

Raport z fazy diagnozy

Kondycja i dobre praktyki pomocy ludziom bezdomnym w sześciu obszarach: streetworking, praca socjalna, mieszkalnictwo i pomoc doraźna, partnerstwa lokalne, zdrowie, zatrudnienie i edukacja



Raport z fazy diagnozy

Raport z fazy diagnozy

**Kondycja i dobre praktyki pomocy ludziom
bezdolnym w sześciu obszarach: streetworking,
praca socjalna, mieszkalnictwo i pomoc doraźna,
partnerstwa lokalne, zdrowie, zatrudnienie i edukacja**

materiał opracowany przez grupy eksperckie pod redakcją
Rafała Stenki

Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności

Gdańsk 2011

Raport z fazy diagnozy

*Kondycja i dobre praktyki pomocy ludziom bezdomnym w sześciu obszarach:
streetworking, praca socjalna, mieszkalnictwo i pomoc doraźna, partnerstwa lokalne,
zdrowie, zatrudnienie i edukacja*



**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: 978-83-933855-1-5

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

projekt graficzny i skład:

Wydawnictwo Historyczne Tabularium

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

e-mail: 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 wyposażyla 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

Przedmowa	11
Wstęp	15
Słownik najważniejszych pojęć	21
Stanowisko wobec Definicji oraz Typologii Bezdomności	43
Raport grupy eksperckiej ds. Streetworkingu	55
Wstęp	57
Cele raportu	58
Umocowania prawne w zakresie pracy metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi	59
Katalog usług	65
Streetworking skierowany do osób bezdomnych w Polsce oraz bezdomnych Polaków poza granicami kraju	86
Analiza zasobów i deficytów pracy metodą streetworkingu realizowanego wśród osób bezdomnych w Polsce	95
Rekomendacje i wnioski	99
Raport grupy eksperckiej ds. Pracy socjalnej	103
Wstęp	105
Cele raportu	105
Podstawowe zagadnienia dotyczące pracy socjalnej	106
Ramy systemowe i prawne dla świadczenia pracy socjalnej osobom bezdomnym	113
Katalog usług w zakresie pracy socjalnej na przykładzie wybranych podmiotów świadczących pomoc osobom bezdomnym	118
Analiza zasobów i deficytów w obszarze pracy socjalnej z osobami bezdomnymi	143
Rekomendacje i wnioski	146
Raport grupy eksperckiej ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej	153
Wstęp	155
Cele raportu	156
Ramy systemowe i prawne	157
Katalog usług	167
Finansowanie i kontraktowanie usług	190
Polskie i zagraniczne modele pracy z osobami bezdomnymi oferowane w placówkach	191
Analiza zasobów i deficytów	195
Rekomendacje	207
Podsumowanie	211

Raport grupy eksperckiej ds. Partnerstw lokalnych	217
Wstęp	219
Cele raportu	223
Ramy systemowe i prawne	224
Katalog aktywności lokalnych	232
Analiza zasobów i deficytów partnerstwa lokalnego	261
Rekomendacje i wnioski	266
Podsumowanie	269
Raport grupy eksperckiej ds. Zdrowia	273
Wstęp	275
Cele raportu	277
Ramy systemowe i prawne	279
Procedury i usługi	283
Analiza zasobów i deficytów	297
Rekomendacje i wnioski	308
Raport grupy eksperckiej ds. Zatrudnienia i edukacji	317
Wstęp	319
Cele raportu	322
Ramy systemowe i prawne oraz instrumenty i narzędzia edukacyjno-zatrudnieniowe	323
Katalog usług i instytucji	335
Aktywność zawodowa osób bezdomnych – podsumowanie badań własnych	360
Dobre praktyki	363
Analiza zasobów i deficytów	368
Rekomendacje i wnioski	375
Podsumowanie	379

Przedmowa

Partnerzy 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”, pragną przedłożyć Państwu finalny produkt z realizacji pierwszej fazy projektu – Diagnozy.

Pierwsza faza projektu realizowana była od września 2009 roku do czerwca 2010 r. Przedstawiona diagnoza problematyki bezdomności podzielona została na dwie części. Pierwsza stanowi część przygotowaną przez Zespół Badawczy. Obejmuje ona kompleksowe ujęcie zjawiska bezdomności w Polsce od skali i charakteru zjawiska, poprzez problemy systemowe po analizy ram prawnych. Druga część stanowi opracowanie przygotowane przez grupy eksperckie, składające się z osób o możliwie największym doświadczeniu praktycznym i wiedzy teoretycznej w wyszczególnionych zakresach. Ekspertki zostali rekomendowani przez poszczególne podmioty odpowiedzialne za przydzielone im zakresy tematyczne. Dodatkowym dla nich wsparciem byli eksperci zewnętrzni – osoby spoza struktur organizacji partnerskich, ale o bogatym i niezwykle cennym doświadczeniu i dorobku zawodowym.

Przedstawiony raport z fazy diagnozującej opisuje aktualny stan problematyki, ujęty w następujących obszarach tematycznych:

- streetworking (podmiot odpowiedzialny – PFWB)
- praca socjalna (podmiot odpowiedzialny – TPBA)
- mieszkalnictwo i pomoc doraźna (podmiot odpowiedzialny – CARITAS)
- partnerstwa lokalne (podmiot odpowiedzialny – „BARKA”)
- zdrowie (podmiot odpowiedzialny – MONAR)
- zatrudnienie i edukacja (podmiot odpowiedzialny – SOD)

Prace grup eksperckich i Zespołu Badawczego trwały od grudnia 2009 roku i zakończyły się w czerwcu 2010 roku. Łącznie nad raportem z fazy diagnozy pracowało niemal 100 ekspertów z różnych sektorów i badaczy z całej Polski. Zrealizowano około 50 spotkań ekspertów i badaczy, niektóre z nich połączone były z wizytami studyjnymi. Niniejszy raport jest pierwszym zbiorowym opracowaniem tak kompleksowo podsumowującym kilkunastoletnie funkcjonowanie systemu polityki społecznej wobec zjawiska bezdomności. W ramach diagnozy skatalogowaliśmy istniejące dzisiaj doświadczenia, formy pomocy oraz programy w zakresie streetworkingu, pracy socjalnej, mieszkalnictwa i zakwaterowania, pomocy doraźnej, zdrowia, partnerstwa, a także rynku pracy i edukacji. Zebraliśmy, uspoólniliśmy i zanalizowaliśmy istniejące i realizowane w Polsce filozofie, modele, metody i standardy w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności. Całość raportu obejmuje nie tylko problematykę integracji społecznej ludzi bezdomnych, ale także zagadnienie interwencji oraz prewencji bezdomności jako niezbędnych elementów systemu rozwiązywania problemu bezdomności. Przygotowaliśmy także

odrębne opracowanie zawierające najważniejsze i kluczowe rekomendacje, które posłużą dalszej pracy projektowej w fazie budowania modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”.

Faza diagnozy potwierdziła, że przedsięwzięcie stanowi istotny precedens na krajowej scenie zmagania ze zjawiskiem bezdomności. Nigdy dotychczas nie przeprowadzono projektu o zasięgu ogólnokrajowym, który angażowałby tak wiele pozarządowych środowisk pomocowych. Zadanie realizowane jest przez partnerstwo sześciu dużych, doświadczonych organizacji pozarządowych, które reprezentują szerokie spektrum poglądów, metod pracy z ludźmi bezdomnymi. Prócz zaangażowania partnerów z trzeciego sektora podkreślenia wymaga fakt włączenia w prace licznych ekspertów sektora publicznego zajmujących się tą problematyką, a także środowiska badaczy. Takie podejście stanowi praktyczny przykład partycypacyjnego rozumowania, to znaczy angażowania środowisk znajdujących się możliwie blisko problemu (praktyków i teoretyków) w prace zmierzające do tworzenia katalogu działań składających się na różnorodne ścieżki wychodzenia z bezdomności. Realizatorzy projektu są przekonani, że zaangażowanie możliwie szerokiego grona specjalistów w prace nad „Gminnym Standardem”, zaowocuje nie tylko lepszej jakości rezultatami, ale również tym, iż środowisko pomocy ludziom bezdomnym będzie miało realny wpływ na kształt systemu pomocy ludziom bezdomnym, co w dalszej kolejności przełoży się na łatwiejsze wdrażanie nowych rozwiązań w codziennej pracy.

W drugiej fazie – Modelu – prace skupią się na wypracowaniu modeli wychodzenia z bezdomności (skonstruowanie ścieżek prowadzących od ulicy do samodzielności życiowej). Ujmując zagadnienie najogólniej będzie to okres wypracowywania kompleksowego, wystandaryzowanego (czyli uporządkowanego) podejścia do problematyki bezdomności pod nazwą „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”. Rezultatem będzie powstanie katalogu usług dla osób bezdomnych ujmujących kompleksowo zagadnienie zwalczania tego problemu, a nakierowanych na maksymalizację szans usamodzielnienia się (podjęcie pracy zawodowej, uzyskanie mieszkania, odtworzenie relacji społecznych).

Zapraszamy do lektury, współpracy i dzielenia się swoimi uwagami.

W imieniu partnerów projektu:

Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności
Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta
CARITAS Diecezji Kieleckiej
Związku Organizacji Sieci Współpracy „BARKA”
Stowarzyszenia MONAR
Stowarzyszenia OTWARTE DRZWI

Z poważaniem
Piotr Olech
Kierownik zadania 4
Dyrektor PFWB i Partnerstwa Pozarządowego

Wstep

Strukturę niniejszej diagnozy wytyczają rozważania poszczególnych grup eksperckich pracujących podczas realizacji projektu. Jako pierwsza swoje treści prezentuje grupa ds. streetworkingu, która dokonuje diagnozy stanu streetworkingu prowadzonego z osobami bezdomnymi w Polsce. Spisane rozważania grupy ekspertów pod przewodnictwem Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności odpowiadają z jednej strony na odczuwalny deficyt opracowań w tym zakresie, z drugiej zaś pozwalają na wypracowanie rekomendacji niezbędnych do stworzenia modelu pracy socjalnej metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi. Poszczególni członkowie grupy eksperckiej ds. Streetworkingu poruszają w diagnozie zagadnienia związane z dostępnym na gruncie polskim katalogiem usług, określeniem ram systemowych i prawnych streetworkingu prowadzonego z osobami bezdomnymi, jak również ukazują wybrane dobre praktyki w tym zakresie. Nie bez znaczenia dla ekspertów pozostają kwestie analizy deficytów i zasobów w zakresie streetworkingu, jak również ukazanie ich na tle doświadczeń europejskich. Całość rozważań grupy eksperckiej została uzupełniona o wyniki badań ilościowych prowadzonych w całej Polsce, których głównym celem było określenie skali występowania streetworkingu w kraju, jego charakteru oraz metodologii. Treści wypracowane przez grupę ekspertów w diagnozie nawiązują do trzech filarów polityki społecznej jakimi są prewencja, interwencja oraz integracja.

Drugim prezentowanym dokumentem jest raport dotyczący pracy socjalnej prowadzonej z osobami bezdomnymi, który opracowany został przez grupę ekspertów pod przewodnictwem Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta Zarząd Główny. Jego głównym celem było przedstawienie stopnia realizacji pracy socjalnej świadczonej na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością poprzez dokonanie przeglądu nurtów, filozofii, modeli w tym zakresie. W pierwszej części tego raportu zaprezentowane zostały wybrane definicje pracy socjalnej, jak również dokonano przeglądu metod wykorzystywanych w pracy socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem ich przydatności do pracy z osobami bezdomnymi. W dalszej części pracy podjęto próbę usystematyzowania wiedzy w zakresie systemowych i prawnych uwarunkowań realizacji pracy socjalnej. Zidentyfikowane akty prawne zostały poddane szczegółowej analizie, mającej na celu pokazanie kontekstu świadczenia pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Centralnym punktem diagnozy grupy ds. Pracy socjalnej było przedstawienie danych dotyczących świadczenia pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych. W tym kontekście poszczególni członkowie grupy eksperckiej podjęli próbę zaprezentowania szerokiego wachlarza usług w zakresie pracy socjalnej świadczonej zarówno przez pracowników socjalnych, jak i będącej w ofercie placówek pomocowych. W tym celu starano się uporządkować i skatalogować usługi w zakresie pracy socjalnej adresowane do osób bezdomnych oraz zaprezentować dobre praktyki, które zdaniem autorów raportu są przykładem nowatorskich rozwiązań w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym. Zebrany materiał pozwolił na

zdiagnozowanie zasobów oraz obszarów deficytowych w pracy socjalnej występujących na poziomie profilaktyki, interwencji i integracji, a następnie posłużył do sformułowania wniosków i zbudowania rekomendacji celem zastosowania ich w praktyce pomocy społecznej w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności.

Trzecią część diagnozy stanowią rozważania ekspertów grupy ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej. Poszczególni członkowie grupy, pod przewodnictwem CARITAS Diecezji Kieleckiej, obok opisu kluczowych dla zagadnienia pojęć przedstawiają różnorodne rozwiązania w zakresie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej w kontekście procesu wychodzenia z bezdomności, jak również określają jego systemowe oraz prawne ramy. Punktem centralnym rozważań jest ukazanie katalogu usług w zakresie mieszkalnictwa oraz pomocy doraźnej funkcjonującego na terenie naszego kraju. Do pozyskania informacji służących przygotowaniu diagnozy w zakresie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej dla osób bezdomnych wykorzystano doświadczenia własne i członków grup eksperckich, organizacji biorących udział w projekcie, jak również szeroką wiedzę ekspertów zewnętrznych. Dodatkowo członkowie grupy ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej postanowili zbierać dane za pomocą przygotowanej ankiety informacyjnej, jak również dokonując analizy istniejących dokumentów, wyników badań dotychczas przeprowadzonych oraz istniejących baz danych w zakresie bezdomności. Materiały zebrane w katalogu usług dostępnych dla osób bezdomnych opracowano w kontekście trzech wymiarów rozwiązywania problemu bezdomności, tj. prewencji (profilaktyki), interwencji (pomocy doraźnej) oraz integracji (wychodzenie z bezdomności). Ważnymi rozważaniami poczynionymi przez grupę jest dokonanie analizy zasobów oraz określenie deficytów w zakresie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej, która została sporządzona na podstawie doświadczeń ekspertów oraz istniejących standardów (tzw.: pomorskich, kieleckich, warszawskich oraz krakowskich).

W raporcie spisanim przez grupę ds. Partnerstw lokalnych prowadzoną przez Związek Organizacji Sieć Współpracy „BARKA” została przedstawiona diagnoza rozwiązań prawnych, systemowych i modelowych, przyjętych w Polsce w zakresie współpracy partnerskiej w rozwiązywaniu problemów społecznych. Analizie zostały poddane polskie akty prawne oraz dokumenty strategiczne Polski (na poziomie krajowym, regionalnym i gminnym) i Unii Europejskiej, przedstawione także zostały różne rodzaje i typy współpracy partnerskiej, uporządkowane zgodnie z przyjętą przez grupę typologią. Każdy rodzaj i typ współpracy partnerskiej został opisany ogólnie, jako określone rozwiązanie modelowe oraz przeanalizowany pod kątem podejmowanych działań w płaszczyźnie prewencji, interwencji i integracji. W raporcie opracowanym przez grupę ds. Partnerstw lokalnych znalazła się również analiza zasobów i deficytów oraz rekomendacje w zakresie rozwoju współpracy partnerskiej w rozwiązywaniu problemów społecznych.

Piątą część diagnozy, spisaną pod przewodnictwem Stowarzyszenie MONAR, stanowią rozważania dotyczące problemu zdrowia osób bezdomnych. W raporcie tej grupy eksperckiej przedstawiono diagnozę sytuacji osób bezdomnych w odniesieniu do problematyki zdrowia i choroby, poddając analizie usługi i procedury w tym zakresie. Przedmiotem zainteresowania poszczególnych członków grupy były zarówno rozwiązania prawno-systemowe, jak i praktyki działania stosowane przez różne instytucje mające wpływ na zdrowie i jakość życia osób bezdomnych. Analizie poddano także dostępność pomocy doraźnej w placówkach zajmujących się pomocą osobom bezdomnym,

wskazując w tym kontekście na deficyty kadrowe, finansowe i lokalowe. Jednym z istotnych zagadnień poruszanych w tej części opracowania są problemy osób bezdomnych związane z używaniem substancji psychoaktywnych. W tym kontekście uwagę skupiono na analizie przepisów obowiązujących w Polsce, które dotyczą leczenia odwykowego osób uzależnionych oraz terapii osób uzależnionych. W tej części diagnozy została przedstawiona również sytuacja osób chorych, niepełnosprawnych, które w wyniku braku odpowiedniej współpracy zakładów opieki zdrowotnej z pomocą społeczną i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się osobami bezdomnymi często narażone są na dalsze pogarszanie stanu zdrowia. W raporcie zawarto również postulaty modyfikacji mające na celu zmianę funkcjonujących obecnie rozwiązań w zakresie ochrony zdrowia bezdomnych – osób starszych i niepełnosprawnych.

Ostania część spisanej diagnozy dotyczyła kwestii zatrudnienia i edukacji osób bezdomnych. Grupa ekspercka prowadzona w tym zakresie przez Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI w sposób szczegółowy przedstawiła najważniejsze zagadnienia związane z zatrudnianiem oraz kształceniem osób bezdomnych. W obszarze zatrudnienia zostały zaprezentowane kwestie determinujące stopień i jakość funkcjonowania osób bezdomnych na rynku pracy (w szczególności wejście na rynek pracy), w tym instrumenty rynku pracy oraz formy zatrudnienia wspieranego skierowane do grup najsłabszych na rynku pracy. Szczególną uwagę zwrócono na inicjatywy podejmowane w dziedzinie ekonomii społecznej. W obszarze edukacji analiza w sposób szczególny objęła sytuację kształcenia ustawicznego oraz oddziaływanie edukacyjne w stosunku do ogółu społeczeństwa w zakresie problemów społecznych, a także zagadnienia dotyczące kształcenia się i dostępu do edukacji zarówno zawodowej, jak i ogólnej. We wspomnianym wątku ważne jest również rozpoznanie jakości inicjatyw kształtujących opinię społeczną, takich jak kampanie medialne odnoszące się do problemu bezdomności. Przedstawiony przez grupę ekspercką ds. Zatrudnienia i edukacji raport zawiera krytyczną analizę i stanowi podsumowanie istniejącego stanu usług, w ramach których osoby bezdomne mogą realizować cele prozatrudnieniowe i rozwijać umiejętności, tak zawodowe, jak i osobiste. Warto wspomnieć, że analiza ta dokonana została przez praktyków aktywności pomocowej: osób realizujących zadania pracy socjalnej i polityki społecznej zarówno w sektorze publicznym (pracownicy ośrodków pomocy społecznej), jak i pozarządowym (pracownicy ośrodków dla osób bezdomnych).

Słownik najważniejszych pojęć

aktywizacja społeczno-zawodowa – zespół działań, zmierzających do wywołania motywacji do znalezienia pracy, jej zdobycia, podjęcia i utrzymania, a także rozwoju kariery zawodowej. Pierwszy człon definicji – „wywołanie motywacji” – to właśnie aktywizacja społeczna. Osiągana jest ona poprzez specjalistyczne oddziaływania głównie psychologiczne i psychospołeczne korygujące, kształtujące i rozwijające umiejętności osobiste i społeczne osób, które mają trudności w pełnej integracji społecznej i zawodowej. Łączne definiowanie obu pojęć nie jest przypadkowe. Wynika ono z doświadczeń praktycznych wskazujących, iż warunkiem aktywizacji zawodowej jest właśnie aktywizacja społeczna. Ta zależność szczególnie wyraźnie została podkreślona w dokumentach programowych wdrażających realizację EFS w Polsce, w obszarach zmierzających do aktywizacji społeczno-zawodowej osób bezrobotnych oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (opis celów strategicznych *Program Operacyjny KAPITAŁ LUDZKI. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, priorytet VI i VII).

animator (społeczny) – osoba lub organizacja pracująca w danym środowisku na rzecz aktywizacji zasobów społecznych. Cechą charakterystyczną animatora jest umiejętność motywowania ludzi do działania, umacnianie ich w działaniach pozytywnych, edukowanie do rozwoju.

aktywizacja zawodowa – działania zachęcające i urealnijające wejście na rynek pracy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy. W znacznej mierze wykorzystują usługi rynku pracy, z których może skorzystać osoba bezrobotna i poszukująca pracy po zarejestrowaniu się w urzędzie pracy. Należą do nich pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, szkolenia zawodowe, staże, przygotowanie zawodowe, roboty publiczne, prace interwencyjne i społecznie użyteczne. Do działań aktywizujących zawodowo należy także praca wolontarystyczna. Usługi te mogą być realizowane bezpośrednio przez urząd pracy lub zlecane organizacjom pozarządowym, które dostosowują je precyzyjnie do potrzeb swoich beneficjentów (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001, Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 29.05. 2003 Nr 96 poz. 873).

Centrum Aktywności Lokalnej (CAL) – jednostka działająca w ramach danej instytucji lub grupy instytucji, ukierunkowana na wzmocnienie aktywności społecznej. CAL jest metodą aktywizowania społeczności lokalnej, ze szczególnym uwzględnieniem osób/środowisk zmarginalizowanych w celu samoorganizowania się do rozwiązywania konkretnych problemów danej społeczności.

Centrum Integracji Społecznej – jednostka organizacyjna utworzona przez samorząd terytorialny lub organizację pozarządową, realizująca reintegrację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez edukację w zakresie nabywania lub podwyższania kwalifikacji zawodowych oraz innych umiejętności niezbędnych do funkcjonowania w życiu społecznym. CIS nie jest samodzielnym podmiotem prawnym, lecz formą prawną adresowaną do instytucji oraz organizacji pozarządowych pracujących z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym (Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143).

continuum of care – model wsparcia osób bezdomnych stosowany w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. „Continuum of care” – społeczny program organizujący i zapewniający miejsca zamieszkania oraz usługi dostosowane do specyficznych potrzeb osób bezdomnych w ich drodze do stałego zamieszkania i samowystarczalności. Program zawiera stopniowane działania prowadzące do wyjścia z sytuacji bezdomności oraz mające na celu zapobieganie powrotom do bezdomności (patrz też.: model hierarchizacji, housing first).

czynności aktywizujące – wszystkie aktywności wykonywane przez daną osobę (płatnie lub nie) w celu podniesienia jej zdolności do zatrudnienia lub zintegrowania ze społeczeństwem (Słownik terminów wykorzystywanych przez Grupę Roboczą ds. Zatrudnienia przy FEANTSA).

detoksykacja (odtruwanie) – usuwanie z organizmu lub zubożnianie substancji trującej (np.: alkoholu, narkotyku). W przypadku osób uzależnionych, detoksykacja powinna być przygotowaniem do podjęcia leczenia właściwego (tzn. psychoterapii uzależnień). Celem detoksykacji jest nie tylko usunięcie toksyn z organizmu, ale także wyrównanie zaburzeń w gospodarce wodnoelektrolitowej, witaminowej, wyrównanie niedoborów pokarmowych, złagodzenie objawów zespołu abstynencyjnego oraz zabezpieczenie przed powikłaniami (B. T. Woronowicz, *Problemy alkoholowe w praktyce lekarza rodzinnego*, cz. II, dostęp: www.psychologia.net.pl, 22.07.2010).

dialog społeczny – forma reprezentacji i łączenia często odmiennych interesów różnych grup/środowisk społecznych poprzez wspólne konsultacje i negocjacje w celu budowy ładu społeczno-gospodarczego, akceptowanego przez jak najszerszy krąg społeczeństwa.

dom dla bezdomnych/hostel – placówka całodobowa dla osób bezdomnych, świadcząca czasowe lub długoterminowe zamieszkanie. Zapewnia wyżywienie, środki higieny osobistej, pościel, odzież i obuwie w ramach zasobów oraz pomoc dostosowaną do indywidualnych potrzeb klientów.

dom pomocy społecznej – placówka świadcząca usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób wymagających całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogących samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593).

doraźna pomoc medyczna – świadczenia opieki zdrowotnej z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej udzielane przez świadczeniodawców poza godzinami pracy określonymi w umowach o udzielanie świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej, w szczególności w dni wolne od pracy i w święta oraz udzielane w przypadku nagłego zachorowania lub nagłego pogorszenia stanu zdrowia świadczeniobiorcy, które nie jest stanem nagłym.

dystans/odległość od rynku pracy – wskaźnik stopnia trudności w uzyskaniu i utrzymaniu pracy wskazujący na to, że pomimo zmniejszającej się stopy bezrobocia istnieją na rynku grupy osób, które mają duże problemy z uzyskaniem zatrudnienia. Należą do nich m. in. długotrwale bezrobotni, wykluczeni społecznie, niepełnosprawni. W populacji osób bezdomnych wyróżnia się trzy kategorie osób pod względem szans na uzyskanie zatrudnienia: dobrze, średnio i słabo rokujących. Podział uwzględnia wiek, wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe, długość pozostawania w bezdomności, kondycję psychofizyczną, stopień uzależnienia, karalność, sytuację prawną i rodzinną, predyspozycje psychiczne, stan zdrowia, motywację do podjęcia pracy. Tego typu kategoryzacja jest podstawą do różnicowania form pomocy wobec bezdomnych. Szczególnie wobec drugiej i trzeciej grupy podejmowane działania powinny być skierowane na przygotowanie ich do stopniowego powrotu na rynek pracy (P. Olech, *Aktywizacja zawodowa osób bezdomnych [w:] Bezrobocie jako problem bezdomnych polskich*, red. A. Duracz-Walczak, Warszawa 2006, s. 25).

edukacja formalna – system oparty na stałych pod względem czasu i treści nauki formach (klasy, stopnie, szkoły, programy i podręczniki), prowadzący od nauczania początkowego do uniwersytetu i włączający – obok kursów wykształcenia ogólnego – wiele programów specjalnych oraz instytucji stacjonarnego kształcenia technicznego i zawodowego (*Słownik pedagogiczny*, red. W. Okoń, Warszawa 1981).

edukacja instytucji i społeczności – działania organizacji pozarządowych prowadzone w formie celowych akcji edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych lub umożliwiające bezpośredni udział członków społeczności jako wolontariuszy, w realizowanych przez organizację projektach, które mają na celu edukację i uwrażliwianie lokalnych społeczności i instytucji na istniejące i nowe problemy społeczne.

edukacja nieformalna/nieoficjalna – proces nabywania umiejętności w procesie życia: pracy zawodowej, życia w rodzinie, podczas wypoczynku i kontaktu z drugim człowiekiem. Edukacja nieformalna może mieć charakter świadomego i celowego pozyskiwania wiedzy, ale może też przebiegać mimochodem – w zderzeniu ze wszystkimi nowymi sytuacjami życiowymi. Może mieć formę indywidualnego samokształcenia lub szkolenia grupowego. Na styku z wymogami rynku pracy pojawia się problem uznawania umiejętności zdobytych w praktyce życiowej i zawodowej jako umiejętności równorzędnych do tych, uzyskanych w procesie formalnej edukacji (definicja własna grupy ds. Edukacji i Zatrudnienia za: *Edukacja w dialogu i reformie*, red. A. Karpińska, Białystok 2002).

ekonomia społeczna – system działań polegający na podejmowaniu przedsięwzięć ekonomicznych, których rezultaty skoncentrowane są nie na zysku a na korzyściach społecznych uczestników przedsięwzięcia. „Przedsiębiorstwa są tworzone przez i dla tych, którzy mają wspólne potrzeby i są odpowiedzialne za tych, którym mają służyć”. W tym ujęciu podmiotami ekonomii społecznej są specyficzne podmioty gospodarcze, takie jak: spółdzielnie pracy, socjalne, inwalidów i niewidomych, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i fundacje, spółki non profit, które cechuje dobrowolne uczestnictwo i zaangażowanie członków, demokratyczna kontrola, autonomia i niezależność (*Ekonomia społeczna 2002. Dokument przygotowawczy. Pierwsza Europejska Konferencja na temat Ekonomii Społecznej w Europie Środkowo-Wschodniej*, Praga 2002, s. 28). Podmiotami powiązаныmi z ekonomią społeczną są Centra Integracji Społecznej oraz Kluby Integracji Społecznej. Pomagają przygotować osoby wykluczone do założenia spółdzielni lub innej formy przedsiębiorstwa społecznego.

ewaluacja – jest definiowana jako osąd (ocena) wartości interwencji publicznej dokonany przy uwzględnieniu odpowiednich kryteriów (skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) i standardów. Osąd dotyczy zwykle potrzeb, jakie muszą być zaspokojone w wyniku interwencji oraz osiągniętych efektów. Ewaluacja oparta jest na specjalnie w tym celu zebranych i zinterpretowanych informacjach za pomocą odpowiedniej metodologii (Minister Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013 Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013*, Warszawa 2007).

grupy samopomocowe – programy takich grup jak np.: AA, NA oparte są na Dwunastu Krokach. Zachowaniu jedności wspólnoty służy 12 Tradycji. Cele sformułowane w Dwunastu Krokach realizowane są poprzez poszczególnych członków grup w sposób indywidualny i często odmienny. Program Dwunastu Kroków wyznacza kierunek i etapy procesu zmiany. Jego przebieg jest bardzo zbliżony do procesu psychoterapii i podobnie jak ona umożliwia usunięcie środkami psychologicznymi objawów choroby oraz uzyskanie korzystnych zmian w stanie zdrowia i funkcjonowaniu społecznym. Program ten znalazł zastosowanie w wielu innych grupach samopomocowych, np.: grupy anonimowych hazardzistów (B. T. Woronowicz, *Problemy alkoholowe w praktyce lekarza rodzinnego*, cz. II, dostęp: www.psychologia.net.pl, 22.07.2010).

hospicjum – zakład opieki zdrowotnej sprawujący wielodyscyplinarną opiekę medyczną, psychologiczną i społeczną nad chorymi znajdującymi się w terminalnym okresie choroby (głównie choroby nowotworowej) oraz opiekę nad rodzinami chorych (*Terminologia, definicje i wymogi jednostek organizacyjnych w systemie opieki zdrowotnej na różnych szczeblach zarządzania. Centrum Organizacji i Ekonomiki Ochrony Zdrowia*, red. M. Murkowski, A. Koronkiewicz, Warszawa 1997).

housing first (najpierw mieszkanie) – metoda polegająca na oferowaniu dostępu do mieszkań osobom bezdomnym jako pierwszego elementu wsparcia. Główne jej cele koncentrują się na zwalczaniu bezdomności ulicznej, znajdowaniu alternatyw dla młodych ludzi przebywających w schroniskach dla bezdomnych, skracaniu czasu pobytu, tymczasowym zakwaterowaniu oraz zabezpieczeniu zakwaterowania dla ludzi

opuszczających szpitale i inne placówki zdrowotne (patrz też.: model hierarchizacji, continuum of care; www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/01/20091_20.05.2010).

Indywidualny Plan Działania – plan działań prowadzących do zatrudnienia wypracowany przez osobę bezrobotną wspólnie z doradcą zawodowym i zaakceptowany przez beneficjenta. Plan obejmuje sposób korzystania z pomocy urzędu pracy w poszukiwaniu zatrudnienia, dodatkowe działania wychodzące poza standard urzędu oraz termin podjęcia pracy zawodowej. Służy jako narzędzie monitorowania zarówno aktywności osoby bezrobotnej w poszukiwaniu pracy, jak i efektywności pomocy udzielanej przez urząd. Ze względu na wysoką skuteczność indywidualnego wsparcia, IPD jest powszechnie stosowany w programach aktywizacji społeczno-zawodowej prowadzonych w ramach POKL przez organizacje pozarządowe i ośrodki pomocy społecznej (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001) oraz (*Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego kapitał ludzki 2007-2013* priorytet VI i VII).

Indywidualny Program Zatrudnienia Socjalnego – dokument określający konkretne działania CIS wobec uczestnika programu i zaakceptowany przez uczestnika. Program powinien określać w szczególności: 1) zakres i formy reintegracji zawodowej i społecznej; 2) rodzaje sprawności psychofizycznych niezbędnych do podjęcia pracy oraz metody ich ćwiczenia; 3) osoby odpowiedzialne za realizację programu (Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143).

inna praca zarobkowa – wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych. (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

integracja społeczna (zakres) – działania wspólnotowe oparte na zasadach dialogu, wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie, rządach prawa i poszanowaniu różnorodności kulturowej, w którym obowiązują i są realizowane podstawowe prawa człowieka i obywatela oraz skutecznie wspomagane są jednostki i grupy w realizacji ich celów życiowych (*Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, Definicja przyjęta przez Grupę Drugą Zespołu Zadaniowego ds. Reintegracji Społeczne). Integracja społeczna ma charakter działań zapobiegawczych, kompensacyjnych i jest skierowana do osób, wobec których można przewidywać, iż ich społeczna partycypacja może być znacznie ograniczona.

interwencja – działanie na rzecz osoby, rodziny bezdomnej lub zagrożonej bezdomnością, wymagającej natychmiastowej lub jak najszybszej reakcji, związanej z brakiem możliwości poradzenia sobie z sytuacją kryzysową przez te osoby bez pomocy z zewnątrz. Interwencja powinna być w miarę możliwości działaniem interdyscyplinarnego zespołu.

integracja – w odniesieniu do problemu bezdomności to łączenie i organizowanie w całość różnych działań aktywizujących, mających na celu przywrócenie osobie bezdomnej lub rodzinie zdolności społecznego funkcjonowania. Oznacza także proces włączania się tej grupy w ogół społeczeństwa i możliwość korzystania z pełni praw i usług dostępnych tylko dla większości. W obszarze pomocy społecznej jest to zintegrowane, oparte na współpracy społeczności lokalnej, rynku pracy i różnych podmiotów działanie nastawione na niwelowanie wykluczenia społecznego jako warunku wyjścia z bezdomności osób, rodzin i grup. Działanie realizowane między innymi poprzez przywrócenie godności i motywowanie, rekonstrukcję więzi społecznych, wzmocnienie kompetencji społecznych, aktywizację społeczną i zawodową skierowaną do konkretnych osób i grup społecznych mających perspektywę przezwyciężenia bezdomności.

jadłodajnia charytatywna (stołówka, kuchnia społeczna) – placówka pomocy doraźnej, w której przygotowywane i wydawane są ciepłe posiłki w celu ich wydania osobom ubogim, niepełnosprawnym, bezdomnym.

leczenie substytucyjne – jest formą opieki medycznej stosowaną w przypadku uzależnienia od opiatów. Polega na zastosowaniu w terapii podobnej lub identycznej substancji, która w swoim działaniu przypomina działanie narkotyku, od którego dana osoba jest uzależniona. Taką substytucję określa się mianem agonistyk. Narkotyk zastępuje się agonistą w celu osiągnięcia bardziej kontrolowanej formy uzależnienia, jednocześnie redukuje się w ten sposób objawy zespołu abstynencyjnego oraz skutki zdrowotne i społeczne związane z uzależnieniem od substancji psychoaktywnych. Przykładem opiatowego agonistyku, który ma zastosowanie w polskim leczeniu jest metadon. W innych krajach Europy np.: w Austrii, stosuje się morfinę. W Polsce leczenie takie stosuje się w przypadku osób uzależnionych, które nie mogą poradzić sobie z nałogiem poprzez całkowite odstawienie narkotyku (E. Buning, A. Verster, *Skuteczność leczenia substytucyjnego uzależnienia od opiatów*, Warszawa 2004, s. 19),

lokal socjalny – to lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. Przeznaczony dla osób nieposiadających mieszkań, niemających możliwości finansowych na wynajem lokalu od prywatnego właściciela lub zaciągnięcie kredytu na jego zakup (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).

Klub Integracji Społecznej – jednostka organizacyjna, powoływana przez samorząd lub organizacje pozarządową, której celem jest udzielenie pomocy osobom indywidualnym oraz ich rodzinom w odbudowywaniu i podtrzymywaniu umiejętności uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej, w powrocie do pełnienia ról społecznych oraz w podniesieniu kwalifikacji zawodowych (Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143).

Komisja Dialogu Społecznego – organ inicjatywno-doradczy, współpracujący z jednostkami samorządu terytorialnego, składający się z przedstawicieli organizacji pozarządowych i przedstawicieli administracji publicznej. Komisje Dialogu Społecznego działają w określonych obszarach zadań publicznych, należących do samorządu lokalnego.

kompetencje – ustalone zbiory wiedzy i umiejętności, typowe zachowania, standardowe procedury, sposoby rozumowania, które można zastosować bez nowego uczenia się. Mają charakter lokalny, tzn. zależą od środowiska organizacyjnego – obowiązującego w nim systemu wartości i reguł działania. Dotyczą wiedzy i umiejętności interpersonalnych w kontaktach ze współpracownikami, gotowości podporządkowania się regulaminowi, zdolności przystosowawczych, punktualności, dumy z pracy, samodyscypliny oraz wydajności w pracy. Kompetencje dotyczą kontekstu pracy zawodowej, powstają bowiem na bazie doświadczenia człowieka w trakcie wykonywania pracy zawodowej (M. Kossowska, *Ocena i rozwój umiejętności pracowniczych*, Kraków 2001, s. 51).

kontraktowanie usług – zlecenie wykonania określonych zadań organizacjom pozarządowym przez podmiot administracji publicznej; jedno z najbardziej powszechnych narzędzi, umożliwiających włączanie organizacji pozarządowych w realizację zadań publicznych władz terytorialnych.

kształcenie ustawiczne – kompleksowe procesy oświatowe (realizowane w formach szkolnych i pozaszkolnych), umożliwiające osobom dorosłym uzupełnienie swojego wykształcenia, doskonalenie zdolności, poszerzenie swojej wiedzy, czy też uzyskanie lub podnoszenie kwalifikacji zawodowych (www.unesco.org, 23.05.2010).

lider – osoba/organizacja przewodząca w danym środowisku lub stojąca na czele danej grupy/organizacji. Cechą charakterystyczną lidera jest posiadany przez niego autorytet.

Lokalna Grupa Działania (LGD) – rodzaj formalnego partnerstwa lokalnego posiadającego osobowość prawną, działającego na rzecz realizacji określonej strategii działania. Działalność LGD jest skierowana na obszary wiejskie, zaś jej funkcjonowanie obwarowane jest właściwymi przepisami prawa.

łazienka – placówka pomocy doraźnej oferująca możliwość kąpieli osobom bezdomnym i potrzebującym, zapewniająca środki higieniczne, odzież na wymianę oraz przeprowadzenie zabiegów odwszawiania.

mapa miejsc niemieszkalnych – spis miejsc znajdujących się w przestrzeni publicznej, w których przebywają osoby bezdomne, a które odwiedzają streetworkerzy podczas swojej pracy. Mapa miejsc niemieszkalnych posiadać może takie informacje, jak: adres miejsca, opis miejsca, lokalizację, znaki szczegółowe, pod który komisariat policji, straży miejskiej lub OPS podlega dane miejsce (patrz też: miejsce niemieszkalne).

marginalizacja społeczna – ograniczone uczestnictwo grup i jednostek w określonym porządku społecznym, w tym brak dostępu do jego podstawowych instytucji, takich jak rynek pracy, rynek konsumpcji, system instytucji wymiaru sprawiedliwości, system

edukacyjny, system gwarancji socjalnych (K.W. Frieske, *Marginalność społeczna* [w:] *Encyklopedia Socjologii*, t. 2, red. zespół pod kier. W. Kwaśniewicza, Warszawa 1999).

miejsce niemieszkalne – jest to miejsce w przestrzeni publicznej, w którym przebywają osoby bezdomne. Miejsca te mogą być traktowane jako przestrzeń mieszkalna czy przestrzeń zaspokajania potrzeb finansowych. Miejsce niemieszkalne w swym pierwotnym założeniu nie ma za zadanie stanowić miejsca przebywania/zamieszkania, zarobkowania czy zaspokajania podstawowych potrzeb. Miejscami niemieszkalnymi w kontekście bezdomności są: dworce, parki, pustostany, altanki śmietnikowe, zsypy śmietnikowe, altanki działkowe itp. (patrz też: mapa miejsc niemieszkalnych).

mieszkania komunalne – znajdujące się w budynkach stanowiących własność gminy oraz mieszkania będące własnością gminy, ale znajdujące się w budynkach stanowiących nieruchomości wspólne. Przeznaczone dla osób nieposiadających mieszkań, niemających możliwości finansowych na wynajem lokalu od prywatnego właściciela lub zaciągnięcie kredytu na jego zakup. Brak jest jednolitych dla całego kraju kryteriów przyznawania tytułu prawnego do tych mieszkań. Głównym kryterium uzasadniającym oddanie w najem mieszkania komunalnego jest wysokość dochodu, stosunek do najniższej emerytury (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 733).

mieszkanie wspierane (chronione, readaptacyjne, treningowe) – placówka umożliwiająca osobom bezdomnym całodobowy pobyt na czas określony. Zapewnia warunki do samodzielnego funkcjonowania w środowisku. Przygotowuje klientów do prowadzenia samodzielnego życia, pomaga w integracji ze społecznością lokalną. Placówka dla osób niewymagających usług w zakresie całodobowej opieki. Działania oparte na ogólnie dostępnym regulaminie (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593).

model hierarchizacji placówek dla osób bezdomnych – model oparty na zróżnicowanych pod względem standardów placówkach zapewniających schronienie osobom bezdomnym. Opiera się na systemie drabinkowym, który zakłada drogę „w górę” lub „w dół” w zależności od aktualnego poziomu aktywności osoby bezdomnej. Standardy poszczególnych placówek w ramach niniejszego systemu są zróżnicowane pod względem świadczonych usług (patrz też.: continuum of care, housing first).

nielegalne zatrudnienie lub nielegalna inna praca zarobkowa, także „szara strefa” lub „praca na czarno” – płatna praca wykonywana bez podpisania oficjalnej umowy i bez odprowadzania obowiązujących w danym kraju podatków (Słownik terminów wykorzystywanych przez grupę roboczą ds. Zatrudnienia przy FEANTSA).

niepełnosprawność – oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długookresowego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 9.10.1997 Nr 123 poz. 776).

noclegownia – placówka o najniższym standardzie zapewniająca osobom bezdomnym nocleg (na łóżku) w okresie wieczorowo-nocnym oraz, najczęściej, jeden gorący posiłek. Świadczy głównie pomoc o charakterze interwencyjnym w zakresie podstawowych potrzeb osób bezdomnych (schronienie i posiłek oraz praca socjalna na poziomie uzyskania dokumentów i ubezpieczenia zdrowotnego).

ogrzewalnia – placówka przeznaczona dla osób bezdomnych, tzw. placówka łatwego dostępu, niewymagająca jakichkolwiek dokumentów (w tym skierowań), funkcjonująca w godzinach nocnych. Obok placówek, które funkcjonują cały rok zdarzają się także takie, które swoje usługi świadczą wyłącznie w okresie zimowym (lub w trudnych warunkach atmosferycznych). Osoby korzystające z usług ogrzewalni mają zapewnione wyłącznie miejsce siedzące w pomieszczeniu o odpowiedniej temperaturze zapobiegającej wychłodzeniu organizmu oraz gorący napój, ewentualnie posiłek. Usługi tego typu są skierowane do osób, które z różnych powodów nie są klientami Ośrodków Pomocy Społecznej w zakresie udzielania schronienia.

opieka paliatywna – leczenie i opieka nad nieuleczalnie chorymi, którzy znajdują się w okresie terminalnym śmiertelnej choroby. Celem działań z zakresu medycyny paliatywnej nie jest zatrzymanie procesu chorobowego oraz jego wyleczenie, ale poprawienie jakości życia osób w tej fazie choroby.

organizacja pozarządowa – dobrowolna pod względem członkostwa i nienastawiona na zyski grupa obywateli, zorganizowana na poziomie lokalnym, krajowym i międzynarodowym, w której zakres zainteresowań wchodzi kwestie służące dobru powszechnemu. Pełniąc różnorodne funkcje społeczne i składając się z ludzi posiadających wspólny cel, może naświetlać rządowi potrzeby obywateli, monitorować implementację różnorodnych programów i polityk, a także zachęcać obywateli do udziału w życiu swej społeczności. Organizacje dostarczają analiz i ekspertyz, służą jako mechanizmy wczesnego ostrzegania, a także pomagają w implementacji międzynarodowych porozumień (Dokument opracowany przez Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, 2007 r.). W polskim systemie prawnym organizacja pozarządowa musi spełniać przepisy zawarte w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 29.05.2003 Nr 96 poz. 873).

osoba niepełnosprawna – osoba, której stan fizyczny, psychiczny lub umysłowy trwałe lub okresowo utrudnia, ogranicza bądź uniemożliwia wypełnianie ról społecznych, a w szczególności zdolności do wykonywania pracy zawodowej, która uzyskała odpowiednie zaświadczenie stwierdzające niepełnosprawność.

outreach (sięgając poza, do, na zewnątrz) – w kontekście pracy socjalnej jest to metoda pracy realizowana z osobami przebywającymi w swoich środowiskach. Jej istotą jest wyjście pracownika poza ramy instytucji do miejsc przebywania odbiorców w celu udzielenia im adekwatnej pomocy, jedną z form pracy outreach jest streetworking (patrz też: streetworking).

partner – członek partnerstwa. Partnerem może być osoba fizyczna oraz osoba prawna (instytucja, organizacja).

partnerstwo – dobrowolny związek i współpraca osób/grup osób, instytucji i organizacji, które wspólnie realizują i ponoszą odpowiedzialność za realizację określonego celu i działania. Podstawowymi zasadami działania w partnerstwie są: dobrowolność uczestnictwa, równorzędność partnerów, zaufanie, wzajemność.

partnerstwo formalne – platforma współpracy różnych partnerów, którzy wspólnie, w sposób systematyczny i trwały, planują i realizują określone działania na rzecz środowiska lokalnego. Partnerstwo formalne działa na podstawie umowy partnerskiej, podpisanej przez uczestniczące strony; może posiadać osobowość prawną.

partnerstwo lokalne – dobrowolna współpraca różnych podmiotów lokalnych, które, przy wykorzystaniu głównie zasobów lokalnych, planują i realizują działania na rzecz aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnej.

partnerstwo międzysektorowe – dobrowolne strategiczne przymierze organizacji, reprezentujących różne sektory życia społecznego (publiczny, gospodarczy, pozarządowy), zawarte w celu współpracy przy realizacji projektu lub programu zgodnego z celem zrównoważonego rozwoju, do którego wszyscy partnerzy wnoszą swoje kompetencje i zasoby, w którym wspólnie ponoszą ryzyko oraz dzielą się korzyściami, wynikającymi z osiągnięcia celów wspólnych partnerstwa i celów poszczególnych partnerów.

partnerstwo nieformalne – platforma współpracy różnych partnerów, którzy wspólnie, w sposób systematyczny i trwały, planują i realizują określone działania na rzecz środowiska lokalnego. Partnerstwo nieformalne działa na podstawie porozumienia wzajemnego lub oświadczenia o woli współdziałania; nie posiada osobowości prawnej.

partnerstwo ponadregionalne – formalnie zorganizowana, działająca na obszarze kilku województw, struktura różnych podmiotów. Posiada wspólną agendę i wielowymiarowy program działania, ukierunkowany głównie na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i budowie spójności społecznej.

partnerstwo publiczno-społeczne – rodzaj partnerstwa polegający na włączaniu w tradycyjne działania pomocowe instytucji publicznych partnerów społecznych z sektora organizacji pozarządowych, sektora biznesu i osób fizycznych.

partnerstwo projektowe – rodzaj partnerstwa, które wspólnie realizuje określone przedsięwzięcie. Cel partnerstwa jest ściśle określony w projekcie, a zasady powołania takiego partnerstwa są często określone wymogami konkursowymi stawianymi przez podmiot, który finansuje realizację działania.

partnerstwo regionalne – formalnie zorganizowana, działająca na obszarze województwa, struktura różnych podmiotów. Posiada wspólną agendę i wielowymiarowy program działania, ukierunkowany głównie na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i budowie spójności społecznej.

podmioty ekonomii społecznej – podmioty gospodarcze i społeczne, których istotą działalności jest priorytet celów społecznych nad kapitałem, działania na rzecz osób

z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym generowanie miejsc pracy, rozwijanie solidarności i współodpowiedzialności w życiu społecznym, aktywizacja rozwoju lokalnego, działania na rzecz spójności społecznej. Podmioty ekonomii społecznej występują często jako jeden z partnerów w partnerstwie lokalnym (m.in. fundacja, stowarzyszenie, związek stowarzyszeń, spółdzielnia, w tym: pracy, inwalidów, socjalna).

pomoc społeczna – jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64, poz. 593).

pomoc socjalna – rodzaj świadczenia udzielanego w formie pieniężnej lub rzeczowej dostosowanego do aktualnej sytuacji osoby bezdomnej.

poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa – usługa oferowana przez urzędy pracy oraz programy aktywizacji zawodowej realizowane w ramach POKL rozumiana jako „proces, w którym doradca zawodowy i klient pracują wspólnie, aby ten ostatni mógł osiągnąć lepsze zrozumienie samego siebie i wiedzę o świecie pracy i mógł bardziej realistycznie wybrać, zmienić lub dostosować się do wymagań, jakie stawia praca” (R. Lamb, *Poradnictwo zawodowe w zarysie* „Zeszyty informacyjno-metodyczne doradcy zawodowego” 1998, nr 9, s. 13). W praktyce poradnictwo zawodowe polega na pomaganiu bezrobotnym i poszukującym pracy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia poprzez dostarczanie informacji o zawodach, rynku pracy oraz możliwościach edukacyjnych, badanie ich predyspozycji zawodowych przy pomocy zestandaryzowanych narzędzi, kierowaniu na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie, organizowaniu i prowadzeniu grupowych porad zawodowych. Poradnictwo skierowane jest także do pracodawców i polega na pomocy w doborze kandydatów do pracy spośród bezrobotnych i poszukujących pracy oraz we wspieraniu rozwoju zawodowego pracodawcy i jego pracowników poprzez udzielanie porad zawodowych (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

porozumienie partnerskie – rodzaj umowy partnerskiej, bez zobowiązań prawnych, określającej prawa i obowiązki partnerów.

pośrednictwo pracy – usługa polegająca w szczególności na udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych. Pośrednik pozyskuje oferty pracy od pracodawców i udziela im informacji o potencjalnych kandydatach. Informuje bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy. Inicjuje także kontakty bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

praca na rzecz ośrodka i współmieszkańców – nieodpłatna praca świadczona na rzecz ośrodka będącego miejscem pobytu, na ogół regulowana w aktach wewnętrznych ośrodka, na przykład w regulaminie.

praca socjalna – działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593).

praca wolontarystyczna – zorganizowane działania wykonywane dobrowolnie na rzecz organizacji społecznej, samorządu lub podmiotu gospodarczego bez otrzymywania za nie wynagrodzenia. Dla jednostki pełnią funkcję edukacyjną i integracyjną, podmiotom korzystającym z tej pracy pozwalają na uzupełnianie braków kadrowych i przygotowanie przyszłych pracowników. Z punktu widzenia interesu społecznego praca wolontarystyczna kształtuje postawy zaangażowania społecznego i integruje środowiska, które nie miałyby szansy poznać swoich problemów w inny sposób.

prace społecznie użyteczne – prace wykonywane przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku na skutek skierowania przez starostę, organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

pracownik socjalny – osoba zajmująca się profesjonalnym pomaganiem, legitymująca się odpowiednim wykształceniem w tym zakresie. Ustawa o pomocy społecznej bardzo precyzyjnie określa, jakie warunki muszą być spełnione, aby być pracownikiem socjalnym w Polsce. Pracownikiem socjalnym może być osoba, która posiada dyplom uzyskania tytułu zawodowego w zawodzie pracownik socjalny lub dyplom wyższej szkoły zawodowej o specjalności praca socjalna lub ukończone studia wyższe o specjalności praca socjalna na jednym z kierunków: pedagogika, politologia, psychologia, socjologia lub nauki o rodzinie (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593).

pralnia dla bezdomnych – placówka skierowana do osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością, wyposażona w urządzenia pralnicze, umożliwiającą skorzystanie z nich osobom niemającym do nich codziennego dostępu. Nie wymaga stosownych skierowań. Placówka może wydawać środki piorące.

profilaktyka – zapobieganie powstawaniu i utrwalaniu zjawiska bezdomności, oparte na profesjonalnej identyfikacji problemu i diagnozie towarzyszących bezdomności zagrożeniom społecznym w środowisku lokalnym, ukierunkowane na najbardziej zagrożone bezdomnością osoby, rodziny i grupy społeczne i na całe społeczności.

Wyróżniamy 3 stopnie profilaktyki:

1. Pierwszorzędową – uprzedzającą występowanie negatywnych zachowań, problemów, mającą na celu opóźnianie wieku podejmowania zachowań ryzykownych. Profilaktyka pierwszorzędowa kierowana jest do ludzi zdrowych, wspomaga prawidłowe procesy rozwoju psychospołecznego poprzez dostarczanie rzetelnych informacji, dostosowanych do potrzeb adekwatnych do wieku. Ma na celu wzmacnianie czynników zewnętrznych i wewnętrznych chroniących przed wystąpieniem patologicznych zjawisk.

2. Drugorzędową (tzw. wczesną interwencję) – kierowaną do osób, u których pojawiają się pierwsze przejawy niedostosowania społecznego. Celem profilaktyki drugorzędowej jest stworzenie warunków, w których przy wykorzystaniu zasobów i aktywności klienta oraz współdziałaniu środowiska możliwe jest zahamowanie niepożądanych zachowań i powrót do optymalnego poziomu funkcjonowania psychospołecznego. Profilaktykę drugorzędową najczęściej stosuje się wobec osób, które wychowują się w niekorzystnych warunkach, przeżywają poważne problemy, prowadzące do zaburzeń, uzależnień czy patologii. Wobec tych osób podejmuje się działania o charakterze wczesnej interwencji, opracowuje się programy profilaktyczne.

3. Trzeciorzędową (powstrzymującą) – wykorzystującą intensywne formy przeciwdziałania kryzysom, które grożą rozpadem rodziny czy też utratą samodzielności życiowej. Kierowana jest do osób, u których zdiagnozowano występowanie zachowań patologicznych i wszelkiego rodzaju uzależnień i dysfunkcji społecznych, które często wymagają szerokiego wachlarza oddziaływań terapeutycznych. Profilaktyka trzeciorzędowa ukierunkowana jest na udzielanie wsparcia po zakończeniu działań pomocowych (np. terapii), by umożliwić danej osobie readaptację społeczną i znalezienie swojego miejsca w społeczeństwie. Profilaktyka trzeciorzędowa to działania specyficzne dostosowane do indywidualnych potrzeb osób wymagających.

przedsiębiorstwo społeczne – firma działająca w oparciu o zasady ekonomii społecznej, funkcjonująca na styku biznesu i pomocy społecznej. Jest to podmiot zatrudniający osoby wykluczone społecznie, którego dochód pochodzi z wypracowanych zysków połączonych z dotacjami i wsparciem, pochodzącym od państwa bądź innej instytucji społecznej (Słownik terminów wykorzystywanych przez Grupę Roboczą ds. Zatrudnienia przy FEANTSA).

przygotowanie zawodowe dorosłych – instrument aktywizacji w formie praktycznej nauki zawodu dorosłych lub przyuczenia do pracy dorosłych, realizowany bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą, według programu obejmującego nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej, zakończonego egzaminem. (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

punkt konsultacyjno-informacyjny – placówka pomocy doraźnej udzielająca wsparcia osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością. Umożliwia bezpłatne poradnictwo najczęściej psychologiczne, pedagogiczne, prawne, socjalne, lekarskie. Udziela informacji o innych formach pomocy długofalowej, np. miejscach noclegowych i doraźnej, np. miejscach, w których można otrzymać posiłek lub odzież (*Informator o placówkach pomagających osobom bezdomnym/dane adresowe placówek oraz zasady udzielania pomocy*/, red. ks. Stanisław Słowik, Kielce 2005).

punkt wdawania odzieży – placówka pomocy doraźnej udzielająca pomocy osobom bezdomnym i ubogim w zakresie zaopatrzenia w niezbędną odzież, odpowiednią do panujących warunków atmosferycznych.

punkt wydawania żywności – placówka pomocy doraźnej wydająca produkty żywnościowe umożliwiające osobom ubogim przygotowanie posiłków w domach (śniadań, obiadów i kolacji).

rada gminy – organ stanowiący i kontrolny gminy. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w miejscu położonym na terytorium tej gminy, to rada nosi nazwę rady miejskiej (rady miasta); w gminach miejsko-wiejskich nosi nazwę rady miasta i gminy, a w gminach wiejskich – rady gminy. Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

rada osiedla/dzielnicy – jednostka pomocnicza rady gminy, organ uchwałodawczy. Kompetencje rady osiedla/dzielnicy określa statut, nadany przez radę gminy w formie uchwały.

redukcja szkód (*harm reduction*) – określana jest jako „filozoficznie i pragmatycznie opracowaną strategię ukierunkowaną na to, aby skutki używania środków odurzających były tak bezpieczne, jak tylko jest to sytuacyjnie możliwe”. Obejmuje ona dostarczanie informacji, źródeł, edukacji, umiejętności oraz modyfikowanie postaw, skutkiem których zminimalizowane zostaną negatywne konsekwencje używania środków odurzających tak dla samych użytkowników, jak dla społeczeństwa i dla kultury. Powyższą definicję można doprecyzować, akcentując, iż redukcja szkód jest działaniem w obszarze zdrowia publicznego, ukierunkowanym przede wszystkim na redukcję szkodliwych skutków używania środków psychoaktywnych, a nie na redukcję używania tych środków (Z. B. Gaś, *Redukcja szkód a profilaktyka uzależnień*, „Remedium” 2002, nr 7-8, s. 32).

reintegracja społeczna – w szerszym znaczeniu to wszelkie działania podejmowane w celu usunięcia przeszkód i polegające na zorganizowaniu warunków sprzyjających powrotowi do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym osobom, których partycypacja w tym życiu została przerwana lub zaburzona przez jakieś wydarzenia o charakterze kryzysowym (utrata wolności, domu, pracy).

W węższym sensie oznacza działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej, klubie integracji społecznej lub zatrudnionej u pracodawcy, umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu. Duże znaczenie przypisuje się w tym procesie działaniom o charakterze samopomocowym (Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143).

reintegracja zawodowa – działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej i klubie integracji społecznej zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy (Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143).

W szerszym znaczeniu oznacza podejmowanie wszelkich inicjatyw ułatwiających osobom bezrobotnym powrót na rynek pracy, w tym również ożywienie tego rynku i usprawnienie współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej i służbami zatrudnienia.

rynek pracy chronionej – termin ten określa zakłady pracy osiągające wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz uzyskujące status zakładu pracy chronionej lub zakładu aktywności zawodowej (Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 9.10.1997 Nr 123 poz. 776).

rynek pracy otwarty – rynek, na którym panują zasady konkurencji zarówno w wyborze miejsca pracy przez pracownika, jak i doboru pracownika przez pracodawcę. Rynek ten dopuszcza różne formy umów pomiędzy pracodawcą a pracobiorcą. Przeważają umowy o pracę zawarte zgodnie z Kodeksem Pracy, ale coraz więcej osób świadczy usługi na rzecz pracodawcy na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych. (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

schronisko dla osób bezdomnych – placówka umożliwiająca osobom bezdomnym całonocny, czasowy pobyt w warunkach lokalowych, określonych w odpowiednich przepisach (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 15.06.2002 Nr 75 poz. 690). Zapewnia co najmniej trzy posiłki dziennie, w tym jeden ciepły, pracę socjalną prowadzącą do wyjścia z sytuacji bezdomności. Działa na podstawie ogólnie dostępnego regulaminu.

służby społeczne – to zorganizowane, względnie trwałe oraz wyspecjalizowane zespoły ludzi działające w ścisłym związku lub w ramach pewnych instytucji i organizacji, których zadaniem jest wspomaganie jednostki, rodziny oraz innych grup i zbiorowości w sytuacjach, gdy nie mogą one z powodów subiektywnych lub obiektywnych zaspokoić swoich potrzeb na wystarczającym poziomie lub w zadowalającej formie. Podobną funkcję można również realizować w sposób nieformalny – np. pomoc sąsiedzka, inicjatywy obywatelskie – działając nie tylko na polu pomocy społecznej, ale też między innymi w obszarze edukacji, sportu, zdrowia. W pomocy społecznej służby społeczne to instytucje polityki społecznej, organizacje działające na polu pomocy społecznej tworzące sieć służb społecznych w Polsce. Służby społeczne skupiają kadry w zawodach socjalnych, do których należą między innymi pracownicy socjalni, opiekunowie w domu pomocy, asystenci osób niepełnosprawnych, opiekunki środowiskowe itp. Zadaniem służb społecznych jest świadczenie usług socjalnych na rzecz osób potrzebujących.

społeczna gospodarka rynkowa – takie działania polityki gospodarczej, które nie zagrażają celom o charakterze ogólnospołecznym, takie zabezpieczenia socjalne, aby zmniejszyć ryzyko utraty środków do życia przez obywateli oraz taka polityka społeczna, która w trakcie realizacji celów społecznych dba o wydajność w gospodarce (Konstytucja

Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483, art. 20).

społeczność lokalna – zbiorowość ludzi zamieszkująca wyodrębnione, niewielkie terytorium (gmina, osiedle, wieś, itp.), w której występują silne więzi, wynikające ze wspólnych interesów i potrzeb.

spółdzielnia socjalna – przedmiot ekonomii społecznej działający na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji jej członków. Spółdzielnię socjalną mogą założyć: osoby bezrobotne, bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności, uzależnieni od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego, uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej, chorzy psychicznie, zwalniani z zakładów karnych, uchodźcy realizujący indywidualny program integracji, osoby niepełnosprawne (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, Dz.U. z 5.06.2006 Nr 94 poz. 651).

standardy kwalifikacji zawodowych – normy opisujące kwalifikacje konieczne do wykonywania zadań zawodowych wchodzących w skład zawodu, akceptowane przez przedstawicieli organizacji zawodowych i branżowych, pracodawców, pracobiorców i innych kluczowych partnerów społecznych. W praktyce standardy kwalifikacji zawodowych oznaczają zestaw informacji na temat oczekiwań pracodawców zawartych w kategoriach umiejętności, wiedza, cechy psychofizyczne (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

standard pracy streetworkera – jest określeniem najbardziej pożądanych metod oraz narzędzi pomocnych do realizowania założonych celów pracy ku lepszej pomocy osobom, do których skierowany jest program streetworkingowy.

staż – nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

strategia – ogólny program, określający cele, zadania i rezultaty, ukierunkowany na możliwie pełne wykorzystanie zasobów wewnętrznych dla realizacji założonych celów. Strategia jest dokumentem kompleksowym, długofalowym, zakładającym konieczność trwałych zmian w obszarze, którego dotyczy.

streetworking (skierowany do osób bezdomnych) – praca „na ulicy” to metoda pracy socjalnej, prowadzona przez odpowiednio przygotowanych i przeszkolonych pracowników z osobą bezdomną pozostającą poza systemem pomocy instytucjonalnej, odbywająca się w jej środowisku, na jej zasadach, w jej tempie i w oparciu o plan, który zaakceptowała (*Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*, red. A. Dębska-Cenian, P. Olech, Gdańsk 2008, s. 73). Stanowi przykład metody outreach (patrz też: outreach).

streetworker (pracujący wśród osób bezdomnych) – jest odpowiednio przygotowanym i przeszkolonym pracownikiem, który pracuje metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych.

stypendium – kwota wypłacana z Funduszu Pracy bezrobotnemu lub innej uprawnionej osobie w okresie odbywania szkolenia, przygotowania zawodowego dorosłych, studiów podyplomowych, stażu oraz w okresie nauki w szkole ponadgimnazjalnej albo w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

substancja psychoaktywna – związek, który aktywnie wpływa na procesy umysłowe, np. poznawcze lub nastrój (B. Szukalski, *Kompendium wiedzy o środkach uzależniających*, Warszawa 2005).

superwizja – według klasycznej, szerokiej definicji, superwizja jest metodą administrowania (relacja pracownik – podwładny), edukowania, wpierania oraz konsultowania (relacja współpracownik – współpracownik) pracowników. W rozumieniu pracowników instytucji pomocy społecznej „superwizja jest metodą szkolenia i wzbogacenia kompetencji w zawodach i funkcjach polegających na pracy z ludźmi, w których metodyczne działanie w interakcjach pomiędzy jednostkami jest ważnym aspektem wykonywania zadań zawodowych. Główne zadanie superwizji polega na uczeniu analizy problemów. Superwizja przenika różne podejścia metodyczne i dziedziny zawodowe.” (*Superwizja pracy socjalnej. Zastosowania i dylematy*, red. J. Szmagalski, Warszawa 2004, s.13).

szkolenie – pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia. Szkolenia pomagają uzyskać kwalifikacje dostosowane do potrzeb rynku pracy poprzez przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie (zmianę zawodu), podwyższenie kwalifikacji zawodowych oraz nabycie umiejętności poszukiwania i uzyskania zatrudnienia (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

światlica – placówka pomocy doraźnej zapewniająca osobom bezdomnym tymczasowe schronienie w ciągu dnia. Placówka może wydawać ciepły napój lub posiłek.

terapia uzależnień – zbiór założeń strategicznych, które odnoszą się do rozpoczynania procesu zdrowienia, uznawania własnego uzależnienia, radzenia sobie z nawrotami, rozwijania umiejętności oraz rozwiązywania problemów osobistych (*Psychologia. Podręcznik akademicki*, t. 1, red. J. Strelau, Gdańsk 2002, s. 576).

trening umiejętności zdobywania pracy – szkolenie prowadzone w formie praktycznego ćwiczenia umiejętności autoprezentacji, poszukiwania ofert pracy, pisania dokumentów aplikacyjnych, symulowania rozmowy z pracodawcą. Ćwiczenia te przełamują opór przed nieznanymi sytuacjami i pozwalają lepiej zrozumieć od czego zależy sukces w znalezieniu zatrudnienia.

trening umiejętności życiowych/społecznych – szkolenie prowadzone w formie praktycznego ćwiczenia umiejętności niezbędnych do prowadzenia samodzielnego życia w społeczeństwie. Do podstawowych umiejętności zalicza się dbałość o higienę osobistą, punktualność, sumienność, komunikatywność itp. (www.feantsa.org, 20.05.2010).

ubezpieczenie zdrowotne – ubezpieczenie od ryzyka ponoszenia wydatków w związku z koniecznością korzystania ze świadczeń zdrowotnych.

umiejętności życiowe/społeczne – oznaczają wiedzę, doświadczenie i umiejętności niezbędne do prowadzenia samodzielnego życia (www.feantsa.org, 20.05.2010).

umowa partnerska – umowa zawarta pomiędzy członkami partnerstwa, w której każdy z nich ma równy status, określająca m.in. cel, działania, rezultaty, a także wzajemne prawa i obowiązki. Umowa partnerska jest zazwyczaj związana ze zobowiązaniami prawnymi.

uzależnienie od substancji psychoaktywnych – charakteryzuje się odczuwaniem silnego przymusu lub pragnienia przyjmowania substancji. U osoby uzależnionej zostaje upośledzona zdolność kontroli nad zachowaniami związanymi z przyjmowaniem substancji psychoaktywnej. W wyniku odstawienia lub ograniczenia przyjmowania pojawiają się objawy (fizjologiczne) stanu abstynenckiego, aby ich uniknąć przyjmowanie substancji odbywa się w sposób ciągły. Pojawia się zjawisko tolerancji, czyli konieczności przyjmowania coraz większych dawek w celu osiągnięcia takiego samego efektu. Życie osoby uzależnionej skupione jest wokół działań zmierzających do zdobycia, bądź zaaplikowania środka. Ostatnim kryterium uzależnienia jest kontynuowanie przyjmowania danej substancji pomimo wiedzy na temat szkodliwych następstw tej aktywności. Najważniejszymi komponentami uzależnienia są: uzależnienie psychiczne, fizyczne i społeczne (B. Szukalski, *Kompendium wiedzy o środkach uzależniających*, Warszawa 2005).

wspólnota – grupa ludzi realizująca wspólne zadania, posiadająca wspólne dobro, związana z czymś wspólnym, np. pochodzeniem, interesami. Wspólnota nie jest instytucją pomocy społecznej. Personel dzieli się w nich z uczestnikami odpowiedzialnością i pracą, korzyścią i stratą (*Atlas dobrych praktyk ekonomii społecznej. Stowarzyszenie Emaus: pomóż mi pomagać innym!*, dostęp: www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomia_spoeczna.pl/public/Atlas_dobrych_praktyk/atlas_dobrych_praktyk_nowe/10Atlas_Dobrych_Praktyk_Emaus_vero52009.pdf, 21.05.2010). Wspólnota to miejsce życia i pracy, które gromadzi osoby bez względu na wiek, płeć, w różnych kryzysach życiowych: eksmitowane rodziny, matki samotnie wychowujące dzieci, osoby po zakładach karnych itp. (T. Sadowski, *System wsparcia inicjatyw ekonomii społecznej na przykładzie Partnerstwa Ekonomia* [w:] *System wsparcia inicjatyw ekonomii społecznej na przykładzie Partnerstwa Ekonomia Społeczna w Praktyce*, red. T. Sadowski, Poznań 2008).

współpraca międzysektorowa – forma współpracy pomiędzy podmiotami z różnych sektorów gospodarki (publiczny, prywatny, pozarządowy); współpraca międzysektorowa może stanowić potencjalny czynnik powstania partnerstwa.

wykluczenie społeczne – brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a w szczególności dla osób ubogich (Dokument powołujący Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski).

zaburzenia psychiczne – pojawiający się u człowieka zespół lub wzorzec zachowania albo wzorzec psychologiczny mający znaczenie kliniczne, związany w chwili występowania z dolegliwością (bolesny objaw) lub upośledzeniem (zakłóceniem co najmniej jednego ważnego obszaru funkcjonowania) lub z istotnie zwiększonym ryzykiem śmierci, bólu, inwalidztwa albo ze znaczną utratą swobody działania. Co więcej, zespół ten lub wzorzec nie może być tylko przewidywalną reakcją na określone zdarzenia. Niezależnie od pierwotnej przyczyny musi być aktualnie uważany za przejaw psychologicznej lub biologicznej dysfunkcji dotyczącej zachowania u danego człowieka (H. Sęk, *Wprowadzenie do psychologii klinicznej*, Warszawa 2001).

zakład opiekuńczo-leczniczy – stacjonarny zakład opieki zdrowotnej udzielający całodobowych świadczeń zdrowotnych, które obejmują swoim zakresem pielęgnację i rehabilitację osób niewymagających hospitalizacji oraz zapewnia im produkty lecznicze i materiały medyczne, pomieszczenie i wyżywienie odpowiednie do stanu zdrowia, a także opiekę w czasie organizowanych zajęć kulturalno-rekreacyjnych (Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. z 14.10.1991 Nr 91 poz. 408).

zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy – stacjonarny zakład opieki zdrowotnej udzielający całodobowych świadczeń zdrowotnych, które obejmują swoim zakresem pielęgnację, opiekę i rehabilitację osób nie wymagających hospitalizacji oraz zapewnia im kontynuację leczenia farmakologicznego, pomieszczenie i wyżywienie odpowiednie do stanu zdrowia, a także prowadzi edukację zdrowotną tych osób i członków ich rodzin (Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. z 14.10.1991 Nr 91 poz. 408).

zatrudnienie – wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. W pierwszym przypadku może to być np. umowa o pracę, drugi przypadek dotyczy m.in. urzędników służby cywilnej, celników, żołnierzy zawodowych, itp., trzeci odnosi się do szczególnej formy umowy o pracę stosowanej np. w przypadku osób wykonujących pracę w domu (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

zatrudnienie subsydiowane – zatrudnienie w ramach tzw. prac interwencyjnych lub robót publicznych (Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001).

zatrudnienie wspierane – inaczej zwane socjalnym to forma wsparcia osób, które mają szczególne trudności w wejściu lub powrocie na otwarty rynek pracy. Z tej formy wsparcia mogą skorzystać osoby, które uczęszczały wcześniej przez co najmniej 6 miesięcy na zajęcia CIS lub KIS (Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143).

zdrowie – „zdrowie jest stanem dobrego samopoczucia fizycznego, psychicznego i społecznego, a nie tylko brakiem choroby lub niepełnosprawności” (definicja Światowej Organizacji Zdrowia). „Zdrowie jest zasobem, a nie celem życia; jest wartością pozytywną i jednocześnie środkiem do osiągnięcia lepszej jakości życia” (First International Conference on Health Promotion, *Ottawa Charter for Health Promotion*, Ottawa 1986). „Zdrowie jest również umiejętnością pełnienia ról społecznych, adaptacji do zmian środowiska i radzenia sobie z tymi zmianami” (za: A. Sito, M. Berkowska, *Promocja zdrowia. Rozwój koncepcji* [w:] *Modele ewaluacji w programach promocji zdrowia. Teoria i Praktyka*, red. A. Sito, M. Berkowska, „Medycyna Wieku Rozwojowego” nr 4, październik-grudzień 2000, suplement I). Zgodnie z ujęciem salutogenetycznym (*salutogenic*) przyjmujemy, że zdrowia i choroby nie różnicuje prosta dychotomia na „bycie zdrowym” albo „bycie chorym”. Dystynkcje pomiędzy zdrowiem a chorobą przybierają formę *continuum* i mają wielowymiarowy charakter – odnoszą się do różnych aspektów ludzkiego życia, zgodnie z paradygmatem biopsychospołecznym (A. Antonovsky, *Poczucie koherencji jako determinanta zdrowia* [w:] *Psychologia zdrowia*, red. I. Heszen-Niejodek, H. Sęk, Warszawa 1997).

zespół zależności alkoholowej (ZZA) – stan zmian psychicznych i zwykle także somatycznych, spowodowany używaniem alkoholu, charakteryzujący się określonymi reakcjami behawioralnymi i innymi, które z reguły obejmują skłonność do stałego lub okresowego używania alkoholu w celu doznania jego efektów psychicznych, a czasem także aby uniknąć złego samopoczucia wynikającego z braku alkoholu; może wystąpić wzrost tolerancji (wg klasyfikacji DSM-IV [Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders]).

Stanowisko wobec Definicji oraz Typologii Bezdomności¹

¹ Stanowisko wypracowane przez: 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. Materiał publikowany w roczniku „Forum. O bezdomności bez lęku” (CARITAS Diecezji Kieleckiej, et.al., 2010, s. 175-182).

W Polsce funkcjonuje definicja bezdomności określona w Ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z nią za osobę bezdomną uznaje się:

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 (Dz.U. Nr 64 poz. 593, z 15.04.2004).

Organizacje pozarządowe autorzy niniejszego stanowiska, w celu badania (mierzenia) skali i charakteru zjawiska bezdomności, a w konsekwencji rozwoju polityki społecznej wobec bezdomności sugerują przyjęcie uzupełniającej definicji oraz typologii bezdomności. Proponujemy niniejszą definicję opisową oraz typologię bezdomności, które należy interpretować łącznie wspólnie z definicją ustawową.

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 (A. Przymeński, 1997).

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 (A. Duracz-Walczak, 2001/2002, s. 22).

Placówki dla osób bezdomnych jako miejsca zbiorowego zakwaterowania nie są pomieszczeniami mieszkalnymi. Definicja jednocześnie uwzględnia osoby, które posiadają dostęp do mieszkania, ale nie są w stanie z różnych przyczyn w nich zamieszkiwać.

Pomimo tego, że definicja ta wydaje się wyczerpująca uznano za zasadne rozwiniecie aspektu sfer oddziaływania bezdomności, jakkolwiek jednak nie traktując tej części jako elementu definicji. Bezdomność manifestuje się w kilku przestrzeniach i wymiarach. Można ją zatem postrzegać przez pryzmat określonych sfer, ukazujących problemy i deficyty oraz wymiary funkcjonowania ludzi bezdomnych. Wśród najważniejszych należy wymienić:

1. Sferę psychologiczną: obejmuje poczucie psychicznego dobrostanu, tożsamość, poziom samooceny i kontroli wewnętrznej, sposób reagowania na kryzysy i problemy, poziom umiejętności interpersonalnych, sposób postrzegania odpowiedzialności za pojawienie się własnej bezdomności i wyjście z niej, a także psychologiczne konsekwencje, jakie (długotrwała) bezdomność wywarła na osobie. Obejmuje również problemy

osoby bezdomnej wymagające wsparcia psychologicznego i terapeutycznego (uzależnienia także od pomocy, współuzależnienia, doświadczanie przemocy, itp.). Dotyczy także szeroko rozumianego kontekstu rodzinnego, zwłaszcza poczucia więzi z rodziną, prokreacji i pochodzenia.

2. Sferę zawodową: pole funkcjonowania osoby bezdomnej w kontekście zawodowym, obejmująca takie zagadnienia jak: nawyk pracy, umiejętność otrzymania i utrzymania zatrudnienia, poziom umiejętności i kwalifikacji zawodowych, poziom podejmowanej aktywności o charakterze zawodowym, własną, subiektywnie i obiektywnie postrzeganą atrakcyjność na rynku pracy, a także umiejętność odnalezienia się na otwartym rynku pracy. Dotyczy również barier w podjęciu aktywności zawodowej, wynikających z życia rodzinnego (zwłaszcza rodzicielskiego) oraz umiejętności łączenia roli (często samotnego) rodzica i pracownika.

3. Sferę zdrowotną: odnosi się do kondycji fizycznej osoby bezdomnej. Obejmuje stan zdrowia, stopień uzależnienia – zwłaszcza od środków psychoaktywnych, stopień niepełnosprawności, poziom dbałości o własną sprawność i aktywność fizyczną, ewentualne przeciwwskazania do podjęcia konkretnej aktywności zawodowej oraz umiejętność dbania o stan zdrowia – w zależności od wieku, wskazań lekarskich, warunków życia.

4. Sferę socjalno-bytową: dotyczy socjalnego poziomu życia osoby bezdomnej i jej zabezpieczenia bytowego. Wiąże się z przestrzenią życiową osoby – jednak bardziej związana z „bytem” niż mieszkaniem (czyli pobytom na działkach, w altankach, w miejscach publicznych, w placówkach dla osób bezdomnych itp.). Dotyczy posiadanego przez osobę bezdomną poziomu ekonomicznej niezależności oraz zabezpieczenia finansowego, obejmującego wysokość regularnie otrzymywanego dochodu, zasiłków, zakresu i formy otrzymywanej pomocy – także z Ośrodków Pomocy Społecznej. Wiąże się z sytuacją prawną osoby (karalność, zadłużenia alimentacyjne, ciężące na osobie kary pozbawienia wolności, niewyjaśniony stan cywilny czy praw rodzicielskich, brak przysługującego prawa do lokalu).

5. Sferę mieszkaniową: odnosi się do wszelkich aspektów życia osoby bezdomnej w mieszkaniu (treningowym, wspieranym, socjalnym, komunalnym) – zarówno w wymiarze prawnym, ekonomicznym czy psychologicznym. Dotyczy umiejętności samodzielnego dbania o przestrzeń życiową i utrzymania mieszkania, życia w nim, racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi, umiejętności nawiązania relacji społecznych. Odnosi się także do pojęcia przysługującego osobie prawa do lokalu.

6. Sferę społeczną: obszar obejmujący funkcjonowanie osoby bezdomnej w szerszej grupie społecznej oraz w całym społeczeństwie. Dotyczy poziomu zintegrowania i identyfikowania się ze społeczeństwem przy jednoczesnym zerwaniu więzi ze środowiskiem osób bezdomnych, poczucia przynależności do większych i mniejszych grup społecznych. Dotyczy także przejawiania zachowań społecznie aprobowanych, umiejętności funkcjonowania w grupach oraz w społeczeństwie, a także stopnia podejmowanych aktywności życiowych również o wymiarze społecznym i obywatelskim oraz umiejętności twórczego spędzania czasu wolnego (A. Dębska-Cenian, 2008).

Niżej prezentujemy całościową oryginalną typologię źródłową ETHOS (Europejska Typologię Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego). ETHOS przygotowany został jako rama do tworzenia narodowych definicji i typologii bezdomności. Definicje

i typologie należy rozumieć jako całość wzajemnie się uzupełniającą. Za fenomen bezdomności uznano (zgodnie z zaprezentowanymi powyżej typologiami) kategorie ETHOS od 1 do 7 za wyjątkiem 6.3, zjawisko wykluczenia mieszkaniowego to kategorie 6.3 oraz od 8 do 10 (za wyjątkiem 8.1) oraz 12 i 13. Kategorie 8.1 i 11 trudno umiejscowić według realiów polskich, w zależności od indywidualnej sytuacji administracyjnej, społecznej i prawnej, warunków i standardów zakwaterowania, można je uznać za sytuację bezdomności bądź wykluczenia mieszkaniowego.

Tabela nr 1. Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS 2008 (FEANSTA, b.d.)

Kategoria koncepcyjna	Kategoria operacyjna		Kategoria życiowa		Definicja generalna
Bez dachu nad głową BEZDACHOWOŚĆ	1	osoby mieszkające w przestrzeni publicznej - „śpiący pod chmurką”	1.1	publiczna lub zewnętrzna przestrzeń	życie na ulicy lub w miejscach publicznych, bez schronienia, które może zostać uznane za pomieszczenie mieszkalne
	2	osoby w zakwaterowaniu awaryjnym/interwencyjnym	2.1	noclegownie	ludzie bez stałego miejsca zamieszkania, korzystający z placówek oferujących nocleg, placówki bez pośredniego i łatwego dostępu (niskoprogowe)
Bez miejsca zamieszkania BEZ-MIESZKANIOWOŚĆ	3	osoby w placówkach dla bezdomnych	3.1	schronisko dla bezdomnych	gdzie z założenia czas zamieszkiwania powinien być krótki
			3.2	zakwaterowanie tymczasowe	
			3.3	przejściowe zakwaterowanie wspierane	
	4	osoby w schroniskach dla kobiet	4.1	zakwaterowanie w schronisku dla kobiet	ludzie zakwaterowani z powodu doświadczania przemocy w rodzinie (głównie kobiety), gdzie pobyt z założenia powinien być krótkoterminowy
	5	osoby w zakwaterowaniu dla imigrantów	5.1	tymczasowe zakwaterowanie/ ośrodki recepcyjne	recepcyjne lub krótkotrwałe zakwaterowanie z powodu imigracji lub uchodźstwa
5.2			zakwaterowanie dla migrujących pracowników		

	6	osoby opuszczające instytucje	6.1	instytucje penitencjarne/ karne	brak dostępu do mieszkania przed zwolnieniem z instytucji	
			6.2	instytucje medyczne	pozostawanie dłużej niż potrzeba ze względu na brak mieszkania	
			6.3	instytucje/domy dla dzieci	bez zidentyfikowanego mieszkania (np. przed zbliżającymi się 18 urodzinami)	
	7	osoby otrzymujące stałe, długoterminowe wsparcie ze względu na bezdomność	7.1	opieka nad starszymi ludźmi bezdomnymi	długoterminowe zakwaterowanie z opieką i pomocą dla ludzi kiedyś bezdomnych (zazwyczaj pobyt dłuższy niż rok)	
			7.2	wspierane mieszkalnictwo dla uprzednio bezdomnych ludzi		
	Niezabezpieczone mieszkanie	8	osoby żyjące w niezabezpieczonym (niepewnym) mieszkaniu	8.1	tymczasowo u rodziny lub przyjaciół	życie w konwencjonalnym mieszkaniu, ale nie w swoim stałym miejscu zamieszkania z powodu braku domu
8.2				wynajmujący nielegalnie	zajmowanie mieszkania bez legalnej/ważnej umowy najmu lub nielegalne zajmowanie mieszkania	
8.3				nielegalne zajmowanie ziemi	zajmowanie ziemi bezprawnie	
9		osoby zagrożone eksmisją	9.1	z orzeczoną eksmisją	kiedy nakaz eksmisji jest wdrażany (nakaz eksmisji został wydany)	
			9.2	nakaz zwrotu mienia	kiedy właściciel/kredytor ma prawo przejęcia własności	
10		osoby zagrożone przemocą	10.1	incydenty rejestrowane przez policję/straż miejską	gdy policja podejmuje akcję, by zagwarantować bezpieczeństwo ofiar przemocy w rodzinie	
Nieodpowiednie/ Nieadekwatne zakwaterowanie		11	osoby żyjące w tymczasowych/ niekonwencjonalnych/nietrwałych konstrukcjach (strukturach)	11.1	mobilne domy	nieprzeznaczone jako stałe miejsca zamieszkiwania
				11.2	niekonwencjonalne budynki	prowizoryczne schronienie, szałas, szopa lub inna konstrukcja

			11.3	tymczasowe konstrukcje	nie w pełni stałe/trwałe struktury budy, chaty lub domki letniskowe
	12	osoby mieszkające w lokalach substandardowych	12.1	zajmowanie mieszkania nieodpowiedniego do zamieszkiwania/niespełniającego standardów mieszkaniowych	nienadające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego lub przepisów budowlanych
	13	osoby mieszkające w warunkach przeludnienia	13.1	najwyższa krajowa norma przeludnienia	zdefiniowane jako przekroczenie krajowych standardów przeludnienia lub pomieszczeń użytkowych lub metrażu na osobę

Uwaga: Pobyt krótkoterminowy jest normalnie zdefiniowany jako krótszy niż jeden rok; pobyt długoterminowy jest określony jako dłuższy niż rok. Definicja ta jest kompatybilna z definicjami do Spisów Powszechnych rekomendowanych przez UNECE/EUROSTAT (raport, 2006).

Tabela nr 2 prezentuje *Polską typologię bezdomności*, będącą operacjonalizacją definicji powyżej przedstawionych. Trudno bowiem wprost wykorzystać przedstawione definicje do określania skali zjawiska czy jego charakteru, większość z nich wymaga do tych celów operacjonalizacji na konkretne kategorie. Typologia niniejsza może być wykorzystywana jako materiał pomocniczy przy realizacji badań nad bezdomnością. W materiale zrezygnowano z prezentacji kategorii dotyczących wykluczenia mieszkaniowego (bezdomność *sensu largo*), ograniczając się do zjawiska samej bezdomności (*sensu stricto*). Do opracowania wykorzystano *Europejską Typologię Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS* wypracowaną i upowszechnianą przez FEANT-SA. Zgodnie z zaleceniami tej organizacji od danego kraju zależy dokładne zdefiniowanie typologii związanych z bezdomnością, a także odrębnie zdefiniowanie wykluczenia mieszkaniowego. Definicję i typologię należy rozumieć jako całość wzajemnie się uzupełniającą. Zachowano numerację kategorii zgodną z ETHOS.

Polskie organizacje zajmujące się problematyką bezdomności wymienione powyżej jednocześnie identyfikują zjawisko wykluczenia mieszkaniowego jako sytuację bezpośredniego zagrożenia bezdomnością, jakkolwiek trudne te sytuacje utożsamiać z bezdomnością. Tabela nr 3 prezentuje kategorie zaczerpnięte także z ETHOS, prezentujące zjawisko wykluczenia mieszkaniowe (zagrożenie bezdomnością) w Polsce. Do tej typologii nie mają zastosowania definicja ustawowa i opisowa odnoszące się do bezdomności.

Tabela nr 2 Polska Typologia Bezdomności na podstawie Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS 2008 (FEANSTA, b.d.)

Kategoria koncepcyjna	Kategoria operacyjna	Kategoria życiowa	Definicja generalna	Kategorie polskie ¹	
Bez dachu nad głową BEZDACHOWOŚĆ	1	1.1	publiczna lub zewnętrzna przestrzeń	życie na ulicy lub w miejscach publicznych, bez schronienia, które może zostać uznane za pomieszczenie mieszkalne	dworce kolejowe i autobusowe oraz ich okolice, kanały i węzły ciepownicze, ulice, plaże, bunkry, lasy i parki, miejsca na cmentarzach, centra handlowe, parkingi, opuszczone samochody, klatki schodowe, zsypy, piwnice, strychy
	2	2.1	noclegownie	ludzie bez stałego miejsca zamieszkania, korzystający z placówek oferujących nocleg, placówki bezpośredniego i łatwego dostępu (niskoprogowe)	ogrzewalnie, noclegownie, przebywanie w placówce i/lub z koniecznością spędzenia kilku godzin w ciągu dnia w miejscach publicznych, placówki bezpośredniego dostępu np. garkuchnie, punkty pomocy medycznej
Bez miejsca zamieszkania BEZMIESZKANIOWOŚĆ	3	3.1	schronisko dla bezdomnych	gdzie z założenia czas zamieszkiwania powinien być krótki	schronisko krótkiego pobytu, zakwaterowanie tymczasowe (bez określonego czasu pobytu), zakwaterowanie tymczasowe (z określonym czasem pobytu), zakwaterowanie tymczasowe (dłuższy pobyt), mieszkanie wspierane, treningowe, kontraktowe, chronione
		3.2	zakwaterowanie tymczasowe		
		3.3	przejściowe zakwaterowanie wspierane		
	4	4.1	zakwaterowanie w schronisku dla kobiet	ludzie zakwaterowani z powodu doświadczenia przemocy w rodzinie (głównie kobiety), gdzie pobyt z założenia powinien być krótkoterminowy	zakwaterowanie w schronisku lub hostelu, wspierane mieszkalnictwo, centra interwencji kryzysowej, specjalistyczne ośrodki wsparcia, domy samotnej matki
	5	5.1	tymczasowe zakwaterowanie/ośrodki recepcyjne	recepcyjne lub krótkotrwałe zakwaterowanie z powodu imigracji lub uchodźstwa	zakwaterowanie dla repatriantów, placówki dla uchodźców
5.2		zakwaterowanie dla migrujących pracowników			

1. Kategoria stworzona i dodana przez polskie organizacje.

	6	osoby opuszczające instytucje	6.1	instytucje penitencjarne /karne	brak dostępu do mieszkania przed zwolnieniem z instytucji	zakłady karne, areszty (6 miesięcy do planowanego zwolnienia), szpitale, szpitale psychiatryczne, placówki leczenia odwykowego,
			6.2	instytucje medyczne	pozostawanie dłużej niż potrzeba ze względu na brak mieszkania	zakłady opiekuńczo-lecznicze, zakłady opiekuńczo-pielęgnacyjne
	7	osoby otrzymujące stałe, długoterminowe wsparcie ze względu na bezdomność	7.1	opieka nad starszymi ludźmi bezdomnymi	długoterminowe zakwaterowanie z opieką i pomocą dla ludzi kiedyś bezdomnych (zazwyczaj pobyt dłuższy niż rok)	domy dla bezdomnych, domy socjalne, hostele, domy opieki dla bezdomnych
			7.2	wspierane mieszkalnictwo dla uprzednio bezdomnych ludzi		mieszkania socjalne, wspierane, mieszkania chronione, treningowe, kontraktowe, mieszkania wynajmowane a wspierane z tytułu bezdomności, wspólnoty mieszkańców – np. prowadzone przez EMAUS czy BARKĘ
Niezabezpieczone mieszkanie	8	osoby żyjące w niezabezpieczonym (niepewnym) mieszkaniu	8.1	tymczasowo u rodziny lub przyjaciół	życie w konwencjonalnym mieszkaniu, ale nie w swoim stałym miejscu zamieszkania z powodu braku domu	w szczególności meliny i mieszkania, w których ludzie przebywają tymczasowo, doświadczając jednocześnie bezdomności w rozumieniu definicji opisowej
Nieodpowiednie/ Nieadekwatne zakwaterowanie	11	osoby żyjące w tymczasowych/niekonwencjonalnych/nietrwałych konstrukcjach (strukturach)	11.1	mobilne domy	nieprzeznaczone jako stałe miejsca zamieszkiwania	konstrukcje tymczasowe, domy na kółkach/przyczepy kempingowe (nie będące zakwaterowaniem wakacyjnym), nielegalne zajmowanie przestrzeni (np. Romowie, włóczędzy)
			11.2	niekonwencjonalne budynki	prowizoryczne schronienie, szałas, szopa lub inna konstrukcja	szopy, szałas, ziemianki lub inne konstrukcje własne
			11.3	tymczasowe konstrukcje	nie w pełni stałe/trwałe struktury budy, chaty lub domki letniskowe	tereny ogródków działkowych, domki letniskowe, garaże, przyczepy kempingowe, pustostany, budynki do rozbioru

Uwaga: Pobyt krótkoterminowy jest normalnie zdefiniowany jako krótszy niż jeden rok; pobyt długoterminowy jest określony jako dłuższy niż rok.

Definicja ta jest kompatybilna z definicjami do Spisów Powszechnych rekomendowanych przez UNECE/EUROSTAT (raport 2006).

Tabela nr 3 Polska Typologia Wykluczenia Mieszkaniowego na podstawie Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS 2008 (FEANSTA, b.d.)

Kategoria koncepcyjna	Kategoria operacyjna	Kategoria życiowa	Definicja generalna	Kategorie polskie ²
Bez miejsca zamieszkania BEZMIESZKANIOWOŚĆ	6 osoby opuszczające instytucje	6.3 instytucje/ domy dla dzieci	bez zidentyfikowanego mieszkania (np. przed zbliżającymi się 18 urodzinami)	placówki opiekuńczo-wychowawcze
Niezabezpieczone mieszkanie	8 osoby żyjące w niezabezpieczonym (niepewnym) mieszkaniu	8.1 tymczasowo z rodziną/ przyjaciółmi	życie w konwencjonalnym mieszkaniu, ale nie w swoim stałym miejscu zamieszkania z powodu braku domu	zamieszkujący czasowo u rodziny lub przyjaciół (nie z wyboru)
		8.2 bez legalnej umowy najmu	zajmowanie mieszkania bez legalnej/ważnej umowy najmu lub nielegalne zajmowanie mieszkania	zamieszkiwanie w pomieszczeniu z niestandardową umową najmu lub podnajmu (z wyłączeniem squattingu)
		8.3 nielegalne zajmowanie ziemi	zajmowanie ziemi bezprawnie	
	9 osoby zagrożone eksmisją	9.1 z orzeczoną eksmisją	kiedy nakaz eksmisji jest wdrażany (nakaz eksmisji został wydany)	zasądzona eksmisja
		9.2 nakaz zwrotu mienia	kiedy właściciel/kredytodawca ma prawo przejęcia własności	
	10 osoby zagrożone przemocą	10.1 incydenty rejestrowane przez policję/straż miejską	gdy policja podejmuje akcję, by zagwarantować bezpieczeństwo ofiar przemocy w rodzinie	mieszkający pod groźbą przemocy ze strony partnera lub członka rodziny
Nieodpowiednie/ Nieadekwatne zakwaterowanie	11 osoby żyjące w tymczasowych/niekonwencjonalnych/nietrwałych konstrukcjach (strukturach)	11.1 mobilne domy	nieprzeznaczone jako zwykłe miejsca zamieszkiwania	konstrukcje tymczasowe, domy na kółkach/przyczepy kempingowe (nie będące zakwaterowaniem wakacyjnym), nielegalne zajmowanie przestrzeni (np. Romowie, włóczędzy)

2. Kategoria stworzona i dodana przez polskie organizacje.

		11.2	niekonwencjonalne budynki	prowizoryczne schronienie	szopy, szałas, ziemianki lub inne konstrukcje własne
		11.3	tymczasowe konstrukcje	nie w pełni stałe/ trwałe struktury struktury, chaty lub kajuty	tereny ogródków działkowych, domki letniskowe, garaże, przyczepy kempingowe, pustostany, budynki do rozbiórki
12	osoby mieszkające w lokalach substandardowych	12.1	zajmowanie mieszkania nieodpowiedniego do zamieszkiwania/niespełniającego standardów mieszkaniowych	nienadające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego lub przepisów budowlanych	mieszkania substandardowe
13	osoby mieszkające w warunkach przeludnienia	13.1	najwyższa krajowa norma przeludnienia	zdefiniowane jako przekroczenie krajowych standardów przeludnienia lub pomieszczeń użytkowych lub metrażu na osobę	mieszkania przeludnione, osoby zamieszkujące poniżej krajowej normy skrajnego przeludnienia

Uwaga: Pobyt krótkoterminowy jest normalnie zdefiniowany jako krótszy niż jeden rok; pobyt długoterminowy jest określony jako dłuższy niż rok.

Definicja ta jest kompatybilna z definicjami do Spisów Powszechnych rekomendowanych przez UNECE/EUROSTAT (raport, 2006).

Bibliografia:

- 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”, 2010. *Stanowisko wobec definicji oraz typologii bezdomności*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębska-Cenian A., 2008. *Sfery oddziaływania jako odpowiedź na wyzwania społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych*, W: A. Dębska-Cenian P. Olech, *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*. Gdańsk.
- Duracz-Walczak A., 2001/2002. *O ujednoczenie pojęć dotyczących bezdomności w Polsce*, W: *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*. red. A. Duracz-Walczak. Warszawa-Gdańsk.
- Dz. U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej.
- FEANSTA, b.d. *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniego ETHOS*. tłum. P. Olech. J. Wygnańska. www.feantsa.org/files/fresh_start/Toolkits/Ethos/Leaflet/PL.pdf, dostęp: 20.09.2009.
- Przymeński A., 1997. *Bezdomność – społeczno-ekonomiczne uwarunkowania zjawiska na przykładzie Poznania*. „Praca Socjalna” nr 3.

Raport grupy eksperckiej ds. Streetworkingu

Wstęp

W ciągu ostatnich kilkunastu lat, począwszy od lat 90. XX wieku, zainteresowanie bezdomnością zdaje się wyraźnie rosnać. Można powiedzieć, że problem ten, dotychczas włożony pomiędzy różnorodne problemy społeczne (ubóstwo, bezrobocie, przemoc w rodzinie, niepełnosprawność, uzależnienia), przeżywa dziś swój naukowy oraz pozanaukowy renesans. Zainteresowanie to jest widoczne nie tylko w licznie powstających publikacjach naukowych, ścieżkach nauczania akademickiego czy toczących się debatach społecznych, ale również znajduje swoje miejsce w różnorodnych działaniach i dokumentach formalnych przyjmowanych i uchwalanych na poziomie gminnym, powiatowym czy ogólnokrajowym.

O poważnym traktowaniu problemu bezdomności świadczyć może również fakt, że osoby odpowiedzialne za szeroko rozumianą politykę społeczną (nie tylko pomoc społeczną) coraz częściej zajmują się problemem bezdomności nie tylko pod kątem interwencji, ale również prewencji i reintegracji zawodowej i społecznej.

Wielość publikacji z zakresu różnych dziedzin naukowych (nie tylko z nauk społecznych), różnorodność definicji, typologii bezdomności oraz form wsparcia osób bezdomnych bez wątpienia świadczy o tym, że problem bezdomności jest problemem wewnątrznie złożonym, wymagającym interdyscyplinarnego podejścia. Można również powiedzieć, że bezdomność jest zjawiskiem dynamicznie zmieniającym się, a uchwycenie kierunków tychże zmian, wskazanie najważniejszych trendów, innymi słowy – profesjonalny monitoring zjawiska bezdomności – staje się nie lada wyzwaniem dla szeroko pojętego środowiska akademickiego oraz grona praktyków. Wewnętrzna złożoność interesującego nas problemu, jego regionalna specyfika, jak również interdyscyplinarność i dynamizm zjawiska każe zastanowić się nie tylko nad formami wsparcia interwencyjnego osób doświadczających bezdomności, ale przede wszystkim nad możliwościami realnego ograniczenia skali bezdomności i złagodzenia jej skutków. Należy podkreślić, że dotychczas rozpowszechnione na gruncie polskim narzędzia pracy socjalnej coraz częściej stają się dalece niewystarczające w niesieniu skutecznej pomocy osobom wykluczonym społecznie, uwidacznia się pilna potrzeba stosowania nowych form i metod wsparcia osób bezdomnych oraz zagrożonych bezdomnością. Jedną z tych nowoczesnych na gruncie Polskim metod pracy socjalnej z osobami doświadczającymi bezdomności jest metoda streetworkingu.

W sensie etymologicznym streetworking jest „pracą prowadzoną na ulicy” i w takim ujęciu należy rozpatrywać go jako jeden z przykładów metody outreach (wyjście, sięganie poza, do). Innymi słowy streetworking to forma pracy socjalnej, prowadzona przez odpowiednio przygotowanych i przeszkolonych pracowników z osobą bezdomną pozostającą poza systemem pomocy instytucjonalnej, odbywająca się w jej środowisku, na jej zasadach, w jej tempie i w oparciu o plan, który zaakceptowała

(Dębska-Cenian A., Olech P., 2008. s. 73). Jako metoda pracy socjalnej streetworking został wprowadzony w Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie lat 20. XX wieku. Pierwsi streetworkerzy, czyli terenowi pracownicy socjalni, ułatwiali młodym, potencjalnym przestępcom przystosowanie się do życia w społeczeństwie. W latach 50. i 60. XX w. streetworkerzy działali już także wśród osób uzależnionych od środków psychoaktywnych. Na przełomie lat 60. i 70. XX w. streetworkerzy wyszli na ulice Europy. Od kilkunastu lat streetworking jest wprowadzany w Polsce. Na początku prowadzony był przede wszystkim przez organizacje pozarządowe, ale ostatnio też realizowany jest przez samorządy. Działania streetworkerów są skierowane do różnych grup odbiorców: dzieci, młodzieży, osób prostytuujących się, osób bezdomnych oraz uzależnionych.

Poniższa diagnoza stanu streetworkingu prowadzonego z osobami bezdomnymi w Polsce, wypracowana przez grupę ekspertów pracujących w ramach projektu 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług pomocy i integracji społecznej” zadanie nr 4 – w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi, w tym opracowania modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”, powstała w toku żarliwych dyskusji, debat, comiesięcznych spotkań grupy. Można powiedzieć, że zawarte w niej treści są próbą kompromisu pomiędzy różnymi założeniami teoretycznymi, metodologiami, własnymi doświadczeniami członków grupy eksperckiej oraz doświadczeniami organizacji realizujących projekt. Spisany dokument odpowiada z jednej strony na odczuwalny deficyt opracowań w tym zakresie, z drugiej zaś pozwala na wypracowanie rekomendacji niezbędnych do stworzenia modelu pracy socjalnej metodą streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych w przyszłości.

Przyglądając się strukturze wypracowanej diagnozy można powiedzieć, że składa się ona z kilku głównych części. W pierwszej z nich, poza wstępem oraz słowniczkiem zawierającym kluczowe pojęcia i terminy dla opisu metody streetworkingu, zostały określone cele główne i szczegółowe powstałego dokumentu. Kolejne części to ramy systemowe i prawne, katalog usług oraz analiza deficytów i zasobów. Została również omówiona baza szkoleniowa i został przedstawiony przegląd streetworkingu w Unii Europejskiej. Warto we wstępie wskazać, że poszczególne części diagnozy wzbogacone zostały wynikami badań, przeprowadzonymi w ponad pięciuset polskich gminach (605 instytucji/organizacji). Głównym celem realizowanych badań było określenie, jak bardzo powszechną metodą pracy z osobami bezdomnymi jest metoda streetworkingu. Zebrane w toku procesu badawczego dane z jednej strony ukazują zapotrzebowanie gmin na pracę metodą streetworkingu w Polsce, z drugiej zaś określają katalog usług streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych w Polsce, opisują jego metodologię, określając jego mocne i słabe strony. Całość rozważań zawartych w diagnozie skoncentrowana została na wypracowaniu rekomendacji w zakresie streetworkingu prowadzonego wśród osób bezdomnych, które stanowiąc będą swoistą podstawę do kolejnej fazy projektu – fazy modelu.

1. Cele raportu

Celem głównym diagnozy jest określenie stanu zaawansowania pracy metodą streetworkingu prowadzonego z osobami bezdomnymi jako swoistej metody pracy socjalnej w Polsce. Do celów szczegółowych zaliczyć można:

- Ukazanie polskich umocowań prawnych w zakresie pracy metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi: analiza istniejących aktów prawnych, ich zastosowania, różnic w wykonywaniu pracy metodą streetworkingu w administracji publicznej i w organizacjach pozarządowych.
- Przedstawienie katalogu usług w zakresie pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych: przegląd i analiza polskich dobrych praktyk w zakresie streetworkingu, realizacja badania usług w zakresie streetworkingu wśród organizacji go prowadzących.
- Przedstawienie stanu zaawansowania pracy metodą streetworkingu w krajach europejskich: próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy metodą streetworkingu można pracować z każdą grupą zagrożoną szeroko rozumianym wykluczeniem społecznym, jak również z każdą grupą takowego wykluczenia doświadczającego.
- Ukazanie streetworkingu jako metody pracy socjalnej w aspekcie prewencji, interwencji oraz integracji: streetworking bardzo często kojarzony jest jedynie z interwencyjnym wymiarem pracy z osobami bezdomnymi. Podjęta zostanie próba ukazania, iż interesująca nas metoda pracy może mieć zastosowanie w aspekcie prewencji, jak i integracji (streetworking jako metoda pracy inicjująca i wspomagająca proces reintegracji zawodowej i społecznej osoby bezdomnej). Dalsza część ma udzielić odpowiedzi na pytanie, na ile obecnie funkcjonujące programy wsparcia osób bezdomnych w zakresie streetworkingu zawierają komponenty prewencji, interwencji oraz integracji oraz jak wiele potrzeb osób bezdomnych oraz zagrożonych bezdomnością może zaspokajać praca metodą streetworkingu.
- Określenie bazy usług szkoleniowych dla streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi: przedstawienie obecnego stanu w zakresie usług szkoleniowych, dokonanie przeglądu istniejących form szkoleniowych dla streetworkerów pracujących wśród osób bezdomnych, opisanie celów i korzyści szkoleń w zakresie streetworkingu. Ważnym punktem rozważań będzie ukazanie deficytów i zasobów w zakresie istniejącej bazy szkoleniowej dla streetworkerów pracujących wśród osób bezdomnych.
- Analiza zasobów i deficytów w zakresie streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych: ukazanie najważniejszych szans i zagrożeń pracy metodą streetworkingu w Polsce w oparciu o 6 wymiarów (psychologiczny, zawodowy, zdrowotny, socjalno-bytowy, mieszkaniowy, społeczny). Wskazanie luk w systemie, jak również w programach lokalnych.
- Opracowanie rekomendacji w zakresie pracy metodą streetworkingu prowadzonego z osobami bezdomnymi: prawnych, systemowych, szkoleniowych, programowych. Będą one punktem wyjścia do fazy modelu realizowanego projektu.

2. Umocowania prawne w zakresie pracy metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi

By kompleksowo mówić o pracy metodą streetworkingu, zasadnym wydaje się, aby punktem wyjścia do takich rozważań była analiza umocowań prawnych. Wysoką profesjonalizację świadczenia np. pracy socjalnej zapewniają stosowne zapisy ustawowe, określające z jednej strony minimum kompetencji osób ją świadczących (pracowników socjalnych), z drugiej zapewniające im pakiet usług, jakie w ramach tej pracy mogą świadczyć, by udzielać pomocy w sposób maksymalnie zindywidualizowany, adekwatny do rzeczywistych potrzeb klienta. Próba odnalezienia analogicznych zapisów regulujących

działalność zawodową osób pracujących metodą streetworkingu okazała się niezwykle trudna, a wręcz niemożliwa. Wynika to z faktu, iż zarówno praca metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych, jak i zawód streetworkera nie są oficjalnie nigdzie zdefiniowane. Powszechnie w użyciu funkcjonuje wiele projektujących definicji. Status prawny streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi, opiera się nieoficjalnie na regulacjach prawnych dotyczących zawodu pracownika socjalnego (w ramach ustawy o pomocy społecznej), jest także warunkowany ramami projektowymi – programów realizowanych na szczeblach m.in. rządowym, wojewódzkim i gminnym. Szczególną uwagę należy tu zwrócić na wspierający działania streetworkerskie charakter jednego z komponentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Poddziałania 7.1.1 oraz 7.2.1 jako jedno z finansowanych z funduszy POKL działań z obszaru aktywizacji społecznej i zawodowej wskazują rozwój nowych form i metod wsparcia indywidualnego i środowiskowego na rzecz integracji zawodowej i społecznej, w tym np. właśnie streetworking.

Zebrać materiał do niniejszej diagnozy było trudne, gdyż instytucje zatrudniające osoby pracujące metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych, ze względu na brak ujednoliconych regulacji i standardów pracy, radzą sobie na różne sposoby. Diagnoza wykazała, że streetworkerzy najczęściej zatrudnieni są na dwóch dominujących stanowiskach: pracownik socjalny oraz streetworker. Zatrudniani są także na stanowiskach takich jak: ratownik, wolontariusz, streetworker-wolontariusz, pracownik terenowy, pracownik socjalny ds. bezdomnych, pracownik uliczny, starszy opiekun, zleceńbiorca, dzielnicowy, outreach-worker oraz wychowawca.

Status prawny streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi regulowany jest obowiązującymi aktami prawnymi (które wprost nie odnoszą się do pracy metodą streetworkingu), jednak najczęściej uzależniony jest od regulacji znajdujących się w zapisach gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych i wojewódzkich strategiach rozwoju województw. W przypadku braku takowych zapisów status prawny osób pracujących metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi znajduje oparcie w lokalnych programach rozwiązywania problemów bezdomności, w umowach z urzędami miasta, porozumieniach wolontariackich, jak również porozumieniach międzyinstytucjonalnych. Należy zauważyć, iż niepokojące są sytuacje, w których status osoby pracującej metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi nie ma oparcia w żadnym dokumencie i jest bezpośrednio uzależniony od autorskich programów organizacji/institucji zatrudniających.

Osobnym obszarem regulacji pracy metodą streetworkingu, nawiązującym niejako do trendów tworzenia wyżej wymienionych „programów autorskich”, jest praca oparta o wypracowane i spisane standardy pracy. Zasadność ich tworzenia, jak i ich duży walor metodyczny, pokazuje przykład województwa pomorskiego. Opracowany i wdrożony w ramach realizacji programu „Agenda Bezdomności – Standard Aktywnego Powrotu na Rynek Pracy” przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności standard streetworkingu, uzupełniony *e-przewodnikiem streetworkingu*, stał się standardem regulującym pracę streetworkerów bezdomności nie tylko w organizacji liderującej w projekcie (Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie), ale przyjętym i wdrożonym przez inne podmioty z terenu województwa pomorskiego pracujące tą metodą, zarówno pozarządowe (Stowarzyszenie „Horyzont”), jak i publiczne (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Słupsku).

Tabela nr 1. Diagnoza statusu prawnego streetworkera pracującego wśród osób bezdomnych

Obszary	Streetworker w administracji publicznej	Streetworker w organizacji pozarządowej
<p>Zróżnicowanie statusu prawnego Oprócz przepisów zawartych w ustawie o pomocy społecznej, status prawny streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi, określają inne akty ustawowe, wykonawcze, statuty i regulaminy. Regulacje są bezpośrednio związane z formą i charakterem zatrudnienia osoby pracującej metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych.</p>	<p>Status osoby pracującej metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych (oprócz regulacji wynikających z kodeksu pracy i kodeksu cywilnego) określa m.in. ustawa o pracownikach samorządowych, o służbie cywilnej oraz o pracownikach państwowych. Jeżeli streetworkerem pracującym z osobami bezdomnymi jest pracownik socjalny zatrudniony w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, to dotyczą go również wprost regulacje określone w ustawie o pomocy społecznej (Dz.U. z 18.12.2008 Nr 223 poz. 1458; Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593; Dz.U. z 23.12.2008 Nr 227 poz. 1505; Dz.U. z 8.10.1982 Nr 31 poz. 214).</p>	<p>Status prawny osoby pracującej metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych, reguluje kodeks pracy oraz kodeks cywilny, a także w niepełnym zakresie ustawa o pomocy społecznej (Dz.U. z 5.07.1974 Nr 24 poz. 141; Dz.U. z 18.05.1964 Nr 16 poz. 93; Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593). Najczęściej jednak aktem warunkującym status prawny osoby pracującej metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych są ramy programowe, wyznaczone przez jednostkę finansującą.</p>
<p>Szczególne uprawnienia</p>	<p>Praca streetworkerów może być oparta o wypracowane i/lub przyjęte standardy.</p> <p>Streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi obejmują gwarancje związane z wynagrodzeniem określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 4.08.2005 Nr 146 poz. 1222) oraz rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. z 4.08.2005 Nr 146 poz. 1223). Nadto dodatki do wynagrodzenia na przykład: funkcyjny, służbowy, za wieloletnią pracę, nagrody jubileuszowe, odprawy przy przechodzeniu na rentę inwalidzką lub emeryturę, nagrody za wybitne nowatorskie rozwiązania w działaniach (Dz.U. z 4.08.2005 Nr 146 poz. 1222; Dz.U. z 4.08.2005 Nr 146 poz. 1223; Dz.U. z 29.04.2005 Nr 74 poz. 658). Dodatkowy urlop wypoczynkowy, dodatek do pracy w określonej wysokości, możliwość ubiegania się o min. 50% zwrot kosztów za szkolenia dotyczące specjalizacji zawodowej, zwrot kosztów przejazdu (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593).</p>	<p>W zależności od zapisów dokumentów projektowych i umowy z pracodawcą.</p>

Szczególne obowiązki	<p>Dbłość o wykonanie zadań publicznych, środki publiczne z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli; przestrzeganie prawa; sumienne, sprawne i bezstronne wykonywanie zadań; zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej; informowanie organów, instytucji i osób fizycznych; przekazywanie dokumentów; zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach ze współpracownikami i obywatelami; zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim; starannego i sumiennego wykonywania poleceń służbowych; przestrzegania ustalonego czasu pracy; niepodejmowania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami, mogłyby wywołać podejrzenie o jego stronniczość lub bezinteresowność; informowania o swej sytuacji rodzinnej, by uniknąć powiązań w miejscu pracy (Dz.U. z 18.12.2008 Nr 223 poz. 1458, Art. 15 ust. 2). Nadto zachowania poufności informacji uzyskanych w trakcie pracy i zasad pełnego informowania osób korzystających z pomocy osoby pracującej metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych; kierowania się zasadą dobra osób, którym służy, poszanowania ich godności i prawa tych osób do samostanowienia; przeciwdziałania praktykom niehumanitarnym i dyskryminującym. Obowiązek działania jako rzecznik interesów osób zwracających się o pomoc. Obowiązek podnoszenia kwalifikacji poprzez udział w szkoleniach i samokształcenie (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Art. 119 ust. 2 pkt 6).</p>	W zależności od zapisów dokumentów projektowych i umowy z pracodawcą.
Zastosowanie przepisów o funkcjonariuszu publicznym w kontekście wykonywania pracy metodą streetworkingu	<p>Dotyczy następujących kwestii prawnych: Przyjęcia korzyści majątkowej; płatnej protekcji; przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków; wzmożonej ochrony prawnej; naruszenia nietykalności osobistej; ochrony przed czynną napaścią; znieważenia funkcjonariusza publicznego; ochrony streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi – jako funkcjonariusza publicznego; w prawie cywilnym – ochrona streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi, jako funkcjonariusza publicznego – w prawie karnym (Dz.U. z 2.08.1997 Nr 88 poz. 553, Art. 223, 224, 228, 230) w związku z zapisami ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Art. 121) oraz zapisami kodeksu cywilnego (Dz.U. z 18.05.1964 Nr 16 poz. 93, Art. 417).</p>	Nie dotyczy.

Kwalifikacje i kształcenie streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi	Specjalizacje	Aktualnie brak regulacji dotyczących specjalizacji zawodu streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi, można stosować analogicznie, I i II stopień specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych (Dz.U. z 17.08.2005 Nr 154 poz. 1289).	Nie dotyczy.
	Kolegia Pracowników Służb Społecznych	Kolegia zajmują się kształceniem w zawodzie pracownik socjalny – mogą mieć zastosowanie do streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi, działają na podstawie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 25.10.1991 Nr 95 poz. 425).	Nie dotyczy.
	Wymagania dotyczące wykształcenia	Streetworker pracujący z osobami bezdomnymi wykonujący zadania z zakresu pracy socjalnej obowiązany jest posiadać dyplom ukończenia Kolegium Pracowników Służb Społecznych, dyplom wyższej szkoły zawodowej o specjalności praca socjalna lub ukończone studia wyższe (licencjackie lub magisterskie) o specjalności praca socjalna na jednym z kierunków: pedagogika, politologia, psychologia, socjologia lub nauki o rodzinie. Stosujemy wykładnię ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, art. 116 ust.1) lub regulacje ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. z 23.12.2008 Nr 227 poz. 1505) oraz ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 8.10.1982 Nr 31 poz. 214).	Jeżeli streetworker zatrudniony jest w instytucji niepublicznej – stosujemy regulacje, w ramach których finansowane jest stanowisko pracy.
Podstawa prawna zatrudnienia streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi	W oparciu o umowę o pracę, umowę zlecenie, umowę wolontariacką (Dz.U. z 5.07.1974 Nr 24 poz. 141; Dz.U. z 18.05.1964 Nr 16 poz. 93; Dz.U. z 29.05.2003 Nr 96 poz. 873).	W oparciu o umowę o pracę, umowę zlecenie, umowę o dzieło, umowę wolontariacką, czasem bez żadnego umocowania prawnego (Dz.U. z 5.07.1974 Nr 24 poz. 141; Dz.U. z 18.05.1964 Nr 16 poz. 93; Dz.U. z 29.05.2003 Nr 96 poz. 873).	
Wymagane umiejętności streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi	Wymagane umiejętności dostosowane są do specyfiki jednostki zatrudniającej oraz wymagań stanowiska pracy – (patrz „określenie bazy edukacyjno szkoleniowej” – diagnoza). Nadto wymagana jest umiejętność pobudzania społecznej aktywności i inspirowania działań samopomocowych w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych. Udzielanie informacji, inicjowanie nowych form pomocy.		
Poufność	Zastosowanie ma Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Z 29.10.1997 Nr 133 poz. 883).		

Dyferencjacja zadań i obowiązków streetworkera	Katalog zadań jest obszerny i zróżnicowany. Ustalenie katalogu zadań streetworkera wydaje się być problematyczne ze względu na fakt, że każda organizacja/institucja indywidualnie ustala zakres zadań i obowiązków dla swoich pracowników pracujących w terenie. Różnice te wynikają nie tylko z podziału na OPS i NGO's, ale również są widoczne wewnątrz tego samego sektora. Poniżej przykładowe różnice:	
	OPS MOPS Kraków zatrudnia streetworkerów jako pracowników terenowych a MOPS Gdynia jako opiekuna osoby bezdomnej, z czego wynikają różne zakresy zadań i obowiązków, np: pracownicy terenowi MOPS Gdynia zobowiązani są do przeprowadzania wywiadów środowiskowych, a opiekunowi w MOPS Gdynia nie wolno ich przeprowadzać.	NGO TPBA Koło Gdańskie zatrudnia streetworkerów całorocznie, w dni robocze, nie pracują w godzinach nocnych i w weekendy. MONAR Warszawa pracuje wyłącznie zimą, przez 24 godziny i przez 7 dni w tygodniu, ale wyjeżdżają wyłącznie na zgłoszenie. TPBA Koło Gdańskie tworzy mapę miejsc niemieszkalnych, w innych przypadkach nie ma takiej obowiązku.
	Zadania te ulegają zmianom, w związku ze zmianami aktów prawnych, ale także dodatkowo mają bezpośredni związek z sektorowością pracy streetworkera: praca z bezdomnymi, z uchodźcami, osobami prostytuującymi się, dziećmi/młodzieżą, osobami uzależnionymi. Niniejsza diagnoza dotyczy wyłącznie pracy metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi, dlatego nie może przedstawić ogólnego katalogu zadań. <u>Ujednolicenie pracy w kontekście grupy docelowej, nie determinuje spójności.</u> Różnice te są widoczne w części diagnozy dotyczącej katalogu usług.	

Wnioski

Diagnoza przeprowadzona na podmiotach samorządowych i pozarządowych realizujących prace metodą streetworkingu wykazała, iż obowiązujące regulacje prawne nie definiują zawodu streetworkera. Pozycja prawna omawianej metody pracy socjalnej pozostaje silnie zróżnicowana. Praca metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych wykonywana w ramach kompetencji pracownika socjalnego, poza jednolitymi wymaganiami dotyczącymi kwalifikacji praw i obowiązków streetworkera, zawartych w ustawie o pomocy społecznej, podlega wielu dodatkowym uregulowaniom wynikającym z odrębnych źródeł prawa. Warto zauważyć, iż nawet status prawny streetworkera pracującego wśród osób bezdomnych, jako pracownika zatrudnionego w jednostkach administracji publicznej, nie jest jednakowy. Zróżnicowanie widoczne jest w przepisach stosowanych w różnych zakresach do potencjalnych streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi. Należy także uwzględnić pragmatyki służbowe związane z konkretnym stanowiskiem czy miejscem pracy.

Zupełnie inaczej wygląda status prawny streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi zatrudnianych w ramach programów. Zastosowanie mają wówczas dyrektywy wynikające z podpisanej umowy o dofinansowanie oraz podstawowe regulacje takie jak kodeks pracy, kodeks cywilny, kodeks karny itp.

W swego rodzaju opozycji do regulacji wpływających na pracę metodą streetworkingu niejako „od góry” stoją dokumenty tworzone dotychczas oddolnie – standardy. Choć powstało ich dotychczas niewiele, to proponują one podmiotom prowadzącym jasne i kompleksowe wytyczne do realizacji działań streetworkerskich. Dostarczają zarówno niezbędnej metodologii pracy, jej metodyki, jak i określają kryteria kompetencyjne przyszłych streetworkerów, uzupełnione wytycznymi do ich rekrutacji i selekcji. Ich dotychczasową różnorodności najjaskrawiej obrazują wytyczne trzech różnych standardów w zakresie kompetencji osób pracujących metodą streetworkingu:

- model realizowany w województwie pomorskim zakłada pracę zespołów dwuosobowych, w skład których wchodzi dwaj „profesjonalni pomagacze” – osoby odpowiednio przygotowane do pracy tą metodą oraz posiadające wykształcenie zapewniające minimum wiedzy z zakresu nauk społecznych (TPBA Koło Gdańskie, Stowarzyszenie „Horyzont”, MOPS w Gdyni)
- model realizowany w Wielkiej Brytanii (Barka UK), oparty na zespołach mieszanych – jedna osoba doświadczająca w przeszłości sytuacji bezdomności, druga stanowiąca wsparcie w zakresie funkcjonowania w odmiennej od polskiej rzeczywistości administracyjno-prawnej oraz językowej
- model oparty na zasadzie „bezdumni – bezdomnym” – jednorodne, dwuosobowe zespoły składające się z osób doświadczających bezdomności (Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI)

Istniejące regulacje kształtujące status prawny streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi są często nieczytelne i/lub niedoprecyzowane. Dotyczy to przede wszystkim zakresu obowiązków wykonywanych przez streetworkera, nazewnictwa stanowiska pracy, ochrony prawnej, formy zatrudnienia oraz jego roli w procesie re-integracji zawodowej i społecznej.

3. Katalog usług

Jednym z głównych zadań przygotowywanej diagnozy było określenie katalogu usług świadczonych poprzez pracę metodą streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych w Polsce. W toku pracy grupy ekspertów ustalono, że katalog ten określony zostanie na podstawie różnorodnych materiałów. Po pierwsze w oparciu o zrealizowane badania socjologiczne wśród organizacji/institucji z szeroko rozumianej pomocy społecznej, po drugie na podstawie „dobrych praktyk” organizacji/institucji pracujących metodą streetworkingu dla osób bezdomnych, po trzecie w oparciu o inne materiały wypracowane, tak jak wszystkie powyżej wymienione, przez poszczególnych członków grupy eksperckiej. Na ich podstawie udało się stworzyć materiał opisowy tworzący spójną całość, którego elementy uzupełniają się i uwiarygodniają nawzajem.

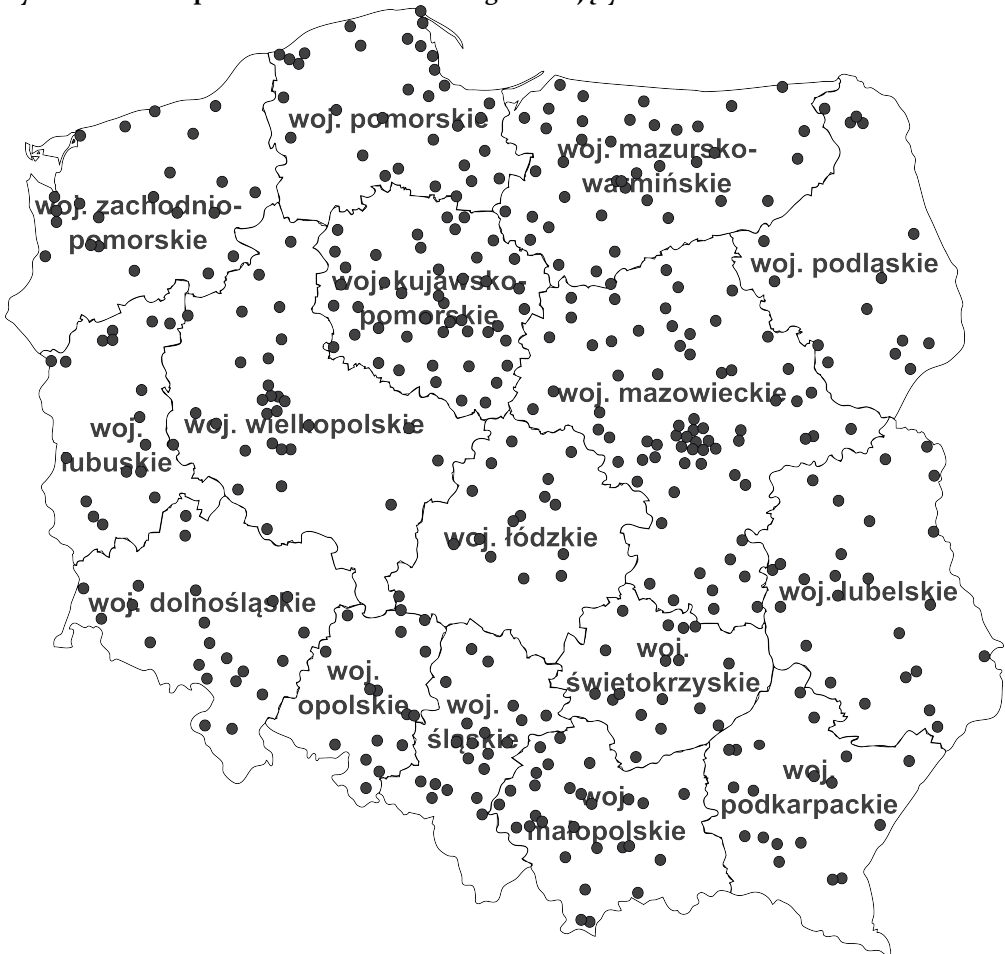
3.1. Streetworking w świetle wyników badań – rozważania wstępne

Badania realizowane przez grupę ds. Streetworkingu dotyczące kondycji streetworkingu w Polsce przeprowadzono między marcem a czerwcem 2010 roku metodą kwestionariusza wywiadu. Na początku prowadzenia badań terenowych poszczególni eksperci grupy przeprowadzali swoją część badań, wysyłając do poszczególnych instytucji/organizacji ankietę drogą e-mailową w oparciu o wcześniej przygotowany operat.

W późniejszych etapach realizacji badania postanowiono zbierać dane metodą wywiadu telefonicznego. Zmiana sposobu uzyskania danych podyktowana była niskim poziomem zwrotu ankiet wysyłanych drogą internetową. Realizowane badania kondycji streetworkingu w Polsce spotkało się z wieloma przeszkodami. Do głównych barier związanych z realizacją badań terenowych zaliczyć należy małe zainteresowanie instytucji/organizacji, które zostały poproszone o wypełnienie kwestionariusza wywiadu, niedostateczne wyposażenie placówek w komputery z pocztą elektroniczną, jak również nieaktualne adresy e-mailowe. Do częstych sytuacji należały również te, w których osoby „pierwszego kontaktu”, z którymi kontaktował się poszczególny ekspert grupy ds. Streetworkingu, okazywały się osobami niekompetentnymi, nieumiejącymi udzielić odpowiedzi na zadawane pytania.

Przeprowadzone badanie kondycji streetworkingu w Polsce swoim zasięgiem objęło 605 instytucji/organizacji znajdujących się na terenie ponad pięciuset gmin w Polsce.

Rysunek nr 1. Mapa Polski z zaznaczeniem gmin objętych badaniem



Ponad 2/3 zbadanych podmiotów znajdowało się na terenach gmin miejskich (N=417; 64,9%), 161 gmin miejsko-wiejskich (26,8%) oraz w 23 gminach wiejskich (3,8%). Zastosowany kwestionariusz wywiadu podzielony był na dwie części. Pierwsza z nich („wywiad krótki”) skierowana była do wszystkich instytucji/organizacji biorących udział w badaniu i zawierała w swojej treści ogólne pytania (pytania wstępne) związane z realizacją streetworkingu. Można powiedzieć, że pytania zawarte w krótkim wywiadzie były bezpośrednim wstępem do drugiej części kwestionariusza wywiadu – „wywiad długiego”. Wywiad ten został przeprowadzony z 20 organizacjami/institucjami, które w części pierwszej zadeklarowały pracę metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi.

Z przeprowadzonych badań wynika, że jedynie 27 organizacji/institucji w swoich działaniach posługuje się metodą streetworkingu (4,5%). Warto zaznaczyć, że w tym miejscu chodzi nie tyle o streetworking skierowany do osób bezdomnych, ale o streetworking w ogóle.

Tabela nr 2. Wykonywanie streetworkingu w organizacjach

Czy kiedykolwiek w Państwa organizacji/institucji wykonywali pracę streetworkerzy?	N	%
tak	27	4,50%
nie	578	95,56%
ogółem	605	100,00%

Ważnym pytaniem diagnozującym, zadany w trakcie realizacji badań kondycji streetworkingu w Polsce jest pytanie o to, czy dana organizacja/institucja planuje w najbliższych latach kontynuować bądź rozpocząć pracę metodą streetworkingu. Jak wskazują dane zawarte w tabeli nr 3, 22 badane podmioty w sposób zdecydowany opowiedziały się za pracą metodą streetworkingu, kolejne 46 organizacji/institucji również jest gotowa kontynuować bądź rozpocząć pracę tą metodą. Ogólnie zatem można powiedzieć, że potencjalnie w Polsce 11,2% podmiotów (N=68) chciałoby pracować metodą streetworkingu. Jak wskazują dane zawarte w poniższej tabeli, zdecydowana większość organizacji/institucji nie planuje w ciągu najbliższych dwóch lat realizować własnych działań metodą pracy outreach (52,1% „raczej nie” i 35% „zdecydowanie nie”). Warto również wskazać, że najczęściej pracą metodą streetworkingu planują rozpocząć te organizacje/institucje, które znajdują się na terenach gmin miejskich¹.

W „krótkim wywiadzie” znalazło swoje miejsce pytanie o znajomość tych instytucji/organizacji, które znają inne podmioty prowadzące streetworking skierowanych do osób bezdomnych. Jak wskazują dane z tabeli nr 4 14,1% wszystkich badanych podmiotów (N=85) deklaruje znajomość takowych, pozostałych 85,9% w trakcie realizacji badania przyznało, że nie zna żadnej organizacji pracującej z osobami bezdomnymi metodą streetworkingu.

1. Białystok, Bydgoszcz, Ciechanów, Cieszyn, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Ełk, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Głuchołazy, Gorzów Wielkopolski, Gościejewo, Grudziądz, Jelenia Góra, Katowice, Kłodzko, Koszalin, Legnica, Leszno, Lubli, Łańcut, Łęczna, Łódź, Nowy Sącz, Olsztyn, Opole, Piła, Poznań, Przemyśl, Raciąż, Rożnowice, Rybnik, Słupsk, Sopot, Stalowa Wola, Starachowice, Starogard Gdański, Suwałki, Szczecin, Średnica, Śrem, Turek, Ustka, Warszawa, Wolbrom, Wrocław, Zakopane.

Tabela nr 3. Planowanie kontynuacji bądź rozpoczęcia pracy

Czy w ciągu najbliższych dwóch lat planują Państwo kontynuować bądź rozpocząć pracę metodą streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych?	N	%
zdecydowanie tak	22	3,60%
raczej tak	46	7,60%
raczej nie	315	52,10%
zdecydowanie nie	212	35,00%
trudno powiedzieć	10	1,70%
ogółem	605	100,00%

Tabela nr 4. Znajomość organizacji/institucji realizujących

Czy znają Państwo organizację/institucję, która prowadzi streetworking skierowany do osób bezdomnych?	N	%
tak	85	14,10%
nie	519	85,90%
ogółem	604	100,00%

Z analizy jakościowej pytania otwartego wynika, że jako organizacje/institucje pracujące metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi wskazywane były takie podmioty jak: Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta (w szczególności Koło Gdańskie), Stowarzyszenie MONAR, Ośrodki Pomocy Społecznej (w Gdyni, Słupsku, Katowicach, Krakowie, Wrocławiu), Stowarzyszenie „Horyzont” w Słupsku, Związek Organizacji Sieć Współpracy „BARKA” w Poznaniu, Stowarzyszenie Nauczycieli Zdrowa Szkoła. Warto w tym miejscu wspomnieć, że zdarzały się takie sytuacje, w których osoby wypełniające kwestionariusz wywiadu wskazywały nazwy instytucji/organizacji, które prowadzą pracę z osobami bezdomnymi metodą streetworkingu (na przykład Stowarzyszenie Grupa Pedagogiki i Animacji Społecznej z Łodzi, Stowarzyszenie Pomocy Rodzinie „Droga”), które okazały się nieprawdziwe. Taka sytuacja może wynikać z jednej strony z popularności danej organizacji (ludzie wiedzą, że istnieje prężnie działająca organizacja/institucja w regionie i przypisują jej pracę metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi, chociaż taka praca w ogóle nie jest wykonywana), z drugiej zaś może wynikać z braku realnej wiedzy w tym zakresie. Wspomnieć również należy, że osoby odpowiadające na zadawane w wywiadzie pytania nie zawsze rozróżniały pracę metodą streetworkingu od pracy pracownika socjalnego realizującego wywiad w terenie. Taka sytuacja dotyczyła przede wszystkim wywiadów pochodzących z ośrodków pomocy społecznej (OPS, PCPR). Nie bez znaczenia jest również mylenie streetworkingu prowadzonego z osobami bezdomnymi z innymi rodzajami pracy outreach skierowanej do innych grup odbiorców (np. dzieci i młodzież ulicy, osoby prostytuujące się itp.).

Na zakończenie krótkiej wersji kwestionariusza wywiadu wszystkim organizacjom zadano pytanie: *Czy Państwa organizacja/institucja realizowała w roku 2009 streetworking skierowany do osób bezdomnych?* Z przeprowadzonej analizy statystycznej wynika, że jedynie 3,5% badanych podmiotów (20 organizacji/institucji) zadeklarowało pracę metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi w roku 2009.

Tabela nr 5. Realizacja pracy metodą streetworkingu

Czy Państwa organizacja/institucja realizowała w roku 2009 streetworking skierowany do osób bezdomnych?	N	%
tak	20	3,30%
nie	584	96,70%
ogółem	604	100,00%

Poniżej zamieszczona została szczegółowa lista organizacji/institucji realizujących w roku 2009 streetworking skierowany do osób bezdomnych. Szczególną pozycją tej listy jest Barka UK, Charitable Company Limited by guarantee, charity registered No 1132108 (dalej Barka UK). Formalnie jest to organizacja brytyjska, zarejestrowana i działająca na terenie Wielkiej Brytanii, jednakże jest to swego rodzaju „filia” polskiej organizacji (powstała z inicjatywy polskiej Barki, zatrudnia Polaków na co dzień mieszkających na terytorium RP, pracuje metodami wypracowanymi na polskim gruncie) oraz udziela pomocy bezdomnym Polakom. Powyższe elementy działalności Barki UK każą nam uznać ją za organizację wzbogacającą polskie praktyki w zakresie streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych.

Jak widać z poniższych danych, metodą streetworkingu najczęściej pracują organizacje pozarządowe. Warto wskazać, że w organizacjach/institucjach praca z osobami bezdomnymi wykonywana metodą streetworkingu jest pracą realizowaną na różnych poziomach profesjonalizacji, w różnych porach roku, jak również w różnorodnych formach zatrudnienia. Szczegółowe informacje w tym zakresie zawarte zostaną w dalszej części diagnozy.

1. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Górniczej
2. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach
3. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni
4. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie
5. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Starachowicach
6. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu
7. Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie
8. Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Katowickie
9. Stowarzyszenie „Horyzont” w Słupsku
10. Stowarzyszenie Hospicjum św. Krzyża w Warszawie
11. Stowarzyszenie MONAR w Warszawie
12. Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne w Świdnicy
13. Komenda Miejska Policji w Suwałkach
14. Stowarzyszenie Pogotowie Społeczne w Poznaniu
15. Strzeleckie Stowarzyszenie „BARKA”
16. Barka UK
17. Stowarzyszenie „Czyste Dźwięki” na zlecenie Urzędu Miasta w Sopocie
18. Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI w Warszawie
19. Stowarzyszenie MONAR w ramach „Akcji Zima” w Poznaniu
20. CARITAS Archidiecezji Białostockiej

3.2. Katalog usług w oparciu o „dobre praktyki” pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych

Jednym z elementów prowadzących do określenia katalogu usług jest analiza „dobrych praktyk”, czyli opracowań dotyczących codziennej pracy organizacji/institucji prowadzonej z osobami bezdomnymi metoda streetworkingu. Opracowania te będą uzupełnione o dane pochodzące z „wywiadów długich”.

3.2.1. Przesłanki wprowadzenia pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych

Wprowadzenie streetworkingu w dużej mierze jest wynikiem przeprowadzonej diagnozy problemu, dotychczasowych doświadczeń własnych organizacji, jak również doświadczeń europejskich. Z uzyskanych danych jasno wynika, że głównym powodem wprowadzenia pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych była konieczność podjęcia działań interwencyjnych. W tym aspekcie chodzi o dotarcie do tych wszystkich osób wykluczonych, które z różnego rodzaju powodów nie korzystają, bądź korzystają w sposób okazjonalny z systemu wsparcia. Taka sytuacja dotyczy tych osób, które przebywają w tzw. miejscach niemieszkalnych, poza placówkami (Wygnańska J., 2005. s. 11). Interwencję należy również rozumieć w aspekcie ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych, w szczególności w okresie zimowym (zwiększenie bezpieczeństwa osób bezdomnych). Część odpowiedzi związanych z przesłankami wprowadzenia streetworkingu wskazuje, iż działania takie mogą być pierwszym krokiem do szeroko rozumianej integracji osób bezdomnych, jak również doskonałą formą motywowania osób do korzystania z pomocy w ogóle. Ważnym elementem pojawiającym się w opisie motywów wprowadzenia streetworkingu realizowanego wśród osób bezdomnych jest wskazanie, iż wprowadzenie tej metody może przyczynić się do lepszej identyfikacji miejsc przebywania osób bezdomnych poza placówkami wsparcia. Warto zwrócić uwagę, że część organizacji/institucji wskazuje, iż przesłanką do wprowadzenia streetworkingu realizowanego wśród osób bezdomnych było nie tyle bezpieczeństwo samych osób wykluczonych, co bezpieczeństwo społeczności lokalnej. Za wyjątkowy przypadek należy uznać doświadczenia Barki UK, które wskazują, iż przesłanką podjęcia pracy metodą streetworkingu jest wzbudzenie motywacji i umożliwienie (bądź ułatwienie) osobom bezdomnym powrotu do kraju pochodzenia.

3.2.2. Cele realizacji streetworkingu

Określenie celów organizacji/institucji pracujących metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi jest istotnym elementem diagnozy co najmniej z dwóch powodów: po pierwsze cele stanowią wskazówkę i nadają jednolity kierunek działaniom, po drugie pozwalają zrozumieć wartości i dążenia organizacji/institucji. Dla ułatwienia analizy postanowiono podzielić cele na trzy grupy: cele jednostkowe nastawione *stricte* na osobę bezdomną, cele systemowe określające instytucjonalne ramy działania streetworkera oraz cele społeczne odnoszące się do społeczności lokalnej. Do głównych celów pracy streetworkera zaliczyć można:

a) cele jednostkowe:

- zmniejszenie ryzyka śmierci osób bezdomnych w miejscach niemieszkalnych, interwencyjna pomoc, ratownictwo
- zwiększenie wśród osób bezdomnych wiedzy w zakresie przysługujących praw i możliwości korzystania z nich

- wzbudzenie zaufania i motywacji do korzystania z pomocy
 - rozbudzenie i uświadomienie własnych potrzeb
 - udzielenie wsparcia osobom bezdomnym w zakresie schronienia, wyżywienia i odzieży
 - dotarcie z pełną i rzetelną informacją o możliwościach skorzystania z pomocy
 - motywacja do zmiany stylu życia
- b) cele instytucjonalne:
- włączenie osób nieobjętych dotąd działaniami pomocy społecznej do systemu pomocy instytucjonalnej
 - zwiększenie możliwości monitorowania i przeciwdziałania zagrożeniom występującym w środowisku osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością
 - zwiększenie wśród osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością dostępności pomocy do nich skierowanej
 - diagnoza problemu bezdomności w celu niesienia adekwatnej pomocy
 - poszerzenie wiedzy na temat miejsc przebywania osób bezdomnych
 - udoskonalenie systemu pomocy społecznej dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością
 - dotarcie do osób, które dotychczas nie korzystały z systemu wsparcia
 - mediacja klient – system pomocy
- c) cele społeczne:
- poprawa bezpieczeństwa mieszkańców
 - zmiana postaw społecznych
 - przełamanie negatywnego stereotypu osoby bezdomnej
 - edukacja społeczna
 - budowanie zintegrowanego systemu współdziałania instytucji pomocowych oraz przedstawicieli społeczności lokalnej
 - zwiększenie wrażliwości społecznej na problem bezdomności
 - przeciwdziałanie żebractwu

3.2.3. Umocowanie formalne streetworkingu

Działania związane z pracą metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych realizowane są przeważnie w oparciu o zapisy gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych i wojewódzkich strategii rozwoju województw (z socjologicznych badań ankietowych wynika, że 11 z 20 analizowanych organizacji/instytucji wskazało, iż w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych istnieją zapisy związane ze streetworkingiem). W przypadku braku takowych zapisów streetworking skierowany do osób bezdomnych realizowany jest w oparciu o lokalne programy rozwiązywania problemów bezdomności, umowy z urzędami miasta, porozumienia wolontariackie, jak również porozumienia międzyinstytucjonalne pomiędzy policją, strażą miejską, ośrodkami pomocy społecznej. Istnieje część organizacji/instytucji, które wskazują, iż działania streetworkingu nie mają oparcia w żadnym lokalnym dokumencie i są autorskim programem organizacji/instytucji.

3.2.4. Sposób finansowania streetworkingu

Analizując sposób finansowania streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych wynika, że istnieją dwa główne źródła finansowania pracy metodą streetworkingu: środki gminy oraz własne środki organizacji. Niektóre z organizacji wskazują również na wsparcie otrzymywane w ramach realizowanych projektów unijnych, jak również ze środków krajowych. Warto w tym miejscu podkreślić, że finansowanie streetworkingu ze środków projektowych jest finansowaniem nie gwarantującym stabilności streetworkingu jako stałego elementu wsparcia osób bezdomnych – organizacja prowadząca streetworking skierowany do osób bezdomnych traci możliwość jego finansowania (i tym samym dalszego utrzymania pracy tą metodą) z powodu zakończenia działań projektowych (np. unijnych).

3.2.5. Okres realizacji streetworkingu

Z danych zawartych w opisie „dobrych praktyk”, jak również socjologicznych badaniach ilościowych wynika, że większość organizacji/institucji realizujących streetworking skierowany do osób bezdomnych realizuje go przez cały rok (ok. 2/3 organizacji). Jedna czwarta deklaruje, że prowadzi streetworking jedynie w okresie zimowym.

3.2.6. Czas i charakter pracy streetworkerów

Spośród organizacji/institucji, które realizują pracę metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych połowa wskazuje na potrzebę zatrudnienia większej ilości streetworkerów.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w zdecydowanej większości przypadków streetworker nigdy nie pracuje sam (2/3 odpowiedzi). Tylko w wyjątkowych sytuacjach mamy do czynienia z pracą streetworkera w pojedynkę. Analizując czas pracy streetworkera powiedzieć można, że połowa z badanych organizacji deklaruje, iż streetworker pracuje w godzinach nocnych, a prawie 2/3 również w weekendy. Biorąc pod uwagę liczbę godzin przepracowanych przez streetworkera w biurze i w terenie można stwierdzić, że zgodnie ze specyfiką pracy streetworkera, zdecydowana większość pracy wykonywana jest w miejscu przebywania osób bezdomnych.

Czas i charakter pracy streetworkera ma ścisły związek z formą zatrudnienia. W tym zakresie odpowiedzi uzyskane w ramach opracowywania „dobrych praktyk” oraz danych ilościowych wydają się być mocno podzielone. Dominującą formą zatrudnienia jest umowa o pracę (ponad 50%), na drugim miejscu wymieniano wykonywanie pracy streetworkingu bez jakiegokolwiek umowy (ok. 25%). Warto wskazać, że część organizacji realizuje streetworking skierowany do osób bezdomnych na zasadzie umów cywilno-prawnych (umowa o dzieło oraz umowa zlecenie), jak również porozumień o wykonywaniu świadczeń wolontarystycznych. Przyglądając się obszarowi, na którym swoją pracę wykonują streetworkerzy, możemy powiedzieć, że w niektórych przypadkach ogranicza się on do konkretnych dzielnic, centrum miasta, do konkretnych miejsc publicznych (np. okolice dworca, wzdłuż rzek), w innych zaś przypadkach organizacje/institucje wskazują na obszar całej aglomeracji miejskiej.

Wśród organizacji/institucji prowadzących streetworking dla osób bezdomnych są takie, które wskazują, iż dobrym streetworkerem jest osoba, która w swoim życiu doświadczyła problemu bezdomności i przeszła proces reintegracji społeczno-zawodowej. Taka wizja pracy nazywana bywa roboczo „modelem pomocy wzajemnej”. W tym kontekście można mówić o dwóch jego formach: „neoficka” (osoby bezdomne

objęte indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności pomagają osobom bezdomnym pozostającym poza systemem wsparcia) oraz „mieszana” (polegająca na tworzeniu zespołów złożonych z odpowiednio wykształconych pracowników instytucji i z osób bezdomnych).

Kontynuując wątek charakteru pracy streetworkera nie sposób pominąć nazwy jego stanowiska pracy. W tym kontekście można powiedzieć o dwóch dominujących formach nazewnictwa: pracownik socjalny oraz streetworker. Pojawiają się również określenia: ratownik, wolontariusz, streetworker-wolontariusz, pracownik terenowy, pracownik socjalny ds. bezdomnych, pracownik uliczny, starszy opiekun, zleceniobiorca, dzielnicowy, outreach-worker oraz wychowawca.

3.2.7. Formalne oraz nieformalne kwalifikacje streetworkera. Szkolenie streetworkerów

W kwestii kwalifikacji zawodowych streetworkera można powiedzieć, że obecnie w Polsce nie istnieją żadne wymagania formalne do wykonywania pracy metodą streetworkingu, jak również nie ma jednolitych wymagań nieformalnych. Jedynie instytucje zatrudniające streetworkera na stanowisku pracownika socjalnego wymagają kwalifikacji formalnych. W przypadku organizacji pozarządowych większą wagę przywiązuje się do posiadania odpowiednich predyspozycji psychospołecznych (odporność na stres, wytrzymałość psychofizyczna, dojrzałość emocjonalna, otwartość, itp.) niż do formalnego wykształcenia. Warto w tym kontekście zwrócić szczególną uwagę na proces rekrutacji i selekcji kandydatów na streetworkerów. Jak wskazują dane zebrane podczas realizacji badania socjologicznego, prawie wszyscy streetworkerzy przed podjęciem pracy zostali przeszkoleni przez swoich pracodawców z zakresu pracy na ulicy z osobą bezdomną. Połowa badanych organizacji/instytucji przyznała, że wszyscy streetworkerzy zatrudnieni w organizacji biorą udział w szkoleniach w sposób systematyczny, pozostali wskazują na szkolenia sporadyczne. Badając częstotliwość udziału w szkoleniach okazuje się, że streetworkerzy zatrudnieni w organizacjach/instytucjach najczęściej biorą udział w szkoleniach raz na kwartał bądź rzadziej. Warto dodać, że najczęściej szkolenia dla streetworkerów prowadzone są przed podjęciem pracy, o wiele rzadziej kontynuowane są w jej trakcie. Analizując rodzaje szkoleń okazuje się, że najczęściej realizowanymi szkoleniami są szkolenia z zakresu udzielenia pierwszej pomocy, z zakresu metodyki pracy metodą streetworkingu, z zakresu uzależnień oraz szkolenia z zakresu interwencji kryzysowej. Ponadto, większość organizacji/instytucji wskazała na pilną potrzebę prowadzenia szkoleń podnoszących wiedzę z zakresu problematyki bezdomności. Ważną kwalifikację nieformalną, w opinii niektórych badanych organizacji/instytucji, okazało się być posiadanie doświadczenia stanu bezdomności. Niepokojącym faktem jest, że część organizacji/instytucji biorących udział w badaniu otwarcie przyznała (1/5 organizacji), że nie przeprowadziła żadnych szkoleń dla swoich pracowników przed przyjęciem do pracy na stanowisko streetworkera oraz nie przeprowadza takich szkoleń w trakcie trwania pracy.

3.2.8. Warsztat pracy streetworkera

Praca uliczna świadczona na rzecz osób bezdomnych wymaga odpowiedniego wyposażenia streetworkera. Podczas realizowanych badań socjologicznych postanowiono zapytać o posiadane przez streetworkera wyposażenie umożliwiające mu właściwe

wykonywanie pracy z osobą bezdomną w terenie. Jak się okazuje, najczęstszymi narzędziami pracy streetworkera są: telefon komórkowy, ulotki i materiały informacyjne oraz materiały biurowe. Do częstych narzędzi wykorzystywanych przez streetworkera należy również zaliczyć plecak, latarkę, apteczkę lekarską, jak również odpowiednią odzież, odpowiednie identyfikatory. Jak wskazują dane zamieszczone w tabeli nr 6, mniej niż połowa streetworkerów posiada ponadto mapy miasta, specjalistyczne badania lekarskie, posiłek regeneracyjny, bilety komunikacji miejskiej, szczyryk oraz gaz pieprzowy. Z treści zawartych w „dobrych praktykach” można dodatkowo wyczytać, że narzędziami pracy streetworkera jest również samochód, rękawiczki gumowe, ustniki oraz materiały do dystrybucji takie jak żywność, odzież oraz koce.

Tabela nr 6. Posiadane narzędzia pracy streetworkera

	N	%
telefon komórkowy	16	88,90%
ulotki, materiały informacyjne	16	88,90%
materiały biurowe (długopisy, podkładki pod dokumenty itp.)	16	88,90%
plecak	14	77,80%
latarka	13	72,20%
apteczka	12	70,60%
odpowiednia odzież/ekwiwalent za odzież	11	64,70%
identyfikatory	12	57,10%
napoje do picia	10	55,60%
ubezpieczenie	10	55,60%
mapa miasta	8	47,10%
specjalistyczne badania lekarskie	7	41,20%
posiłek regeneracyjny	6	35,30%
bilety komunikacji miejskiej, dofinansowanie do kupna biletów	8	38,10%
szczyryk	5	29,40%
gaz pieprzowy	2	9,50%

W dalszej części badań zapytano organizacje/institucje o to, które z wyżej wymienionych narzędzi pracy streetworkera zapewnia organizacja, a które sam streetworker. Jak się okazuje, streetworker najczęściej samodzielnie zapewnia sobie posiadanie szczyryka, plecaka, odpowiednią odzież oraz telefon komórkowy. Wsparcie ze strony instytucji zatrudniającej dotyczy przede wszystkim ulotek informacyjnych, apteczek, latarek, mapy miast, posiłku regeneracyjnego oraz biletów komunikacji miejskiej.

3.2.9. Dokumentacja pracy streetworkera

Analizując dokumentację wykorzystywaną przez streetworkera okazuje się, że zdecydowana większość organizacji/institucji w sposób regularny prowadzi dokumentację pracy streetworkera. Najczęściej są to plan działania, karta kontaktu z osobą bezdomną (opis sytuacji spotkania się z osobą bezdomną), raporty dzienne/raporty z dyżurów, jak również notatki służbowe ze spotkań. Pozostała część nie prowadzi takiej dokumentacji w ogóle bądź prowadzi ją w sposób nieregularny.

3.2.10. Zaplecze instytucjonalne streetworkera – instytucje, specjaliści, partnerstwa/sieć lokalna

Praca streetworkera skierowana do osób bezdomnych wymaga stałego kontaktu z różnego rodzaju instytucjami, dlatego w poszczególnych gminach, w których realizowany jest streetworking, bardzo często dochodzi do zawiązania lokalnych międzyinstytucjonalnych koalicji/partnerstw, mających na celu ograniczenie zjawiska bezdomności i zwiększenie skuteczności niesionej pomocy. Z przeprowadzonych badań socjologicznych, jak również z treści płynących z „dobrych praktyk” wynika, że najczęstszą instytucją współpracującą ze streetworkerami są ośrodki pomocy społecznej (ponad 3/4 odpowiedzi). Na dalszych miejscach znalazły się takie instytucje jak: Straż Miejska, policja, służba zdrowia, organizacje pozarządowe oraz powiatowe centra pomocy rodzinie. Relatywnie rzadszy kontakt streetworker posiada z przedstawicielami służby granicznej, służby ochrony kolei, żandarmerii wojskowej oraz straży pożarnej. Inną formą zaplecza instytucjonalnego jest posiadanie przez niektóre organizacje/instytucje stacjonarnych dyżurów telefonicznych lub bezpłatnych infolinii (całodobowy telefon zaufania).

3.2.11. Wsparcie streetworkera (koordynacja, superwizja, monitoring, ewaluacja)

Streetworker pracujący wśród osób bezdomnych, ze względu na trudne środowisko pracy oraz stresujący jej charakter, wymaga systematycznego wsparcia w postaci prowadzonej superwizji, monitoringu oraz ewaluacji. Zarówno w „dobrych praktykach”, jak również w badaniach ilościowych prowadzonych na terenie Polski zapytano, czy tego rodzaju wsparcie pracy streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi było prowadzone. Najbardziej powszechnym narzędziem wsparcia pracy streetworkera okazał się monitoring, na którego obecność wskazali prawie wszyscy liderzy organizacji/instytucji biorących udział w badaniu. Narzędziami monitorowania pracy streetworkera były przede wszystkim komunikacja telefoniczna, cykliczne spotkania ze streetworkerem, jak również tworzenie harmonogramu pracy. Narzędziem monitoringu było także tworzenie raportów z przebiegu pracy oraz bezpośrednia kontrola streetworkera w trakcie wykonywania przez niego pracy w terenie. Na drugim miejscu w hierarchii narzędzi wsparcia pracy streetworkera (około 2/3 odpowiedzi) wskazano na superwizję, zaś relatywnie najrzadziej wykonywana była ewaluacja pracy streetworkera.

Niewątpliwym wsparciem dla pracy streetworkera jest osoba koordynatora. Z badań ilościowych wynika, że taka funkcja jest realizowana w 2/3 badanych organizacji/instytucji zatrudniających streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi. Osoba pełniąca funkcje koordynatora odpowiedzialna była przede wszystkim za kontakty z patrolami służby miejskiej, jak również za kontrolowanie godzin pracy streetworkera i obszaru, na jakim prowadzony jest streetworking. Dodatkowym wsparciem dla pracy streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi są różnego rodzaju mapy miejsc przebywania osób bezdomnych. Jak wskazuje 3/4 organizacji/instytucji, najczęściej są wykorzystywane własne mapy organizacji, rzadziej mapy „zewnętrzne”. Tylko nieliczne organizacje biorące udział w badaniu przyznają się do tego, że nie korzystają z map w ogóle. Równie ważnym elementem wsparcia pracy streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi jest spisana metodologia pracy. Jak się okazuje, praktyka spisywania owej metodologii nie jest praktyką powszechną. Z danych uzyskanych z socjologicznych badań ilościowych wynika, że połowa organizacji prowadzących pracę metodą streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych spisanej metodologii nie posiada.

3.3. Analiza usług oferowanych przez streetworkera w UE i w Polsce

Streetworking wywodzi się z działań podejmowanych w Stanach Zjednoczonych w latach 20. XX wieku, nakierowanych na licznie powstające gangi młodzieżowe. Wtedy jego głównym celem było zapobieganie przestępczości nieletnich. W latach 70. XX wieku działalność ta rozprzestrzeniła się w Europie Zachodniej, obejmując swym zasięgiem coraz to nowe grupy docelowe. Podczas analizy danych zawartych na stronach internetowych zaobserwowano, że zdecydowana większość instytucji/organizacji posiada w swej ofercie program docierania do osób pozostających na ulicy.

Na początku lat 90. XX w. forma pracy metodą streetworkingu trafiła do Polski. Pierwsze wzmianki o tego typu pracy pojawiły się w Stowarzyszeniu TADA w roku 1995, gdzie pracownicy kierowali swoją pomoc do osób sprzedających seks. Obecnie ta odmiana pracy metodą outreach jest upowszechniana przez coraz to liczniejsze organizacje, obejmując swoim działaniem różne grupy docelowe – dzieci i młodzież przebywające na ulicach, osoby uzależnione oraz bezdomne.

3.3.1. Przegląd najciekawszych programów streetworkerskich w krajach UE

Podczas przeglądu ofert instytucji/organizacji zajmujących się pomocą metodą streetworkingu stwierdzono, że zdecydowana większość z nich posiada tę formę pracy realizowaną wśród grupy swoich klientów. Pierwszym interesującym wynikiem poszukiwań jest inicjatywa międzynarodowa, która w ramach swej działalności skupia organizacje pracujące metodą streetworkingu² w odniesieniu do różnych grup docelowych. Serwis [travail-de-rue.net](http://www.travail-de-rue.net) (www.travail-de-rue.net, dostęp: 18.05.2010) przedstawiający międzynarodową sieć streetworkerów, ma na celu wymianę doświadczeń poprzez organizowanie grup panelowych w krajach członkowskich, jak również propagowanie metody streetworkingu w organizacjach jeszcze nie pracujących tą metodą.

Bardzo ciekawą pozycją, która pojawiła się w zbiorach międzynarodowej sieci zrzeszającej organizacje pracujące metodą streetworkingu – Dynamo – jest *Metodologiczny przewodnik po metodzie streetworkingu* (Santos L. H., b.d.). W publikacji tej opisane są najważniejsze wyznaczniki metody streetworkingu.

Kolejną ciekawą inicjatywą wydaje się być baza danych dostępna na stronie Europejski bank danych socjalnych (www.socialinfo.eu, dostęp: 18.05.2010), która zawiera informacje dotyczące szeroko pojętej pomocy społecznej od administracji i usług publicznych aż po zdrowie. Baza danych, po wpisaniu hasła kluczowego *streetwork* i kolejno uszczegółowieniu do osób bezdomnych, przedstawi nam instytucje pracujące metodą streetworkingu z tą grupą osób. Minusem Europejskiego Banku Danych Socjalnych jest fakt, że zawęży się on do następujących miast europejskich: Berlin, Bolonia, Lizbona i Wiedeń oraz w hiszpańskiej prowincji Huelvie.

Przechodząc kolejno do zjawiska bezdomności, warto wspomnieć o krajach europejskich, posiadających w swojej ofercie pracę metodą streetworkingu. Są to między innymi: Niemcy, Francja, Holandia, Anglia, Czechy. Państwa te streetworking wśród osób bezdomnych traktują jako przedłużenie oferty instytucji/organizacji, jak również niekiedy jedyną możliwą pomoc dla osób pozostających poza systemem pomocy instytucjonalnej. Streetworking uznawany w wielu krajach za niezbędny element systemu usług w zakresie bezdomności, kontraktowany jest na mocy strategii rozwiązywania

2. Pełna lista organizacji zrzeszonych w Międzynarodową Sieć Dynamo dostępna jest na stronie internetowej: www.street-work.net/en/, dostęp: 18.05.2010.

problemu bezdomności przez programy rządowe i samorządy (najczęściej spotykany stosunek poziomu finansowania tych usług przez wymienione poziomy administracyjne zbliżony jest do stosunku 50/50).

Z powyższej analizy wynika, że streetworking w krajach europejskich jest ważnym ogniwem w działaniach pomocy społecznej. Jednak po dokładnej analizie należy stwierdzić, że zdecydowaną większość odbiorców stanowią dzieci i młodzież. Trzeba też stwierdzić, że pomimo dużej popularności streetworkingu wydaje się bardzo mało książek i opracowań na temat pracy metodą streetworkingu.

3.3.2. Porównanie zasad pracy metodą streetworkingu w krajach UE i Polsce

Porównując metody pracy z ludźmi pozostającymi na ulicy w krajach Unii Europejskiej oraz w Polsce zauważono kilka tendencji. W ofercie instytucji zajmujących się szeroko rozumianą pomocą społeczną bądź psychologiczną w Unii Europejskiej, prawie każda z nich posiada elementy streetworkingu. Zdecydowana większość z nich oferuje pomoc dzieciom bądź młodzieży pozostającym na ulicy, jednak rozwijają się także inne gałęzie streetworkingu, dedykowane osobom bezdomnym, uzależnionym, sprzedającym seks czy żebrzącym. W Polsce działania takie są nadal rzadkością.

Cechy wspólne pracy metodą streetworkingu realizowanego w różnych grupach docelowych:

- wyjście do klienta (kimkolwiek by nie był) i początkowy kontakt w środowisku jego przebywania
- traktowanie przestrzeni publicznej jako miejsca zamieszkania, przebywania, zaspokajania potrzeb, zarabiania
- próba zmiany postrzegania otaczającego świata i społeczeństwa u odbiorców programów, swoiste przewartościowanie norm u odbiorców programów streetworkingowych
- zapał i wiara streetworkerów, że mogą pomóc zrozumieć odbiorcy programu, że ma on alternatywę
- praca metoda streetworkingu niekiedy jest jedyną optymalną formą pomocy odbiorcom programów pozostających poza placówkami

3.3.3. Opis jednego z programów pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych realizowanych w Wielkiej Brytanii

Swoistym ewenementem na skalę europejską jest współpraca samorządów dzielnic Londynu z organizacją Barka UK. Problem polskiej bezdomności emigracyjnej zaczął narastać z momentem otwarcia rynku pracy dla nowych członków Unii Europejskiej, w tym Polski. Tysiące Polaków z nadzieją poszukiwania lepiej opłacanej pracy wyemigrowało do Anglii, często nie mając świadomości trudu, jaki na nich czekał na emigracji. Ten trud to bariera językowa, wysokie koszty codziennego utrzymania w Londynie, nieznamość realiów życia oraz sam fakt przebywania na emigracji z dala od rodziny. Wielu Polaków z tych oraz innych powodów stało się osobami bezdomnymi, przebywającymi „pod chmurką” w poszczególnych dzielnicach Londynu. Nie ma tam możliwości prowadzenia skutecznej pracy z bezdomnymi Polakami. Nie da się ich „wyrwać” z ulicy, bo nie ma do tego odpowiednich możliwości w londyńskim systemie pomocy. Bezdomni Polacy przebywający na terenie dzielnic Londynu mogą korzystać ze znikomej ilości dostępnych dla nich usług świadczonych przez placówki i instytucje funkcjonujące w systemie tamtejszej pomocy społecznej. Dopiero po przepracowaniu

legalnie 12 miesięcy w Wielkiej Brytanii, migranci mają prawo starać się o przyznanie im pomocy w jakiejkolwiek formie. Jedyną, na co dzień dostępną dla nich placówką, są tzw. Centra Pomocy Diennej, które funkcjonują od 3 do 5 godzin, od poniedziałku do piątku. Migranci mogą w nich skorzystać z posiłku (czasem odpłatnie), prysznic, pralki, komputera. Poza godzinami otwarcia Centrów większość bezdomnych Polaków przebywa w skrajnie trudnych warunkach: w parkach, na ulicach, squotach, dworcach, w metrze oraz opuszczonych garażach i kanałach nad Tamizą. Powrót do kraju jest w tej sytuacji najbardziej racjonalnym rozwiązaniem, a streetworking prowadzony w języku polskim jedyną metodą dotarcia do osób mieszkających na ulicy. Zadaniem streetworkera jest w tym wypadku zmotywowanie bezdomnego Polaka do powrotu do kraju macierzystego, połączenia z rodziną oraz do skorzystania z usług pomocy społecznej i organizacji pozarządowych.

Streetworking finansowany jest przez samorzządy tych dzielnic Londynu, na terenie których jest on realizowany. Jest to zadanie wykonywane na zlecenie samorządów dzielnic na mocy zawartych stosownych umów, którego realizatorem jest Barka UK, działająca w formie spółki użyteczności publicznej, zarejestrowanej w Wielkiej Brytanii. Nie stosuje się tutaj drogi konkursowej. Ewentualnie tego projektu polega na fakcie, iż to samorzządy dzielnic londyńskich zwróciły się z prośbą do polskiej organizacji o wsparcie, dostrzegając problem, którego sam nie potrafi rozwiązać.

Dodatkowo streetworkerzy pracujący w projekcie są osobami, które same doświadczyły wykluczenia społecznego i przeszły proces reintegracji społeczno-zawodowej. Osoby te pracują w zespole, w którym to asystentem lidera (osoby kiedyś bezdomnej) jest osoba znająca język angielski, realia i specyfikę kraju, obowiązującego prawa oraz posiada wiedzę nt. zagadnień administracyjno-prawnych (dokument tożsamości, ubezpieczenie, pozwolenie na pobyt w kraju). Wymagana jest zatem znajomość tych zagadnień i umiejętność poruszania się w systemie brytyjskich instytucji. Ponadto asystent powinien posiadać predyspozycje do bezpośredniej pracy na ulicy z osobami wykluczonymi społecznie.

3.4. Obszary prewencji/profilaktyki, interwencji oraz integracji w zakresie pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych

Skuteczna strategia rozwiązywania problemów społecznych musi uwzględniać działania w trzech obszarach: prewencji, interwencji oraz integracji (Olech P., 2010. s. 17-30). Jeżeli działania takie zostaną zaplanowane w modelu polityki społecznej, będzie on kompletny i z pewnością zagwarantuje jeśli nie rozwiązanie, to przynajmniej zmniejszenie natężenia lub znaczne złagodzenie społecznych i jednostkowych (osobistych) skutków danego problemu. W odniesieniu do streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych te trzy obszary rozumiemy jako:

- Prewencja – zapobieganie wchodzeniu w bezdomność. Wszelkie działania mające doprowadzić do redukcji przyczyn bezdomności (np. uzależnień, bezrobocia, ubóstwa). Zadaniem profilaktyki jest zapobieganie sytuacjom, gdy konieczne jest zastosowanie instrumentów pomocy społecznej. Należy zaznaczyć, że prewencja nie jest głównym zadaniem streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi. Działania prewencyjne stanowią wartość dodaną, ponieważ praca streetworkera odbywa się głównie w tych miejscach, gdzie przebywają osoby bezdomne i gdzie mogą również przebywać osoby, które potencjalnie mogą stać się bezdomne.

- Interwencja – przeciwdziałanie pozostaniu w miejscach do tego nie przeznaczonych oraz działania mające na celu zabezpieczenie osoby bezdomnej przed zagrożeniami wynikającymi z dalszego pozostania na ulicy, zabezpieczenie jej podstawowych potrzeb (np. zapewnienie schronienia, bezpieczeństwa). Celem nadrzędnym jest ochrona zdrowia i życia osoby bezdomnej, powstrzymanie procesu jej dalszej marginalizacji oraz motywowanie takiej osoby do rozpoczęcia bardziej zaawansowanych działań zmierzających do reintegracji.
- Integracja – rozpoczęcie procesu wychodzenia z bezdomności oraz sam proces wypracowania z bezdomności. Planowe i etapowe działania ukierunkowane na powrót osoby bezdomnej do funkcjonowania społecznego (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008. s. 7).

3.4.1. Streetworking a potrzeby osoby bezdomnej/zagrożonej bezdomnością w ww. obszarach

Streetworking rozumiany jako metoda polegająca na „wyjściu do” i pracy w środowisku osób bezdomnych, znajduje swoje zastosowanie w każdym z tych trzech obszarów polityki społecznej. Jest unikatową metodą pracy pozwalającą na stałe monitorowanie potrzeb osób bezdomnych, a dzięki swojej elastyczności streetworkerzy mogą w sposób ciągły świadczyć adekwatne usługi pomocowe. Pracując w środowisku osób bezdomnych, streetworker ma rozeznanie w tej populacji, obserwuje zjawiska i procesy, którym ona podlega. Monitorując środowisko pracy, streetworker napotyka też na osoby, wobec których może prowadzić działania prewencyjne. Streetworker może pracować zarówno w środowisku osób zagrożonych bezdomnością (np. wśród zbieraczy surowców wtórnych, osób zebrzących, zamieszkujących ogródki działkowe, squoty, uciekających z domu, osób spędzających czas w środowisku osób bezdomnych), jak i osób bezdomnych o różnym stażu przebywania na ulicy.

Mając dobre rozeznanie w środowisku, streetworkerzy są w stanie szybko „wychwycić” i nawiązać kontakt z „nowymi” pojawiającymi się w populacji osób bezdomnych. Pozwala to podjąć wczesną interwencję, zapobiec ich wejściu w bezdomność, dalszej marginalizacji i wejścia w fazę adaptacji³.

Pracując w środowisku przebywania osób bezdomnych, streetworker tworzy pierwsze ogniwo pomocy, które (w sprzyjających okolicznościach) może okazać się ostatnim ogniwem koniecznym do zmiany sytuacji życiowej klienta. Streetworking skierowany do osób bezdomnych jest szczególnie formą profilaktyki i interwencji – mało inwazyjną, uwzględniającą możliwości i poziom gotowości klienta do zmiany, oferującą pomoc w odpowiednim czasie, zwiększającą bezpieczeństwo i szanse osób wykluczonych na zmianę sytuacji życiowej. Streetworking prowadzony w środowisku osób bezdomnych może też być elementem wsparcia z obszaru reintegracji. Taka sytuacja ma miejsce, kiedy streetworker pracuje z klientem w oparciu o indywidualny plan i świadczy pomoc wykorzystując elementy pracy socjalnej w środowisku, edukacji, poradnictwa, pracy motywacyjnej, asystowania.

3. M. Jażdżikowski definiuje tzw. syndrom bezdomności – osoba wkraczająca w bezdomność przechodzi przez kolejne jej fazy, związane bezpośrednio z czasem jej doświadczania: wstępna (0-2 lata), ostrzegawcza (2-4 lata), adaptacyjna (4-6 lat), chroniczna (6-10 lat), trwała (powyżej 10 lat). Wraz z przechodzeniem w kolejne fazy bezdomności pogłębia się stopień marginalizacji tej osoby (Jażdżikowski M., 2000. s. 9).

Społeczeństwo i instytucje potrzebują streetworkerów, ponieważ przyczyniają się oni do interakcji między osobą bezdomną a systemem wsparcia (streetworker inicjuje kontakty i je utrzymuje). Zastosowanie metody streetworkingu pozwala na kontakt z jedną z najbardziej wykluczonych i wycofanych społecznie grup, jaką niewątpliwie jest środowisko osób doświadczających bezdomności ulicznej i to na etapie dużo wcześniejszym, ponieważ osoby te zazwyczaj unikają kontaktu ze służbami oraz kontaktów społecznych poza swoją grupą i podejmują je jedynie w sytuacjach ostrego kryzysu. Zaspokajając zatem potrzeby osób bezdomnych, streetworking odpowiada również na potrzeby instytucji polityki społecznej. Już sama definicja potrzeby, rozumianej jako poczucie braku wywołujące stan napięcia wynikający z biologicznej i psychicznej struktury organizmu, indywidualnego doświadczenia człowieka oraz jego miejsca w strukturze społecznej, ukazuje nam sytuację osoby żyjącej w bezdomności ulicznej jako doświadczającej permanentnej deprivacji szeregu potrzeb, w tym także tych elementarnych. Zaspokojenie ich jest zadaniem polityki społecznej, a streetworking odpowiednią metodą pracy w tak wykluczonej, wyizolowanej grupie.

Na tych wszystkich etapach streetworker może stymulować osobę bezdomną do zmiany i przejścia na wyższy poziom odczuwania i zaspokajania potrzeb.

W celu ukazania rodzaju działań podejmowanych przez streetworkera, w odniesieniu do poszczególnych potrzeb osób bezdomnych, pogrupowane zostały one na sześć sfer (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008. s. 43-47):

- sfera psychologiczna: m.in. potrzeba bezpieczeństwa, poczucia własnej wartości i godności, potrzeba zmiany w życiu, poczucia pewności siebie, bliskości, sprawstwa, wolności, autonomii, potrzeby duchowe
- sfera zawodowa: np. potrzeba pracy i poczucia użyteczności
- sfera zdrowotna: potrzeba bycia zdrowym, sprawnym fizycznie, samodzielnym, potrzeba dbania o siebie, o swoje zdrowie i higienę, potrzeba podjęcia leczenia lub dostępu do służby zdrowia
- sfera socjalno-bytowa: m.in. podstawowe potrzeby egzystencji człowieka jak np.: posiłek, odzież, sen, potrzeba posiadania pieniędzy
- sfera mieszkaniowa: potrzeba bezpiecznego schronienia
- sfera społeczna: np. potrzeba dostępu do informacji, kontaktów społecznych, udziału w życiu społecznym i obywatelskim, potrzeba posiadania/odzyskania rodziny

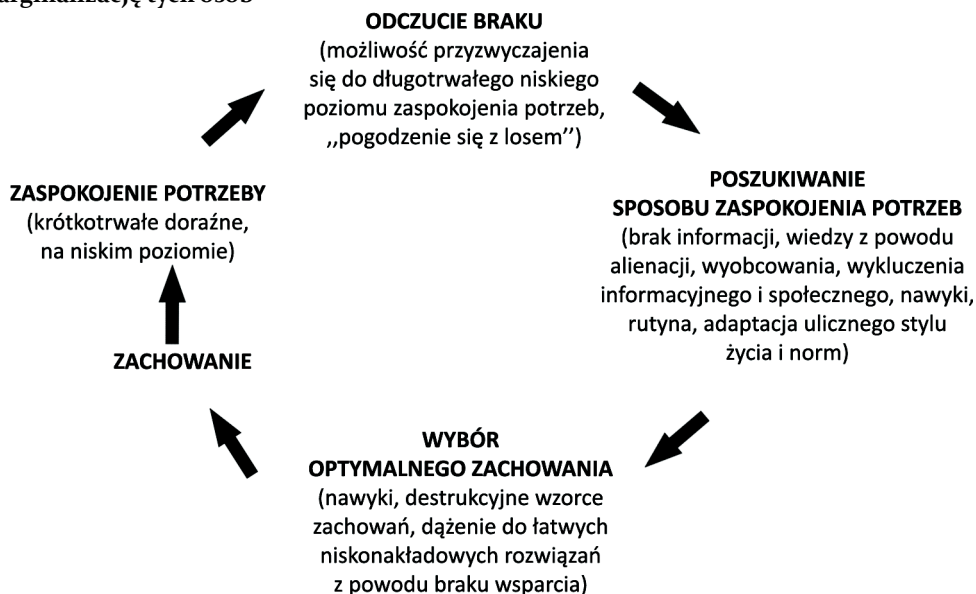
Działania streetworkera (pracującego z osobami bezdomnymi) z obszarów prewencji, interwencji i integracji przenikają się, tworząc szczelną sieć. Pozwala to pracownikowi odpowiedzieć na każdą potrzebę osoby bezdomnej w relacji streetworker-klient, niezależnie od sytuacji, w której aktualnie on się znajduje. W efekcie możemy mówić o zintegrowanym podejściu do problemów osoby bezdomnej.

Tabela nr 7. Działania streetworkera w sześciu sferach życia człowieka

		Obszary polityki społecznej		
		Integracja	Interwencja	Prewencja
Sfery potrzeb osoby bezdomnej	Psychologiczna	budowanie nadziei na zmianę; budowanie zaufania do przyjmowania pomocy; budowanie potencjału osobowego; motywowanie do rozwiązania problemu uzależnienia		
		<ul style="list-style-type: none"> wsparcie w środowisku pobytu budowanie pozytywnej relacji rozbudzenie potrzeb i motywacji, w tym potrzeb wyższych 	<ul style="list-style-type: none"> zapewnienie bezpieczeństwa stałe ponawianie oferty pomocy wyjście naprzeciw osobie i jej problemom 	<ul style="list-style-type: none"> wskazywanie alternatywnych sposobów spędzania czasu rozbudzenie potrzeb i motywacji, w tym potrzeb wyższych
	Zawodowa	<ul style="list-style-type: none"> monitorowanie sytuacji zawodowej wspieranie aktywności zawodowej 		<ul style="list-style-type: none"> przekazywanie informacji o narzędziach reintegracji zawodowej promowanie i zachęcanie do legalnego zatrudnienia edukacja o normach obowiązujących w miejscach pracy
	Zdrowotna	pomoc w skorzystaniu z placówki służby zdrowia, wykonaniu badań		
		<ul style="list-style-type: none"> kształtowanie postawy dbałości o własne zdrowie pomoc w uzyskaniu ubezpieczenia zdrowotnego pomoc w uzyskaniu orzeczenia o niepełnosprawności 	<ul style="list-style-type: none"> pierwsza pomoc, ratownictwo ocena stanu zdrowia i poziomu zagrożenia zdrowia i życia 	<ul style="list-style-type: none"> redukcja szkód edukacja zdrowotna
	Socjalno-bytowa	<ul style="list-style-type: none"> wskazanie możliwości uzyskania pomocy podjęcie współpracy z instytucjami polityki społecznej wsparcie w załatwianiu spraw urzędowych 	<ul style="list-style-type: none"> pomoc w dostępie do bieżącej pomocy doraźnej działanie na rzecz zabezpieczenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych 	<ul style="list-style-type: none"> informowanie o przysługujących świadczeniach edukacja ekonomiczna
Mieszkaniowa	<ul style="list-style-type: none"> motywowanie do podniesienia standardów w obecnym miejscu pobytu motywowanie do uregulowania kwestii prawnych dotyczących obecnego miejsca pobytu 	<ul style="list-style-type: none"> ustalenie obecnego lub ostatniego zameldowania działania na rzecz zapewnienia schronienia 	<ul style="list-style-type: none"> informowanie o sposobach załatwiania spraw administracyjnych edukacja BHP w miejscu przebywania 	
Spoleczna	<ul style="list-style-type: none"> rozszerzenie grupy kontaktów – streetworker, osoba spoza środowiska osób bezdomnych ułatwienie wejścia w sytuacje społeczne zachęcanie do dbania o wygląd zewnętrzny i higienę osobistą stanowienie pomostu łączącego osobą bezdomną ze społeczeństwem 	<ul style="list-style-type: none"> hamowanie procesu dalszej marginalizacji tworzenie mapy miejsc niemieszkalnych i ich ogład docieranie i systematyczny monitoring i utrzymanie kontaktu ze światem 	<ul style="list-style-type: none"> działania na rzecz aktywności w życiu społecznym modyfikowanie błędnych przekonań na temat funkcjonowania instytucji świadczących pomoc społeczną edukacja obywatelska, społeczna przeciwdziałanie wykluczeniu z informacji tworzenie mapy miejsc niemieszkalnych i ich ogład 	

Opracowanie własne grupy eksperckiej ds. Streetworkingu, w oparciu o pomorski podręcznik (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008).

Rysunek nr 2. Cykl pojawiania się i zaspokajania potrzeb u osoby bezdomnej może być zaburzony na wielu etapach. Występujące na nich zagrożenia powodują pogłębiającą się marginalizację tych osób



Opracowanie własne grupy eksperckiej ds. Streetworkingu.

3.5. Usługi szkoleniowe skierowane do streetworkerów pracujących wśród osób bezdomnych

Szkolenia są niezwykle efektywną drogą rozwoju pracowników. W przypadku streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi, profesjonalne szkolenia są tym bardziej ważne, ponieważ od kandydatów zazwyczaj nie wymaga się specjalistycznego wykształcenia ani kwalifikacji. Jednak indywidualne cechy nie wystarczą, aby osiągać sukcesy i efektywnie pracować w marginalizowanych społecznie środowiskach. Praca streetworkera, aby przynosiła efekty, musi być poparta rozległą wiedzą, m.in. z zakresu pedagogiki, psychologii, socjologii, pomocy społecznej, edukacji zdrowotnej, a nawet prawa. Praca w środowisku narażonym na patologie wymusza także znajomość pierwszej pomocy i podstawowej wiedzy z zakresu chorób zakaźnych czy profilaktyki uzależnień.

3.5.1. Rodzaje usług szkoleniowych dostępnych dla streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi

Można wyróżnić dwa podstawowe typy szkoleń: zamknięte i otwarte. Szkolenia zamknięte są projektowane na potrzeby konkretnej organizacji oraz przeznaczone tylko i wyłącznie dla jej pracowników. Szkolenie można przeprowadzić samodzielnie albo zlecić ich organizację firmie zewnętrznej, mającej doświadczenie w tej dziedzinie.

Wiele organizacji czy instytucji realizujących streetworking w środowisku osób bezdomnych, preferuje wysyłanie streetworkerów na szkolenia zewnętrzne dotyczące konkretnej tematyki. Szkolenia takie mają swoje zalety, jak np. korzystanie z usług profesjonalistów spoza organizacji, kontakt z innymi podmiotami, który umożliwia transfer aktualnej wiedzy, możliwość refleksyjnego spojrzenia na aktualnie wykonywaną pracę.

Warto zaznaczyć, że szkolenia wyjazdowe umożliwiają oderwanie się od codziennych obowiązków i pozwalają na całkowite skupienie się na zajęciach szkoleniowych. Taki sposób kształcenia swoich pracowników wybrały np. Miejski Ośrodek Pomocy w Krakowie oraz Stowarzyszenie Pogotowie Społeczne.

Szkolenia wewnętrzne pełnią równie ważną rolę w procesie ciągłego podnoszenia kwalifikacji. Stanowią okazję do wymiany doświadczeń i wzmacniają mechanizmy pracy zespołowej. Mają też tę zaletę, że program szkolenia można dostosować do potrzeb organizacji pracującej ze szczególną grupą klientów. Szkolenia wewnętrzne są podstawą przygotowania streetworkerów, np. Związek Organizacji Sieć Współpracy „BARKA” (jej streetworkerzy pracują w środowisku osób bezdomnych w Londynie), Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „BARKA” w Strzelcach Opolskich czy Stowarzyszeniu OTWARTE DRZWI.

Część organizacji w procesie szkoleniowym wykorzystuje swoją wykwalifikowaną kadrę specjalistów oraz zaprasza na szkolenia zamknięte zewnętrznych trenerów. Przykładem jest Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie, które przygotowuje kandydatów na streetworkerów realizując dwuetapowe szkolenia powiązane z procesem rekrutacji i wdrażania nowych pracowników.

3.5.2. Przegląd form szkoleniowych dla streetworkerów pracujących wśród osób bezdomnych

W Polsce niewiele jest profesjonalnych szkoleń dla streetworkerów. Większość oferowanych kursów skierowana jest do streetworkerów pracujących z innymi grupami odbiorców pomocy niż osoby bezdomne. Szkolenia dla streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi można uporządkować według następującego modelu:

a) Podejście kompleksowe

Szkolenia kompleksowe obejmują całość elementów lub zagadnień, a nie tylko ich fragment. W obecnej sytuacji szkolenia tego typu umożliwiają uczestnikom nabycie optymalnych kompetencji do pracy w charakterze streetworkera. Niestety są one również mniej dostępne dla potencjalnych streetworkerów. Powodem są wysokie koszty oraz konieczność poświęcenia większej ilości czasu (szkolenia kilkudniowe).

Przykładem stworzenia kompleksowego, interdyscyplinarnego szkolenia dla streetworkerów pracujących wśród osób bezdomnych, jest „Jesienna Szkoła Streetworkingu” realizowana przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie. Adresatami szkolenia są przede wszystkim pracownicy terenowi działający w środowisku osób bezdomnych. Szkolenie może być realizowane z nastawieniem na upowszechnianie pracy metodą streetworkingu i prezentację narzędzi pozwalających na jej wdrożenie albo przygotowanie kandydatów do pracy w charakterze streetworkera. W tym drugim przypadku sesje dotyczące kształtowania umiejętności pracy metodą streetwork uzupełnione są sesjami dotyczącymi profilaktyki uzależnień czy pierwszej pomocy i medycyny zakaźnej.

Innym przykładem, stanowiącym kompleksową propozycję rozwoju streetworkingu w danym środowisku, jest program „Profesjonalny Streetworking” przygotowany i prowadzony przez trzy podmioty: Stowarzyszenie im. Marii Niepokalanej na rzecz Pomocy Dziewczętom i Kobietom, instytucję szkoleniową MAGDALENA Sp. z o.o. oraz instytucję szkoleniową Agencja Nowatorskich Działań dla Lokalnych Obywatelskich Projektów (ANDLOP). Program, oprócz szkoleń dla streetworkerów oraz osób odpowiedzialnych za

sprawy społeczne, obejmować może również rekrutacje kandydatów na streetworkerów, poszukiwanie partnerów lokalnych i budowanie lokalnej sieci współpracy na rzecz streetworkingu oraz superwizowanie pracy streetworkerów i monitorowanie rozwoju streetworkingu na danym terenie. Szkolenia organizowane w ramach programu składają się z modułu poświęconego kształtowaniu umiejętności pracy metodą streetworkingu oraz modułu dotyczącego tworzenia lokalnej strategii streetworkingu. Szkolenia w ramach programu mogą być dostosowane do specyfiki grup wykluczonych społecznie, tj. adresowane są nie tylko do streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi.

b) Podejście tematyczne

Szkolenia mogą również dotyczyć wybranej tematyki związanej (bezpośrednio lub pośrednio) z codzienną pracą streetworkera. Organizowane są przez bardzo różne instytucje szkoleniowe bądź organizacje specjalizujące się w wybranej tematyce. Szkolenia mogą przygotowywać pracownika do podjęcia pracy w charakterze streetworkera albo umożliwiać rozwój zawodowy, np. szkolenie z zachowań asertywnych (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej), trening interpersonalny (Polskie Towarzystwo Psychologiczne), studium profilaktyki uzależnień (Towarzystwo Psychoprofilaktyczne).

3.5.3. Cele i korzyści szkoleń z zakresu streetworkingu

Celem szkoleń dla streetworkerów jest zapoznanie z metodą pracy z osobami bezdomnymi pozostającymi poza placówkami dla bezdomnych lub doskonalenie umiejętności pracy w środowisku przebywania osób bezdomnych. Korzyścią szkoleń jest wzbogacenie wiedzy i umiejętności pracowników. Warsztaty wywierają też wpływ na funkcjonowanie organizacji czy instytucji, w otoczeniu społecznym oraz na wewnętrzne stosunki. Przeszkoleni streetworkerzy potrafią sprostać wymogom związanym z daną pracą. Dzięki temu są w stanie skuteczniej docierać do osób w bezdomności ulicznej i efektywniej pomagać.

Szkolenie niesie za sobą sygnał dla pracowników, że firma o nich dba i traktuje poważnie ich potrzebę rozwoju, co ma duży wpływ na kształtowanie motywacji streetworkerów. Szkolenie może wspierać utożsamianie się pracownika z organizacją, lepsze rozumienie jej misji i celów. Ułatwiając pracę oraz przygotowując do nowych obowiązków, może zapobiec wypaleniu zawodowemu i odejściom z pracy. Szkolenie jest też sposobem rozpowszechniania i przekazu kluczowych wartości kultury organizacji. Pracownicy oswajają się z tymi wartościami i uczą się przyjętych w organizacji schematów działania.

3.5.4. Opis organizacji i instytucji prowadzących szkolenia dla streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi

Kompleksowe szkolenia przeznaczone dla streetworkerów pracujących w środowisku osób bezdomnych prowadzą jedynie Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie oraz Stowarzyszenie im. Marii Niepokalanej na rzecz Pomocy Dziewczętom i Kobietom we współpracy z instytucją szkoleniową: Agencja Nowatorskich Działań dla Lokalnych Obywatelskich Projektów (ANDLOP). Szkolenia tematyczne skierowane do własnych pracowników-streetworkerów organizowane są przez Sieć Współpracy „BARKA”, CARITAS, Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI, STOWARZYSZENIE MONAR oraz Ośrodki Pomocy Społecznej.

Szkolenia tematyczne przeznaczone dla członków oraz uczestników zewnętrznych organizuje Ogólnopolska Sieć Organizacji Streetworkerskich – związek organizacji

skupiających stowarzyszenia społeczne prowadzące programy streetworkerskie w Polsce oraz Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności – międzysektorowe partnerstwo podmiotów zajmujących się problematyką bezdomności. Proponowane szkolenia nie odnoszą się jednak bezpośrednio do kompetencji streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi i stanowią jedynie uzupełnienie warsztatu pracy.

3.5.5. Charakterystyka odbiorców szkoleń

Głównymi odbiorcami szkoleń będą pracownicy organizacji pozarządowych działających w obrębie wykluczenia społecznego, pracownicy ośrodków pomocy społecznej oraz administracji samorządowej odpowiedzialni za sprawy społeczne. Adresatami mogą być również dyrektorzy, kierownicy, osoby zarządzające z ośrodków pomocy społecznej, departamentów/wydziałów spraw społecznych oraz osoby zarządzające organizacjami pozarządowymi. Będą się oni zajmować monitorowaniem i oceną pracy swoich pracowników, tym bardziej powinni rozumieć specyfikę pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych.

3.5.6. Kadra szkoleniowa

Kadra szkoleniowa prowadząca zajęcia z zakresu metodologii streetworkingu rekrutuje się przede wszystkim z praktyków streetworkingu, osób które pracowały, pracują tą metodą lub mają doświadczenia związane z realizacją programów streetworkerskich. Ponieważ w kraju kilka organizacji/institucji pracuje od kilku lat metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych, istnieje potencjalna grupa ekspertów, którzy mogą swoje doświadczenia i wiedzę przekazywać innym osobom. Jeśli chodzi o inne zagadnienia takie jak np. pierwsza pomoc czy profilaktyka uzależnień, trenerami są zazwyczaj specjaliści z danej dziedziny.

3.5.7. Baza deficytów i zasobów

Analiza materiałów dotyczących kwestii szkoleniowych oraz wywiadów z organizatorami szkoleń dla streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi zaowocowała następującymi spostrzeżeniami dotyczącymi sytuacji w zakresie usług szkoleniowych. Zasoby:

- możliwość kompleksowego przeszkolenia streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi w ramach istniejących szkoleń – programy szkoleń kompleksowych
- trenerzy-praktycy streetworkingu pracujący z osobami bezdomnymi
- doświadczenia szkoleniowe organizacji/institucji pracujących metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych
- możliwość wykorzystania zasobów różnych instytucji szkoleniowych

Deficyty:

- niewielka ilość profesjonalnych szkoleń dla streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi
- różny poziom przygotowania streetworkerów – brak jednolitych, ogólnie przyjętych kryteriów dotyczących kwalifikacji streetworkerów
- niska dostępność istniejących szkoleń kompleksowych
- brak możliwości przeprowadzenia szkoleń praktycznych w terenie dla kandydatów na streetworkerów

Podsumowując zebrany materiał można powiedzieć, że aktualny rynek szkoleń dla streetworkerów pracujących w środowisku osób bezdomnych jest skromny. Większość organizacji czy instytucji pracujących metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych przygotowuje pracowników we własnym zakresie. Szkolenia kompleksowe dające pełne kwalifikacje do pracy w charakterze streetworkera są mało dostępne dla pracowników organizacji. W Polsce nie istnieją jednolite, ogólnie przyjęte kryteria dotyczące kwalifikacji streetworkera. Streetworkerzy, w zależności od organizacji macierzystej, odbywają szkolenia dostosowane do specyfiki pracy danej organizacji czy instytucji i jej możliwości finansowych. Efektem jest różny poziom przygotowania streetworkerów do pracy.

4. Streetworking skierowany do osób bezdomnych w Polsce oraz bezdomnych Polaków poza granicami kraju

Badając praktykę polską w zakresie stosowania metody streetworkingu w pracy z osobami bezdomnymi można stwierdzić, że funkcjonujących programów jest stosunkowo niewiele. Dowodem takiego stanu rzeczy są chociażby wyniki badań socjologicznych przeprowadzonych w ramach niniejszej diagnozy, które w sposób szczegółowy zostały zaprezentowane we wcześniejszych częściach diagnozy (jedynie 3,5% zbadanych organizacji zadeklarowało prowadzenie w roku 2009 pracy wśród osób bezdomnych metodą streetworkingu). Większość z tych inicjatyw, pomimo tego że są realizowane przez cały rok kalendarzowy, ma charakter interwencyjny i doraźny, zawiera tylko niektóre elementy zintegrowanego podejścia do problemów osoby bezdomnej⁴. Pewne działania podejmowane przez streetworkera są odpowiedzią na istniejące braki w systemie pomocy osobom bezdomnym i wykraczają poza idee funkcjonowania streetworkingu (np. elementy asystowania, towarzyszenia).

Fakt, że wiele z tych przedsięwzięć jest realizowana bez nakładów finansowych, w oparciu o wolontariat lub przy wykorzystaniu własnych zasobów organizacji/instytucji/placówek, świadczy niezbitnie o tym, że ww. podmioty dostrzegły zasadność tego rodzaju oferty skierowanej do osób bezdomnych. Przykładami takich programów interwencyjnych mogą być wszelkie projekty sezonowe, zimowe, ratownicze typu: Studenckie Punkty Informacyjne w Suwałkach, Zimowe Pogotowie MONAR w Warszawie, Akcja Zima w Poznaniu, Patrole Zimowe SOD, Pierwszy Kontakt „Horyzont” czy Zimowy Ratownik Białystok.

Podobnym programem, jednak o bardziej kompleksowym podejściu, jest też tzw. program powrotów Barki UK (patrz streetworking w Unii Europejskiej i przegląd

4. Jak wskazały badania Macieja Dębskiego zrealizowane w 160 gminach w Polsce (szczegółowe wyniki badań zaprezentowane zostały w diagnozie przygotowywanej przez Zespół Badawczy), praca metodą streetworkingu praktycznie nie istnieje w zapisach gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Jej śladów trudno również szukać w strategiach rozwoju poszczególnych województw do roku 2020, jak również w dokumentach o zasięgu ogólnopolskim. Jak wskazuje M. Dębski, o problemie bezdomności pisze się rzadko, fragmentarycznie, bez odniesień do innych problemów społecznych (jak chociażby mieszkalnictwo). Istnieją gminy w Polsce, które tworzą odrębne programy lokalnego całorocznego wsparcia dla osób bezdomnych (Gdynia, Poznań Wrocław, Katowice, Warszawa, itp.) poruszając żywo również problem pracy metodą streetworkingu.

dobrych praktyk). W ich codziennej pracy możemy wyróżnić elementy z kręgu profilaktyki (np. edukację, informację), pracy socjalnej na ulicy oraz interwencji. W sytuacjach kryzysu oferują szybką pomoc oraz możliwość powrotu do kraju. Programem zawierającym elementy integracyjne, prócz typowej interwencji czy profilaktyki, jest program pracy ulicznej Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie, które prowadzi program całoroczny, o szerokim wachlarzu oddziaływań, dodatkowo upowszechniając standardy pracy metodą streetworkingu (patrz dobre praktyki). Warto również zwrócić uwagę na działalność streetworkerów krakowskiego MOPS, który jest realizowany przez pracowników socjalnych, co daje im duże oparcie pomocowe instytucji, którą reprezentują. Wykorzystują elementy metody asystowania i towarzyszenia.

Należy wspomnieć też o szerokiej gamie programów ulicznych, z długą tradycją i wypracowaną metodologią funkcjonujących w Polsce, a skierowanych do innych odbiorców niż osoby bezdomne, które jednak można w pewnym stopniu uznać za przykłady programów realizujących profilaktykę bezdomności. Są to wszystkie programy pracy tą metodą skierowane do grup docelowych, których problemy mogą stanowić przyczynę bezdomności, np. do osób uzależnionych (Centrum Redukcji Szkód MONAR w Warszawie), „dzieci ulicy” (warszawski GPAS), osób prostytuujących się (warszawski program STACJA, krakowski PARASOL).

4.1. Streetworking realizowany wśród osób bezdomnych przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie

I. Przesłanki wprowadzenia streetworkingu

Streetworking traktowany jest jako pierwszy krok w integracji społecznej i zawodowej osób bezdomnych.

Konieczność wprowadzenia tej metody pracy potwierdziły badania Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności z 9 grudnia 2005 r., zgodnie z którymi osoby przebywające w miejscach niemieszkalnych, na działkach i w altankach, czyli poza placówkami dla bezdomnych i innymi instytucjami stanowiły ok. 40% osób bezdomnych w województwie pomorskim. Aż 86% osób nich nie pracowało zarobkowo, stąd stały się one potencjalnymi beneficjentami oferty nie tylko reintegracji społecznej, ale i zawodowej.

II. Osadzenie formalne (strategia, program, itp.)

Strategia Polityki społecznej Województwa Pomorskiego do 2013 r., Priorytet II wzmacnianie integracji społecznej.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2015, Gdański Program Rozwiązywania Problemu Bezdomności na rok 2010.

III. Sposób finansowania

Projektowo – obecnie POKL.

IV. Okres realizacji streetworkingu (całorocznie, okresowo)

Realizowany jest całorocznie.

V. Godziny pracy streetworkerów

Streetworkerzy pracują od poniedziałku do czwartku – 8 godz. dziennie w terenie, natomiast w piątki – 4 godz. w terenie i 4 godz. w biurze.

VI. Obszar działania streetworkerów (całe miasto, wybrane dzielnice, wybrane miejsca)

Wszystkie dzielnice miasta Gdańsk.

VII. Cel realizacji streetworkingu

Wdrożenie metody streetworkingu umożliwia zwiększenie szans osób bezdomnych na integrację społeczną i zawodową. Metoda ta pozwala lepiej monitorować potrzeby i przeciwdziałać zagrożeniom występującym w tym środowisku. Dzięki jej wdrożeniu możliwe jest udoskonalenie systemu pomocy społecznej dla osób bezdomnych poprzez wprowadzenie nowatorskich metod pracy oraz poprawienie współpracy z instytucjami pomocowymi. Streetworkerzy wpływają na poprawę jakości życia i zmianę postaw podopiecznych, m.in. dzięki stymulacji zachowań społecznie pożądanych, dostarczaniu informacji o podstawowych prawach, możliwościach uzyskania pomocy czy zdobycia niezbędnych dokumentów, a także dzięki ułatwieniu dostępu do narzędzi i instrumentów reintegracji społecznej oraz zawodowej. Wykorzystanie metody streetworkingu pozwala zwiększyć efektywność i skuteczność działań pomocowych dzięki dotarciu do osób nieobjętych działaniami wsparcia, udzielaniu informacji i włączaniu ich w system pomocy społecznej.

VIII. Forma i warunki zatrudnienia

Umowa o pracę z TPBA Koło Gdańskie.

IX. Kwalifikacje streetworkera

a) formalne:

Niezbędne wykształcenie – średnie, dodatkowo pożądane – wyższe (nauki społeczne).

b) nieformalne:

Odpowiednie predyspozycje psychospołeczne: otwartość na innych, odporność na stres i wytrzymałość, dojrzałość emocjonalna, sumiennność i samodzielność w działaniu czy umiejętność nawiązywania kontaktu i budowania relacji itp.

Odpowiednie szkolenia specjalistyczne: Towarzystwo przygotowuje kandydatów na streetworkerów realizując dwuetapowe szkolenia powiązane z procesem rekrutacji i wdrażania nowych pracowników. Pierwsza część szkolenia ukierunkowana jest przede wszystkim na ogólną wiedzę z zakresu problematyki bezdomności i podstawowe elementy metodyki pracy. Zwraca się tu głównie uwagę na kwalifikacje psychospołeczne kandydata i wewnętrzną motywację. Dopiero w drugiej części, wybrani w wyniku selekcji pracownicy, zapoznają się z zasadami pracy, narzędziami pracy, standardami dokumentów, systemem pomocy społecznej, instytucjami i organizacjami pomocy społecznej na obszarze pracy streetworkerów, profilaktyką uzależnień, superwizją i monitoringiem pracy oraz odbywają kurs pierwszej pomocy.

c) szkolenia dla streetworkerów:

- jesienna Szkoła Streetworkingu – 5 edycji, szkolenie kompleksowe 40-godzinne
- streetworking – nowoczesna metoda przeciwdziałania bezdomności – dwudniowe szkolenie dla pracowników kół TPBA

- szkolenia dla kandydatów na streetworkerów w Mokotowskim Hospicjum św. Krzyża w Warszawie
- gdańskie doświadczenia w pracy metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi
- pomorskie doświadczenia w pracy z osobami bezdomnymi metodą streetworkingu wypracowane w ramach Agencji Bezdomności – szkolenie w Kielcach
- szkolenie dla kandydatów na streetworkerów – szkolenie zamknięte dla pracowników TPBA Koło Gdańskie

X. Zadania streetworkera

Zadaniem jest zachęcanie do zgłoszenia się do placówek lub skorzystania z innych form pomocy oraz wzbudzenie chęci zmiany stylu życia i podjęcia próby wyjścia z bezdomności. Wszelka aktywność „pracowników terenowych” jest ukierunkowana na budowanie kontaktu, uświadamianie możliwości i tworzenie inicjatyw w zakresie pomocy.

XI. Usługi świadczone przez streetworkera

- monitorowanie środowiska pod kątem przebywania osób bezdomnych
- informowanie o możliwościach otrzymania pomocy
- praca indywidualna w kierunku pozytywnych zmian rozumianych jako chęć zmiany stylu życia
- interwencja w sytuacjach zagrożenia zdrowia i życia

XII. Wyposażenie streetworkera

materialne:

- bilety komunikacji miejskiej – swoboda przemieszczania w terenie jest warunkiem koniecznym do realizacji pracy streetworkerów, są obowiązkowym narzędziem w pracy streetworkera
- środki zabezpieczające przed agresją – gaz pieprzowy
- latarki
- rękawiczki gumowe
- telefon komórkowy
- apteczki
- ubiór adekwatny do pory roku i warunków pracy
- identyfikatory
- badania okresowe
- napoje
- obuwie i kurtki
- ulotki informacyjne

niematerialne:

- zaplecze organizacji współpracujących (policja; Straż Miejska; SOK; placówki pomocy itp.)
- superwizja
- monitorowanie i nadzór pracy streetworkerów

XIII. Prowadzona dokumentacja:

- karty pierwszego kontaktu
- karty ponownego kontaktu
- karty pracy
- plany pracy
- dokumentacja statystyczna

XIV. Zaplecze streetworkera (instytucje, specjaliści, partnerstwa/sieć lokalna)

Policja, Straż Miejska, Straż Ochrony Kolei, Służba Zdrowia, placówki dla osób bezdomnych, Ośrodek Pomocy Społecznej.

XV. Wsparcie streetworkera (superwizja, psycholog itp.)

W czasie pracy streetworkerów prowadzona jest superwizja – spotkania z psychologiem, terapeutą odbywają się raz w miesiącu po 2 godziny. Prowadzony jest również monitoring pracy streetworkera, między innymi poprzez comiesięczne spotkania grupy projektowej.

XVI. Inne**Rekrutacja i selekcja kandydatów na streetworkerów:**

Towarzystwo posiada opracowaną procedurę naboru kandydatów na streetworkerów. Procedura została sprawdzona w praktyce i dostosowana do potrzeb organizacji. Etapy:

- przygotowanie opisu stanowiska pracy oraz docelowego profilu kwalifikacji specjalistycznych i psychospołecznych kandydata na streetworkera
- rekrutacja
- selekcja z elementami Assessment Centre

4.2. Streetworking realizowany wśród osób bezdomnych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie – Dział Pomocy Bezdomnym**I. Przesłanki wprowadzenia streetworkingu**

W latach 2005-2006 realizowany był projekt Wsparcie, w którym pracownicy socjalni pracowali w terenie. Analiza projektu przyniosła wnioski, że praca w terenie powinna być realizowana przez odrębnego pracownika, wydzielonego w strukturze MOPS posiadającego własne zaplecze w postaci punktu konsultacyjnego.

II. Osadzenie formalne (strategia, program, itp.).

- Strategia Miasta Kraków (wpisany streetworking).
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych.

III. Sposób finansowania

Początkowo pracownicy terenowi pracujący z osobami bezdomnymi finansowani byli w ramach projektów EFS, obecnie ze środków miasta.

IV. Okres realizacji streetworkingu (całorocznie, okresowo)

Całorocznie.

V. Godziny pracy streetworkerów

Streetworkerzy pracują codziennie (od poniedziałku do piątku) po 4-5 godzin w terenie, a 2-3 godziny w biurze. W przypadkach podejmowania interwencji lub realizacji projektów prewencyjnych, działania streetworkerów dostosowane są do aktualnych potrzeb związanych z pracą w terenie. W powyższych przypadkach streetworkerzy pracują również w godzinach nocnych, współpracując ze służbami prewencyjnymi. Takie działania interwencyjne podejmowane są zazwyczaj 1-2 razy w miesiącu.

VI. Obszar działania streetworkerów (całe miasto, wybrane dzielnice, wybrane miejsca)

Praca prowadzona jest według zaplanowanych dyżurów terenowych z podziałem przyporządkowania poszczególnych dni tygodnia do poszczególnych 4 dzielnic Krakowa. Ponadto jeden dyżur realizowany jest na terenie dworca kolejowego oraz okolic.

VII. Cel realizacji streetworkingu

Celem pracy streetworkerów jest nawiązanie kontaktu z osobą bezdomną w jej aktualnym miejscu pobytu. Osoba bezdomna nieobjęta dotąd pomocą zostaje poinformowana o formach pomocy oraz zasadach jej udzielania, a także jest zachęcana do zgłoszenia się do Działu Pomocy Bezdomnym lub organizacji oferujących pomoc osobom ubogim bezdomnym.

VIII. Forma i warunki zatrudnienia

Umowa o pracę w MOPS Kraków (umowa na czas określony i czas nieokreślony).

IX. Kwalifikacje streetworkera

a) formalne:

Niezbędne – pracownicy socjalni, dodatkowo wykształcenie dwukierunkowe, np. pedagog resocjalizacyjny i pracownik socjalny, socjolog i pracownik socjalny.

b) nieformalne:

Streetworkerzy raz w roku odbywają szkolenia doskonalące warsztat pracy. Do tej pory uczestniczyli m.in. w szkoleniach dotyczących pierwszej pomocy, interwencji kryzysowej, treningu umiejętności interpersonalnych, treningu zachowań asertywnych, pracy metodą streetworkingu.

c) szkolenia dla streetworkerów:

b.d.

X. Zadania streetworkera

Zadaniem jest zachęcanie do zgłoszenia się do Działu Pomocy Bezdomnym lub organizacji oferujących pomoc osobom ubogim bezdomnym oraz dotarcie do osób bezdomnych i przeciwdziałanie zagrożeniu życia i zdrowia, np. zamarznięcia zimą.

XI. Usługi świadczone przez streetworkera:

- doradzanie – streetworkerzy doradzają jak załatwić sprawę lub rozwiązać problem, znaleźć pracę
- reprezentowanie – streetworkerzy reprezentują interesy osoby bezdomnej, np. towarzyszą w urzędzie, przychodni, przyjęciu do szpitala
- informowanie – gdzie można zjeść posiłek, znaleźć schronienie, dostać odzież, uzyskać pomoc medyczną

XII. Wyposażenie streetworkera

Streetworkerzy wyposażeni są w odpowiednią odzież (również we własnym zakresie), apteczkę, latarkę (we własnym zakresie), plecak, scyzoryk (we własnym zakresie), telefon komórkowy, mapę miasta, ulotki, napoje, bilety komunikacji miejskiej, identyfikatory, materiały biurowe.

Posiadają również ubezpieczenie oraz specjalistyczne badania lekarskie.

XIII. Prowadzona dokumentacja

Streetworkerzy zobowiązani są do prowadzenia dokumentacji. Są to: dokumentacja pracy terenowej w postaci codziennych raportów terenowych z dyżuru, dokumentacja prowadzonych interwencji, dokumentacja indywidualnych osób bezdomnych objętych działaniami streetworkerów oraz dokumentacja projektów prewencyjnych.

XIV. Zaplecze streetworkera (instytucje, specjaliści, partnerstwa/sieć lokalna)

Streetworkerzy współpracują z instytucjami świadczącymi pomoc osobom bezdomnym oraz ze służbami prewencyjnymi realizując 3 projekty prewencyjne, tj. Akcja zima, Bezpieczne ciepło oraz „Pomoc osobom zebrzącym”. Zadaniem streetworkera i służb w ramach ww. projektów prewencyjnych jest dotarcie do osób bezdomnych i przeciwdziałanie zagrożeniu, jakim jest utrata zdrowia lub życia wskutek nadmiernego wychłodzenia lub niewłaściwego sposobu ogrzewania pomieszczeń w sezonie zimowym.

Kilka razy w miesiącu streetworkerzy spotykają się ze Strażą Miejską oraz pracownikami organizacji pozarządowych.

XV. Wsparcie streetworkera (superwizja, psycholog itp.)

Osrodek prowadzi systematyczny monitoring oraz ewaluację pracy streetworkera, zatrudnia osobę, pełniącą funkcję koordynatora pracy streetworkerów.

4.3. Streetworking realizowany wśród osób bezdomnych przez Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI

I. Przesłanki wprowadzenia streetworku – dlaczego wdrożono streetwork

Akcja – Zimowe patrole społeczne SOD jest odpowiedzią na potrzeby osób zagrożonych bezdomnością – uzależnionych, pogorzalców, osób mieszkających w squotach, które znalazły się w sytuacji kryzysowej, na skutek której wybrały je jako miejsce swojego funkcjonowania. Jest to spowodowane najczęściej zaburzonymi relacjami z otoczeniem (rodziną), brakiem akceptacji, zadłużeniami, problemami prawnymi, uzależnieniami, a niekiedy także skłonnościami do podejmowania zachowań ryzykownych. W miejscach, w których przebywają osoby bezdomne, najczęściej z powodu doraźnej chęci ukojenia poczucia zimna, spożywany jest w dużych ilościach alkohol. Osoby bezdomne nie mają dostępu do bieżącej wody, są zazwyczaj bardzo zaniedbane. Mają liczne odmrożenia i choroby. Ze względu na miejsce pobytu, w którym koncentruje się ich życie zagrożone są wychłodzeniem organizmu, a przez to utratą życia i/lub zdrowia. Wymagają natychmiastowej interwencji medycznej. Same nie podejmują żadnych konstruktywnych działań prowadzących do rozwiązania sytuacji kryzysowej. Osoby te nie korzystają ze stacjonarnych form wsparcia, opieki i pomocy, nie darzą zaufaniem istniejących instytucji lub nie znają oferty pomocowej, większość swojego czasu spędzając w opisanym wyżej środowisku, co stanowi bezpośrednie zagrożenie dla ich życia i zdrowia.

II. Osadzenie formalne (strategia, program, itp.)

Autorski program Stowarzyszenia SOD.

III. Sposób finansowania

Brak. W ramach środków własnych Stowarzyszenia oraz pracy wolontariuszy.

IV. Okres realizacji streetworku (całorocznie, okresowo)

Akcja – Zimowe patrole społeczne SOD ruszają zawsze w zimę, w okresach gdy temperatura spada poniżej -10°C i trwa do końca marca.

V. Godziny pracy streetworkerów

Czas trwania dyżuru to 2 godz., w stałych rejonach i o stałych godzinach (rano ok. godz. 6-8/noc ok. godz. 20-22, 22-24).

VI. Obszar działania streetworkerów (całe miasto, wybrane dzielnice, wybrane miejsca)

Akcja prowadzona jest na terenie aglomeracji warszawskiej, wzdłuż linii brzegowej – prawobrzeżnej część Wisły, na działkach w pobliżu rzeki, pod mostami, w kanałach, studzienkach w pobliżu mostów.

VII. Cel realizacji streetworku

Zadania, jakie stawia sobie w swojej pracy streetworker SOD-u, to doraźna, interwencyjna pomoc, ochrona życia i zdrowia osób bezdomnych. Prowadzona jest w okresach, gdy temperatura spada poniżej -10°C i trwa do końca marca. W pozostałych okresach podejmowane są działania adekwatne do sytuacji i głośzonych problemów np. pomoc potencjalnym bezdomnym – pogorzelcom.

Działania skupiają swoje cele, na realizowaniu akcji ratowniczych, dostarczaniu gorącej herbaty, kawy, ciepłej odzieży, koców, obuwia, materiałów opatrunkowych. Mają także na względzie profilaktykę, redukcję szkód, zmianę postaw społecznych, ograniczanie zachowań ryzykownych, integrację społeczną, nieformalną edukację, mediację: klient – system pomocy.

Działania streetworkerskie są poprzedzone diagnozą problemów społecznych wybranego rejonu, by podejmowane zadania były jak najbardziej adekwatne do potrzeb tego środowiska.

VIII. Forma i warunki zatrudnienia

W Stowarzyszeniu OTWARTE DRZWI zatrudnienie streetworkerów odbywa się WYŁĄCZNIE na zasadzie UMOWY WOLONTARIACKIEJ. Zadania te pełnią uczestnicy programu wychodzenia z bezdomności.

IX. Kwalifikacje streetworkera

a) formalne:

Osoby mające kierunkowe wykształcenie: psychologia, pedagogika, resocjalizacja, praca socjalna.

b) Nieformalne:

Osoby będące beneficjentami programów wychodzenia z bezdomności.

c) szkolenia dla streetworkerów:

Streetworkerem zostaje osoba, która została do tej pracy wcześniej przygotowana.

Szkolenia ze streetworkingu, przygotowanie wewnętrzne w organizacji – poruszane są zagadnienia:

- bezdomność w Warszawie/statystyki, diagnoza, placówki służące pomocą, obowiązki służb publicznych
- prawa człowieka w sytuacji zagrożenia życia człowieka bezdomnego
- kondycja zdrowotna człowieka bezdomnego/najczęstsze choroby i wynikające zagrożenia dla streetworkera
- jak rozmawiać z człowiekiem bezdomnym, by pozyskać jego zaufanie
- skuteczna pomoc – skierowanie do odpowiednich placówek

d) zadania streetworkera:

Realizacja regularnych dyżurów w zdiagnozowanych miejscach o stałych porach i godzinach, w każdym tygodniu (jeśli warunki pogodowe tego wymagają – codziennie).

e) usługi świadczone przez streetworkera:

- Bezpośrednia interwencja, akcje ratunkowe realizowane poprzez udzielenie pierwszej pomocy, wezwanie pogotowia, Straży Miejskiej, policji, Ośrodków Pomocy Społecznej i innych organizacji pozarządowych świadczących pomoc osobom bezdomnym.
- Rozdawanie gorącej herbaty, kawy, ciepłej odzieży, koców, obuwia, materiałów opatrunkowych.
- Podejmowanie kontaktu z osobą bezdomną, poprzez udzielanie informacji o możliwości uzyskania bezpośredniej, natychmiastowej pomocy.
- Podejmowanie, o ile to możliwe, kolejnych kontaktów z osobami bezdomnymi, zbieranie informacji o kliencie, o jego problemach i potrzebach; przekazywanie wiedzy dotyczącej zagrożeń związanych z aktywnością podejmowaną w przestrzeni ulicznej (tj. alkohol, przemoc); wsparcie emocjonalne i sugerowanie możliwych sposobów rozwiązań sytuacji kryzysowej, przedstawienie oferty pomocy stacjonarnej. W tym najczęściej podejmowanie natychmiastowych interwencji związanych z ochroną życia i zdrowia.

Nadto, asysta i pomoc w doprowadzeniu do lokali instytucji i organizacji pomagających w załatwianiu spraw socjalnych, terapii uzależnień, wyjścia z bezdomności.

f) wyposażenie streetworkera:

- adekwatny do warunków pogodowych ubiór
- latarki
- telefony komórkowe
- identyfikatory (noszone wyłącznie do celów związanych z ewentualnym wylegitymowaniem streetworkerów)
- apteczki
- rękawiczki gumowe
- ustniki (do reanimacji)

g) prowadzona dokumentacja:

Streetworker prowadzi dokumentację bieżącej pracy (raporty z dyżurów) mającą charakter notatki służbowej, ale sporządza je zawsze po patrolu, nigdy w trakcie.

h) zaplecze streetworkera (instytucje, specjaliści, partnerstwa/sieć lokalna):

- Zaplecze SOD-u oraz instytucji współpracujących głównie Straży Miejskiej, policji, służby zdrowia.
- Dyżur stacjonarny – dopełnieniem pracy terenowej jest dyżur stacjonarny streetworkera lub innego pracownika organizacji SOD, pełniący regularnie i cyklicznie w lokalu (punkcie konsultacyjnym) organizacji niedaleko od terenu, na którym pracują streetworkerzy. Podczas takiego dyżuru wsparcie, poradę i pomoc otrzymać mogą osoby w kryzysie, z którymi streetworkerzy nawiązali kontakt w terenie i które przejawiają chęć skorzystania z dalszej pomocy. Oferta ta nie jest uzależniona od jakichkolwiek formalnych wymogów (dokumenty, rejestracja, ewidencja etc.) i jest nieodpłatna. Może stanowić to początek drogi wychodzenia z kryzysu, bowiem podczas dyżuru osoba bezdomna może zaplanować strategię powrotu do społeczeństwa (od podstawowych czynności sanitarnych – skierowania do łaźni, pralni, poprzez detoks, terapie uzależnień, podjęcie pracy, naprawę relacji i powrót do rodziny, znalezienie placówki pomocy w wychodzeniu z bezdomności, terapię psychologiczną etc). Należy jednak zaznaczyć, iż pomoc osobom bezdomnym jest utrudniona, gdyż w Warszawie brakuje centrum interwencji kryzysowej. Streetworking nie jest stałą formą pomocy interwencyjnej.
- Współpraca z lokalnym systemem wsparcia: kierowanie i przekazywanie klientów pozostających dotychczas na ulicy do specjalistycznych instytucji i organizacji świadczących profesjonalną pomoc w danej sytuacji problemowej (z uwzględnieniem braku bezpośredniego centrum kryzysowego – szukanie substytutów). Wdrażanie klientów do istniejącego systemu opieki i wsparcia, z którego wcześniej nie korzystali. Nadto, współpraca z lokalnym systemem wsparcia pomocy – wyrażająca się we wzajemnym raportowaniu o stanie faktycznym, tj. o zagrożeniach na monitorowanym terenie.

i) wsparcie streetworkera (superwizja, psycholog itp.):

SOD zapewnia streetworkerowi możliwość uczestniczenia w konsultacjach merytorycznych i superwizjach pracy prowadzonych przez koordynatora pracy streetworkerskiej. Docelowo planowane jest zatrudnienie zewnętrznego terapeuty, psychologa, superwizora do pracy ze streetworkerami.

5. Analiza deficytów i zasobów pracy metodą streetworkingu realizowanego wśród osób bezdomnych w Polsce

Nie ulega wątpliwości, że obecnie funkcjonujący w Polsce streetworking skierowany do osób bezdomnych ma swoje wady i zalety. Poniżej zostały one spisane i uzupełnione o szanse i zagrożenia dla rozwoju pracy metodą streetworkingu realizowanego wśród osób bezdomnych.

Tabela nr 8. Analiza SWOT streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych

	Mocne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
Prawo	<ul style="list-style-type: none"> · brak barier w rozwoju pracy metodą streetworkingu 	<ul style="list-style-type: none"> · brak bezpośrednich uregulowań prawnych dotyczących pracy metodą streetworkingu, zwłaszcza w ustawie o pomocy społecznej · brak stabilności zatrudnienia; brak wystarzającej ochrony prawnej · dowolna interpretacja przepisów i aktów prawnych powoduje różne podejście do pracy metod streetworkingu wśród osób bezdomnych, regulacje są nieczytelne i niejednokrotnie stoją ze sobą w sprzeczności 	<ul style="list-style-type: none"> · stworzenie nowych regulacji prawnych może podnieść prestiż pracy metodą streetworkingu · możliwość stworzenia nowych regulacji i standardów pracy w porozumieniu z szerszym gronem specjalistów z danej dziedziny · szansą jest stworzenie zawodu streetworkera, pod warunkiem nawiązania współpracy z innymi streetworkerami pracującymi z innymi grupami odbiorców 	<ul style="list-style-type: none"> · zbytne usztywnienie, niewłaściwe regulacje mogą spowodować brak dostępu do zawodu przez niektóre osoby do tej pory go wykonujące · zbytne usztywnienie może spowodować zahamowanie chęci do rozwijania streetworkingu w swojej instytucji/ organizacji · stworzenie zawodu streetworkera bez współpracy z innymi streetworkerami pracującymi z innymi grupami odbiorców · niepokój innych środowisk streetworkerskich wpływający z faktu, że wypracowane standardy pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych mogą zostać zaadoptowane na wszystkie rodzaje streetworkingu
System	<ul style="list-style-type: none"> · zaistniała możliwość swobodnego stworzenia standardu pracy metodą streetworkingu realizowanego wśród osób bezdomnych oraz jego sprawdzenia · docieranie do osoby bezdomnej w miejscu jej przebywania · streetworking wśród bezdomnych jest kolejnym ogniwem w systemowej pracy z taką osobą · dzięki pracy metodą streetworkingu możliwe jest docieranie do większej liczby miejsc, intensyfikacja wychodzenia w teren, lepsze rozeznanie terenu · tworzenie mapy miejsc niemieszkalnych · tworzenie lokalnych partnerstw i porozumień na rzecz działań podejmowanych na rzecz osób bezdomnych 	<ul style="list-style-type: none"> · dowolna interpretacja przepisów i aktów prawnych powoduje różne podejście do pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych · brak jednolitej, ogólnopolskiej standaryzacji pracy metodą streetworkingu · brak lokalnych koalicji/partnerstw · rozwiązania systemowe realizowane przez instytucje są determinowane przez istniejące rozwiązania prawne · incydentalność umieszczania programów streetworkingowych w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz w innych dokumentach lokalnych 	<ul style="list-style-type: none"> · stworzenie kompleksowego, całościowego, spójnego, krajowego systemu pomocy osobom bezdomnym · wprowadzenie pracy metodą streetworkingu jako pierwszego ogniwa systemu pomocy osobom bezdomnym 	<ul style="list-style-type: none"> · zostaną powielone obecne rozwiązania i nie zostaną wprowadzone rekomendacje ogólnopolskie · przywiązanie do obecnego systemu, obecnych rozwiązań, każda zmiana budzi obawy, strach przed wprowadzeniem zmian do systemu · monopolizacja usług przez jedną organizację/instytucję

	Mocne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> · w niektórych gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz innych lokalnych dokumentach są zapisane rozwiązania dotyczące pracy metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi 	<ul style="list-style-type: none"> · brak zapisów w zdecydowanej większości strategii rozwiązywania problemów społecznych dotyczących pracy metodą streetworkingu · teoretyczne zapisy strategii nie są w praktyce realizowane, brak możliwości uzyskania dotacji na programy streetworkingowe 	<ul style="list-style-type: none"> · możliwość stworzenia krajowej strategii obowiązującej na niższych, wojewódzkich szczeblach 	<ul style="list-style-type: none"> · mimo stworzenia standardów pracy metodą streetworkingu nie będą one w praktyce realizowane i wdrażane · brak konkretnych sposobów egzekwowania realizacji standardów zawartych w strategiach · monopolizacja usług przez jedną organizację/instytucję
Programy	<ul style="list-style-type: none"> · istnieją programy realizowane metodą streetworkingu, realizowane programy promują pracę metodą streetworkingu 	<ul style="list-style-type: none"> · ograniczona/utrudniona możliwość finansowania programów streetworkingowych ze środków publicznych (np. projekty systemowe) · nikłe zainteresowanie finansowaniem programów streetworkingowych ze środków europejskich (np. POKL) · brak ciągłości finansowania ze względu na finansowanie projektowe 	<ul style="list-style-type: none"> · stworzenie krajowego programu wychodzenia z bezdomności wprowadzającego pracę metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi · stworzenie metody ciągłego finansowania programów pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych · możliwość zagwarantowania finansowania na pracę metodą streetworkingu poprzez zapisy w programach i strategiach o charakterze ogólnopolskim i lokalnym · większa elastyczność programów i możliwości wprowadzenia zmian/modyfikacji do programu; · możliwość testowania rozwiązań 	<ul style="list-style-type: none"> · brak ciągłości finansowania będzie powodował nierealizowanie pracy metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi · programy nieaktualne, mało elastyczne i dopasowane do zmieniających się warunków zjawiska bezdomności
Realizowane usługi	<ul style="list-style-type: none"> · docieranie do osób znajdujących się poza systemem pomocy osobom bezdomnym przebywających w ich środowisku · istnieją programy pracy metodą streetworkingu realizowane według przyjętych standardów · kontakt z osobami bezdomnymi realizowany w ramach pracy metodą streetworkingu jest systematyczny i ciągle ponawiany · przekazywanie rzetelnej i adekwatnej do sytuacji 	<ul style="list-style-type: none"> · niektóre usługi są realizowane na niskim poziomie profesjonalizacji · brak standardów powoduje niespójne działania, nieadekwatne podejmowanie działań · brak jednolitych ustalonych kompetencji streetworkera, w związku, z czym streetworkerzy są różnorodnie przygotowywani do pracy 	<ul style="list-style-type: none"> · istnieje możliwość profesjonalizacji świadczonych usług przez streetworkerów w środowisku osób bezdomnych · istnieje możliwość wypracowania standardu pracy metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi · istnieje możliwość opracowania/stworzenia minimum (konieczne)/optimum (dodatkowe) kompetencji, jakie powinien posiadać streetworker 	<ul style="list-style-type: none"> · mimo ustalonych standardów minimum (konieczne)/optimum (dodatkowe) brak możliwości ich praktycznego realizowania i stosowania · brak możliwości do wprowadzenia pracy metodą streetworkingu · mała świadomość społeczna/mała wiedza dotycząca zagadnień związanych ze streetworkingiem

	Mocne strony	Słabe strony	Szanse	Zagrożenia
	<p>klienta informacji na temat instytucji pomocowych, dopasowanych do indywidualnej potrzeby osoby bezdomnej</p> <ul style="list-style-type: none"> · tworzenie mapy miejsc niemieszkalnych i bieżącej aktualizowanie · interwencje, bezpośrednie ratowanie życia osób przebywających w miejscach niemieszkalnych · nieformalny charakter kontaktu w porównaniu do służb mundurowych · ścisłe ukierunkowanie pracy na osoby bezdomne przebywające w miejscach niemieszkalnych · streetworker pracujący z osobami bezdomnymi skupia się na rozmowie i kontakcie, zmierzającym do motywowania do zmiany swojego stylu życia w odróżnieniu od kontaktu realizowanego przez pracownika socjalnego czy pracownika służb mundurowych · zapał i wiara streetworkera, że mogą pomóc zrozumieć osobom bezdomnym, że mają alternatywę · pomoc odbywa się nieinwazyjnie, w myśl zasady „pomoc dla samopomocy” oraz w oparciu o trzy fundamentalne zasady: w tempie, w miejscu oraz za zgodą osoby bezdomnej · istnienie programów szkoleniowych dla streetworkerów, dzięki którym jest możliwość kompleksowego przeszkolenia streetworkera · istniejące rozwiązania szkoleniowe są przetestowane oraz sprawdzone w praktyce przez osoby pracujące z bezdomnymi realizowane usługi są tworzone oddolnie, wynikające z konkretnych, zdiagnozowanych potrzeb 	<ul style="list-style-type: none"> · brak pracy w lokalnych sieciach współpracy · brak stabilizacji finansowej powoduje rezygnację z niektórych części składowych spójnego standardu pracy metodą streetworkingu (superwizja, monitoring) oraz czasowe lub akcyjne realizowanie danego standardu · brak finansowania powoduje, że streetworkerzy często nie są wyposażeni w niezbędne narzędzia pracy oraz odzież roboczą adekwatną do pogody oraz dodatkowe wyposażenie wynikające ze specyfiki pracy · brak zrozumienia filozofii pracy metodą streetworkingu wśród decydentów · niewielka ilość profesjonalnych szkoleń dla streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi 	<p>pracujący wśród osób bezdomnych</p> <ul style="list-style-type: none"> · istnieje możliwość stworzenia programu minimum (konieczne)/optimum (dodatkowe) szkoleń dla streetworkerów pracujących wśród osób bezdomnych · istnieje możliwość stworzenia minimum (konieczne)/optimum (dodatkowe) zaplecza (materialne i niematerialne) streetworkerów do pracy w terenie · istnieje możliwość promocji metody pracy metodą streetworkingu 	<ul style="list-style-type: none"> · brak finansowania pracy metodą streetworkingu

6. Rekomendacje i wnioski

W toku pracy nad diagnozą zespół ekspertów przygotował poniżej zamieszczone rekomendacje dotyczące pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych. Dla większej przejrzystości podzielone one zostały na dwa główne bloki: rekomendacje prawne oraz z zakresu pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych. Warto zaznaczyć, że w toku dyskusji grupowej ustalono, iż niektórych rekomendacji (w szczególności prawnych) nie da się przedstawić w kontekście prewencji, interwencji oraz integracji. Takiego zabiegu dokonano zatem jedynie tam, gdzie było to logicznie uzasadnione i możliwe. Taka sytuacja wynika z faktu, iż naturą działań podejmowanych przez streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi są przede wszystkim działania z obszaru interwencji oraz elementy z obszaru integracji. Działania streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi w obszarze prewencji podejmowane są niejako „przy okazji” realizacji podstawowych zadań i działań.

6.1. Rekomendacje prawne

Należy uwzględnić, iż diagnoza dotyczy wyłącznie statusu prawnego streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi. Tworzenie regulacji legislacyjnych dla ogólnego standardu pracy streetworkera jest dalece nieuzasadnione i może budzić sprzeciw instytucji pracujących tą metodą z innymi odbiorcami (osoby uzależnione, dzieci i młodzież, osoby prostytuujące się). Działania te będą możliwe w chwili, gdy różne środowiska pracujące metodą streetworkingu wspólnie określą standardy pracy dla przyszłego zawodu – streetworkera. Nie można bowiem na podstawie wypracowanych standardów ze specjalizacji, jaką niewątpliwie jest praca metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi, tworzyć standardów dla potencjalnego, niewyodrębnionego jeszcze zawodu.

Działania programowe dotyczące pracy metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi, powinny uwzględnić następujące kwestie:

- stworzenie jednolitego, ogólnopolskiego standardu pracy metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi
- wyodrębnienie streetworkingu z osobami bezdomnymi jako specjalistycznej metody w pracy socjalnej
- określenie statusu zawodowego osoby pracującej metodą streetworkingu z osobami bezdomnymi,
- doprecyzowanie wymagań dotyczących kwalifikacji i obowiązkowych szkoleń dla streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi
- rozważenie konieczności prowadzenia rejestru streetworkerów pracujących z osobami bezdomnymi
- rozważenie konieczności opracowania i wprowadzenia narzędzi określania skali zapotrzebowania na streetworkerów pracujących wśród osób bezdomnych
- regulacje dotyczące finansowania pracy metodą streetworkingu realizowanego wśród osób bezdomnych

Prace w ramach niniejszego projektu winny obrać kierunek regulacji programowej na poziomie krajowym, tj. powinny doprowadzić do stworzenia ogólnopolskiego dokumentu/programu, poświęconego problematyce bezdomności nakierowanego na proces wychodzenia z bezdomności. W ramach takiego programu/dokumentu obligatoryjnie powinny

zostać uwzględnione działania pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych. Program/dokument określać również powinien standardy pracy metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych oraz zapewniać instytucjom spełniającym określone w programie/dokumencie standardy ich odpowiednie finansowanie, zaś monitorowanie jego realizacji winno być obowiązkiem organów administracji publicznej.

6.2. Rekomendacje z zakresu pracy metodą streetworkingu realizowanego wśród osób bezdomnych

Jedną z głównych rekomendacji wypracowanych przez grupę ekspertów jest konieczność wprowadzenia zapisów dotyczących pracy metodą streetworkingu w strategiach krajowych, wojewódzkich i gminnych, dzięki którym możliwy będzie systemowy sposób finansowania streetworkingu, co w efekcie zapewni utrzymanie stabilności działań streetworkera pracującego wśród osób bezdomnych.

Rekomenduje się tworzenie kompleksowych programów pracy outreach skierowanych do osób bezdomnych, prowadząc działania systematycznie, planowo, profesjonalnie, kierując ofertę pomocy do osób o różnym poziomie zaangażowania i motywacji, tworząc sieć współpracy. Zmierzać w kierunku prowadzenia pracy ulicznej, która łączy oddziaływanie z wszystkich obszarów interwencji, profilaktyki i integracji, gdzie streetworkerzy są elastyczni wobec potrzeb osoby, którą spotykają na ulicy i są w stanie zaakceptować jej wybory. Streetworkerzy powinni potrafić nawiązać kontakt, utrzymać go i w razie konieczności wygasić na każdym etapie współpracy z klientem oraz być w stanie prowadzić pracę w oparciu o dłuższy kontakt. Dodatkowo streetworker powinien kierować się bezpieczeństwem klienta, a nie granicami terytorialnymi albo pochodzeniem odbiorcy programu.

Ważne jest, aby działania podejmowane przez streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi realizowane były całorocznie, a w celu zapewnienia bezpieczeństwa i komfortu pracy, streetworker nie powinien pracować w terenie sam. Ilość streetworkerów pracujących na danym terenie powinna być adekwatna do jego wielkości oraz nasilenia zjawiska. Ważne jest, żeby streetworkerzy pracowali według określonej i spisanej metodologii dostosowanej do konkretnych realiów danego miasta/terenu/problemu/grupy odbiorców.

Osoby pracujące metodą streetworkingu należy zatrudniać w ramach umów zapewniających stabilność i bezpieczeństwo zatrudnienia. Ważne wydaje się wprowadzenie jednolitej nazwy dla stanowiska pracy osób pracujących metodą streetworkingu wśród osób bezdomnych. Obecna sytuacja wpływa na niejednoznaczne rozumienie specyfiki oraz charakteru pracy. Streetworker mylony jest z innymi profesjami, np.: z pedagogiem, opiekunem czy pracownikiem socjalnym. Stworzenie jednolitej terminologii przyczyni się do usystematyzowania działań oraz świadczonych usług.

Szkolenia dla streetworkerów mogą być elementem rekrutacji, wdrażania kandydatów do pracy w charakterze pracownika ulicznego, albo elementem doskonalenia warsztatu pracy.

Streetworker pracujący wśród osób bezdomnych powinien odbyć specjalistyczne szkolenia przed rozpoczęciem pracy, staż u doświadczonego streetworkera oraz w sposób systematyczny doskonalić swoje umiejętności w trakcie pracy. Szkolenia dla streetworkera pracującego z osobami bezdomnymi powinny obejmować: wiedzę z zakresu bezdomności, specyfikę środowiska ludzi bezdomnych (podstawowa wiedza w zakresie

funkcjonowania środowiska lokalnego w tym znajomość instytucji oraz topografii środowiska pracy), podstawową wiedzę z zakresu nauk społecznych, pomocy społecznej, prawa, pomocy przedmedycznej oraz uczyć umiejętności komunikacji z osobami bezdomnymi i innymi zagrożonymi społecznym wykluczeniem. Należałoby się zastanowić nad możliwościami zwiększenia dostępności kompleksowych szkoleń dla streetworkerów poprzez zapewnienie ciągłości finansowania.

Powinien zostać ustalony na poziomie krajowym jednolity minimalny zakres kompetencji, jakie powinien posiadać pracownik terenowy – streetworker, aby mógł podjąć efektywną pracę z osobami bezdomnymi w środowisku ich przebywania. W odniesieniu do zakresu kompetencji należy opracować minimum programowe szkoleń/kursów dla kandydatów na streetworkerów pracujących wśród osób bezdomnych. Rekomenduje się również upowszechnianie wiedzy o pracy metodami outreach szkolnictwie kształcącym przyszłych pracowników służb społecznych.

Ważnymi elementami w pracy streetworkera jest zaplecze, wsparcie oraz prowadzona dokumentacja. Streetworker powinien być wyposażony w podstawowe narzędzia pracy ułatwiające poruszanie się w terenie i wykonywanie pracy, powinno one być dostosowane do terenu i konkretnych warunków. Zaleca się też prowadzenie systematycznej dokumentacji pracy w terenie przez streetworkera. Efektywna praca streetworkera nie jest możliwa bez wsparcia innych organizacji oraz służb, dlatego dobrym kierunkiem działania jest zawiązywanie lokalnych partnerstw/koalicji. Wsparciem mogą być również zaktywizowane do działania na rzecz osób bezdomnych społeczności lokalne (zaktywizowane m.in. poprzez kampanie społeczne, infolinie, telefony zaufania). Specyfika pracy wśród grup defaworyzowanych powoduje konieczność prowadzenia systematycznej superwizji, monitoringu, koordynacji działań streetworkerów oraz ewaluacji.

Organizacje europejskie, pracujące metodą streetworkingu, mają niewątpliwie większe doświadczenia w realizacji programów outreachowych, naturalnym zatem wydaje się korzystanie z ich dorobku, fachowości i kompetencji.

Zasadnym uznaje się tworzenie ogólnopolskiej bazy danych organizacji pracujących metodą streetworkingu z rozróżnieniem na odmienne grupy docelowe tychże projektów. Warto zatem wspierać już istniejące, polskie inicjatywy typu OSOS (Ogólnopolska Sieć Organizacji Streetworkerskich), które przy wsparciu finansowym, w porozumieniu z międzynarodową Siecią Dynamo, administrowałyby ogólnopolską bazą danych.

Warto również brać czynny udział w działaniach międzynarodowych sieci zrzeszających organizacje streetworkerskie (wymiany, spotkania, konferencje).

Materiał merytoryczny opracowali:

Anna Adamczyk, Leszek Bór, Maciej Dębski, Adam Koszutowski,
Aleksandra Łukasiewicz, Anna Michalska, Benita Zychowicz

Ponadto w pracach grupy eksperckiej uczestniczyli:

Adam Cenian, Klaudiusz Dyjas, Michał Gaweł, Sylwia Gurbisz,
Małgorzata Kurdybach, Jacek Marciniak, Piotr Olech, Krzysztof Podlas,
Rafał Stadnicki, Rafał Stenka, Iwona Surmaj

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.
- Dz.U. z 2.08.1997 Nr 88 poz. 553, Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.
- Dz.U. z 4.08.2005 Nr 146 poz. 1222, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego.
- Dz.U. z 4.08.2005 Nr 146 poz. 1223, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich.
- Dz.U. z 5.07.1974 Nr 24 poz. 141, Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.
- Dz.U. z 8.10.1982 Nr 31 poz. 214, Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.
- Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
- Dz.U. z 18.05.1964 Nr 16 poz. 93, Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.
- Dz.U. z 18.12.2008 Nr 223 poz. 1458, Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.
- Dz.U. z 23.12.2008 Nr 227 poz. 1505, Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.
- Dz.U. z 29.04.2005 Nr 74 poz. 658, Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2005 r. w sprawie przyznawania nagród specjalnych w zakresie pomocy społecznej.
- Dz.U. z 17.08.2005 Nr 154 poz. 1289, Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny.
- Dz.U. z 25.10.1991 Nr 95 poz. 425, Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.
- 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 29.10.1997 Nr 133 poz. 883, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.
- Jażdżikowski M., 2000. *Syndrom bezdomności*. Świat Problemów, nr 6/89.
- Olech P., 2010. *Zapobieganie bezdomności – prewencja celowa, systemowa oraz profilaktyka. Raport roczny*. W: Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. 2010. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Santos L. H., b.d. *Metodologiczny przewodnik po metodzie streetworkingu*. Bruksela.
- www.socialinfo.eu, dostęp: 18.05.2010.
- www.street-work.net/en/, dostęp: 18.05.2010.
- www.travail-de-rue.net, dostęp: 18.05.2010.
- Wygnańska J., 2005. *Dane statystyczne o bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym w Polsce 2005. Raport dla Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA*, b.d.

Raport grupy eksperckiej ds. Pracy socjalnej

Wstęp

Bezdomność należy do przejawów skrajnego wykluczenia społecznego, a skala zjawiska powoduje, iż podejmowane dotychczas próby rozwiązania tego problemu okazały się niewystarczające. W praktyce główny ciężar realizowania programów pomocowych dla osób bezdomnych przejęły na siebie organizacje pozarządowe. Zbierając dane i informacje na potrzeby przygotowania niniejszego raportu skorzystaliśmy z doświadczenia zarówno podmiotów publicznych, jak i podmiotów niepublicznych (organizacji pozarządowych) specjalizujących się w pomaganiu osobom bezdomnym. Szczególnym obszarem pomocy, na który chcemy zwrócić uwagę jest świadczenie pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych w wymiarze profilaktyki, interwencji i integracji. Praca socjalna, jako narzędzie aktywnej polityki społecznej, ma do odegrania niebagatelną rolę w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i rozwiązywania ważnych kwestii społecznych, do których bez wątpienia zaliczyć trzeba bezdomność. Aktywna polityka społeczna oznacza upodmiotowienie i wzmacnianie przez aktywizację społeczną i zawodową biernych dotąd odbiorców świadczeń socjalnych. Wdrażanie aktywnej polityki wymaga dużego profesjonalizmu, zmiany dotychczasowego sposobu myślenia o pomocy społecznej i pracy socjalnej, a także otwartości na współpracę i elastyczności organizacyjnej. Proces integracji europejskiej otworzył nowe kierunki, warunki i możliwości działania dla pracy socjalnej, za którymi powinniśmy podążać. W rozwoju teorii pracy socjalnej z osobami bezdomnymi pojawia się coraz wyraźniejsze przesunięcie akcentu z działań mocno skoncentrowanych na osobie bezdomnej również na działania nakierowane na całe grupy i środowiska lokalne.

Powodem dla powstania niniejszego raportu jest brak opracowań w zakresie pracy socjalnej bezpośrednio prowadzonej z osobami bezdomnymi. Dotychczas publikowane dane odnoszą się jedynie do grupy osób marginalizowanych w rozumieniu ogólnym.

Mamy nadzieję, iż niniejszy raport będzie początkiem działań nad opracowaniem standardów w zakresie pracy socjalnej jako jednego z elementów ogólnopolskiej strategii rozwiązywania problemu bezdomności.

1. Cele raportu

1.1. Cel główny raportu

Głównym celem raportu jest przedstawienie stopnia realizacji pracy socjalnej świadczonej na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Osiągnięto go poprzez zebranie pełnego spektrum danych na temat zakresu i form pracy socjalnej stosowanych na poziomie profilaktyki, interwencji i integracji zarówno w placówkach sektora publicznego, jak i pozarządowego. Zebrany materiał wykorzystano do sformułowania wniosków i rekomendacji, a następnie posłuży do opracowania modelu służącego

do określenia standardów usług skierowanych do osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Taki model będzie można włączyć do Gminnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

1.2. Cele szczegółowe raportu

Cel główny zrealizujemy poprzez następujące cele szczegółowe:

- przedstawienie ram systemowych i przepisów prawnych stanowiących podstawę do świadczenie usług w zakresie pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych zarówno z perspektywy europejskiej, krajowej jak i lokalnej
- przedstawienie katalogu usług dostępnych dla osób bezdomnych w zakresie pracy socjalnej na przykładzie różnych jednostek organizacyjnych
- prezentację dobrych praktyk funkcjonujących w obszarze pracy socjalnej adresowanych do osób bezdomnych
- analizę zasobów i deficytów w odniesieniu do realizowanych form pracy socjalnej
- pokazanie kierunków rozwoju w pracy socjalnej udzielanej osobom bezdomnym.

2. Podstawowe zagadnienia dotyczące pracy socjalnej

2.1 Przegląd definicji pracy socjalnej

Na gruncie polskiego ustawodawstwa przyjmuje się, iż praca socjalna (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593) to działalność zawodowa, mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi. Szersze ujęcie prezentuje Zgromadzenie Ogólne Międzynarodowej Federacji Pracowników Socjalnych definiując pracę socjalną jako profesję i dyscyplinę naukową promującą społeczne zmiany, rozwiązywanie problemów we wzajemnych relacjach człowieka ze środowiskiem poprzez wzmacnianie w ludziach zdolności do osiągnięcia celów oraz funkcjonowania w społeczeństwie. Z kolei według B. Szatur-Jaworskiej pojęcie pracy socjalnej (Szatur-Jaworska B., 1993. s. 91) jest pojęciem wieloznacznym, odnosi się zarówno do metod działania, jak i do profesji polegającej na wykonywaniu określonego zawodu. Natomiast według amerykańskiego Krajowego Stowarzyszenia Pracowników Socjalnych (NASW) praca socjalna to działalność profesjonalna, która polega na udzielaniu pomocy jednostkom, rodzinom, grupom we wzbogacaniu lub odbudowywaniu ich zdolności społecznego funkcjonowania oraz na tworzeniu warunków społecznych sprzyjających tym celom. Zgodnie z tym podejściem, w praktyce praca socjalna realizowana jest przez profesjonalistę, który wdraża pewne wartości i zasady po to, by dana jednostka mogła skorzystać z konkretnych usług takich jak: poradnictwo, psychoterapia, wsparcie socjalne, pomoc medyczna, udział w wyborach i korzystanie w pełni praw i swobód obywatelskich. Aby dobrze realizować te zadania w praktyce i osiągać rezultaty, osoba świadcząca pracę socjalną musi być wyposażona w wiedzę o ludzkim rozwoju i zachowaniach, o dysfunkcjach i mechanizmach psychologicznych, a także musi posiadać wiedzę o instytucjach ekonomicznych, pomocowych, kulturalnych i medycznych oraz prawnych i współzależnościach jakie między nimi istnieją.

Definicja amerykańska, opracowana przez Radę ds. Kształcenia Pracowników Socjalnych wskazuje na to, iż praca socjalna ma na celu usprawnienie społecznego funkcjonowania jednostek, tak indywidualnie jak i w grupie, poprzez działania skierowane na

ich stosunki społeczne, wpływające na interakcję między człowiekiem a jego otoczeniem. Do działań tych należą: odnowienie utraconej lub osłabionej zdolności, zapewnienie zasobów indywidualnych i zbiorowych oraz zapobieganie społecznej dysfunkcji.

Kolejni autorzy – B. DuBois i K. Krogsrud Miley (DuBois B., Miley K.K., 1996. t. 1. s. 25) określają pracę socjalną, jako działania profesjonalne, ukierunkowane na poprawę warunków życia jednostki i społeczeństwa, poprzez złagodzenie ludzkiego cierpienia i niwelowanie problemów społecznych. Według nich pracownicy socjalni to wykwalifikowani opiekunowie społeczni, którzy pracują z ludźmi, rozwijając ich możliwości samodzielnego działania na rzecz poprawy własnej sytuacji. Ponadto „opiekunowie społeczni” powinni ułatwić dostęp do środków i służb społecznych oraz rozwijać, mobilizować wokół jednostki struktury społeczne (otoczenie), które umożliwią jej aktywność społeczną.

W Niemczech pracę socjalną określa się jako wszelką działalność zawodową w służbie ludziom, którzy potrzebują wsparcia i pomocy. Celem pracy socjalnej jest nauka samodzielnego i odpowiedzialnego kierowania swoim życiem w sytuacji, kiedy otoczenie i instytucje społeczne nie mogą pełnić takiego zadania. F. Flamm (1976) przedstawia dwa ujęcia pracy socjalnej. W ujęciu szerszym praca socjalna obejmuje bezpośrednią pracę z ludźmi potrzebującymi oraz działania instytucjonalne i administracyjne, poprzez które możliwe staje się urzeczywistnienie pożądaných celów socjalnych i samo świadczenie pomocy bezpośredniej. W ujęciu węższym praca socjalna oznacza fachową i celową pomoc międzyludzką, opartą na specjalnie dobranych metodach. Jest realizowana przez pracowników socjalnych, którzy wchodzą w bezpośrednią relację pomagania, która jest procesem, wymagającym określonego, wypracowanego metodycznie postępowania.

Jak podaje definicja Rady Europy, zawarta w Rezolucji nr 16 (67) praca socjalna jest specyficzną działalnością profesjonalną, której zadaniem jest ułatwianie wzajemnego przystosowania jednostek, rodzin, grup i środowiska społecznego, w którym żyją oraz rozwijanie poczucia własnej wartości indywidualnej poprzez wykorzystanie możliwości tkwiących w ludziach, w stosunkach interpersonalnych oraz zasobach udostępnianych przez społeczność lokalne (pod. za Kamiński T., b.d.).

Przenosząc się na grunt krajowy warto się odnieść do definicji T. Kamińskiego (b.d.), według którego praca socjalna to działalność zawodowa opierająca się na wiedzy specjalistycznej oraz na katalogu wartości podstawowych wynikających z godności osoby ludzkiej oraz dysponująca własnymi metodami działania. Należy do działalności o charakterze prospołecznym, której celem jest przyczynianie się do dobrego bytu jednostek i rodzin we współczesnych społeczeństwach. Jako profesja zawodowa uzupełniana jest aktywnością pomocową wolontariuszy, działających w ramach różnorodnych organizacji trzeciego sektora. Działania te są komplementarne względem siebie i stanowią pewną całość, będąc wyrazem troski o ludzi najbardziej potrzebujących.

Podsumowując przytoczone tu definicje, należy zwrócić uwagę na trzy aspekty pracy socjalnej: wiedzę i profesjonalizm, pomocowy charakter działań, wartości odnoszące się do człowieka. Praca socjalna jest bowiem złożonym cyklem metodycznie opracowanych działań i dlatego tak ważne jest zawodowe i profesjonalne przygotowanie osób świadczących pomoc socjalną do wypełniania tej funkcji.

Na potrzeby niniejszego raportu przyjmujemy, iż praca socjalna to proces zaplanowanych i zespołowych działań, obejmujących wszystkie niezbędne i możliwe dla

danej sytuacji rodzaje świadczeń z zakresu ratownictwa, opieki, pomocy, kompensacji wobec osoby, rodziny bezdomnej lub zagrożonej bezdomnością.

2.2. Praca socjalna w odniesieniu do problemu bezdomności

Z uwagi na złożoność problemu bezdomności praca socjalna powinna być realizowana z osobami bezdomnymi w taki sposób, aby zapewnić bezpieczeństwo socjalne, nie doprowadzając jednocześnie do powstania postawy roszczeniowej, która na kolejnych etapach utrudnia usamodzielnienie się i powrót do społeczeństwa. Świadczenie pracy socjalnej powinno się opierać na podstawowych zasadach takich jak: akceptacja klienta, afirmacja indywidualności, postawa niedoceniająca, obiektywizm, samostanowienie, dostęp do zasobów oraz poufność. Najważniejszą z nich jest zasada pomocniczości (subsydiarności), zakładająca maksymalną aktywność osoby, rodziny lub grupy w przewyżnianiu skomplikowanych sytuacji życiowych, wynikającą z odpowiedzialności jednostki za siebie i swoich najbliższych. Konieczne jest tutaj współdziałanie klientów z pracownikami socjalnymi w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych i wykorzystywanie w tym celu własnych uprawnień, zasobów i możliwości.

Aby skutecznie przeciwdziałać bezdomności, a także radzić sobie z problemem, który dotyka wielu gmin w Polsce (zwłaszcza dużych aglomeracji), należy planować pracę socjalną od poziomu profilaktyki – przez interwencję aż do integracji. Praca socjalna na rzecz osób bezdomnych powinna oscylować w kierunku traktowania profilaktyki (szczególnie w skali makro) i integracji jako działań długofalowych, natomiast interwencji jako działania doraźnego oraz opierać się na zasadzie partnerstwa we współpracy pracownika socjalnego z pracownikami innych podmiotów działającymi w tych obszarach. Poziom profilaktyki zawierać musi działania wobec osób, rodzin i grup zagrożonych bezdomnością oraz uprzedzać zjawiska, które prowadzą do opuszczenia bądź utraty domu i do utrwalenia tej sytuacji w stan permanentny. Profilaktyka w skali mikro winna polegać na przeciwdziałaniu pojawieniu się problemu bezdomności (np. poprzez działania w celu oddłużania mieszkań, motywowanie do terapii uzależnień czy wspieranie w rekonstrukcji więzi rodzinnych) i w związku ze swym interdyscyplinarnym charakterem powinna być oparta o działania profesjonalnych zespołów interdyscyplinarnych. W skali makro profilaktyka bezdomności powinna obejmować działania wobec całych społeczności lokalnych nakierowane na podtrzymywanie więzi społecznych i budowanie zaufania społecznego. W ramach profilaktyki w skali makro winny być tworzone, wynikające z diagnozy środowiska lokalnego, indywidualne i lokalne programy działania oparte o komplementarne współdziałanie samorządowych i pozarządowych podmiotów polityki społecznej.

Podmioty te powinny tworzyć partnerstwo odpowiadające składowi powoływanych zespołów interdyscyplinarnych działających w skali mikro. Spójność pomiędzy profilaktyką w skali i mikro, i makro, w odniesieniu do problemu bezdomności powinna znaleźć przełożenie na wszystkich poziomach oddziaływań profilaktycznych. Profilaktyka pierwszorzędowa winna być kierowana do osób niezagrażonych bezdomnością, aby uprzedzić problemy, które mogą stać się potencjalnymi przyczynami bezdomności.

W profilaktyce drugorzędowej ważny jest fakt zidentyfikowania jednostek, rodzin, środowisk zagrożonych bezdomnością oraz przeciwdziałanie pogłębianiu się niekorzystnych procesów tam występujących. Profilaktyka trzeciorzędowa – podejmowana w celu przeciwdziałania pogłębiania się sytuacji problemowej ma w konsekwencji

prowadzić do zatrzymania procesów prowadzących do bezdomności. Może być również prowadzona wobec osób wychodzących z problemu lub na pierwszym etapie usamodzielnienia się – w celu zapobiegania ryzyku „powrotu” do bezdomności.

Po zaplanowaniu działań profilaktycznych kolejnym ważnym krokiem w świadczeniu pracy socjalnej osobom bezdomnym jest prowadzenie interwencji. Podobnie, jak w przypadku profilaktyki, interwencję można klasyfikować w zależności od fazy bezdomności. Interwencję profilaktyczną stosujemy wobec osób, które są zagrożone bezdomnością, np. wobec osób opuszczających zakłady karne i ośrodki opiekuńczo-wychowawcze, ofiar przemocy. Wówczas stosujemy takie formy pracy socjalnej, aby w szybki i sprawny sposób wyeliminować kryzys i nie dopuścić do powstania problemu bezdomności. Wobec osób bezdomnych, znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji, również zagrożenia życia, podejmowana jest natomiast interwencja o charakterze kryzysowym, polegająca na działaniach ratowniczych (udzieleniu natychmiastowej pomocy). W celu uniknięcia przejścia sytuacji kryzysowej w stan chroniczny, działania wobec osób bezdomnych winny charakteryzować się bardzo intensywnym oddziaływaniem dla uzyskania pozytywnej zmiany w sytuacji tych osób. Często bowiem na tym etapie, jeśli osoby bezdomne nie zostaną zmotywowane do podjęcia aktywności na rzecz poprawy swojej sytuacji, zostają w placówkach na długi czas, nabywają nawyków roszczeniowych i praca socjalna z nimi staje się bardzo trudna. Ostatnim poziomem pracy socjalnej z osobami bezdomnymi jest integracja, która stanowi szereg działań dążących do tego, aby osoba bezdomna dokonała zmiany w swoim życiu, usamodzielniała się i zaczęła samodzielnie funkcjonować poza placówką dla osób bezdomnych. Integracja jest procesem, w którym bierze udział oprócz pracownika socjalnego szereg osób, które motywują podopiecznego do podjęcia działań aktywizujących, realizowanych często w ramach indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Na tym etapie do najczęściej podejmowanych działań wobec osoby bezdomnej należy pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, poradnictwo socjalne, wspieranie w terapii uzależnień i w rozwiązaniu problemów. Ogromną rolę w procesie aktywnej integracji pełnią Centra Integracji Społecznej i Kluby Integracji Społecznej oferujące możliwości przystosowania się do współczesnych wymogów rynku pracy, wykorzystując różne formy szkolenia oraz tzw. zatrudnienie wspierane. W odzyskaniu i utrzymaniu przez osobę bezdomną pełnej samodzielności życiowej ogromne znaczenie mają też zadania realizowane w obszarze mieszkalnictwa wspieranego, które prowadzą do zabezpieczenia osobie bezdomnej tymczasowego schronienia, poprawy jej warunków bytowych i funkcjonowania w środowisku, poprzez m.in. prowadzoną z osobą bezdomną pracę socjalną, w tym pomoc w poruszaniu się po instytucjach publicznych, pomoc finansową, czy rzeczową.

2.3. Metody pracy socjalnej

W trakcie profesjonalizacji pracy socjalnej, na przestrzeni lat wypracowano różne metody stosowane przez pracowników socjalnych. Do najczęściej wymienianych metod (Kamiński T., b.d.) zaliczamy: metodę pracy z indywidualnym przypadkiem (*case work*), z grupą (*group work*) czy organizowania społeczności lokalnej (*community work*).

Początkowo każda z metod rozwijała się niezależnie, opierając się na odmiennych doświadczeniach i inspiracjach teoretycznych. Rozwój pracy socjalnej spowodował jednak, że dostrzeżono, iż wszystkie metody pracy socjalnej osadzone są we wspólnym paradygmacie, zakładającym konieczność rozpatrywania problemów i potrzeb

klientów w kontekście całościowo ujmowanej sytuacji życiowej. Takie spojrzenie na metody pracy socjalnej wymaga od pracownika socjalnego umiejętności stosowania odpowiednich metod w zależności od rodzaju problemów, z którymi boryka się jego podopieczny.

Metoda pracy z indywidualnym przypadkiem

Na grunt polski definicję S. Bowersa przeniósł A. Kamiński (1974. s. 258-288). Według tej koncepcji metoda indywidualnego przypadku jest sztuką, w której wiedza życiowa i nauka o człowieku oraz środowisku, a także umiejętności obcowania z ludźmi są użyte w celu zmobilizowania sił w jednostce i odpowiedniej pomocy w społeczeństwie. Tak więc pracownik socjalny jest artystą, gdzie za pomocą umiejętności obcowania z ludźmi oraz wiedzy i doświadczenia mobilizuje siły jednostki, czyli uaktywnia jej własne możliwości w kierunku zmiany niekorzystnej sytuacji oraz mobilizuje odpowiednio pomoc w społeczeństwie, co należy rozumieć, jako szukanie pomocy instytucjonalnej i pomocy we własnym środowisku. A. Kamiński (1974) uważa, iż metoda indywidualnego przypadku polega głównie na zgromadzeniu wszelkich informacji dotyczących badanego przypadku, które mogą mieć bezpośredni bądź pośredni związek z powstaniem patologicznej sytuacji, a następnie wykorzystaniu ich przy późniejszej pracy nad daną jednostką. Jak podaje E. Kantowicz (2001. s. 91) metoda indywidualnego przypadku polega na udzieleniu pomocy jednostce w przewyciężeniu jej problemów życiowych, poprzez „analizę sytuacji jednostki w kontekście jej środowiska, diagnozę oraz zaplanowanie i podjęcie działań profilaktycznych, kompensacyjnych lub terapeutycznych”, wykorzystując siły tkwiące w jednostce. W metodzie tej istotne jest bezpośrednio oddziaływanie pracownika socjalnego na jednostkę i jej najbliższe otoczenie. Niezależnie od ujęcia definicyjnego, bardzo ważnym etapem metody indywidualnego przypadku jest proces diagnozowania, który winien zakończyć się powstaniem diagnozy zawierającej identyfikację i analizę sytuacji osobistej, bytowej, zdrowotnej i społecznej jednostki w kontekście problemu, z którym się boryka. Następnym etapem jest proces planowania, który w przypadku pracy z osobami bezdomnymi wykorzystuje indywidualny plan pracy. Po opracowaniu i zaakceptowaniu planu wynikającego z potrzeb klienta następuje etap prowadzenia przypadku, czyli realizacji zaplanowanych działań, której niezbędnymi elementami winno być monitorowanie przebiegu pracy z osobą bezdomną oraz ewaluacja zaplanowanego procesu wsparcia. Istotne jest, aby cały proces oceny sytuacji oraz budowy planu odbywał się razem z klientem jako aktywną stroną procesu pomocy.

Metoda pracy z grupą

Jak definiuje Simon Paré:

(...) praca socjalna z grupą jest metodą pomagającą jednostkom i grupom dzięki doświadczeniom nabywanym w grupie, zwiększyć możliwość funkcjonowania w społeczeństwie. Polega ona na wspólnym rozwiązywaniu problemów, wyrażaniu stosunku emocjonalnego wobec innych, kształtowaniu wzorów stosunków interpersonalnych, wpływu na innych poprzez naukę wykorzystywania doświadczenia grupowego do funkcjonowania w różnych sytuacjach w realnym życiu. Metoda ta umożliwia jednostkom, grupom zmierzenie się ze swymi problemami (pod. za. de Robertis C., Pascal H, 1999. s. 25).

Jest metodą, która łądzi i eliminuje przeszkody na drodze interakcji społecznej oraz osiągnięcia społecznie pożądanego celu (Kantowicz E., 2001. s. 107). Ma ogromne znaczenie dla jednostki, gdyż jej przynależność do grupy wpływa na postrzeganie siebie i na poczucie własnej wartości.

W metodzie tej niezwykle ważną rolę odgrywa pracownik socjalny, który musi posiadać obszerną wiedzę z zakresu procesu powstawania i funkcjonowania grupy, jej wpływu na funkcjonowanie jednostki.

Metoda organizowania środowiska lokalnego

Charakteryzuje się skoncentrowaniem uwagi na społeczności jako całości. Jest to metoda wspomagania rozwoju, aktywizowania i inspirowania do zmian środowiska społecznego. Podstawowym jej znaczeniem jest tworzenie wspólnoty w aspekcie integracji danego środowiska, budowania więzi, wymiany i przepływu informacji o tym, co się dzieje w danym środowisku.

Ze względu na złożoność problemu bezdomności nie można wskazać jednej uniwersalnej metody pracy socjalnej z osobami zagrożonymi bądź doświadczającymi bezdomności. Dobra znajomość metod pracy socjalnej pozwoli pracownikowi socjalnemu wybrać te, które będą najbardziej skuteczne w konkretnym przypadku. Stosowane metody mogą okazać się nieskuteczne, dlatego ważne jest, aby poszukiwać ciągle nowych metod i narzędzi. Każda z osób bezdomnych wymaga innego podejścia innych form i metod pracy socjalnej. Pracownik socjalny powinien być również świadomy, że praca socjalna z osobami bezdomnymi jest procesem długotrwałym i trudnym, a udzielana pomoc nie powinna ograniczać się jedynie do zapewniania osobom bezdomnym schronienia,żywienia i ubrania oraz utwierdzania ich w przekonaniu o beznadziejności własnego położenia.

Do najczęściej stosowanych technik i narzędzi w pracy socjalnej należą: wywiad, obserwacja, analiza dokumentów, negocjacje, indywidualny program wychodzenia z bezdomności, kwestionariusz wywiadu środowiskowego, kontrakt socjalny, projekt socjalny.

Prowadzenie pracy socjalnej z osobami bezdomnymi, niewątpliwie wymaga znajomości wielu metod oraz posiadania szerokiej wiedzy z zakresu socjologii, psychologii i pedagogiki oraz dogłębnej znajomości samej problematyki. O tym, iż bezdomność stawia przed służbami społecznymi nowe wyzwania świadczą próby adaptacji takich metod, jak asystowanie, coaching, mentoring, streetworking skierowany do osób bezdomnych, co przedstawiono w podrozdziale opisującym dobre praktyki.

2.4. Kierunki rozwoju pracy socjalnej ze szczególnym wskazaniem podejścia do osób bezdomnych i rozwiązywania problemu bezdomności

Aktualnie działania pomocowe systemu pomocy społecznej opierają się na zapisach ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku. Zgodnie z nimi gmina ma obowiązek udzielić schronienia, zapewnić posiłek oraz niezbędne ubrania osobom tego pozbawionym, przyznawać i wypłacić zasiłek celowy na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne oraz sprawić pogrzeb. Osoba bezdomna może również otrzymać pomoc w innej formie, która wynika z możliwości pomocy społecznej, po spełnieniu wymaganych kryteriów i z tytułu innych problemów uprawniających do jej otrzymania.

Praca socjalna jako świadczenie skierowane do osób bezdomnych w znacznej mierze przyjmuje następujące formy:

- pomoc w rozwiązywaniu różnych trudności i załatwianiu spraw koniecznych w procesie poprawy sytuacji życiowej (np. w uzyskaniu orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, w działaniach zmierzających do poprawy stanu zdrowia, w uzyskaniu mieszkania socjalnego, w uzyskaniu świadczenia rentowego lub emerytalnego, w wyrobieniu dowodu osobistego, rejestracji w powiatowym urzędzie pracy czy w załatwieniu różnych spraw urzędowych itp.), poradnictwo socjalne
- motywowanie do zmiany sytuacji życiowej: leczenia uzależnień, rekonstruowania więzi rodzinnych, podjęcia zatrudnienia
- objęcie indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności i podjęcie w jego ramach działań na rzecz aktywnej integracji (wspierane zatrudnienie, doskonałe- nie zawodowe, rekonstrukcja więzi z rodziną)

W rozwoju teorii pracy socjalnej z osobami bezdomnymi pojawia się coraz wyraźniejsze przesunięcie akcentu z działań mocno skoncentrowanych na osobie bezdomnej również na działania nakierowane na całe grupy i środowiska lokalne. Zauważa się potrzebę stosowania profilaktyki – zarówno w zakresie makro (przy uznaniu, że społeczności obywatelskie o mocnych więziach i wysokim poziomie zaufania w lepszym stopniu rozwiązuje problemy leżące u przyczyn bezdomności), jak i mikro (w zgodzie z założeniem, iż „łatwiej zapobiegać niż leczyć”, szczególnie z nastawieniem przeciwdziałania pojawienia się syndromu bezdomności i zasymilowania się ze środowiskiem osób długotrwale bezdomnych). Coraz wyraźniej mówi się o konieczności „przechwytywania” osób opuszczających różnego rodzaju placówki i wypełnienia luki wsparcia społecznego w tym obszarze wobec osób niemogących powrócić do swoich miejsc pochodzenia. Mówi się o potrzebie przesunięcia zakresu udzielanej pomocy w zakresie schronienia z form instytucjonalnych na rzecz mieszkalnictwa wspieranego (zwiększającego szansę na zmniejszenie zjawiska długotrwałego przebywania osób bezdomnych w schroniskach, jednak wiążącego się z dużymi nakładami).

Coraz częściej pojawiają się grupy samopomocowe wspierające osoby bezdomne rozpoczynające proces usamodzielnienia się poza placówką i uniezależniania od systemu pomocy świadczeń socjalnych. Więcej pojawia się również organizacji działających na zasadach wielopokoleniowej rodziny, rozwijających się w oparciu o ideę samopomocy i współdziałania, podejmujących działania w tym zakresie z wykorzystaniem metody społecznościowej.

W zakresie reintegracji społecznej i zawodowej ukazuje się wagę przełamywania stereotypów i uprzedzeń oraz zwiększania poczucia odpowiedzialności wśród społeczności lokalnych za swoich członków (również poprzez programy angażujące osoby bezdomne w działalność na rzecz społeczności lokalnych). Poszukuje się dróg rekonstrukcji zerwanych więzi rodzinnych (proponując mediacji rodzinnych czy terapii rodzin).

Na wszystkich etapach coraz mocniej akcentowana jest potrzeba pracy socjalnej realizowanej we współpracy z innymi specjalistami (zespół interdyscyplinarny) oraz nawiązywanie sojuszy pomiędzy różnymi instytucjami i organizacjami – działającymi w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności również pośrednio (szczególnie w kontekście długofalowych działań profilaktycznych w skali makro oraz działań integracyjnych).

Ważnym aspektem w pracy socjalnej jest kształcenie służb społecznych pod kątem dominujących problemów społecznych takich jak bezdomność, bezrobocie czy

ubóstwo. Zmiany społeczne spowodowane transformacją ustrojową w Polsce miały ogromny wpływ na zmianę roli pracownika socjalnego. Narastające problemy społeczne spowodowały, że dziś wymaga się od pracownika socjalnego zdecydowanie wyższych kompetencji i odpowiedzialności w realizacji zadań. Wejście Polski do Unii Europejskiej wymusiło dostosowanie systemu kształcenia pracowników socjalnych do europejskich standardów, dlatego też od kilku lat można w Polsce kształcić pracowników socjalnych tylko na poziomie wyższym zawodowym (licencjat) na kierunku praca socjalna oraz w Kolegiach Pracowników Służb Społecznych. W związku z potrzebą profesjonalizacji zawodu pracownika socjalnego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało standardy kształcenia dla kierunku praca socjalna. W czasie trzyletniego toku kształcenia przyszły pracownik socjalny wyposażony jest w wiedzę interdyscyplinarną z zakresu pedagogiki, socjologii, psychologii, organizacji zarządzania, prawa, projektu socjalnego. Problem bezdomności jest omawiany w ramach przedmiotu problemy i kwestie społeczne. Słuchacze odbywają również praktyki w placówkach, w których przebywają osoby bezdomne. Założeniem tego kształcenia jest ściśle łączenie teorii z praktyką. Obecnie w standardach kształcenia nie ma możliwości wyboru specjalizacji w zakresie pracy z osobami bezdomnymi i zagrożonymi bezdomnością. Ustawodawca przewidział jednak zdobycie przez pracownika socjalnego II stopnia specjalizacji zawodowej w zakresie przygotowania specjalistycznego do pracy z osobami bezdomnymi wychodzącymi z bezdomności oraz rodzinami tych osób. Taka forma ma służyć profesjonalizacji pracy pracownika socjalnego w pracy z tą kategorią klienta. Niestety, szkolenie specjalizacyjne w tym zakresie prowadzi tylko jedna placówka – w Lublinie. Według stanu na dzień 6 maja 2010 r. nikt nie ukończył specjalizacji w tym zakresie. Pracownicy socjalni zatrudniani w placówkach dla osób bezdomnych realizują pracę socjalną zgodnie z Ustawą o pomocy społecznej.

Dla właściwego toku kształcenia tej grupy zawodowej i z uwagi na złożoność problemów, które dotyczą osób bezdomnych, istotnym byłoby stworzenie standardu pracy socjalnej z osobami bezdomnymi. Wypracowanie takiego standardu i wdrożenie go do toku kształcenia przyszłych pracowników socjalnych znacznie ułatwiłoby pracę z osobami doświadczającymi problemu bezdomności, podniosło jej skuteczność, a tym samym także satysfakcję z wykonywanych przez pracowników socjalnych zadań, co w ostatecznym rozrachunku mogłoby przyczynić się do wzrostu zainteresowania pracowników socjalnych pracą z tą grupą docelową.

3. Ramy systemowe i prawne dla świadczenia pracy socjalnej z osobami bezdomnymi

Wiedza w zakresie systemowych i prawnych uwarunkowań realizacji pracy socjalnej jest fundamentem dla praktyki pracy socjalnej, ponieważ daje podstawę do identyfikacji pracy socjalnej w szerszym kontekście – jako istotnego narzędzia o charakterze aktywizującym oraz profilaktycznym. Praca socjalna jako narzędzie aktywnej polityki społecznej ma do odegrania niebagatelną rolę w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i rozwiązywania ważnych kwestii społecznych, do których bez wątpienia zaliczyć trzeba bezdomność. Proces integracji europejskiej otworzył nowe kierunki, warunki i możliwości działania dla pracy socjalnej. Dostęp do służb społecznych jest istotnym prawem socjalnym obywateli, pomoc społeczna winna być

zorganizowana wg zasady subsydiarności, a podstawowe założenie pracy socjalnej to „pomoc do samopomocy” oraz integrowanie środowisk lokalnych w celu rozwiązywania problemów społecznych z bezpośrednim aktywnym udziałem osób, rodzin, grup i środowisk doświadczających tych problemów.

Celem niniejszej analizy jest zidentyfikowanie ram systemowych i prawnych stanowiących podstawę do świadczenia usług w zakresie pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych. W myśl Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593) praca socjalna jest działalnością zawodową, której celem jest pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi. Definicja pracy socjalnej zawarta w Rezolucji nr 16 (67) Rady Europy stanowi, że praca socjalna to specyficzna działalność profesjonalna, a jej zadaniem jest ułatwianie wzajemnego przystosowania jednostek, rodzin, grup i środowiska społecznego, w którym żyją oraz rozwijają poczucie własnej wartości indywidualnej poprzez wykorzystanie możliwości tkwiących w ludziach, w stosunkach interpersonalnych oraz zasobach udostępnianych przez społeczności lokalne (Kamiński T., b.d.). Szukając podstawy do podejmowania działań w ramach pracy socjalnej nie można pominąć Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 roku (UN, 1948), która stanowi w art. 22, że każda osoba jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia społecznego, jak również jest uprawniona do urzeczywistnienia jej praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych niezbędnych dla jej godności oraz dla swobodnego rozwoju jej osobowości. Do podstawowych wartości pracy socjalnej: poszanowania godności człowieka i obrony tej godności, prawa człowieka do samostanowienia, dbałości o równość szans nawiązuje Kodeks Etyczny Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych (2006), stanowiący zbiór podstawowych zasad i wartości etycznych nadrzędnych w pracy zawodowej pracownika socjalnego. Zawiera określone standardy zachowań etycznych odnoszących się do zaowodu, relacji ze współpracownikami, klientami, pracodawcą i społeczeństwem.

3.1. Podstawy prawne i systemowe do świadczenia pracy socjalnej w oparciu o wytyczne europejskie

Polska, jako członek Unii Europejskiej i Rady Europy, zobligowana jest do wypracowania modelu aktywnej polityki społecznej uwzględniającego odpowiedzialność państwa i podmiotów lokalnych za poziom i jakość życia obywateli, m.in. poprzez podejmowanie aktywnych działań na rzecz przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Model ten oparty jest na prawach społecznych i socjalnych ujętych w Zrewidowanej Karcie Społecznej (European Social Charter (revised), 1996) oraz w Karcie Podstawowych Praw UE (Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007). Obydwa dokumenty wraz z art. 151 i 153 Traktatu o funkcjonowaniu UE tworzą niejako podstawę systemu aktywnej polityki społecznej, którego elementem składowym jest pomoc społeczna, a w ramach tej pomocy – praca socjalna. Polska ratyfikując te dokumenty winna uwzględniać ich zapisy w wewnątrz krajowych regulacjach. Walka z wykluczeniem społecznym i ubóstwem znajduje się wśród priorytetów Unii Europejskiej. Jednym z celów unijnej polityki społecznej jest wyrównywanie i polepszanie warunków życia i pracy obywateli Unii Europejskiej oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i modernizacja systemów ochrony socjalnej. Podstawą działań UE w tej dziedzinie są przede wszystkim art. 151

i art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz. Urz. UE C115 z 9.05.2008) (dawny art. 136 i art. 137 Traktatu WE), które stały się podstawą do prowadzenia przez Unię Polityki Integracji Społecznej i Wdrażania Odpowiednich Strategii w tym zakresie. Ust. 4 Zrewidowanej Strategii Spójności Społecznej zatwierdzonej przez Komitet Ministrów w dniu 31 marca 2004 r. wskazuje na konieczność zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa za pomocą prewencji, jak i „leczenia”. Dokument ten zwraca uwagę na potrzeby podatnych na zagrożenia członków społeczeństwa, unikanie stygmatyzacji osób mających specjalne potrzeby, aktywne włączanie i uczestnictwo użytkowników. W ust. 52 tego dokumentu za priorytet uznano poprawę dostępu wszystkich członków społeczeństwa do podstawowych praw społecznych zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej z dnia 18.10.1961 r. (Dz.U. z 29.01.1999 Nr 8 poz. 67), ratyfikowanej przez Polskę w 2005 r. Art. 13 tego dokumentu konstytuuje prawo każdej osoby do pomocy społecznej i medycznej, w tym zabezpieczenia odpowiedniej pomocy i opieki koniecznej ze względu na jej stan. Przepis ten zobowiązuje ponadto do ochrony osób objętych pomocą socjalną przed dyskryminacją polityczną i społeczną oraz do zapewnienia każdej osobie potrzebującej takiej porady i osobistej pomocy, jaka może być konieczna dla zapobieżenia lub usunięcia stanu potrzeby lub ulżenia sytuacji osobistej lub rodzinnej. Art. 14 Karty obliguje natomiast do organizowania odpowiednich służb społecznych, w taki sposób, by zapewnić skuteczną pomoc socjalną. Państwa ratyfikujące Europejską Kartę Społeczną zobowiązane są podejmować działania 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. Z kolei art. 34 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej konstytuuje prawo do pomocy społecznej oraz zabezpieczenia społecznego.

Zaakcentowanie rangi i znaczenia pracy socjalnej w procesach integracji społecznej widać bardzo wyraźnie w Rekomendacji Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pracowników socjalnych z dnia 17 stycznia 2001 roku. Zwrócono tam uwagę na to, iż praca socjalna jest inwestycją w przyszły dobrobyt Europy, promuje wsparcie społeczne dla jednostek, grup i społeczności lokalnych, umożliwia integrację społeczną, wspiera i ochrania potrzebujących członków społeczności, podejmując współpracę z bezpośrednimi użytkownikami usług socjalnych, społecznościami lokalnymi oraz innymi profesjonalistami. W szczególności zarekomendowano rządów państw członkowskich konieczność wdrożenia stabilnych podstaw prawnych dla działań pracowników socjalnych, angażowanie zarówno pracowników socjalnych, jak i samych użytkowników do ustalania i monitorowania standardów usług socjalnych, zachęcanie służb socjalnych do korzystania z usług zawodowych pracowników socjalnych.

3.2. Podstawy systemowe do świadczenia pracy socjalnej na poziomie krajowym

Polska zobowiązana jest do tego, aby zapisy aktów prawnych uchwalonych na poziomie europejskim, znajdowały swe odzwierciedlenie i przełożenie na poziomie krajowym. Autorzy dokumentu „Polska 2030 - wyzwania rozwojowe” skoncentrowali się na wieloletnich planach i strategiach rozwoju w zakresie poprawy spójności społecznej. Autorzy zakładają potrzebę wdrożenia szeregu działań modernizacyjnych w obszarze polityki społecznej i zabezpieczenia społecznego, w tym także rewizję systemu pomocy społecznej. W dokumencie nacisk położono na aktywne formy przeciwdziałania

ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz na ułatwianie integracji społecznej osobom i grupom obecnie narażonym na marginalizację. Proponuje się odejście od modelu opartego na powszechności świadczeń na rzecz modelu aktywnego wsparcia dla wydobycia potencjału poszczególnych osób czy grup społecznych. Ważnym dokumentem na gruncie krajowym jest Strategia Polityki Społecznej 2007-2013, przyjęta przez Radę Ministrów 13.09.2005 r., która towarzyszy realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Celem Rządu w latach 2007-2013 jest zbudowanie zintegrowanego systemu polityki państwa prowadzącego do ułatwienia 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. W diagnozie, w odniesieniu do osób bezdomnych, zwrócono uwagę na fakt, że jest to jedna z grup, które z racji kształtowania się niekorzystnych czynników, mniej lub bardziej zwinionych, jest narażana na większą ekspozycję i wykluczenie społeczne. Integracja tej grupy wymaga m.in. wdrażania przemysłanych, kompleksowych programów, które będą uwzględniały specyfikę członków danej grupy. Programy skierowane do osób bezdomnych powinny uwzględniać czynniki motywujące i wspierające pracowników socjalnych w zakresie prowadzonej pracy socjalnej. Integracja społeczna osób bezdomnych ma się odbywać poprzez instytucje zatrudnienia i budownictwa socjalnego, w tym poprzez utworzenie Centrów Integracji Społecznej we wszystkich miastach będących siedzibami powiatów, a także poprzez rozwój systemu kontraktów socjalnych, pełne wdrożenie robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych. Dokument ten nakazuje profesjonalizację służb społecznych i zwiększenie liczby pracowników socjalnych tak, aby do końca 2010 roku na 2000 mieszkańców przypadał 1 pracownik socjalny.

Następnym dokumentem regulującym pracę socjalną jest Krajowy Program – Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008-2010, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16.12.2008 r. Zgodnie z jego zapisami przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jest podstawowym celem polityki społecznej prowadzonej przez rząd we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi. W dokumencie tym nacisk położono na rozwój ekonomii społecznej (organizacja kompleksowych programów z zakresu reintegracji społecznej w Centrach i Klubach Integracji Społecznej) jako instrumentu wspierającego aktywizację osób wykluczonych społecznie, w tym bezdomnych. W ramach tego dokumentu założono, że powstanie Krajowa Strategia Przeciwdziałania Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego. W styczniu 2009 r. MPiPS przedstawiło do konsultacji dokument nazwany Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego, ostatecznie nieprzyjęty (zakładał m.in. wypracowanie standardów świadczenia usług wobec osób bezdomnych oraz wdrożenie mechanizmów koordynujących działalność różnych instytucji na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością).

Możliwości finansowania pracy socjalnej w obszarze bezdomności stwarza Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007), przyjęty przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 7.09.2007 r. Zakłada m.in. podniesienie potencjału instytucji działających w obszarze integracji i pomocy społecznej, wsparcie metodyczno-techniczne oraz podniesienie jakości pracy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Ponadto POKL daje szansę na wdrażanie projektów związanych z rozwijaniem nowych metod pracy socjalnej, w tym także pracy socjalnej z osobami

bezdolnymi w wieku aktywności zawodowej oraz na doskonalenie umiejętności zawodowych realizatorów pracy socjalnej. W ramach POKL mogą być realizowane także projekty, których celem jest poprawa dostępu do zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i rozwijanie sektora ekonomii społecznej, w tym w szczególności rozwój nowych form i metod wsparcia indywidualnego i środowiskowego, m.in. środowiskowej pracy socjalnej, centrów aktywizacji zawodowej, animacji lokalnej, streetworkingu, coachingu i treningu pracy.

Dokumentem regulującym system świadczeń w zakresie pomocy społecznej w Polsce jest Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593). Na gruncie polskim nie ma jakiegoś jednego kompleksowego programu czy standardu pracy socjalnej z osobą bezdomną. W art. 6 zdefiniowano pojęcie pracy socjalnej (pkt 12), osoby bezdomnej (pkt 8), kontraktu socjalnego (pkt 6). W art. 7 określono zakres podmiotowy ustawy. Bezdomność jest jedną z przesłanek uprawniających do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej (art. 7 pkt 3). W art. 17 ust. 1 pkt 1) ustawodawca obliuguje samorządy gminne do opracowywania i realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, gdzie powinna znaleźć swoje miejsce zarówno praca socjalna, jak i inne działania na rzecz osób bezdomnych. W pkt 3 ustawa nakłada na gminę obowiązek udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, a w pkt 4 i 5 uprawnia do wypłaty zasiłków celowych i okresowych. W pkt 7 ustawa obliuguje gminę do przyznawania i wypłacania zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, natomiast według pkt 14 gmina musi sprawić pogrzeb, w tym osobom bezdomnym. W myśl art. 45 praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Prowadzona jest z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej. W przypadku pracy socjalnej z osobą bezdomną, pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej może objąć osobę bezdomną indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności (art. 49). Realizacja tego programu polega w szczególności na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności powinien uwzględniać sytuację osoby bezdomnej oraz zapewniać szczególne wspieranie osobie aktywnie uczestniczącej w wychodzeniu z bezdomności. Oprócz opisanej powyżej ustawy, w pracy socjalnej konieczne jest stosowanie Rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z 19 kwietnia 2005 roku w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z 4.05.2005 Nr 77 poz. 672), stanowiącego podstawowe narzędzie do oceny sytuacji osoby lub rodziny ubiegającej się o świadczenia pomocy społecznej oraz do formułowania planu pomocy uwzględniającego pracę socjalną. Stosowanie kontraktu socjalnego reguluje Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 1.03.2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz.U. z 16.03.2005 Nr 42 poz. 409). Wprowadza ono jednolity wzór kontraktu socjalnego jako narzędzia pracy pracownika socjalnego, wykorzystywanego w procesie pracy socjalnej. Celem działań zawartych w kontrakcie może być wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Świadczenie pracy socjalnej regulowane jest natomiast Rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej

z dnia 2.08. 2005 roku w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny (Dz.U. z 17.08.2005 Nr 154 poz. 1289). Określa m.in. zakres, zasady programowe i kierunki obowiązujące dla specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny oraz warunki uzyskiwania przez pracowników socjalnych stopni specjalizacji zawodowej, w tym także w obszarze pracy socjalnej z osobami wychodzącymi z bezdomności i ich rodzinami.

Zadania publiczne w zakresie pracy socjalnej mogą być także wykonywane przez organizacje pozarządowe, którym gminy mogą zlecać zadania własne w drodze konkursów. Wykonywanie zadań publicznych przez organizację pozarządową reguluje Ustawa z dnia 24.04.2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 29.05.2003 Nr 96 poz. 873). Organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność w sferze zadań publicznych określonych w ustawie, w tym także w zakresie świadczenia pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych. Warto jednak pamiętać o tym, że zlecanie zadań z zakresu pomocy społecznej (a praca socjalna jest takim zadaniem) odbywa się w oparciu o tryb określony w Ustawie z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej.

W sferze integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych społecznie w dniu 13.06.2003 r. została wprowadzona Ustawa o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143), która określa zasady zatrudnienia socjalnego, również osób bezdomnych, realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności w rozumieniu Ustawy o pomocy społecznej. Zadania w zakresie pracy socjalnej może realizować pracownik socjalny CIS sam lub we współpracy z pracownikiem socjalnym Ośrodka Pomocy Społecznej właściwym wg miejsca zamieszkania lub pobytu osoby kierowanej do uczestnictwa w zajęciach CIS.

4. Katalog usług w zakresie pracy socjalnej na przykładzie wybranych podmiotów świadczących pomoc osobom bezdomnym

4.1. Metodologia zbierania danych do raportu

W tym rozdziale zaprezentowane zostaną informacje dotyczące zakresu i form pracy socjalnej adresowanej do osób bezdomnych. Materiał do raportu zbierany był w okresie styczeń-maj 2010, następnie został uporządkowany tak, aby móc sformułować wnioski i rekomendacje do stworzenia standardów pracy socjalnej z osobami bezdomnymi.

Aby zapewnić spełnienie funkcji diagnostycznych, szukaliśmy odpowiedzi na następujące pytania: Jak jest? Dlaczego jest tak a nie inaczej? Co zrobić, aby uzyskać pożądany stan?

Naszym celem było dokonanie przeglądu aktualnego katalogu usług z zakresu pracy socjalnej świadczonej na rzecz osób bezdomnych oraz dokonanie analizy zebranego materiału poprzez uporządkowanie i skatalogowanie usług w tym zakresie.

Proces diagnozowania przeprowadziliśmy uwzględniając następujące etapy:

- opis stanu rzeczy – zestawienie, omówienie i scharakteryzowanie uzyskanych danych
- ocenę stanu rzeczy – zestawienie wszystkich rodzajów ocen, które mogą mieć zastosowanie w związku z zebranymi danymi (analiza zasobów i deficytów w zakresie usług realizowanych przez organizacje i instytucje)
- konkluzja oceniająca – zastosowanie systemu przyjętych ocen do opisanych stanów faktycznych w zakresie pracy socjalnej świadczonej na rzecz osób bezdomnych (opracowanie wniosków i rekomendacji odnoszących się zarówno do zagadnień systemowych oraz metodologicznych, jak i praktycznych)

Dla właściwego rozpoznania faktycznego stanu pracy socjalnej świadczonej na rzecz osób bezdomnych w procesie diagnozowania przyjęto poniższe podziały, które miały różnicować proponowane oferty w tym zakresie przez podmioty zajmującą się problem bezdomności:

- zasięg działania: podmioty o zasięgu ogólnopolskim, podmioty o zasięgu lokalnym (teren województwa, powiatu, gminy)
- sektor działania: podmioty publiczne, podmioty niepubliczne (pozarządowe świeckie i kościelne)
- rodzaj/typ placówki: pogotowia socjalne, punkty interwencyjne (punkty wydawania odzieży, żywności, charytatywne, sanitarne, medyczne, informacyjne, konsultacyjne), łaźnie i pralnie, kuchnie, jadłodajnie, punkty wydawania posiłków, ogrzewalnie, noclegownie, schroniska, domy dla osób bezdomnych (domy dla osób chorych, starszych, zakłady opiekuńczo-lecznicze dla bezdomnych), hostele, wspólnoty/osady, mieszkania wspierane (kontraktowe, readaptacyjne, treningowe, socjalne, chronione), świetlice, kluby, Kluby Integracji Społecznej, Centra Integracji Społecznej, Ośrodki Wsparcia i Centra Usług Socjalnych, Ośrodki Pomocy Społecznej

Uwzględnialiśmy podmioty, które kierują swoją ofertę do osób bezdomnych i prowadzą nie mniej niż 3 placówki pomocowe. W przypadku oferty będącej przykładem dobrej praktyki dopuszczono podmioty prowadzące mniejszą ilość placówek. W doborze podmiotów włączonych do procesu diagnozowania uwzględniono teren całego kraju (Tab. nr 1).

Tabela nr 1. Teren działania przeanalizowanych podmiotów

Teren działania przeanalizowanych podmiotów	Liczba podmiotów
ograniczenia terytorialne – lokalne	93
bez ograniczeń terytorialnych – ogólnopolskie	12
razem	105

Wśród 105 przeanalizowanych podmiotów zdiagnozowano:

- 12 podmiotów o zasięgu ogólnopolskim, w tym 8 podmiotów świeckich i 4 kościelne
- 93 podmioty o zasięgu lokalnym, w tym 76 w sektorze publicznym i 17 w sektorze pozarządowym (12 podmiotów świeckich i 5 kościelnych)

Dokonano zatem wyboru celowego podmiotów o zasięgu ogólnopolskim i lokalnym z 9 województw (warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, pomorskie, śląskie, dolnośląskie, świętokrzyskie, wielkopolskie, małopolskie i mazowieckie) i w nich losowo następujące podmioty, które powinny lub mogły posiadać informacje w interesującym nas zakresie (Tab. nr 2).

Tabela nr 2. Podmioty diagnozowane ze względu na zasięg działania

Sektor działania	Nazwa podmiotu	Teren działania	Liczba placówek
pozarządowy	Patronat	ogólnopolski	6
pozarządowy	Lekarze Nadziei	ogólnopolski	3
pozarządowy	Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta	ogólnopolski	95
pozarządowy	CARITAS Polska	tylko z terenu woj. warmińsko-mazurskiego, dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego, śląskiego, wielkopolskiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego, małopolskiego	35
pozarządowy	Zgromadzenie Sióstr Albertynek	ogólnopolski	7
pozarządowy	Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne	ogólnopolski	19
publiczny	OPS/MOPS/MGOPS/ GOPS/MOPR/ROPS	tylko z terenu woj. warmińsko-mazurskiego, dolnośląskiego, zachodniopomorskiego, pomorskiego, śląskiego, wielkopolskiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego, małopolskiego	186
pozarządowy	Towarzystwo Wspierania Potrzebujących „Przystań” – Noclegownia dla Bezdomnych	lokalny - Gdańsk	1
pozarządowy	Stowarzyszenie „ALTER EGO”	lokalny - Warszawa/Gdynia	4
pozarządowy	Stowarzyszenie Pomocy „Ludzie Ludziom”	lokalny - Wrocław	2
pozarządowy	Stowarzyszenie Opiekuńczo-Resocjalizacyjne „Prometeusz”	lokalny - Gdańsk	3
pozarządowy	Stowarzyszenie na Rzecz Bezdomnych Dom Modlitwy AGAPE	lokalny - Gdańsk	8
pozarządowy	Sieć BARKA – Wspólnoty	lokalny - Poznań	6
pozarządowy	Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym	lokalny - Warszawa	3
pozarządowy	Stowarzyszenie ARKA NADZIEI	lokalny - Kielce	4
pozarządowy	Górnośląskie Towarzystwo Charytatywne	lokalny - Katowice	4
pozarządowy	Nadzieja Stowarzyszenie Osób Bezdomnych	lokalny - Wrocław	1
pozarządowy	Stowarzyszenie ETAP	lokalny - Poznań	1
pozarządowy	Stowarzyszenie POGOTOWIE SPOŁECZNE	lokalny - Poznań	3
pozarządowy	Wspólnota CHLEB ŻYCIA	lokalny - Warszawa	7
pozarządowy	Chrześcijańska Misja Społeczna TEEN CHALLENGE	lokalny - Cieszyn	2
pozarządowy	Parafia pw. św. Elżbiety ks. Franciszek Głód	lokalny - Wrocław	2

pozarządowy	Dzieło Pomocy św. Ojca Pio	lokalny - Kraków	3
pozarządowy	Towarzystwo Charytatywne im. Ojca Pio	lokalny - Warszawa	1
Razem:			517

W związku z postawionymi pytaniami diagnostycznymi posłużono się metodą ilościowo-jakościową wykorzystując właściwe techniki i narzędzia, celem rozpoznania obiektywnej rzeczywistości oraz zbadania głębszego kontekstu zaistniałego stanu rzeczy w interesującym nas obszarze. Do realizacji jednej z wybranych technik – wywiadu – posłużono się skonstruowanymi narzędziami diagnostycznymi: tabelą diagnostyczną oraz kartą dobrej praktyki. Pozostałe techniki, takie jak badanie dokumentów i analiza treści objęły źródła pisane, dane urzędowe, dokumenty tworzone przy realizacji konkretnych rozwiązań w zakresie pracy socjalnej świadczonej na rzecz osób bezdomnych. Ocenie poddano również sprawozdania z realizacji działań wybranych podmiotów.

Diagnoza prowadzona była poprzez bezpośrednie kontakty z przedstawicielami danych podmiotów lub placówek, a także telefonicznie, e-mailowo w oparciu o przygotowane przez grupę narzędzia diagnostyczne. Proces diagnostyczny rozpoczęliśmy od wyboru placówek udzielających pomoc bezdomnym, następnie podmioty, które prowadzą dane placówki oraz celowo-losowo województwa, tak by całe spektrum obszaru działań, różnorodności oferowanych usług w zakresie pracy socjalnej, dawało rysy modelowe dla rozwiązywania problemu. W ten sposób placówki zostały podzielone na dwie kategorie: szczebla samorządowego: MOPS-y, GOPS-y, OPS-y, MGOPS-y, MOPR-y, ROPS-y i organizacje pozarządowe: fundacje, stowarzyszenia, organizacje kościelne.

Kolejnym krokiem był kontakt z przedstawicielami podmiotów (średnia kadra kierownicza) poddanych analizie. Był to pierwszy etap, na którym pojawiły się utrudnienia. Przedstawiciele organizacji pozarządowych poddanych analizie często podkreślali „brak czasu” na przekazanie istotnych dla naszej pracy danych. Drugim istotnym elementem mającym wpływ na uzyskanie danych był fakt negatywnego nastawienia do prób określenia własnych działalności na rzecz osób bezdomnych w odniesieniu do form udzielanej pracy socjalnej w kategoriach deficytów i zasobów (mocnych i słabych stron). Ponadto organizacje przystępujące do współpracy, analizy na podstawie przygotowanego przez grupę narzędzia (tabela diagnostyczna), chętniej wskazywały na wszystkie działania, jakie prowadzą niż tylko te, które w myśl naszej diagnozy dotyczą trzech wymiarów (profilaktyki, interwencji, integracji) oraz działań z zakresu pracy socjalnej. Wykazywały również chętniej modele/standardy, jakie powinny być niż realnie wykonywaną pracę na rzecz osób bezdomnych z zakresu pracy socjalnej.

Tabela nr 3. Podmioty przebadane ze względu na typ placówki

Rodzaj placówki	Podmioty ogólnopolskie			Podmioty lokalne		
	Sektor publiczny	Sektor pozarządowy		Sektor publiczny	Sektor pozarządowy	
		Świecki	Kościelny		Świecki	Kościelny
Liczba ogólna podmiotów	0	8	4	76*	12	5
Pogotowie Socjalne/ Interwencji Społecznej	0	0	1	0	2	0
Punkty interwencyjne (wydawanie odzieży, żywności, AGD, punkty sanitarne, medyczne, informacyjno- konsultacyjne)	0	24	25	47	2	2
Łaźnie, pralnie	0	1	6	16	1	1
Kuchnie, jadłodajnie, punkty wydawania posiłków	0	10	32	35	2	3
Ogrzewalnie	0	0	5	0	2	0
Noclegownie	0	9	17	43	2	3
Schroniska	0	11	15	15	5	3
Domy dla bezdomnych (w tym dla osób chorych, starszych, niepełnosprawnych)	0	51	27	2	4	2
Hostele	0	0	0	14	1	1
Wspólnoty/Osady	0	4	0	0	6	0
Mieszkania wspierane (kontraktowe, readaptacyjne, treningowe, chronione)	0	4	12	6	1	0
Świetlice/Kluby	0	6	1	0	2	0
KIS	0	0	10	b.d.	1	0
CIS	0	0	4	b.d.	4	0
Ośrodki (w tym Ośrodki Wsparcia i Interwencji Kryzysowej/Centra Usług Socjalnych)	0	b. d.	b. d.	8	6	0

*dane na podstawie wykazu placówek zapewniających wsparcie osobom bezdomnym w OPS, MOPS, MGOPS, GOPS, MOPR, ROPS (www.mpips.gov.pl, 12.05.2010)

W następnym etapie prowadzenia procesu diagnostycznego utrudnieniem było uzyskanie danych liczbowych. Respondenci najczęściej argumentowali odmowy tym, iż nie posiadają danych liczbowych skoncentrowanych wokół analizowanego przez nas obszaru.

W każdym województwie zostały wybrane wszystkie rodzaje placówek dla osób bezdomnych, prowadzone przez badane podmioty. W ten sposób zaistniała możliwość

reprezentatywności populacji. Analiza prowadzona była złożonymi metodami. Na podstawie uzyskanych danych stworzono jednak jedynie główny zarys diagnozowanego obszaru. Uzyskane dane poddane zostały analizie ilościowej i jakościowej. Po ich uporządkowaniu i opracowaniu wstępnych wniosków, przeprowadzono procedurę weryfikacji wniosków. Po takiej weryfikacji wnioski posłużyły do opracowania rekomendacji.

4.2. Przegląd danych dotyczących świadczenia pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych

W tej części opracowania została umieszczona tabela (Tab. nr 4), w której w zależności od zastosowanego kryterium podziału, w poszczególnych kolumnach naniezione są typy przeanalizowanych placówek, ich liczba, zestawienie ofert – form pomocy, z których osoby bezdomne mogą korzystać oraz katalog usług podejmowanych w zakresie pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych. Tabela ukazuje interesujący nas obszar na bazie placówek prowadzonych przez badane podmioty. W przypadku, gdy podmiot, taki jak OPS, MOPS, MGOPS, MOPR, ROPS sam nie prowadził placówek pomocowych, nie był analizowany pod kątem prowadzonych działań, gdyż praca socjalna zgodnie z ustawą zlecana jest organizacjom pozarządowym w ramach zadań własnych gmin.

Przedstawionego w tabeli poniżej katalogu usług w zakresie pracy socjalnej nie należy postrzegać jako katalogu zamkniętego dla danego typu placówki. Jest to bowiem zapis zbiorczy najczęściej występujących usług w analizowanych placówkach.

Tabela nr 4. Katalog usług świadczonych w zakresie pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych

Liczba	Zestawienie ofert placówek	Katalog usług w zakresie pracy socjalnej
Pogotowie socjalne/Interwencji socjalnej		
3	<ul style="list-style-type: none"> · dokonywanie wstępnej diagnozy sytuacji klienta · nocleg · posiłek · pomoc medyczna, rzeczowa · całodobowa opieka nad osobami nietrzeźwymi · udzielanie świadczeń higieniczno-sanitarnych · opieka lekarska · informowanie · konsultacje z innymi specjalistami · motywowanie do podjęcia leczenia odwykowego 	<ul style="list-style-type: none"> · wstępna diagnoza · informowanie · motywowanie · wsparcie emocjonalne · ukierunkowywanie na podjęcie ewentualnej terapii · mobilizowanie jednostki · interwencja kryzysowa · poradnictwo · planowanie (nazywane także jako opracowanie planu postępowania) · tworzenie i funkcjonowanie zespołów eksperckich; (nazywane także zespołami interdyscyplinarnymi)
Punkty interwencyjne		
100	<ul style="list-style-type: none"> · wydawanie odzieży, żywności, podstawowych środków higienicznych, przekazywanie niezbędnego sprzętu gospodarstwa domowego, sprzętu rehabilitacyjnego, mebli, itd. · umożliwienie kontaktu z personelem medycznym · wydawanie recept, podstawowych medykamentów (leki, środki opatrunkowe) 	<ul style="list-style-type: none"> · wstępna diagnoza · interwencja kryzysowa · wsparcie emocjonalne · poradnictwo · informowanie · wzmacnianie klienta (<i>empowerment</i>) · zajęcia grupowe (<i>group work</i>)

	<ul style="list-style-type: none"> · możliwość zabiegów sanitarno-higienicznych · udzielanie informacji o placówkach i możliwościach wsparcia ze strony OPS, organizacji pozarządowych · ogólne działania informacyjne (ulotki, broszury, plakaty) · udzielanie indywidualnej, krótkoterminowej pomocy psychologicznej · doradztwo psychologiczne, pedagogiczne, socjalne oraz prawne · spotkania grupowe 	
Łaźnie i pralnie		
25	<ul style="list-style-type: none"> · możliwość kąpieli, innych zabiegów higienicznych · wymiana odzieży · pranie odzieży · wydawanie jednorazowych środków do higieny osobistej · zapewnienie podstawowych leków, środków opatrunkowych · udzielanie informacji o placówkach i możliwościach wsparcia ze strony OPS, organizacji pozarządowych 	<ul style="list-style-type: none"> · wstępna diagnoza · informowanie
Kuchnie, jadalnie, punkty wydawania żywności		
82	<ul style="list-style-type: none"> · wydawanie posiłków, paczek żywnościowych · pomoc rzeczowa · organizowanie spotkań integracyjnych wraz z posiłkami w okresie świątecznym · wsparcie duchowe i emocjonalne 	<ul style="list-style-type: none"> · wstępna diagnoza · metoda organizowania społeczności lokalnych · integracja · informowanie
Ogrzewalnie		
7	<ul style="list-style-type: none"> · zapewnienie miejsca czasowego pobytu w formie schronienia się, ogrzania · zaspokojenie podstawowych potrzeb sanitarno-higienicznych · przekazywanie posiłków, prowiantu, itd. · w razie konieczności wymiana odzieży · część ogrzewalni poszerza swoją ofertę o: <ul style="list-style-type: none"> · możliwość kontaktu z pracownikiem socjalnym · poradnictwo · pogłębiona diagnoza · wyrobienie niezbędnych dokumentów 	<ul style="list-style-type: none"> · diagnoza · poradnictwo · informowanie · wsparcie emocjonalne · planowanie · interwencja kryzysowa · kontakt z ekspertami
Noclegownie		
74	<ul style="list-style-type: none"> · diagnozowanie · kierowanie do właściwych (terytorialnie) OPS · możliwość kąpieli 	<ul style="list-style-type: none"> · wstępna/pogłębiona diagnoza · poprawne kwalifikowanie do uzyskania świadczeń

	<ul style="list-style-type: none"> · zapewnienie odzieży, obuwia, środków sanitarnych i czystości · prowadzenie wzmożonego monitoringu miejsc niemieszkalnych w okresie zimowym · umożliwienie kontaktu z pracownikiem socjalnym OPS lub innym specjalistą (w zależności od potrzeb) · możliwość przeniesienia do schroniska lub innej placówki o podobnym standardzie · zapewnienie posiłku · spotkania integracyjne · pomoc duszpasterska · zabiegi sanitarne · opieka medyczna w najbliższej przychodni lub jednostce służby zdrowia · wstępne działania aktywizujące (społeczne i zawodowe) · programy pomocowe (PEAD, argoterapia, sport) · możliwość skorzystania z internetu (aktywne poszukiwanie pracy, kontakty interpersonalne) · ścisła współpraca z pracownikami OPS Łączenie oferty noclegowni z innymi ofertami placówek o wyższym lub niższym standardzie 	<ul style="list-style-type: none"> · wspieranie klientów w uzyskaniu pomocy ze strony właściwych organów, instytucji państwowych i organizacji pozarządowych (m.in. pakiet socjalny) · współpraca z innymi specjalistami · pobudzanie społeczności lokalnej · poradnictwo · informowanie · wsparcie emocjonalne · mobilizowanie · zajęcia grupowe · rozmowy indywidualne · kontrakt socjalny
Schroniska		
49	<ul style="list-style-type: none"> · diagnoza · działania interwencyjne · zapewnienie odzieży, obuwia, środków czystości, higienicznych terapii dot. uzależnień · poradnictwo · zapewnienie minimum tzw. pakietu socjalnego (wyrobinie dowodu osobistego, dyskietki NFZ, zarejestrowanie w PUP) · treningi interdyscyplinarne, warsztaty · wsparcie duchowe · opieka 24 godziny na dobę · możliwość uczestniczenia w wydarzeniach kulturalnych · działania aktywizujące · informowanie · grupy wsparcia, grupy samopomocowe · pomoc w nawiązaniu kontaktu z rodziną · prowadzenie programów ze środków krajowych i unijnych, Aktywizacja zawodowa poprzez CIS, KIS, ZAS, Ścisła współpraca z pracownikiem socjalnym Schroniska dla kobiet oferują dodatkowo: <ul style="list-style-type: none"> · zajęcia socjoterapeutyczne, pedagogiczne, 	<ul style="list-style-type: none"> · wstępna/pogłębiona diagnoza · poprawne kwalifikowanie do uzyskania świadczeń · wspieranie klientów w uzyskaniu pomocy ze strony; właściwych organów, instytucji państwowych i organizacji pozarządowych (m.in. pakiet socjalny) · współpraca z innymi specjalistami · pobudzanie społeczności lokalnej · poradnictwo · informowanie · wsparcie emocjonalne · mobilizowanie · zajęcia grupowe · rozmowy indywidualne · kontrakt socjalny · indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności · wzmacnianie

	społeczne - Treningi edukacyjne; · bezpłatną infolinię dla bezdomnych.	
Domy dla bezdomnych (głównie dla osób w podeszłym wieku)		
86	<ul style="list-style-type: none"> · zagwarantowanie stałego pobytu · opieka medyczna i sanitarna · posiłki całodobowo · wsparcie duchowe · działania aktywizujące społecznie · działania opiekuńcze i pielęgnacyjne · zapewniony pakiet socjalny · spotkania integracyjne · artoterapia · muzykoterapia · informowanie 	<ul style="list-style-type: none"> · wstępna/pogłębiona diagnoza · poprawne kwalifikowanie do uzyskania świadczeń · wspieranie klientów w uzyskaniu pomocy ze strony właściwych organów, instytucji państwowych i organizacji pozarządowych (m.in. pakiet socjalny) · współpraca z innymi specjalistami · rozmowy indywidualne · zajęcia grupowe · wsparcie emocjonalne · organizowanie społeczności lokalnej – zespoły interdyscyplinarne · poradnictwo · informowanie
Hostele		
16	<ul style="list-style-type: none"> · nocleg · posiłek · wyrobienie niezbędnych dokumentów · pomoc materialna · środki czystości · indywidualne konsultacje i porady · grupy wsparcia, Grupy samopomocowe · treningi psychospołeczne · klub pracy · poradnictwo dla rodzin · zajęcia edukacyjne, prelekcje · informowanie · wywiady, interwencje socjalne · konsultacje specjalistów (prawnik, lekarz, itd.) · dostęp do kultury, oświaty i rekreacji · kontakt z pracownikiem socjalnym OPS 	<ul style="list-style-type: none"> · wstępna/pogłębiona diagnoza · poprawne kwalifikowanie do uzyskania świadczeń · wspieranie klientów w uzyskaniu pomocy ze strony właściwych organów, instytucji państwowych i organizacji pozarządowych (m.in. pakiet socjalny) · pobudzanie aktywności społeczności lokalnej · tworzenie partnerstwa · rozmowy indywidualne · zajęcia grupowe · wsparcie emocjonalne · poradnictwo · informowanie · animacja społeczna · kontrakt socjalny
Wspólnoty/Osady		
10	<ul style="list-style-type: none"> · nocleg · wyżywienie · środki higieniczne oraz czystości · grupy wsparcia, grupy samopomocowe, samopomoc · poradnictwo, informowanie · pomoc w załatwieniu niezbędnych dokumentów · integracja ze środowiskiem lokalnym · pomoc w nawiązaniu lub odzyskaniu więzi rodzinnych · nabywanie umiejętności społecznych 	<p>Wspólnoty/Osady to samowystarczalne gospodarstwa działające na zasadach wielopokoleniowej rodziny, rozwijające się w oparciu o ideę samopomocy i współdziałania również ze społecznościami lokalnym. Katalog świadczonych usług w ramach pracy socjalnej to działania, które można określić jako działania o charakterze nieformalnym. Praca socjalna spontaniczna, mająca miejsce w życiu codziennym, oparta na uczeniu się przez działanie i samopomoc.</p> <p>Wszelkie działania w tym zakresie prowadzone</p>

	<p>poprzez wspólną pracę</p> <ul style="list-style-type: none"> · prowadzenie programów społecznych (ekonomia społeczna) · zajęcia edukacyjne · dostęp do kultury, oświaty i rekreacji · budownictwo socjalne · rolnictwo · zajęcia sportowe i rekreacyjne · możliwość kontaktu z pracownikiem socjalnym OPS 	<p>są w relacji poziomej (osoba bezdomna będąca liderem – osoba bezdomna), wykorzystywana jest przede wszystkim metoda społecznościowa – społeczność podejmuje wszystkie decyzje dotyczące wspólnoty i jej członków, którzy dobrowolnie przyjmują obowiązujące we wspólnocie normy i podporządkowują się decyzjom społeczności. Metoda ta pozwala na świadome współtworzenie norm funkcjonowania społeczności. Mechanizm lustra społecznego.</p>
Mieszkania wspierane		
23	<ul style="list-style-type: none"> · nocleg · grupa wsparcia · aktywizacja społeczna · treningi umiejętności społecznych · stały kontakt z pracownikiem socjalnym OPS · programy reintegracyjne, pomoc rzeczowa · informowanie · poradnictwo 	<ul style="list-style-type: none"> · informowanie · poradnictwo · zajęcia grupowe · rozmowy indywidualne · zespoły interdyscyplinarne · kontrakt socjalny · wsparcie emocjonalne
Świetlice/kluby		
9	<ul style="list-style-type: none"> · informowanie · poradnictwo · pomoc psychologiczna i pedagogiczna · pomoc rzeczowa · grupy wsparcia · animacja działań samopomocowych · warsztaty i treningi · programy pomocowe 	<ul style="list-style-type: none"> · informowanie · poradnictwo · zajęcia grupowe · wsparcie emocjonalne · animacja lokalna · rozmowy indywidualne · poszukiwanie i tworzenie sieci wsparcia
KIS-y		
11	<ul style="list-style-type: none"> · kursy zawodowe · poradnictwo zawodowe · szkolenia podnoszące społeczne i osobiste · zajęcia reintegracyjne · grupy samopomocowe · nauka gospodarowania własnym budżetem · działania o charakterze terapeutycznym · dostęp do internetu · stały kontakt z pracownikiem socjalnym OPS · wymiana usług (barter) · spółdzielnie socjalne · roboty publiczne · prace interwencyjne · staże 	<ul style="list-style-type: none"> · diagnoza · informowanie · poradnictwo · zajęcia indywidualne i grupowe · animacja lokalna · kontrakt socjalny · wsparcie emocjonalne · poprawne kwalifikowanie do uzyskania świadczeń
CIS-y		
8	<ul style="list-style-type: none"> · grupy samopomocowe · szkolenia zawodowe · poradnictwo zawodowe 	<ul style="list-style-type: none"> · diagnoza · informowanie · poradnictwo

	<ul style="list-style-type: none"> · dostęp do internetu · zajęcia z psychologiem · wypłata świadczenia reintegracyjnego · stały kontakt z pracownikiem socjalnym OPS 	<ul style="list-style-type: none"> · zajęcia indywidualne i grupowe · wsparcie emocjonalne · poprawne kwalifikowanie do uzyskania świadczeń · kontrakt socjalny
Ośrodki (w tym Ośrodki Wsparcia i Interwencji Kryzysowej/Centra Usług Socjalnych)		
14	<ul style="list-style-type: none"> · całodobowy pobyt · wyżywienie · zapewnienie podstawowych środków higienicznych i czystości · opieka pielęgniarska · pomoc psychologiczna, prawna · aktywizacja zawodowa i społeczna · konsultacje psychologiczne 	<ul style="list-style-type: none"> · diagnoza · zajęcia indywidualne · spotkania grupowe · przyznawanie świadczeń na podstawie wywiadu standaryzowanego · współpraca z innymi specjalistami · organizowanie społeczności lokalnej – zespoły interdyscyplinarne · poradnictwo · informowanie · wsparcie emocjonalne · mobilizowanie

Powyższy tabelaryczny opis działań podejmowanych w zakresie pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych, celem uporządkowania przygotowanej diagnozy oraz skatalogowania usług w tym zakresie, został oparty o trzy wymiary polityki społecznej dotyczące rozwiązywania problemu bezdomności: prewencji, interwencji i pomocy doraźnej oraz integracji. Tabela nr 5 odpowiada na postawione pytanie diagnostyczne: Jak jest?

Pod pojęciami zastosowanymi w tabeli należy rozumieć:

- I. Praca socjalna – proces zmian wynikających z ciągu zaplanowanych i zespołowych działań obejmujących wszystkie niezbędne i możliwe dla danej sytuacji rodzaje świadczeń z zakresu ratownictwa, opieki, pomocy, kompensacji wobec osoby, rodziny bezdomnej lub zagrożonej bezdomnością. Przedmiotem tak rozumianej pracy socjalnej są zagrożenia lub utrudnienia w realizacji ról społecznych.
- II. Formy pracy socjalnej – w kontekście tak rozumianej pracy socjalnej zaznaczyć należy, iż praca socjalna może przyjmować zróżnicowane formy – od pomocy doraźnej aż po długofalowe działania skierowane na wspieranie rozwoju jednostek i grup. Za Kamińskim T. (b.d.) przyjęto na potrzeby procesu diagnostycznego następujące formy pracy socjalnej:
 - ratownictwo – rozumiane jako działalność doraźną będącą natychmiastową reakcją na zaistniałą kryzysową sytuację
 - opieka, czyli działalność zindywidualizowana, obejmująca te wszystkie sytuacje życiowe, w których ludzie nie są w stanie sami poradzić sobie w obliczu nieszczęścia, choroby itp. zdarzeń losowych
 - pomoc, czyli działania mające na celu wspierać prawidłowy rozwój osób zarówno zagrożonych socjalnie, jak i wszystkich członków danej społeczności
 - kompensacja stanowi specyficzną formę pomocy socjalnej, polegającą na wyrównaniu braków, utrudniających prawidłowy rozwój i funkcjonowanie osoby

-
- III. Filary polityki społecznej – w kontekście rozwiązywania problemu bezdomności to prewencja bezdomności, interwencja i integracja ludzi bezdomnych.
- IV. Poziomy oddziaływania:
- Profilaktyka – rozumiana jako sposób hamowania rozwoju lub ograniczenia skali zjawiska bezdomności, przeciwdziałanie z wykorzystaniem strategii informacyjnych, edukacyjnych i strategii działań alternatywnych, interwencyjnych oraz zmniejszania szkód.
 - Interwencja – rozumiana jako wsparcie w sytuacji kryzysowej, udzielenie pomocy doraźnej.
 - Integracja – rozumiana jako pomoc długofalowa, aktywizacja społeczna i zawodowa.
- V. Katalog usług – konkretne działania podejmowane w zakresie pracy socjalnej, świadczenia udzielane osobom bezdomnym lub zagrożonym bezdomnością. Chcąc doprecyzować katalog usług, poniżej wyjaśniono tylko te hasła, które w praktyce mogą być różnie rozumiane:
- Zapewnienie schronienia – następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w placówkach typu noclegownia, schroniska, domy dla bezdomnych i innych miejscach do tego przeznaczonych.
 - Poradnictwo specjalistyczne – w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne, jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych:
 - a) poradnictwo prawne: realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego
 - b) poradnictwo psychologiczne realizuje się przez procesy diagnozowania, profilaktyki i terapii
 - c) poradnictwo rodzinne obejmuje szeroko rozumiane problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy wychowawcze oraz problemy opieki nad osobą starszą, niepełnosprawną, chorą, a także terapię rodzinną
 - Interwencja kryzysowa – stanowi zespół działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin, w tym dotkniętych przemocą, w celu zapobiegania lub pogłębiania się występujących dysfunkcji. W ramach interwencji kryzysowej udziela się w szczególności poradnictwa specjalistycznego.
 - Mieszkanie wspierane – jest formą pomocy przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającą całodobową opiekę. Mieszkanie zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną.
 - Usługi opiekuńcze – skierowane do osób, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokojeniu codziennych podstawowych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, pielęgnację medyczną.
 - Wspólnoty/Osady – samowystarczalne gospodarstwa, farmy działające na zasadach wielopokoleniowej rodziny, rozwijające się w oparciu o ideę samopomocy i współdziałania z sąsiadami i społecznościami lokalnymi.

- Kontrakt socjalny – pisemna umowa zawarta z osobą bezdomną, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny.
- Indywidualny program wychodzenia z bezdomności – osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu jej w rozwiązywaniu problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności opracowywany jest przez pracownika socjalnego wraz z osobą bezdomną, może uwzględniać stosownie do potrzeb danej osoby wszelkie środki pomocy.
- Samopomoc – to pomoc wzajemna, we własnym zakresie, tzn. bez oczekiwania na wsparcie instytucjonalne, np. pomoc sąsiedzka. Także poprzez dobrowolne zrzeczenie udzielające swym członkom pomocy, zwykle materialnej, np. kasa zapomogowo-pożyczkowa.

Tabela nr 5. Katalog usług w zakresie pracy socjalnej świadczonej wobec osób bezdomnych

Formy pracy socjalnej	Katalog usług w zakresie danej formy	Placówka
Prewencja bezdomności (Profilaktyka I, II i III-rzędowa)		
<p>1. RATOWNICTWO – działania doraźne będące natychmiastową reakcją na zaistniałą sytuację kryzysową</p> <p>2. KOMPENSACJA – wyrównywanie braków, utrudniających prawidłowy rozwój i funkcjonowanie osoby</p> <p>3. POMOC – działania mające na celu wspierać prawidłowy rozwój osób zarówno zagrożonych socjalnie, jak i wszystkich członków danej społeczności</p>	<p>Pomoc doraźna niezależnie od miejsca jej realizacji jest traktowana często, jako główne narzędzie zapobiegania bezdomności.</p> <p>Poziom oddziaływania mocno zaniedbany lub pomijany, zwłaszcza na I i II stopniu jego realizacji.</p> <p>Zakres prac podejmowanych: oddziaływanie na przyczyny bezdomności (uzależnienia, zadłużenia, eksmisje, konflikty rodzinne, przemoc, problemy zdrowotne, konflikt z prawem, nieznajomość prawa). Działania prowadzone są przeważnie z osobami potencjalnie lub już fizycznie zagrożonymi bezdomnością. Często kierowane są do osób bezdomnych.</p> <p>Niekiedy widoczne jest przeciwdziałanie zagrożeniom na trzech poziomach: profilaktyki I, II i III-rzędowej, poprzedzone wstępną diagnozą, z wykorzystaniem strategii informacyjnych, edukacyjnych, alternatywnych i interwencyjnych oraz często zmniejszania szkód.</p> <p>Kwesty, aukcje, koncerty, eventy.</p> <p>Rodzaj działań na tym poziomie uzależniony jest nie tylko od rodzaju i wielkości placówki, ale również od terenu, na jakim znajduje się dana placówka.</p> <p>Częste świadczenie usług charakterystycznych dla poziomu integracji celem zapobiegania bezdomności.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · pogotowie socjalne · kluby, świetlice · punkty informacyjno-konsultacyjne · Centra Integracji Społecznej · Klub Integracji Społecznej

Interwencja		
<p>1. RATOWNICTWO – działania doraźne będące natychmiastową reakcją na zaistniałą sytuację kryzysową</p> <p>2. OPIEKA – działalność zindywidualizowana, obejmująca te wszystkie sytuacje życiowe, w których ludzie nie są w stanie sami poradzić sobie w obliczu „nieszczęścia”</p> <p>3. KOMPENSACJA – wyrównywanie braków, utrudniających prawidłowy rozwój i funkcjonowanie osoby</p>	<p>Praca socjalna traktowana jest jako instrument zapewniania pomocy doraźnej. W większości placówek prowadzone są przede wszystkim działania osłonowe, takie jak: zapewnienie dostępu do schronienia i posiłków, wyposażenie w niezbędną pomoc rzeczową (odzież, żywność), wyrobienie odpowiednich dokumentów i zagwarantowanie podstawowych świadczeń. Niekiedy podejmowane działania skierowane do podopiecznych przyjmują formę monitoringu sytuacji osób bezdomnych przebywających w miejscach niemieszkalnych, działania nasilają się w okresie zimy. Prowadzone są działania interwencyjne w sytuacji kryzysowej.</p> <p>Zakres współpracy z pracownikiem socjalnym uzależniony jest w wielu przypadkach od przyjętego modelu współpracy z lokalną jednostką OPS (oddelegowanie pracownika socjalnego przez OPS lub zatrudnienie przez organizację pozarządową). W niektórych przypadkach opiekunowie pełnią funkcję pracownika socjalnego – w rozumieniu wszelkich działań podejmowanych w kierunku podopiecznego - praca nieformalna.</p> <p>Ze względu na rodzaj placówki i teren działania są mocno zróżnicowane. Łączenie działalności placówek wpływa niekiedy na szerszy zakres działań kierowanych do podopiecznych (od działań osłonowych aż do aktywizujących).</p> <p>Opieka oraz aktywizacja społeczna i zawodowa. Charakter prac podejmowanych w niektórych ośrodków wynika z łączenia funkcji przeznaczenia danej placówki.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · punkty interwencyjne · łaźnie, pralnie · kuchnie, jadłodajnie, punkty wydawania żywności · ogrzewalnie · noclegownie · schroniska · wspólnoty/osady
Integracja ludzi bezdomnych		
<p>1. RATOWNICTWO – działania doraźne będące natychmiastową reakcją na zaistniałą sytuację kryzysową</p> <p>2. KOMPENSACJA – wyrównywanie braków, utrudniających prawidłowy rozwój i funkcjonowanie osoby</p> <p>3. OPIEKA – działalność zindywidualizowana, obejmująca te wszystkie sytuacje życiowe, w których ludzie nie są w stanie sami poradzić sobie w obliczu „nieszczęścia”</p>	<p>Na etapie przyjęcia bezdomnego do niektórych placówek prowadzone są działania elementarne: zabiegi higieniczne, zabezpieczenie w odzież i posiłek, pakiet socjalny (ubezpieczenie, zameldowanie, dowód osobisty) oraz działania interwencyjne w związku z sytuacją kryzysową.</p> <p>Pierwsza diagnoza społeczna, wywiad, określone są warunki współpracy.</p> <p>Zapewnienie dostępu do schronienia i posiłków, wyposażenie w niezbędną pomoc rzeczową (odzież, żywność), wyrobienie odpowiednich dokumentów i zagwarantowanie podstawowych świadczeń.</p> <p>W przypadku osób starszych, chorych i niepełnosprawnych świadczone są usługi pielęgnacyjno-opiekuńcze, udzielane jest wsparcie duchowe oraz prowadzona jest aktywizacja społeczna</p>	<ul style="list-style-type: none"> · ogrzewalnie · noclegownie · schroniska · domy dla bezdomnych · hostele · wspólnoty/osady · mieszkania pod opieką · KIS-y, CIS-y · ośrodki wsparcia

<p>4. POMOC – działania mające na celu wspierać prawidłowy rozwój osób zarówno zagrożonych socjalnie, jak i wszystkich członków danej społeczności</p>	<p>(zwiększenie aktywności tych osób wewnątrz placówki). Aktywizacja społeczna i zawodowa, jako kompensacja deficytów w obu zakresach, motywowanie, porady specjalistów, treningi, warsztaty, prace społeczno-użyteczne, roboty publiczne, kółka zainteresowań, pomoc w odbudowie więzi społecznych. Prowadzenie własnych programów gospodarczych, celem ekonomicznej niezależności. Działania długofalowe skierowane do osób mających „status obywatela”, praca socjalna włączona w proces (Re) – integracji społecznej i zawodowej, skoordynowanie działań specjalistów, monitorowanie postępów, wspieranie, motywowanie, wytyczanie ścieżki rozwoju i wdrażanie programu usamodzielniania się. Działania podejmowane w ramach pozyskanych funduszy unijnych, nowe metody pracy.</p>	
---	--	--

Ze zgromadzonych informacji można stwierdzić, iż praca socjalna jest zróżnicowana nie tylko ze względu na grupę odbiorców, ale również rodzaj placówki, w obrębie której jest realizowana. Ponadto ze względu na specyfikę lokalną oraz brak jednoznacznych standardów, działania na wszystkich poziomach oddziaływania, w szczególności na poziomie interwencji i integracji, powielają się niezależnie od danego typu prowadzonej placówki. Na tak zaistniałą sytuację wpływają różnorodne czynniki zewnętrzne jak: specyfika lokalna (miasto, wieś), ustalona współpraca z władzami samorządowymi, reguły przyjęte przez zarządy danych podmiotów oraz ilość placówek o konkretnym profilu na danym terenie. Na przykład w sytuacji, gdy prowadzony jest jeden rodzaj placówki na danym terenie, działania przenikają się lub przekraczają określoną ramę prac charakterystycznych dla rodzaju danej placówki. W przypadku, kiedy prowadzonych jest kilka placówek przez dany podmiot, działania można skatalogować według przyjętych poziomów oddziaływania.

Analiza zbiorcza zebranego materiału wykazała również, że placówki pomocy bezdomnym prowadzą takie działania, które należy zaliczyć przede wszystkim do ratowniczo-opiekuńczych. Są to działania gwarantujące zaspokojenie podstawowych potrzeb, ale nieprowadzące do usamodzielniania się osób bezdomnych. Dlatego w pracy socjalnej na rzecz tych osób należałoby odciąć się od przekonania, że bezdomnym można pomagać jedynie w ograniczonej formie, twierdząc iż dla osób pozbawionych wszystkiego i taka pomoc jest dobrodziejstwem. Właśnie takie schematy procesu pomagania wydają się być mocno zakorzenione nie tylko w świadomości społecznej, ale również w świadomości osób udzielających wsparcia osobom bezdomnym.

Bez aktywizujących programów wsparcia wobec osób bezdomnych samo rozdawnictwo świadczeń materialnych może okazać się złudną i nieefektywną pomocą. Długotrwałe korzystanie z pomocy może być dla jednostki tak samo niekorzystne, jak i pozbawienie jej dostępu do świadczeń socjalnych. Prowadzi to bowiem do wyuczonej bezradności i destrukcji, a także przyjmowania postaw roszczeniowych, natomiast wśród osób długotrwałe bezdomnych do zaniku podstawowej aktywności, jaką jest zabieganie o pomoc.

Taki sposób wspierania to jedynie jeden z filarów polityki społecznej i form pracy socjalnej. Pozostałe filary polityki społecznej, takie jak profilaktyka i integracja, wg dokonanej analizy, postrzegane są tylko z perspektywy interwencji lub w ogóle nie są obecne w działaniach. Działając profesjonalnie, nie można pomijać żadnych z filarów polityki społecznej. Podkreślenia wymaga fakt, że w procesie pomagania interwencja jest najważniejszym poziomem oddziaływania. Dopiero po zabezpieczeniu podstawowych potrzeb egzystencjalnych powinny pojawić się działania, usługi w zakresie integracji lub reintegracji do życia społecznego. Ponadto, z uzyskanych informacji wynika, iż najbardziej zaniedbanym filarem polityki społecznej jest etap zapobiegania. W przeważającej liczbie placówek pomoc doraźna traktowana jest jako główne narzędzie zapobiegania bezdomności, a jedynym elementem przeciwdziałania bezdomności jest zatrudnienie i aktywizacja zawodowa.

Ze względu na typ prowadzonej przez dany podmiot placówki różnicowane są również metody pracy socjalnej. Najczęściej stosowanymi metodami są metoda pracy z indywidualnym przypadkiem, metoda pracy z grupą czy metoda społecznościowa. Biorąc pod uwagę opisane w podrozdziale 4.3.2 dobre praktyki należy podkreślić, iż coraz częściej zauważalne jest zastosowanie innowacyjnych metod pracy z osobami bezdomnymi wynikające z zastosowania instrumentów aktywnej integracji.

Niepokojące wydaje się, że spośród 517 przeanalizowanych placówek wiele nie prowadzi pomiarów efektów własnych działań, zwłaszcza w zakresie pracy socjalnej. Konieczne wydaje się też wprowadzenie zasad ewaluacji pracy, choćby dla wewnętrznych potrzeb placówki. Istotne dla poznania samej specyfiki bezdomności jest podjęcie przez podmioty – placówki trudu prowadzenia statystyk dotyczących: wieku, wykształcenia, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i rodzaju udzielanej pomocy. Pozwoliłoby to uporządkować stan wiedzy na temat ogólnej skali problemu.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż podczas zbierania danych placówki wskazywały chętniej na standardy, jakie powinny być realizowane, a nie na katalog usług realnie oferowany osobie bezdomnej. Zatem katalog usług, który jest przypisany do danego typu placówki nie stanowi prawidłowości dla pozostałych rodzajów placówek i nie jest zamkniętym katalogiem.

Zakres współpracy z pracownikiem socjalnym uzależniony jest w wielu przypadkach od przyjętego modelu współpracy z lokalną jednostką OPS (oddelegowanie pracownika socjalnego przez OPS lub zatrudnienie przez organizację pozarządową). Uzyskane dane potwierdziły niepokojące przypuszczenia o tym, iż na jeden typ placówki nie przypada nawet 1/2 etatu pracownika socjalnego.

W większości placówek dla osób bezdomnych praca socjalna, jako działalność zawodowa oraz proces zaplanowanych i zespołowych działań nastawionych na zmianę, nie jest zatem prowadzona. Przyczyną takiego stanu jest brak zatrudnionych w tych placówkach pracowników socjalnych.

Pomimo, iż praca socjalna określana jest jako działanie profesjonalisty, na szczególną uwagę zasługuje fakt, że usługi w tym zakresie wykonywane są nie tylko przez osoby będące pracownikami socjalnymi. Obrazując tę sytuację przyjęto na potrzeby diagnozy następujący podział pracy socjalnej uwzględniający wykonawcę świadczeń w tym zakresie¹:

1. Dokonany podział pracy socjalnej, który uwzględni wykonawcę usług świadczonych osobom bezdomnym jest przyjętą przez zespół ekspertów koncepcją zobrazowania zaistniałej sytuacji

- I. Praca socjalna o charakterze formalnym – prowadzona przez pracownika socjalnego, realizowana w ramach OPS lub pracownika socjalnego, zatrudnionego przez organizację pozarządową. Jest to praca socjalna prowadzona zgodnie z obowiązującą Ustawą o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593).
- II. Praca socjalna o charakterze nieformalnym – prowadzona przez osoby niebędące pracownikami socjalnymi, które pełnią w danej placówce określoną funkcję np. opiekuna/lidera. Osoby posiadające wykształcenie średnie lub wyższe z nauk humanistycznych, takich jak pedagogika, psychologia, socjologia.

Przyjmując taki podział pracy socjalnej, tą o charakterze nieformalnym można podzielić także w zależności od poziomu oddziaływania oraz relacji (interakcji).

Praca nieformalna w zależności od poziomu oddziaływania prowadzona jest zatem w stopniu:

- elementarnym, odpowiadającym interwencji kryzysowej (działania osłonowe)
- średnio zaawansowanym, odpowiadającym profilaktyce i interwencji (działania profilaktyczne, wychowawcze, informacyjne + osłonowe)
- zaawansowanym, odpowiadającym profilaktyce, interwencji i integracji (wywieranie wpływu, asystowanie, praca metodą indywidualnego przypadku, wspieranie, aktywizacja zawodowa i społeczna)

Praca nieformalna w zależności od relacji (zachodzących interakcji):

- relacja pionowa (opiekun/lider – osoba bezdomna, grupa osób bezdomnych), praca socjalna zaplanowana, przemyślana
- relacja pozioma (osoba bezdomna – osoba bezdomna, grupa osób bezdomnych), praca socjalna spontaniczna, mająca miejsce w życiu codziennym, nauka przez działanie i samopomoc

Istotne wydaje się zatem, zwłaszcza w odniesieniu do problemu bezdomności, wyróżnienie definicji T. Kamińskiego (b.d.). Autor ten, jako jeden z nielicznych, zwrócił uwagę na znaczenie wolontariuszy oraz organizacji pozarządowych w procesie świadczenia pracy socjalnej.

Często sytuacja społeczna i psychologiczna osób bezdomnych jest tak złożona, iż niejednokrotnie do jej rozwiązania potrzeba zaangażowania wielu osób, którzy wykonują czynności pomocowe wpisujące się w ramy i definicje pracy socjalnej, pomimo iż nie posiadają wykształcenia zgodnego z polskim ustawodawstwem w tym zakresie. Tym niemniej wszystkie osoby świadczące pracę socjalną powinny posiadać odpowiednie kwalifikacje, kompetencje i przeszkolenie w tym zakresie, tj. przygotowanie zawodowe zgodne z ustawą o pomocy społecznej.

4.3. Dobre praktyki w obszarze pracy socjalnej świadczonej osobom bezdomnym

Pomoc osobom bezdomnym wciąż stwarza wiele dylematów. Zróżnicowane sytuacje życiowe osób bezdomnych, z uwzględnieniem wszelkich przyczyn ich bezdomności, wymagają szukania coraz to bardziej zróżnicowanych sposobów pomocy dla tych

osób. Owa trudność w odnalezieniu optymalnego modelu wsparcia spowodowana jest przede wszystkim koniecznością kierowania do tej grupy społecznej rozbudowanych form pomocowych.

Podobne dylematy ujawniały się w sytuacji analizy działających podmiotów na rzecz osób bezdomnych. Łatwo bowiem było popaść w skrajność niedoceniań lub przeceniania pomocy, jaką dane podmioty oferują osobom bezdomnym, a jednocześnie trudno było ocenić jej skuteczność biorąc pod uwagę jedynie wskaźnik określający liczbę osób, które były bezdomnymi i opuściły daną placówkę bądź przestały korzystać z pomocy i funkcjonują jako pełnoprawni obywatele społeczeństwa. Biorąc pod uwagę takie kryteria należałoby zaznaczyć, iż odsetek osób, którym udało się wyjść z bezdomności jest niewielki. W tej sytuacji konieczne wydaje się wymienienie innych kryteriów oceny skuteczności podejmowanych działań. Wśród osób bezdomnych istnieje bowiem grupa osób, która na skutek długoletniej bezdomności, choroby, wieku i niepełnosprawności wymaga zabezpieczenia minimum egzystencji, ponieważ próba reintegracji ich do społeczeństwa może okazać się nieefektywna. Dokonanie zatem całkowitej diagnozy prowadzonych działań w zakresie pracy socjalnej świadczonej wobec osób bezdomnych, jak również dokonanie analizy skuteczności i efektywności realizowanych metod wydaje się zbyt trudne do zrealizowania.

Niniejszy podrozdział jest prezentacją koncepcji dobrych praktyk, które wydają się być użyteczne w charakterystyce diagnozowanego przez nas obszaru. Analiza dobrych rozwiązań zakładała bowiem możliwość oceny i wyboru najlepszych w danej dziedzinie sposobów działania, które mogą posłużyć jako punkt odniesienia lub wzór do naśladowania dla innych podmiotów. Najlepsze praktyki bywają definiowane jako „optymalne sposoby wykonywania pracy w celu osiągnięcia jak najlepszych rezultatów”. Podkreśla się, że dobrą praktyką jest „aktywność lub działanie wykonywane według standardu”. Do celów niniejszego opracowania przyjęto, iż praktyki uznane za dobre będą to takie, które posiadają określony sposób postępowania, oceniane jako dobre lub wykazujące skuteczność podejmowanych działań w zakresie pomocy osobom bezdomnym.

Na potrzeby raportu wypracowano poniższy zestaw kryteriów pozwalających wyodrębnić dobre praktyki:

- kryterium skuteczności (analiza działań pod kątem osiągnięcia zaplanowanych celów przez dany podmiot)
- kryterium uniwersalności (analiza działań pod kątem możliwości wdrożenia ich w działania innych podmiotów)
- kryterium kompleksowości (analiza działań pod kątem pełnoetatowości postępowania i kompleksowości sfer oddziaływania – kompleksowa forma wsparcia osób bezdomnych)
- kryterium innowacyjności i kreatywności (analiza działań pod kątem nowego podejścia do problemu)

Dobre praktyki analizowano również pod kątem objęcia działaniami grupy docelowej (osób bezdomnych i/lub zagrożonych bezdomnością), jak również pod kątem opisania i wypracowania modelu postępowania. Dobór próby dobrych praktyk określić można jako celowy, jednak ze względu na analizowany obszar głównym argumentem była działalność w zakresie pracy socjalnej oraz realna znajomość danej praktyki.

Zebrany materiał jest bardzo różnorodny, dotyczy różnych grup odbiorców i różne są przyczyny oraz uwarunkowania ich bezdomności. Poniżej przedstawiono jedynie wybrane dobre praktyki ze względu na ich całościowy charakter prowadzonych działań oraz zastosowanie innowacyjnych metod w zakresie pracy socjalnej.

4.3.1. Dobre praktyki pod względem całościowego charakteru prowadzonych działań

4.3.1.1. Towarzystwo Pomocy Potrzebującym „Przystań” Pogotowie Socjalne dla Osób Nietrzeźwych

(ul. 3 Maja 6, 80- 803 Gdańsk, tel. (58) 302 37 44, 058 302 46 70)

Jest to placówka, która przejęła funkcję izby wytrzeźwień, natomiast w rzeczywistości pozwala docierać do osób zagrożonych bezdomnością lub też bezdomnych i podejmować o wiele szersze działania w zakresie przeciwdziałania bezdomności, przemocy w rodzinie i chorobie alkoholowej. Prowadzone tam działania mają zarówno charakter profilaktyczny, jak i interwencyjny. Na miejscu, oprócz lekarza, znajduje się łazienka oraz punkt pomocy medycznej. Osoby, które trafiają do pogotowia są zobligowane do kontaktu z pracownikiem socjalnym, psychologiem, a także motywowane są do podjęcia terapii. Pierwszy etap pracy to wczesne rozpoznawanie zespołu uzależnienia od alkoholu i diagnoza stopnia uzależnienia, profesjonalna konsultacja w zakresie pozostałych problemów min. bezdomności, bezrobocia, przemocy itp. Drugi etap procesu to z kolei motywowanie osoby uzależnionej do podjęcia terapii odwykowej. Służy temu praca socjalna ukierunkowana na skuteczną interwencję umożliwiającą zatrzymanie destrukcji oraz zainicjowanie procesu zdrowienia. Pogotowie wspierane jest przez terapeutów uzależnień, którzy wychodzą w teren, czyli do środowiska klienta, który trafił wcześniej do Pogotowia. W większości, dzięki wczesnej interwencji, udaje się dotrzeć do środowisk, do których pracownicy socjalni by nie dotarli z powodu braku niepokojących sygnałów. W przypadku osób bezdomnych Pogotowie na stałe współpracuje z noclegowniami, dzięki czemu bezdomny pacjent po opuszczeniu Pogotowia trafia natychmiast do noclegowni. W kontekście kompleksowości podejmowanych działań warto zauważyć fakt, iż Towarzystwo Wspierania Potrzebujących „Przystań” samo prowadzi jedną z takich noclegowni.

Według danych uzyskanych od Towarzystwa Pomocy Potrzebujących „Przystań”, w ubiegłym roku z pomocy terapeuty skorzystało 300 osób, a w co czwartym przypadku konieczna była interwencja pracownika socjalnego w środowisku i rozpoczęcie pracy socjalnej.

Pogotowie Socjalne dla Osób Nietrzeźwych funkcjonuje w ramach: Gdańskiego Modelu Pracy z Osobą Uzależnioną od Alkoholu, Programu Profilaktyki Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Gdańskiego Programu Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Gdańskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2015.

Opisany przykład jest szczególnie ważny, bowiem działania podejmowane w ramach Pogotowia Socjalnego nakierowane są na problem uzależnienia od alkoholu, który jest jednym z najczęściej wymienianych czynników towarzyszących bezdomności, a zarazem powodów bezdomności (w zależności od źródła, badania wskazują, iż liczba osób uzależnionych wśród populacji bezdomnych waha się od 68 % do 99%).

4.3.1.2. NZOZ Izba Chorych Stowarzyszenia Monar

(ul. Marywilska 44, 03-042 Warszawa, tel.: (22) 614 46 03)

Kolejnym przykładem dobrej praktyki jest specjalistyczny program terapii uzależnień od alkoholu dla osób bezdomnych realizowany przez NZOZ Izba Chorych Stowarzyszenia Monar w Warszawie. 13-tygodniowy program terapeutyczny obejmuje obok podstawowych działań w zakresie leczenia choroby alkoholowej, pracę z osobą bezdomną mającą na celu wyprowadzenie jej z bezdomności (rozpoznanie przyczyn bezdomności, nauka poszukiwania pracy, gospodarowania czasem i pieniędzmi) Program adresowany jest do osób bezdomnych głównie po leczeniu na oddziale detoksykacyjnym. Istotnym elementem programu terapeutycznego jest ukierunkowanie pacjenta bezdomnego na rozpoznanie przyczyn i autodiagnozę własnej bezdomności, pokazanie zysków i strat z bycia osobą bezdomną. W końcowej fazie terapii pacjenci poznają sposoby organizowania sobie czasu, przechodzą trening poszukiwania pracy i porządkowania wartości i zasad, układają plan wychodzenia z bezdomności. Terapia prowadzona jest w warunkach oddziału dziennego, natomiast uczestnicy programu mieszkają w hostelu. W trakcie realizacji programu osoby bezdomne korzystają z pomocy pracownika socjalnego, który pomaga im wyrobić niezbędne dokumenty i przeprowadza diagnozę społeczną, by po zakończeniu terapii wspólnie z klientem zaplanować wychodzenie z bezdomności. Po zakończeniu terapii osoby bezdomne kierowane są do Readaptacyjnego schroniska dla osób bezdomnych po podstawowej terapii alkoholowej. Z programu terapeutycznego mogą korzystać osoby, które nie są ubezpieczone, dzięki czemu osoba bezdomna może skorzystać natychmiast z leczenia.

Na uwagę zasługuje fakt, iż Stowarzyszenie Monar, specjalizujące się w leczeniu uzależnień podjęło próbę przełożenia wieloletnich doświadczeń na program nastawiony na „leczenie alkoholizmu bezdomności”. Badania realizowane na terenie placówek Monar – Markot, wykazały, iż absolwenci tego programu dwukrotnie częściej wychodzą z bezdomności, niż osoby bezdomne, które są kierowane na leczenie do placówek lecznictwa odwykowego razem z pacjentami niebędącymi osobami bezdomnymi.

4.3.1.3. Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Być razem”

(ul. Ks. Janusza 3, 43-400 Cieszyn, Centrum Edukacji Socjalnej w Cieszynie)

W 1996 roku Stowarzyszenie „Być Razem” rozpoczęło budowę systemu wsparcia i pomocy dla osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych. Bierność i instytucjonalizacja systemu pomocy społecznej skłoniła do realizacji działań na rzecz osób bezdomnych. We współpracy z Gminą Cieszyn, a także partnerami z Polski i Europy (głównie organizacje pozarządowe) udało się Stowarzyszeniu uruchomić szereg miejsc oferujących pomoc dla osób bezdomnych, uzależnionych, współuzależnionych, ofiar przemocy, dzieci i młodzieży ze środowisk zaniedbanych, samotnych matek z małymi dziećmi, a także uruchomić kilka stale realizowanych programów środowiskowych skierowanych do dzieci, młodzieży, osób starszych. Działania Stowarzyszenia ewoluowały od aktywności usługowej (poradnictwo prawne, psychologiczne, grupy wsparcia, grupy terapeutyczne, grupy socjoterapeutyczne, udzielanie schronienia, żywienie, odzież) w kierunku uaktywniania samopomocowych działań osób, które skorzystały z pomocy (powstawanie grup Anonimowych Alkoholików, grup Al-Anon, stowarzyszeń, spotkaniowych grup wsparcia, grup wolontariuszy działających w różnych samodzielnych programach). Od początku istnienia Stowarzyszenie stało się ono ważnym

partnerem Gminy w kreowaniu polityki społecznej na terenie miasta i wpisało się w system pomocy społecznej, jako jego integralny i niezwykle potrzebny element. Całość prowadzonych przez Centrum Edukacji Społecznej działań oparta jest na aktywnym włączaniu jego uczestników w proces pokonywania barier psychospołecznych i wychodzenia ze stanu bierności, stagnacji, w jakiej często tkwią wiele lat. Działania prowadzone przez CES są efektem większej całości – systemu działań realizowanych przez Stowarzyszenie, MOPS, PUP i innych organizacji na rzecz środowisk zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Stowarzyszenie jest organizacją postrzeganą na terenie powiatu Cieszyńskiego jako prekursor nowoczesnych i profesjonalnych rozwiązań systemowych w obszarze pomocy społecznej. Dzięki współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi organizacjami realizuje i wdraża rozwiązania, które wpisane w kontekst lokalnych przemian sprawdziły się w innych krajach europejskich.

Realizowane i planowane w programie CES innowacyjne działania, mają charakter osłonowy, a także wspierający, profilaktyczny i aktywizujący osoby korzystające z zadania. Wszystkie zaproponowane w programie działania uwzględniają poszanowanie godności ludzkiej, wolności światopoglądowej, wyznania i poszanowania udziału w praktykach religijnych.

Cele programu są spójne z gminnymi strategiami rozwiązywania problemów społecznych i scalają lokalną sieć wsparcia publicznych służb pomocy społecznej, służb zatrudnienia z III sektorem, w ramach którego działa Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Być Razem”.

4.3.2. Dobre praktyki pod względem zastosowania innowacyjnych metod pracy z osobami bezdomnymi

Coraz częściej, zarówno w dyskusji publicznej, jak również w praktycznym działaniu pomocy społecznej, spotykamy się z pojęciem „aktywnej integracji” – nową formułą pomocy społecznej (nowym rodzajem działań i nowym rodzajem filozofii). Jest to, jak określa Cezary Miżejewski (b.d.) nowe aktywne podejście promujące szereg rozmaitych i nieszablonowych działań obejmujących całokształt potencjału człowieka oraz jego uczestnictwo w procesie zmian, dokładnie tak, jak formułuje to międzynarodowa definicja pracy socjalnej. Nowy zestaw działań, zwany dalej przez Miżejewskiego (b.d.) instrumentami aktywnej integracji, obejmuje usługi, metody i narzędzia o charakterze edukacyjnym, zatrudnieniowym, zdrowotnym i społecznym, które realizowane są w szczególności w ramach pracy socjalnej.

Nowe koncepcje pracy socjalnej odgrywają niebagatelną rolę także w procesie (re)integracji społecznej i zawodowej ludzi bezdomnych. Skomplikowany proces wychodzenia z bezdomności wymaga bowiem pracy socjalnej opartej na konsolidacji działań wielu specjalistów, monitorowaniu postępów, wspieraniu i motywowaniu, wytyczaniu ścieżek rozwoju i wdrażaniu programów usamodzielnienia, oddziałując kompleksowo na wszystkie sfery życia człowieka.

Dotychczasowa praca z ludźmi bezdomnymi w obszarze zatrudnienia i aktywizacji społecznej dała „asumpt do tworzenia koncepcji sferyczności oddziaływania na różne obszary funkcjonowania ludzi doświadczających bezdomności” (Olech P., b.d.), przyczyniając się jednocześnie do wypracowania innowacyjnych form pracy z tą grupą.

Aktywizacja zawodowa, jako jeden z fundamentalnych elementów w procesie (re)integracji społecznej w strukturze wielu instytucji i organizacji w Polsce pomagających osobom wykluczonym społecznie, zaczęła się poważnie rozwijać od 2003 roku, głównie dzięki funduszom celowym Unii Europejskiej.

Wcześniej podejmowano szereg pojedynczych inicjatyw, które najczęściej były eliminowane z powodu braku środków na ten cel, ale również wskutek braku odpowiednich uregulowań prawnych. Dopiero Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 23 kwietnia 2003 roku, a następnie ustawa o zatrudnieniu socjalnym z sierpnia tegoż roku, potem ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z dnia 20 kwietnia 2004 roku (otwierająca dostęp do funduszy strukturalnych UE), a przede wszystkim Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku, która otworzyła drogę dla tworzenia w Polsce spółdzielni socjalnych, i wreszcie Ustawa o spółdzielniach socjalnych z dnia 27 kwietnia 2006 roku, wprowadziły do polskiego systemu prawnego zupełnie nową jakość w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Wszystkie te uregulowania w diametralny sposób zmieniły warunki i możliwości aktywizacji zawodowej i społecznej osób bezdomnych i długotrwale bezrobotnych (Słowik S., 2008. s. 53).

Obecnie organizacje oraz instytucje zajmujące się prowadzeniem aktywnych i kompleksowych działań nakierowanych na reintegrację społeczną i zawodową osób wykluczonych społecznie nie ograniczają się jedynie do zinstytucjonalizowanych form pomocy (pośrednictwa pracy, pomocy społecznej), czy zapewnienia dostępu do jednorazowych konsultacji bądź porad (doradztwa zawodowego, usług psychologicznych, porad prawnych czy ekonomicznych). Opierają działania na efektywnym pomysle, przetransferowanym z krajów mających dłuższe doświadczenia w reintegracji osób (długotrwale) bezrobotnych, polegającym na wprowadzeniu osobistego doradcy i przewodnika. Idea ta stanowi silnie zindywidualizowaną formę pomocy, trafiającą w potrzeby klienta, którym jest osoba zagrożona wykluczeniem społecznym, lub już wykluczona. W krajach zachodnich przyjmuje ona zwykle formę specjalizacji pracy socjalnej (Dębska-Cenian A., Olech P., red., 2008. s. 235).

W polskiej praktyce reintegracji społecznej i zawodowej znane są dwie, zbieżne ze sobą, choć alternatywne formy wspierania procesu doskonalenia, uczenia i rozwoju w procesach adaptacji społecznej i zawodowej grup defaworyzowanych – mentoring społeczny oraz coaching. Te dwa sposoby dostarczania efektywnych wzorców działania w złożonej rzeczywistości społecznej są swego rodzaju odpowiedzią na problem pracy nad efektywnością i potencjałem rozwoju jednostki. To współczesne formy indywidualnej pracy z podopiecznymi mające na celu ich rozwój i osiągnięcie sukcesów (życiowych, społecznych, zawodowych, edukacyjnych), wykorzystujące narzędzia pracy z podopiecznymi wzorowane na technikach pracy trenerów sportowych i praktyków terapeutów, zorientowane na cel, aktywne działanie i osiągnięcia, których warunkiem powodzenia jest osobiste zaangażowanie prowadzącego w działania podopiecznego oraz wspieranie podopiecznego nakierowane na jego potrzeby i potencjał.

Mentoring i coaching to specyficzne formy świadczenia usługi pomocy i wspierania ludzi w trudnych dla nich sytuacjach społecznych, życiowych związanych przede wszystkim z problemami adaptacyjnymi. To nowoczesne formy bazujące głównie na pracy doradcy (mentora, coacha) dzielącego się swoim czasem i doświadczeniem, który

przekazuje podopiecznemu najlepsze i sprawdzone sposoby działania. Doradca, wspierając podopiecznego w dążeniu do zdobycia nowych umiejętności i wiedzy potrzebnej do samodzielnego i skutecznego działania we współczesnym świecie, działa w taki sposób, aby podopieczny czuł wsparcie, pomoc, zainteresowanie, jednocześnie nie tracąc swojej autonomii i samodzielności oraz poczucia odpowiedzialności za siebie. Źródeł form pomocy tego typu, kierowanych bezpośrednio do jednostek mających problem z indywidualnym dostosowaniem się do wymogów – oczekiwań społecznych, należy szukać poza granicami naszego kraju. Za przykład może posłużyć Wielka Brytania, w której taka forma wsparcia zapobiegająca wykluczeniu społecznemu rozwinęła się najszybciej.

Metoda mentoringu społecznego posiada kilka wersji i jest wdrażana na różnych szczeblach instytucjonalnych jako programy rządowe lub też inicjatywy społeczne.

Obecnie uważa się mentoring za intelektualną i społeczną rewolucję form pracy z ludźmi zastępującą instytucjonalne, hierarchiczne procedury wspomaganie rozwoju, zmiany indywidualnej i grupowej (Sołtys A., Tarkowska M., 2008).

Różnica między coachingiem a mentoringiem jest różnicą semantyczną, a praktyka wskazuje, iż coaching jest praktyczną formą wsparcia w instytucjach biznesowych i jako taki jest formą mentoringu nakierowanego na karierę i osiągnięcia, natomiast mentoring odnosi się do sfery działań społecznych i edukacyjnych i jest odpowiednikiem wspierania rozwoju (celem jest osobisty rozwój i nauka) (Clutterbuck D., 1998).

Te nowe obszary aktywności zostały zagospodarowane bardzo szybko przez środowisko instytucji pomocy społecznej, organizacji pozarządowych i różnych agend prywatnych, stanowiąc tym samym uzewnętrznienie popularnego obecnie w Europie nurtu pracy z osobą wykluczoną społecznie poprzez zastąpienie zinstytucjonalizowanych form pomocy wprowadzeniem zindywidualizowanego i ludzkiego wymiaru relacji.

Nie sposób w tak krótkim rozważaniu przytoczyć wszystkich dobrych praktyk w tym zakresie. Stąd na zasadzie przykładu wymienione i krótko opisane zostaną tylko niektóre sposoby osobistego doradzania i towarzyszenia osobom (długotrwale) bezrobotnym i/lub bezdomnym.

Asystentura (Ośrodki Pomocy Społecznej, Ośrodki Pomocy Rodzinie czy Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie w całej Polsce m.in. Poznań, Bydgoszcz, Elbląg, Olsztyn, Częstochowa, Kraków, Sopot, Gdańsk, Gdynia, Koszalin) to metoda, która wyrosła z praktyki realizacji pracy socjalnej realizowanej z rodzinami zagrożonymi różnymi problemami opiekuńczo-wychowawczymi, które w konsekwencji mogą prowadzić do rozbitcia rodziny. Na samym początku rozwijała się w jednostkach pomocy społecznej asystentura rodzinie, z biegiem czasu metoda była wykorzystywana do pracy z innymi grupami społecznymi, w tym osobami niepełnosprawnymi czy doświadczającymi bezdomności. Metoda opiera się na indywidualnym towarzyszeniu i wspieraniu osób doświadczających różnorodnych problemów, będących jednocześnie klientami pomocy społecznej. Zróżnicowanie asystowania w instytucjach pomocy społecznej dotyczy nie tylko grup odbiorców, ale i usytuowania formalnego i administracyjnego asystentów w pomocy społecznej. Część instytucji na stanowisku asystentów zatrudnia pracowników socjalnych, część zatrudnia ludzi o różnych profesjach, ale predysponowanych do pracy

z grupami wykluczonymi społecznie, część asystentów ma wpływ na wysokość świadczeń wypłacanych klientom, część tego narzędzia jest pozbawionych. Wzrastająca popularność asystentury i jej obecny rozkwit w znacznej mierze wynika z traktowania asystentury jako uzupełnienia pracy socjalnej. Wiele instytucji pomocy społecznej traktuje obecnie asystenturę jako pracę socjalną w czystej postaci, odciążoną z biurokracyjnych obowiązków, umożliwiającą komfortową pracę z niewielką ilością środowisk (najczęściej do 10-20 środowisk). Na popularyzację niniejszej metody miało przemożny wpływ wprowadzenie możliwości jej finansowania w ramach projektów systemowych realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (priorytet VII działania 7.1.1 oraz 7.1.2). Asystentura w niniejszych projektach traktowana jest jako instrument aktywnej integracji w wymiarze aktywizacji społecznej.

Jobcoaching (Fundacja Pinel Polska – Kraków) to oparta na holenderskich doświadczeniach metoda wprowadzania i utrwalania na rynku pracy osób mających „długi dystans” do rynku pracy (bezrobotni, w tym długotrwale, wykluczeni społecznie, niepełnosprawni, poszukujący pracy, zagrożeni utratą pracy). Proces jobcoachingu ma swoją określoną strukturę i chronologię, która zakłada, że nie ma idealnie takich samych dwóch osób, nie ma także dwóch dokładnie takich samych przyczyn problemów dotyczących funkcjonowania na rynku pracy. Zawsze jest to splot czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych, tworzących wyjątkową sytuację dla każdej z osób korzystających z pomocy. Dlatego należy do każdej osoby podejść z uwzględnieniem jej specyfiki i indywidualnych zasobów. Jobcoaching to przede wszystkim: indywidualne podejście do każdego klienta (jest on podmiotem a nie przedmiotem całego procesu), zwiększanie stopnia motywacji, asertywności, umiejętności interpersonalnych bezrobotnych za pomocą odpowiednich narzędzi i technik oraz prowadzenie bezrobotnego nie tylko w okresie jego bezrobocia, ale także poprzez pierwszy okres pracy tej osoby na regularnym rynku pracy w celu „utrwalenia” tej osoby na miejscu pracy. W jobcoachingu sukcesem nie jest przygotowanie kogoś do aktywnego poszukiwania pracy czy nawet znalezienie przez niego posady, ale jak najdłuższe utrzymanie się takiego pracownika w firmie, która go zatrudniła.

Druga forma pracy to metoda towarzyszenia – akompaniowanie (CARITAS Kielecka, Zarząd Główny Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta i partnerstwo „Wyprowadzić na prostą”) przeniesiona została w 2002 roku z CARITAS Francuskiej, posiadającej ogromne doświadczenie w pracy z osobami bezrobotnymi przez CARITAS Kielecką. To kompleksowa i innowacyjna metoda pracy z osobą bezdomną lub/i zagrożoną bezdomnością, polegająca na bezpośrednim udzielaniu jej wsparcia oraz pomocy w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej, w czasie jakiego ta osoba potrzebuje, aby na nowo odzyskać wiarę w siebie, nawiązać relacje z innymi i włączyć się aktywnie w życie społeczne i zawodowe poprzez podjęcie zatrudnienia. Istotą procesu towarzyszenia jest przede wszystkim humanitarny wymiar prowadzonych działań. Towarzyszenie to indywidualne, holistyczne i podmiotowe podejście do człowieka. To obecność, asystowanie, uczestniczenie. Zamiast wyreęczania, towarzyszenie proponuje podejście partnerskie i wsparcie – zaangażowanie oparte na solidarności społecznej. Zadaniem akompaniatora – osoby towarzyszącej podopiecznemu – jest wspieranie, motywowanie i zachęcanie do podejmowania działań, zgodnie z obranym przez daną osobę celem zawodowym.

Lifecoaching (Stowarzyszenie na Rzecz Bezdomnych Dom Modlitwy AGAPE, metoda wypracowana w ramach Projektu „Pobudka Uśpionych”) to wywodząca się z doświadczeń ekspertów Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności metoda pracy z osobą (długotrwale) wykluczoną z rynku pracy, która poprzez prowadzenie z klientem indywidualnego kompleksowego treningu życia, prowadzi do trwałego powrotu osoby bezrobotnej na rynek pracy i do społeczeństwa.

Metoda asystowania (Koło Gdańskie TPBA, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, metoda wypracowana w ramach Projektu „Agenda Bezdomności”) to podejście skoncentrowane na jednoznacznej grupie odbiorców – osobach bezdomnych. To koncepcja pracy indywidualnego doradcy, towarzysza osoby bezdomnej i zagrożonej bezdomnością, która w wielu punktach jest zbieżna z założeniami jobcoachingu, akompaniowania czy mentoringu. Zapewnia traktowanie osoby bezdomnej indywidualnie, podmiotowo, holistycznie, jednocześnie uwzględniając wszystkie elementy systemu, w jakim osadzona jest osoba bezdomna.

Główną myśl przewodnią czy też sedno form indywidualnego wsparcia oraz holistycznego podejścia do problemu osób wykluczonych społecznie (jobcoachingu, akompaniowania, lifecoaching, mentoringu, asystowania) jest ta sama dla wszystkich zaprezentowanych metod. Inny natomiast mają zakres oddziaływania, który wynika bezpośrednio z profilu grupy docelowej, do której kierowana jest pomoc przez daną organizację.

Istotną formą działań w pracy socjalnej, opartą na indywidualnych kontaktach interpersonalnych jest rzecznictwo, czyli działania mające na celu reprezentowanie interesu klientów. W ramach Projektu „Rzecznik Osoby Bezdomnej” (Koło Gdańskie TPBA) prowadzone jest rzecznictwo praw skierowane wobec osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością pod kątem ich uczestnictwa w życiu społecznym oraz zwiększenia ich dostępu do informacji i pomocy w zakresie prawa. Indywidualne wsparcie rzecznika i łatwiejszy dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej oraz informacji wpływa na zwiększenie szans osób bezdomnych na skuteczne wyjście z bezdomności i pełną reintegrację społeczną.

Ważną i konieczną z punktu widzenia nowego podejścia metodą opartą na bezpośrednim kontakcie z osobą bezdomną jest metoda streetworkingu. To forma pracy socjalnej, która prowadzona jest z osobą bezdomną pozostającą poza systemem pomocy instytucjonalnej, odbywająca się w jej środowisku, na jej zasadach, w jej tempie i w oparciu o plan, który zaakceptowała. Jest to niezwykle ciekawa i innowacyjna forma, która znajduje coraz szersze grono zwolenników. Metoda ta, poprzez swoje zindywidualizowanie, ukierunkowanie na zasoby i potrzeby klienta, a także elastyczność i odformalizowanie, staje się skuteczna. Streetworking zakładający indywidualną pracę z osobami bezdomnymi, przebywającymi w miejscach niemieszkalnych to pierwszy krok ku integracji tych osób ze społeczeństwem. Stanowi on pierwszy poziom pracy z osobą bezdomną – w jej środowisku i przestrzeni życiowej, stanowiąc punkt wyjścia do dalszych działań nakierowanych na reintegrację społeczną i zawodową.

Idea wyżej opisanych projektów oraz metod i form pracy socjalnej opiera się na istotnej zasadzie zapobiegania zjawiskom społecznie nieakceptowanym przez wspieranie grup zagrożonych ryzykiem niedostosowania (wykluczenia) oraz zwalczania dyskryminacji we wszelkich jej przejawach. Zaprezentowane powyżej zadania i działania w obszarze integracji społecznej osób wykluczonych społecznie (w tym osób bezdomnych)

oczywiście nie wyczerpują całego spektrum możliwości i rozwiązań. Są one jednak żywym dowodem, iż modernizacja dociera do systemu pomocy społecznej. Pomimo istnienia na rynku tak zbieżnych ze sobą metod, uruchomienie w Polsce formy pracy socjalnej skierowanej bezpośrednio do osób bezdomnych oraz uwzględniającej ingerowanie w całe spektrum problemów wpisanych w bezdomność, wymaga stworzenia osobnej metodologii i standardów postępowania w ramach pracy socjalnej.

5. Analiza zasobów i deficytów w obszarze pracy socjalnej z osobami bezdomnymi

Zebrany materiał dotyczący pracy socjalnej pozwala wskazać zasoby, na których bazują podmioty świadczące pomoc dla osób bezdomnych, ale także spore deficyty, które ograniczają świadczenie pracy socjalnej. Wymienione tu zasoby w dużej mierze odnoszą się do samego rozwoju podmiotów i wzbogacania oferty pomocowej. Głównym potencjałem organizacji jest wiedza i wieloletnie doświadczenie w obszarze pracy z osobami bezdomnymi, które przekłada się na nowe metody i narzędzia pracy socjalnej. To właśnie organizacje pozarządowe poszukują nowych rozwiązań w obszarze pracy socjalnej, bądź transponują na grunt pracy z bezdomnymi metody, które sprawdziły się w innych obszarach (np. coaching, mentoring, asystowanie, rzecznictwo). Skutkuje to pojawianiem się metod wielowymiarowych, które wydają się być niezbędne w przypadku pracy z osobami bezdomnymi. Organizacje coraz częściej korzystają z funduszy pomocowych, finansując działania znacznie wykraczające poza standardowe działania w zakresie pracy socjalnej. W ten sposób wypracowują nowe narzędzia, które nastawione są na aktywizację osób bezdomnych, a nie krótką doraźną pomoc i utrwalanie postawy roszczeniowej. Wdrażanie nowych narzędzi i metod do pracy socjalnej z osobami bezdomnymi ułatwiają, zwłaszcza organizacjom pozarządowym, mniejsze wymogi formalne i organizacyjne. Kolejnym ważnym zasobem wspierającym pracę socjalną w placówkach dla osób bezdomnych jest praca wolontariuszy. Ich dobrowolna, świadoma praca na rzecz potrzebujących wykracza poza szablony działania pracowników socjalnych i pracowników placówek. Nieformalna praca socjalna oraz zaangażowanie wolontariuszy zapewnia osobom bezdomnym uzyskanie wsparcia społecznego i emocjonalnego – najbardziej pożądanego w toku interakcji społecznej. Jest to szczególnie istotne w przypadku osób bezdomnych, które utraciły tzw. sieć wsparcia pierwotnego. Relacja pomiędzy wolontariuszem, a osobą bezdomną polega na podtrzymaniu bądź przywróceniu pozytywnej samooceny, redukuje negatywne emocje. Zachowania wspierające wykonywane przez wolontariuszy mają na celu wytworzenie u osoby bezdomnej poczucia przynależności, którego są pozbawione z uwagi na izolację społeczną. Praca socjalna wykonywana przez wolontariuszy na rzecz osób bezdomnych wspomaga pracę wykonywaną przez opiekunów, pracownika socjalnego oraz innych specjalistów, a przede wszystkim wzmacnia tożsamość jednostki, ułatwia mobilizację psychologiczną i stanowi źródło radzenia sobie w procesie wychodzenia z bezdomności.

Analizując zebrany materiał dotyczący świadczenia pracy socjalnej na rzecz bezdomnych można śmiało stwierdzić, iż poza zawodem pracownika socjalnego nie ma standardów określających profil osoby/pracownika, który mógłby wykonywać pracę socjalną. Nie traktujemy jednak tego zjawiska w kategoriach negatywnych, ale jako pewien zasób. Zatrudniana w placówkach dla osób bezdomnych kadra (opiekun, lider,

wychowawca) posiada przygotowanie i wykształcenie z różnych dziedzin nauk społecznych. Dysponują wiedzą i umiejętnościami z zakresu różnych perspektyw praktyki socjalnej, w związku z czym udzielana przez nich pomoc ma charakter interdyscyplinarnej. Wykorzystanie możliwości, zdolności poszczególnych osób, a także powiązań międzyprofesjonalnych po stronie osób wspierających, zapewnia udzielenie osobie bezdomnej komplementarnej pomocy adekwatnej do jej sytuacji.

Przechodząc do analizy deficytów, warto zwrócić uwagę na fakt, iż na przestrzeni ostatnich lat zauważalna jest zmiana w świadczeniu pracy socjalnej. Podopieczny staje się czynnym uczestnikiem procesu pomagania, a uzyskiwanie świadczeń zależne jest od jego aktywności. Tym niemniej proces ten postępuje bardzo powoli i zamiast wykonywania pracy socjalnej, powiela się działania osłonowe, adresowane do osób bezdomnych. Poważnym deficytem utrudniającym świadczenie pracy socjalnej jest jej połączenie z udzielaniem świadczeń socjalnych o charakterze materialnym i rzeczowym. W większym stopniu gminy, w ramach swoich obowiązków zabezpieczają pomoc socjalną w postaci działań osłonowych, a nie finansują stricte działań w zakresie pracy socjalnej. Na taki stan rzeczy mają wpływ następujące elementy:

- nieprzestrzeżenie przez samorządy wskaźnika zatrudnienia pracowników socjalnych, przy jednoczesnym wzroście zadań
- postrzeganie pracownika socjalnego, jako „zawodu od wszystkiego”
- bardzo duża ilość klientów, którymi zajmuje się pracownik socjalny
- wielkość rejonów przy braku lub ograniczeniu środków lokomocji
- postrzeganie pomocy społecznej, jako miejsca wypłaty zasiłków
- niskie kompetencje decyzyjne pracownika socjalnego

Pomimo że sprawy te regulują przepisy prawa, często są to zapisy martwe. Podstawowym zadaniem pracownika socjalnego powinna być praca z rodzinami niezaradnymi życiowo i przeżywającymi problemy. Działania pracownika mają przeciwdziałać patologiom w rodzinie, chronić najsłabszych, zapobiegać sytuacjom kryzysowym. Pracownicy socjalni są przeciążeni pracą administracyjną. Przeprowadzają wywiady środowiskowe w celu uzyskania podstawy do wydania decyzji administracyjnej o przyznaniu pomocy materialnej, a nie po to, by lepiej poznać środowisko. Pracownik socjalny musi poświęcić czas na wypełnienie wielostronicowego druku wywiadu oraz sprawdzić wymagane przepisami zaświadczenia. W sytuacji, kiedy pracownik ma od 60 do 100 środowisk (rodzin) pod opieką, nie jest w stanie świadczyć pracy socjalnej, z uwagi na ogrom czynności administracyjnych. Z tego też powodu pracownicy socjalni bardzo często nie stosują metod i narzędzi pracy socjalnej adresowanych do osób bezdomnych, np. Indywidualnego Programu Wychodzenia z Bezdomności. Nie mają dość czasu na planowanie wspólnie z osobą bezdomną kroków zmierzających ku jej usamodzielnieniu. W konsekwencji działania Ośrodków Pomocy Społecznej często sprowadzają się do wypłaty zasiłków i świadczeń socjalnych.

Następnym obszarem deficytowym jest brak wyspecjalizowanych pracowników socjalnych w zakresie pracy z osobami bezdomnymi. Bezdomność jest jedną ze skrajnych form wykluczenia społecznego, dlatego wymaga profesjonalnego przygotowania, wykraczającego poza standardy zapisane w ustawie o pomocy społecznej. W środowisku pracowników socjalnych, ale także wśród pozostałych osób świadczących pracę socjalną, występuje brak zgodności w zakresie rozumienia form, metod, technik i narzędzi

wykorzystywanych w pracy socjalnej. Przekłada się to na niedostosowanie metod i narzędzi do pracy z klientem. Nieodpowiedni dobór form pracy socjalnej powiązany jest z niewystarczającym wsparciem metodycznym w tej specjalistycznej pracy pracowników socjalnych. Z danych uzyskanych dzięki współpracy z grupą ds. Mieszkalnictwa wynika, iż na 86 przeanalizowanych placówek dla osób bezdomnych w skład kadry wchodzi średnio 0,53 pracownika socjalnego, a w przeliczeniu na etaty – 0,29 liczby etatów przeliczeniowych. W miejscach, gdzie pracownik socjalny jest zatrudniony, najczęściej łączy on funkcję pracownika socjalnego z funkcją opiekuna lub inną. Ponadto dzięki swej dostępności w placówce jego działania prowadzą się do pomocy mieszkańcom w załatwieniu dowodu osobistego, uzyskaniu zasiłku czy też innego świadczenia. Dzięki jego współpracy z miejscowym Ośrodkiem Pomocy Społecznej umożliwia to szybszy dostęp do poszczególnych świadczeń, bowiem osoba bezdomna nie musi opuszczać placówki, by załatwić niektóre sprawy.

Jednym z ważniejszych problemów jest brak standardów postępowania w zakresie świadczenia pracy socjalnej, zwłaszcza ukierunkowanych na klienta bezdomnego. Na ofertę placówki dla osób bezdomnych w zakresie pracy socjalnej wpływają jej możliwości finansowe, a nie potrzeby podopiecznych. Dodatkowo ofertę różnicują warunki danego regionu. Duże miasto ma możliwość stopniowania świadczenia pracy socjalnej z uwagi na większą ilość i różnorodność placówek. Natomiast w mniejszych gminach często znajduje się jeden typ placówki, który świadczy pracę socjalną na poziomie profilaktyki, interwencji i integracji dla każdego bezdomnego, niezależnie od stażu bezdomności i od tego, czy jest on uzależniony, chory psychicznie czy też przewlekłe chory. Jako negatywny aspekt zapewnienia pomocy, w tym świadczenia pracy socjalnej, wymieniany jest sposób finansowania pomocy dla osób bezdomnych. Powszechnym zjawiskiem jest tzw. finansowanie bądź kontraktowanie ilości osób bezdomnych w placówkach. Placówki otrzymują środki na zapewnienie noclegu, wyżywienia, odzieży itp., a nie działania w zakresie pracy socjalnej. Gwarantuje to utrzymanie placówki przy stałej ilości osób bezdomnych. Złaszcza w okresie letnim nie prowadzi się aktywizacji, lecz przedłuża się pobyt osób bezdomnych w placówkach.

Kolejnym niepokojącym faktem, który został zasygnalizowany podczas zbierania informacji na potrzeby niniejszego raportu, jest zjawisko świadczenia nieodpłatnej pracy przez mieszkańców w celu utrzymania placówki. Rzecz jasna nie chodzi tutaj o pracę osób bezdomnych na rzecz dobra wspólnego, swojego i innych współmieszkańców (dyżury w kuchni, sprzątanie po sobie placówki itp.). Placówki uzupełniają swoje braki finansowe poprzez pracę osób bezdomnych lub zastępowanie nimi kadry niższego lub średniego szczebla. Zjawisko to powoduje, iż z takimi osobami nie jest prowadzona praca socjalna w kierunku usamodzielnienia się, bowiem są one przydatne z punktu widzenia potrzeb placówki.

W niniejszym raporcie chcielibyśmy zwrócić uwagę na świadczenie pracy socjalnej kobietom, które są ofiarami przemocy. Z uwagi na małą liczbę wyspecjalizowanych ośrodków, kobiety doświadczające przemocy, najczęściej wraz z dziećmi, zostają umieszczane w placówkach dla bezdomnych kobiet. W takiej sytuacji kobiety te traktowane są jako bezdomne i problem przemocy zastępowany jest problemem bezdomności. Zarówno pomoc, jak i praca socjalna świadczona jest wobec schematu „kobieta bezdomna”. Kobiety, jak i ich dzieci, zagrożone są dodatkową traumą pobytu w placówce oraz niedostosowaniem instrumentów pomocy na płaszczyźnie pracy

socjalnej. Wymagają one bowiem zapewnienia warunków intymności, gwarancji poczucia bezpieczeństwa i możliwości zaspokojenia najistotniejszych potrzeb – a wpadają w stygmat bezdomności. Ponadto oprócz ofiar przemocy, sporą grupą wśród bezdomnych są osoby starsze i przewlekle chore. Kierowane są do schronisk, noclegowni, domów dla osób bezdomnych, które nie są przystosowane do zapewnienia im opieki i świadczenia pracy socjalnej na adekwatnym poziomie.

Następnym obszarem ujemnie wpływającym na rozwój pracy socjalnej z osobami bezdomnymi jest brak lub słaba współpraca pomiędzy podmiotami świadczącymi pomoc dla tej grupy. Brak współpracy pomiędzy placówką, ośrodkiem pomocy społecznej, urzędem pracy, ośrodkiem zdrowia, poradnią leczenia uzależnień, policją, strażą miejską i innymi podmiotami powoduje, iż jednostkowe działania tych służb okazują się być niewystarczające, by stworzyć sieć wsparcia dla osoby bezdomnej i skutecznie zorganizować proces pomocy.

Podsumowując niniejszą analizę zasobów i deficytów pojawiających się w obszarze pracy socjalnej z osobami bezdomnymi należy zwrócić uwagę, iż zasoby koncentrują się na:

- wiedzy, potencjale i doświadczeniu organizacji pozarządowych pracujących w obszarze bezdomności
- pracy wolontariuszy oraz kadry o interdyscyplinarnych kwalifikacjach
- umiejętnościach wypracowywania i wdrażania nowych metod oraz narzędzi i pozyskiwania nań finansowania
- stosowaniu niestandardowych metod, znacznie wykraczających poza ramy ustawy

Natomiast zidentyfikowanymi deficytami w zakresie świadczenia pracy socjalnej są:

- nieodpowiedni sposób finansowania pracy socjalnej
- połączenie systemu świadczeń socjalnych ze świadczeniem pracy socjalnej
- słaba współpraca interesariuszy na rzecz osób bezdomnych
- świadczenie pracy socjalnej ze względu na typ placówki a nie profil klienta
- praca podopiecznych dla celów utrzymania placówki
- niski wskaźnik zatrudnienia pracowników socjalnych w placówkach dla bezdomnych
- zbyt duży obszar i zakres pracy pracowników socjalnych
- niewystarczające przygotowanie pracowników socjalnych do pracy z osobami bezdomnymi
- brak standardu świadczenia pracy socjalnej i metodyki pracy z osobami bezdomnymi
- kierowanie do placówek dla osób bezdomnych ofiar przemocy oraz osób starszych i przewlekle chorych i niedostosowanie do ich potrzeb pracy socjalnej

6. Rekomendacje i wnioski

6.1. Wnioski

Na podstawie zebranych danych oraz informacji można stwierdzić, iż świadczenie pracy socjalnej dla osób bezdomnych jest sprawą marginalną, bowiem adresowane do tej grupy działania koncentrują się na zapewnieniu świadczeń osłonowych w postaci zapewnienia schronienia, żywienia, odzieży, artykułów sanitarnych i higienicznych. W dużej mierze wynika to ze schematu dystrybucji środków finansowych z budżetu

państwa oraz przepisów ustawy o pomocy społecznej. Wykorzystanie środków na działania osłonowe wyczerpuje możliwości finansowania pozostałych usług w zakresie pracy socjalnej z osobami bezdomnymi, co nie zabezpiecza świadczenia usług na odpowiednim poziomie. Działania ośrodków pomocy społecznej oraz placówek dla bezdomnych koncentrują się na zapewnieniu pomocy socjalnej, przez co pracownicy obciążeni są pracą administracyjną, zamiast prowadzić działania aktywizujące. Skutkuje to brakiem czasu na przeprowadzenie prawidłowej diagnozy sytuacji osoby bezdomnej, a w konsekwencji powoduje brak adekwatnego planu pomocowego, odpowiedniego do potrzeb danej jednostki. Świadczenie materialne i rzeczowe zamiast być instrumentem wspierającym pracę socjalną, stanowią podstawowy filar udzielania pomocy osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością. Prowadzi to do sytuacji, w której praca socjalna prowadzona jest w znikomym wymiarze i to tylko na poziomie interwencji, natomiast jest praktycznie nieobecna na poziomie profilaktyki i integracji. Zapewnienie działań osłonowych oraz świadczeń rzeczowych i materialnych przez dłuższy czas powoduje, iż osoba bezdomna przyjmuje pomoc jako obligatoryjną. Wiele osób bezdomnych uważa, że ich trudna sytuacja jest wystarczającym uzasadnieniem do braku aktywności, ale jednocześnie dostatecznym argumentem do otrzymywania długotrwałej pomocy. Stała pomoc socjalna utrwała postawę roszczeniową osób bezdomnych i powoduje, iż są one nastawione na krótkoterminowe gratyfikacje. Wytworzenie takiej postawy u osoby bezdomnej utrudnia podejmowanie jakiegokolwiek działań w sferze pracy socjalnej, a wręcz prowadzi do nieefektywności pomocy.

Analiza oferty poszczególnych typów placówek pozwala sformułować wniosek, iż na pracę socjalną ma wpływ duże zróżnicowanie placówek oraz migrowanie osób bezdomnych. Praca socjalna nie stanowi uporządkowanego ciągu zaplanowanych działań, tylko jest realizowana według możliwości danej placówki. W związku z tym pewne działania są powielane w różnych placówkach. Nie realizują one pracy socjalnej, dostosowanej do typu klienta bezdomnego, lecz oferują standardowy pakiet usług dla każdego. Klient powinien zostać skierowany do placówki, w której otrzyma odpowiedni, kompleksowy pakiet usług, zgodny z jego położeniem życiowym i potrzebami. Dodatkowo umieszczanie ofiar przemocy oraz osób przewlekle chorych i starszych w placówkach dla bezdomnych powoduje, iż schroniska i noclegownie pełnią funkcję ratowniczą i kompensacyjną, a nie zabezpieczają odpowiedniego poziomu pracy socjalnej. Oferta podmiotów świadczących pomoc osobom bezdomnym jest o wiele bogatsza i różnorodna w większych miastach, gdzie dostępność placówek jest większa. Ponadto na terenach, gdzie realizowana jest współpraca pomiędzy partnerami społecznymi, klient ma możliwość skorzystania z kompleksowego wsparcia. Dobra współpraca i partnerstwo poszczególnych podmiotów (np. ośrodek pomocy społecznej, urząd pracy, placówka dla bezdomnych, ośrodek zdrowia, poradnia leczenia uzależnień itd.) stanowi podstawę komplementarnej i efektywnej pomocy. Natomiast słaba współpraca i brak porozumienia powoduje osłabienie sieci wsparcia społecznego dla osób bezdomnych i utrudnia oddziaływanie zmierzające do usamodzielnienia się klienta. Niejednokrotnie wpływa to na długookresowe bytowanie osób bezdomnych w placówkach. Na utrzymywanie stałej liczby osób bezdomnych ma także wpływ sposób finansowania miejsc w placówkach. Gminy najczęściej płacą za miejsca zakontraktowane w danym okresie, co powoduje, iż stała liczba osób bezdomnych zapewnia większy dochód danej placówce. Dość powszechnym zjawiskiem jest fakt, iż osoby bezdomne są zatrzymywane w placówkach

z uwagi na swoją przydatność dla celów utrzymania placówki. Ich nieodpłatna praca przynosi wymierne korzyści dla danej placówki. W konsekwencji praca socjalna z osobami bezdomnymi nie jest prowadzona w wymiarze służącym ich wyjściu z bezdomności. Słaba współpraca pomiędzy partnerami społecznymi, kontraktowanie miejsc oraz nieodpłatna praca podopiecznych powodują zatrzymanie oddziaływań adresowanych do osób bezdomnych na poziomie interwencji i ich brak na poziomie profilaktyki i integracji.

Kolejnym ważnym wątkiem jest różnorodny sposób świadczenia pracy socjalnej oraz szeroki wachlarz form występujących na różnych poziomach pomocy. Wskazuje to jednoznacznie na brak standardu świadczenia pracy socjalnej, a tym bardziej w odniesieniu do rozwiązywania problemu bezdomności. Brak wypracowanych standardów pracy socjalnej z osobami bezdomnymi powoduje, że pomoc socjalna (świadczenia rzeczowe i materialne) jest utożsamiana z pracą socjalną. Definicje pracy socjalnej i bezdomności wymienione w Ustawie o pomocy społecznej mają głównie charakter administracyjny, ale nie są przydatne w rozwiązywaniu problemu bezdomności. Brak spójnego rozumienia pracy socjalnej i brak standardu, a także mała wiedza o skali problemu powoduje, iż nie ma podstaw do oceny sposobu postępowania z osobą bezdomną. Uniemożliwia to zbieranie danych na potrzeby ewaluacji efektywności i skuteczności pracy socjalnej.

Na gruncie polityki społecznej zauważalny jest fakt, iż przepisy regulujące funkcjonowanie polityki społecznej są niespójne i nie gwarantują skutecznego rozwiązywania problemów społecznych, np. każda z gmin sama określa w jaki sposób podejmie się rozwiązywania problemu bezdomności. Brak ogólnopolskiej strategii rozwiązywania problemu bezdomności sprawia, że większość gmin sobie z nim nie radzi. Nie ma jasnych zasad, które wytyczałyby sposób finansowania oddziaływań w obszarze profilaktyki, interwencji i integracji. Powoduje to, iż podmioty polityki społecznej nie współpracują ze sobą, a pomoc ma charakter jednowymiarowy i nie jest skoncentrowana na zmniejszeniu liczby osób bezdomnych. W obecnym systemie pomocy społecznej praca socjalna jest marginalizowana, na rzecz świadczeń doraźnych i opieki nad klientem. Nie ma ogólnopolskiej polityki ukierunkowanej na reintegrację osób bezdomnych, uwzględniającej wielowymiarowość tego problemu i możliwość stosowania rozwiązań systemowych.

Podsumowując przytoczone wnioski dotyczące pracy socjalnej świadczonej na rzecz osób bezdomnym, konieczne jest utworzenie dokumentu, który uporządkowałby powyższe kwestie, a także zapewniłby jednolity system finansowania dla świadczenia pracy socjalnej, ukierunkowanej na działania długofalowe i rozwiązania systemowe.

6.2. Rekomendacje

Zaproponowane rekomendacje zostały zbudowane w oparciu o wnioski, które dotyczą wielu obszarów świadczenia pracy socjalnej na rzecz osób bezdomnych. Chcielibyśmy, aby zebrane pozytywne i negatywne doświadczenia podmiotów świadczących pomoc dla osób bezdomnych były podstawą do stworzenia standardu, który pozwoli skutecznie przeciwdziałać i rozwiązywać problem bezdomności. W związku z czym proponujemy następujące rekomendacje:

1. Oddzielenie systemu świadczeń socjalnych od świadczenia pracy socjalnej.
2. Zmiana systemu finansowania świadczenia pracy socjalnej i dystrybucji środków w gminach w kierunku aktywnego wpierania osób bezdomnych. Konieczne jest zwrócenie uwagi gmin, iż finansowanie pracy socjalnej jest ich równie ważnym obowiązkiem, co zapewnienie świadczeń osłonowych (schronienie, posiłek, odzież, leki itp.).
3. Opracowanie standardu usług w zakresie świadczenia pracy socjalnej z uwzględnieniem specyfiki pracy z osobami bezdomnymi. Praca socjalna świadczona na rzecz osoby bezdomnej powinna być realizowana w sposób kompleksowy, według określonego standardu oraz profilowana ze względu na typ klienta, a nie ze względu na typ placówki, w której klient się aktualnie znajduje.
4. Utworzenie standardu świadczenia pracy socjalnej powinno być związane z wypracowaniem narzędzi, które pozwolą mierzyć rezultaty i prowadzić ewaluację skuteczności podejmowanych działań w zakresie pracy socjalnej.
5. Kobiety doświadczające problemu przemocy nie powinny być umieszczane w placówkach dla osób bezdomnych, z uwagi na nieadekwatny charakter pracy socjalnej. Powinny być kierowane do ośrodków specjalizujących się w pomocy ofiarom przemocy.
6. Pracownik socjalny w placówce dla osób bezdomnych powinien ściśle współpracować ze środowiskiem lokalnym, tworząc tym samym system wsparcia dla osób bezdomnych.
7. Formy pracy socjalnej powinny być zależne i dostosowane do sytuacji osoby bezdomnej i wykorzystywać w jak największym stopniu jej zaangażowanie w proces wychodzenia z bezdomności. Praca socjalna z osobą bezdomną powinna być oparta o wykorzystanie jej zasobów w procesie aktywizacji, tak by nie była ona biernym biorcą pomocy.
8. Praca socjalna powinna być traktowana jako proces zaplanowanych i zespołowych działań obejmujących wszystkie niezbędne i możliwe dla danej sytuacji formy i metody pracy.
9. Podstawą pracy socjalnej pracownika socjalnego jest diagnoza środowiska, w którym pracuje oraz diagnoza sytuacji klienta.
10. Działalność pracownika socjalnego powinna być wspierana przez specjalistów właściwych dla sytuacji osoby bezdomnej, a w szczególności przez psychologa i terapeutę z uwagi na problem uzależniania osób bezdomnych. W tym celu pracownik socjalny powołuje zespoły interdyscyplinarne.
11. W celu zwiększenia skuteczności i efektywności pracy socjalnej świadczonej na rzecz osób bezdomnych zaleca się tworzenie sieci oparcia na rzecz klienta. Sieć oparcia rozumiana jako współpraca partnerów społecznych na rzecz reintegracji społecznej osób bezdomnych.
12. Podstawą współpracy z osobą bezdomną jest kontrakt socjalny; w przypadku pracy z osobą bezdomną jako obligatoryjne powinny być realizowane wielostronne kontrakty pomiędzy podopiecznym i np. opiekunem, psychologiem. Celem tych uzgodnień jest kompleksowe oddziaływanie na wszystkich poziomach pracy socjalnej w kierunku stopniowego wychodzenia z bezdomności. Udzielanie wsparcia powinno zakładać stały monitoring postępu podopiecznego.
13. Podmioty oferujące pomoc osobom bezdomnym powinny ze sobą obowiązkowo współpracować, by tworzyć spójny i komplementarny program usług adresowany do

- osób bezdomnych. Podmioty powinny mieć dostęp do informacji nt. dotychczas uzyskanej pomocy przez daną osobę, by nie powielać działań w zakresie pracy socjalnej.
14. Praca podopiecznych w placówkach powinna się odbywać na zasadzie włączania ich w cykl życia placówki, by mieli oni poczucie sprawstwa i własnej aktywności na rzecz dobra własnego i współmieszkańców. Nieodpłatna praca w placówce powinna być jednym z elementów planu pracy socjalnej z klientem, a nie podstawą utrzymywania placówki. Osoby bezdomne nie powinny sprawować pewnych funkcji ani pracować jako opiekunowie w placówkach, z uwagi na brak odpowiedniego przygotowania.
 15. Zawód pracownika socjalnego powinien być wysoko sprofesjonalizowany. Jego wykonywanie powinno wynikać z nabytej wiedzy, umiejętności i predyspozycji osobistych. Osoby wykształcone lub kształcące się w tym kierunku powinny mieć możliwość specjalizacji w zakresie pracy socjalnej z osobą bezdomną. W trakcie kształcenia pracownika socjalnego wskazane jest odbycie praktyki w podmiotach (sektora publicznego i pozarządowego) specjalizujących się w pomocy osobom bezdomnym.
 16. Konieczne jest opracowanie i wdrożenie metodyki pracy socjalnej z osobami bezdomnymi oraz ujednoczenie definicji pracy socjalnej.
 17. Konieczne jest opracowanie ogólnopolskiej strategii rozwiązywania problemu bezdomności, która będzie uwzględniać świadczenie pracy socjalnej na poziomie profilaktyki, interwencji i integracji zarówno przez podmioty sektora publicznego, jak i pozarządowego. Strategia powinna określać mechanizm finansowania usług w zakresie pracy socjalnej oraz wskazywać na obowiązek współpracy pomiędzy podmiotami działającymi w obszarze bezdomności na poziomie zarówno krajowym, jak i lokalnym.

Materiał merytoryczny opracowali:

Magdalena Czochara, Katarzyna Dalikowska, Edyta Gruszczyńska, Mirosław Górka, Waldemar Hyla, Joanna Kot, Zofia Pisowicz, Ewa Zając, Danuta Zawilla

Ponadto w pracach grupy uczestniczyli:

Magdalena Marszałkowska, Aleksander Pindral, Jakub Wilczek

Bibliografia:

- Clutterbuck D., 1998. *Learning Alliances: Tapping into Talent*. Londyn.
- de Robertis C., Pascal H, 1999. *Postępowanie metodyczne w pracy socjalnej z grupami i za społecznościami*. tłum. K. Karbowska. Katowice.
- Dębska-Cenian A., Olech P., red., 2008. *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*. Gdańsk.
- DuBois B., Miley K.K., 1996. *Praca socjalna zawód, który dodaje sił*. Tom I. tłum. K. Czekał. Katowice.
- Dz.U. z 4.05.2005 Nr 77 poz. 672. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego.
- Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.
- Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

- Dz.U. z 16.03.2005 Nr 42 poz. 409. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego.
- Dz.U. z 17.08.2005 Nr 154 poz. 1289, Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny.
- Dz.U. z 29.01.1999 Nr 8 poz. 67, Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r.
- Dz.U. z 29.05.2003 Nr 96 poz. 873, Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007, Karta Praw Podstawowych UE.
- European Social Charter (revised), 1996. Strasburg. <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/163.htm>, dostęp: 21.05.2010.
- Flamm F., 1976. *Sozialwesen und Sozialarbeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt nad Menem.
- Kamiński A., 1974. *Funkcje pedagogiki społecznej*. Warszawa.
- Kamiński T., b.d. *Wprowadzenie do pracy socjalnej*. dostęp: www.seminare.pl/16/kaminski.htm, 11.05.2010.
- Kantowicz E., 2001. *Elementy teorii i praktyki pracy socjalnej*. Olsztyn.
- Kodeks Etyczny Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych, 2006. W: A. Olech. *Etos zawodowy pracowników socjalnych. Wartości, normy, dylematy etyczne*. Kielce.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007. *Program Operacyjny KAPITAŁ LUDZKI. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Warszawa.
- Miżejewski C., b.d. *Aktywna integracja – nowa formuła pomocy społecznej*. http://zalaczniki.ops.pl/dzi/aktywna_integracja2009.doc, dostęp: 30.04.2010.
- Olech P., b.d. *Standard Aktywizacji Zawodowej Osób Bezdomnych – AGENDA BEZDOMNOŚCI*. www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2009/11/Standard-Aktywizacji-Zawodowej-Osob-Bezdomnych-10.2008.pdf, dostęp: 12.05.2010.
- Słowik S., 2008. *Problemy aktywizacji zawodowej i zatrudnienia osób bezdomnych*. W: M. Duda, red. *Bezdomność: Trudny problem społeczny*. Kielce.
- Sołtys A., Tarkowska M., 2008. *Mentoring w praktyce. Ścieżka kształcenia mentorów i peer mentorów dla grup defaworyzowanych*. Łódź.
- Szatur-Jaworska B., 1993. *Teoretyczne podstawy pracy socjalnej*. W: *Pedagogika społeczna. Człowiek w zmieniającym się świecie*. T. Pilch, I. Lepalczyk, red. Warszawa.
- UN, 1948. Universal Declaration Of Human Rights. www.un.org/en/documents/udhr/, dostęp: 12.05.2010.
- www.mpips.gov.pl, dostęp: 12.05.2010.

**Raport grupy eksperckiej
ds. Mieszkalnictwa i pomocy
doraźnej**

Wstęp

Bezdomność to jeden z bardziej palących, ciągle narastających problemów współczesnej Polski. Należy jednocześnie do problemów mało znanych. Brak jest informacji zwłaszcza na poziomie praktyki pomocy społecznej. Obecnie dostępna jest jedynie częściowa wiedza na temat instytucji, które świadczą pomoc społeczną dla osób bezdomnych, funkcjonowania niektórych placówek, społeczno-demograficznej struktury ich mieszkańców, przyczyn bezdomności itp.

W dalszym ciągu nie ma rozwiązań systemowych problemu bezdomności, nie ma jasno określonych ram współpracy w tym zakresie pomiędzy władzami samorządowymi, a organizacjami pozarządowymi, które najczęściej świadczą pomoc osobom bezdomnym. Brak jest również sformułowanych standardów dotyczących placówek dla osób bezdomnych, które określałyby, co takie placówki powinny zapewniać w zakresie oferowanych usług. Brak jest więc jednego, konkretnego dokumentu precyzującego warunki organizowania i funkcjonowania takich obiektów, zawierającego wymogi, jakie powinny spełniać placówki dla ludzi bezdomnych.

W przeszłości podejmowano udane próby dotyczące opracowania standardów, jednak zasięg ich oddziaływania jest znacznie mniejszy, niż życzyliby sobie tego ich autorzy – obowiązują one jedynie lokalnie. Najstarsze standardy sformułowało Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności (1998). Były one co kilka lat uzupełniane i modernizowane (2004, 2006, 2007, 2010). Kolejne powstały w CARITAS Diecezji Kieleckiej (2005) a najmłodsze to Standardy Rady Opiekuńczej ds. Osób Bezdomnych Przy Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy (2007). Grupie ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej udało się dotrzeć do standardów Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Krakowie, które jednak formą przypominają bardziej wymogi konkursów, w ramach których zlecane są zadania własne gminy. Na terenie innych gmin, również są najczęściej zapisane w formie warunków konkursowych. Elementy standardów zamieszczane w ogłoszeniach konkursowych, w przeważającej większości pokrywają się z elementami standardów wyżej wymienionych. W niektórych jednak przypadkach zostają do nich wprowadzone dodatkowe, nowe elementy, takie jak minimalne płace kadry zatrudnianej w placówkach (np. MOPS Kraków).

Konieczne jest więc stworzenie standardów mieszkaniowych i pomocy doraźnej, które obowiązywałyby „centralnie” i były obligatoryjne dla wszystkich udzielających pomocy osobom bezdomnym, standardy, do których można by się było odwoływać przy tworzeniu np. nowych placówek.

Standaryzacja będzie miała też za zadanie określenie zakresu i poziomu usług świadczonych w konkretnym rodzaju placówki. Zróżnicowanie standardu ma stanowić bodziec do podjęcia działań w celu poprawy jakości życia osób bezdomnych, prowadząc do wyjścia z bezdomności.

Wypracowana standaryzacja oraz hierarchizacja placówek będzie służyć także pracownikom służb pomocowych dostarczając informacji o poziomie i jakości poszczególnych placówek w hierarchii. Obok placówek tworzących hierarchię: ogrzewalnia – noclegownia – schronisko – dom dla bezdomnych, w systemie znajdują się placówki świadczące pomoc doraźną, takie jak łaźnie, jadłodajnie, pralnie, punkty wydawania odzieży, żywności – poszerzające zakres udzielanego wsparcia (Szczypior E., Meller A., 2005).

Niniejszy raport opracowano celem określenia obrazu placówek, rodzajów pomocy i usług oferowanych obecnie osobom bezdomnym oraz by prace nad standardami, które tworzone będą w kolejnej fazie projektu, przebiegały w sposób zorganizowany.

Raport składa się z dwóch zasadniczych części. Pierwsza z nich, teoretyczna, obejmuje ramy systemowe i prawne, polskie i zagraniczne modele pracy z osobami bezdomnymi w placówkach, słowniczek i cele raportu. Druga to część praktyczna, opracowana na podstawie przeprowadzonej ankiety, analizy dostępnych dokumentów oraz doświadczeń własnych i wiedzy ekspertów. Należą do nich: katalog usług, analiza zasobów i określenie deficytów, opis dobrych praktyk oraz rekomendacje.

1. Cele raportu

Celem głównym raportu grupy ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej jest za-prezentowanie rozwiązań dotyczących mieszkalnictwa oraz pomocy doraźnej kierowanej do osób bezdomnych. Niezmiernie ważne było również uzyskanie obrazu funkcjonowania placówek dla osób bezdomnych na terenie kraju, co otrzymano dzięki przeprowadzonej ankiecie informacyjnej. Za cel fazy Diagnozy grupa obrała również przygotowanie rekomendacji do dalszej pracy w fazie modelu.

Doświadczenia w pracy z osobami bezdomnymi, jakie znalazły się w kręgu zainteresowań grupy dotyczą nie tylko organizacji, które bezpośrednio są zaangażowane w projekt. Składają się na nie również doświadczenia i wiedza na temat innych, mniej znanych działających lokalnie organizacji. Zebrano je za pomocą ankiet przeprowadzonych w placówkach dla bezdomnych oraz w czasie wizyt w tych placówkach.

Oprócz celu głównego wyznaczono następujące cele szczegółowe:

- Przedstawienie katalogu usług dostępnych dla osób bezdomnych w zakresie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej. Ma on dać obraz istniejącego stanu w zakresie usług i formy pomocy kierowanej do osób bezdomnych. Czy oprócz zaspokojenia podstawowych potrzeb takich jak, schronienie i otrzymanie posiłku osoby bezdomne w placówkach, które udzielają im pomocy, mogą też uzyskać inne świadczenia? Chodzi tu np. o pomoc w uzyskaniu dokumentów tożsamości oraz świadczenia socjalnego, jak również nawiązania kontaktu z rodziną, czy też inną formę pomocy psychologicznej lub pedagogicznej.
- Przedstawienie modeli pracy z osobami bezdomnymi, zarówno tych stosowanych w kraju, jak i tych praktykowanych zagranicą, ma dać szeroki obraz zakresu pracy, jaką można kierować do osób bezdomnych.
- Przygotowanie katalogu „dobrych praktyk” funkcjonujących w obszarze mieszkalnictwa i pomocy doraźnej. W ten sposób zebrano przykłady właściwego funkcjonowania placówek dla bezdomnych oraz rozwiązań stosowanych w pracy z osobami bezdomnymi. Ich zaprezentowanie ma służyć jako przykład innym placówkom.

- Określenie deficytów poszczególnych kategorii placówek, organizacji i instytucji świadczących usługi dla osób bezdomnych.
- Zebranie i przedstawienie nazewnictwa placówek udzielających pomocy osobom bezdomnym w kontekście sposobu ich funkcjonowania. Poprzez realizację tego celu grupa chciała stworzyć w miarę jednolitą listę typów funkcjonujących placówek dla osób bezdomnych.
- Przedstawienie standardów usług skierowanych do osób bezdomnych w zakresie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej.
- Przedstawienie umocowań prawnych systemu mieszkalnictwa dla osób bezdomnych i ewentualnych problemów w tym zakresie. Zaprezentowanie rozwiązań polskiego prawodawstwa w tym zakresie ma na celu ukazanie ewentualnych luk, by w kolejnej fazie projektu można było zaproponować ich ulepszenie lub zmianę.
- Przedstawienie mieszkalnictwa i pomocy doraźnej dla osób bezdomnych w trzech wymiarach: prewencji, interwencji i integracji.

2. Ramy systemowe i prawne

2.1. Gwarancje konstytucyjne a prawo do mieszkania

2.1.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 16.07.1997 Nr 78 poz. 483)

Prawo do mieszkania stanowi elementarną potrzebę człowieka, warunkującą zaspokojenie jego potrzeb socjalno-bytowych. Mając to na uwadze polski ustawodawca uznał, iż zaspokojenie tych potrzeb winno stanowić wartość konstytucyjną, wywierającą wpływ na treści stanowionego prawa oraz sposoby jego realizacji. Odzwierciedlenie stanowiska ustawodawcy w zakresie prawa podmiotowego, jakim jest prawo do mieszkania, stanowią następujące przepisy konstytucji:

- Art. 75 ust. 1 „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.”
- Art. 75 ust. 2 „Ochronę praw lokatorów określa ustawa.”
- Art. 76 „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.”

Adresatami przytoczonych powyżej przepisów są władze publiczne (organy i instytucje państwowe oraz samorządowe), w związku z czym przede wszystkim na nich spoczywa obowiązek realizacji zadań, wynikających z przytoczonych przepisów Konstytucji. Beneficjentami działań władz publicznych w świetle powyższych unormowań, są wyłącznie osoby fizyczne w odniesieniu do art. 75 ust.1 – obywatele polscy, ale art. 75 ust. 2 odnosi się już do wszystkich osób fizycznych, bez względu na ich obywatelstwo. W związku powyższym należałoby objąć ochroną wynikającą z art.75 ust. 1 także cudzoziemców przebywających na terenie RP, przynajmniej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. W związku z faktem, iż powołane wyżej normy konstytucyjne adresowane są do organów władzy publicznej, a wskazane w nich cele działania są normami

programowymi uznaje się, iż Konstytucja nie może stanowić bezpośredniej podstawy roszczeń mieszkaniowych obywateli. Potwierdza to treść art. 81 Konstytucji stanowiący, że praw określonych w art. 75 ust. 1 Konstytucji obywatel może dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie. Oznacza to, że powołując się wyłącznie na normy konstytucyjne, nie można domagać się dostarczenia mieszkania, bądź zapewnienia schronienia. Zakres praw przysługujących obywatelom w tych dziedzinach Konstytucja pozostawiła aktom prawnym niższego rzędu, co daje ustawodawcy swobodę w regulowaniu tej materii.

Wyjaśnia to orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z nim:

(...) przytoczony artykuł Konstytucji RP nie jest źródłem praw podmiotowych ani roszczeń. Określa on jedynie preferencje polityki prowadzonej przez władze publiczne. Sformułowanie «władze publiczne (...) popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania» nie jest normą gwarancyjną – ani jak dająca samoistne prawo do żądania mieszkania od władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego podmiotu, ani jako przesądzająca o tym, że „własne” mieszkanie oznacza oparty na własności tytuł do władania nim (Olech P., 2010a, s. 3-4).

2.1.2. Ustawa o samorządzie gminnym

W świetle art. 7. 1. Ustawy 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: m.in. pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego. Stąd wniosek, iż obecnie ciężar nadawania kształtu polityce mieszkaniowej spoczywa głównie na organach gminy.

2.1.3. 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)

Obowiązki gminy w zakresie tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty lokalnej wynikają również z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Wskazać tu trzeba przede wszystkim art. 4 ustawy, który stanowi, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1) oraz, że gmina na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie zapewnia lokale socjalne, lokale zamienne oraz zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (ust. 2). W nawiązaniu do podstawowych praw gwarantowanych przez Konstytucję w zakresie prawa do mieszkania, przytoczyć należy przepisy 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). 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 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w art. 14 ust. 4 przede wszystkim określa beneficjentów nabywających prawo do lokalu socjalnego, w przypadku orzeczenia eksmisji z dotychczas zajmowanego lokalu mieszkalnego. Należą do tej grupy: kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni, obłożnie chorzy, emeryci i renciści spełniający kryteria do otrzymania pomocy społecznej, bezrobotni oraz

inne osoby spełniające 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 (art. 14 ust. 1 ustawy). Ponadto nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (art. 14 ust. 6 ustawy). Uprawnienia wynikające z art. 14 odnoszą się wyłącznie do lokatorów w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy (lokatorem jest najemca lokalu lub osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności), toteż osoba niespełniająca tej przesłanki, nie korzysta z ochrony przewidzianej w art. 14 ust. 4, choćby spełniała podane wyżej kryteria, w szczególności zaś nie przysługuje jej prawo do lokalu socjalnego. Art. 4 niniejszej ustawy stanowi, iż tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. W związku z powyższym gmina winna zapewnić lokale socjalne oraz zaspokoić potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Wykonanie tych zadań następuje w drodze wykorzystania mieszkaniowych zasobów gminy lub w inny sposób. W celu realizacji wymienionych zadań gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa. W nawiązaniu do wspomnianego art. 4 dalsze przepisy omawianej ustawy regulują kwestię mieszkaniowego zasobu gminy. W celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, przy czym lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych, 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 i od takich podnajemców gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu (art. 20). W związku z dyspozycją ustawodawcy, podnajem lokali wynajętych przez gminę, przysługuje osobom o niskich dochodach, (przy czym oczywiste jest, iż osoby te muszą posiadać „dochód” w celu opłacenia podnajmu). Kwestia wysokości czynszu jest natomiast problematyczna. W zasadzie, podnajemcy winni opłacać czynsz w wysokości równej kwocie, do której zobligowana jest gmina, w stosunku do właściciela lokalu. Ustawa daje natomiast możliwość opłacania przez podnajemcę kwot czynszu niższych niż wzmiankowana należność gminy wobec właściciela lokalu. Obniżenie wysokości czynszu podnajemcy, winno być ustalane na zasadach zawartych w art. 7 umawianej ustawy i przysługiwać osobom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu lub w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego ewentualnego podnajemcy. Domniemać należy, iż w odniesieniu do art. 7 rzeczonyj ustawy, okres obniżki kwot czynszu dla podnajemcy powinien być analogiczny, jak wobec osób wynajmujących lokale mieszkalne z zasobu gminnego, gdzie ustawa określa, że obniżek udziela się najemcy na okres 12 miesięcy. W przypadku, gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia, właściciel, na wniosek najemcy, może udzielać obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne. Najemca ubiegający się o obniżkę czynszu obowiązany jest przedstawić deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, przy czym za dochód uważa się dochód w rozumieniu przepisów o dodatkach mieszkaniowych. W oparciu o przepisy art. 20 omawianej ustawy „gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy”, dlatego uznać należy, iż posiadanie

takiego zasobu nie jest obligatoryjne, a jedynie daje gminom możliwość podejmowania działań w celu realizacji zadań związanych z zapewnieniem lokali socjalnych czy też zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Jednocześnie, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 10 rzeczony ustawy, przez mieszkaniowy zasób gminy należy rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. W związku z powyższym uznać można, że ewentualny wynajem przez gminę lokali od innych właścicieli, celem podnajęcia osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód, stanowi wymieniony „inny sposób” realizacji zadań gminy zawartych w art. 4 omawianej ustawy. Gmina, udostępniając lokal będący w jej posiadaniu (czy to w ramach posiadania samoistnego, czy zależnego), realizuje zadania własne przewidziane przez ustawę. Rozróżnienie wzmiankowanej kwestii czy lokal wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, tj. czy gmina jest jego właścicielem, czy też jedynie najemcą ma znaczenie dla osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego (w tym zasobu gminy), z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego. Osoby te (będąc zagrożone eksmisją) wyłączone są z kategorii podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie art.14 omawianej ustawy.

2.1.4. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U. z 1.12.1964 Nr 43 poz. 296)

W związku z tym, że nie każdy eksmitowany obywatel nabywa z mocy ustawy prawa do lokalu socjalnego, ustawodawca wprowadza w przepisach kodeksu postępowania cywilnego, art. 1046 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 wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub, gdy wierzyciel znajdzie takie pomieszczenie (§ 4). W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r. sygn. akt K 26/05 (Dz.U. z 12.12.2007 Nr 231 poz. 1703) Marszałek Sejmu uznał, że chociaż z literalnego brzmienia przepisu art. 1064§ 4 Kodeks Postępowania Cywilnego wynika, iż na gminie „ciążą jedynie obowiązek wskazania, czyli pokazania, wybrania pomieszczenia tymczasowego, a nie obowiązek zapewnienia (dostarczenia) takiego pomieszczenia”, to jednak zapis ustawy, ze względu na intencje wprowadzającego ten przepis ustawodawcy, który dążył do uniemożliwienia dokonywania eksmisji na bruk, należy „interpretować, jako obowiązek gminy”. Ponadto, w opinii Trybunału Konstytucyjnego na gruncie art. 1046 § 4 k.p.c. w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów trzeba uznać, że przewidzianym w ustawie (w art. 1046 § 4 k.p.c.) wypadkiem, kiedy gmina zobowiązana jest zaspokoić potrzeby mieszkaniowe określonych osób, jest udostępnienie tymczasowego pomieszczenia. Tymczasowe pomieszczenie w świetle k.p.c. powinno: nadawać się do zamieszkania, zapewniać co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i znajdować się w tej samej miejscowości lub pobliskiej (§ 6).

2.1.5. 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 31.01.2005 Nr 17 poz. 155)

Wzmiankowane Rozporządzenie stanowi, że jeśli wierzyciel ani dłużnik nie wskażą tymczasowego pomieszczenia, gdzie może nastąpić przekwaterowanie, obowiązkiem komornika jest niezwłoczne wystąpienie do gminy, właściwej ze względu na miejsce położenia opróżnianego lokalu mieszkalnego, o wskazanie tymczasowego pomieszczenia, które powinno posiadać dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewnić możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków. Pomieszczenie tymczasowe nie jest oczywiście lokalem socjalnym, chociaż w świetle odpowiedzi na interpelację poselską z dnia 25.06.2008 Zbigniew Wrona, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości stwierdza, iż jest to „nowa kategoria lokalu o charakterze socjalnym (pomieszczenie tymczasowe), chroniąca osoby mające być usunięte z lokalu służącego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przed tzw. eksmisją na bruk”. W zamyśle ustawodawcy pomieszczenie tymczasowe ma za zadanie pełnić funkcję prewencyjną w stosunku do osób zagrożonych bezdomnością, na skutek eksmisji z lokali mieszkalnych.

2.1.6. Ustawa o pomocy społecznej

Jeśli chodzi o osobę *stricte* bezdomną, tj. w świetle art. 6 pkt 8 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593) niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym (w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminnym) i niezameldowaną na pobyt stały oraz osobę zameldowaną w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania, ustawodawca ujmuje jako jedną z form świadczeń niepieniężnych z zakresu pomocy społecznej - prawo do schronienia (art. 36 ust. 2 pkt 1 wspomnianej ustawy). Pojęcie „prawo do schronienia” nie zostało doprecyzowane w swej treści, ustawodawca wylicza jedynie katalog placówek gdzie prawo to może być realizowane. Ustawa o pomocy społecznej operuje pojęciami schroniska i noclegowni. W art. 48 ust. 1 tej ustawy mowa jest o prawie osoby i rodziny do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona. W ust. 2 wskazano, że udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych i innych miejscach do tego przeznaczonych.

2.1.7. 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)

Określając zasady udzielania z Funduszu Dopląt finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, a także noclegowni i domów dla bezdomnych definiuje:

- Lokal socjalny – jako lokal, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 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).
- Noclegownię – jako budynek lub wyodrębnione części budynku, przeznaczone do udzielania noclegu osobom bezdomnym, wraz z pomieszczeniami pomocniczymi niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania noclegowni.
- Dom dla bezdomnych – jako budynek lub wyodrębnione części budynku, przeznaczone do udzielania całonocnego schronienia osobom bezdomnym, wraz z pomieszczeniami pomocniczymi niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania domu dla bezdomnych.
- Mieszkanie chronione – jako mieszkanie, o którym mowa w art. 53 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593).

W Postanowieniu Naczelnego Administracyjnego I OW 42/08 z dnia 13.08.2008 r. NSA stwierdza, iż „(...) Pojęciem schroniska określa się rodzaj hotelu zapewniający nocleg (zazwyczaj w zbiorowych salach), odpoczynek, możliwość zjedzenia posiłku, wysuszenia odzieży, uzupełnienia zapasów. Drugie znaczenie tego pojęcia to bezpieczne miejsce, w którym można się ukryć, schować, znaleźć schronienie” (Dunaj B. red. 1996, s. 1006) Biorąc pod uwagę powyższy przykład, znamionem jest posiłkowanie się przez NSA definicją zawartą w *Słowniku Języka Polskiego*, jak gdyby definicja zawarta w wymienionej Ustawie nie była wystarczająco nośna dla potrzeb orzecznictwa. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie Sygn. III SA/Kr 374/08 z dnia 27.08.2008 r. określa, iż „(...) ‘tymczasowe’ miejsce noclegowe znaczy tyle, że udzielenie tego rodzaju miejsca jest odpowiedzią na pewien szczególny stan, w jakim znajduje się osoba potrzebująca z racji braku miejsca, w którym mogłaby zamieszkać. Miejsce w noclegowni nie może jednak zastępować miejsca zamieszkania”. Nie budzi wątpliwości, że noclegownia i schronisko mają charakter miejsca pobytu o charakterze przejściowym, a pobyt w tych placówkach odnosi się do minimum egzystencji beneficjentów, gdzie pomoc świadczona jest na podstawowym poziomie. Miejsce w schronisku czy noclegowni z założenia ma umożliwić beneficjentom bytowanie do momentu, gdy pomoc w tym zakresie okaże się zbędna ze względu na poprawę sytuacji życiowej danej osoby lub gdy zapewniona zostanie pomoc o charakterze stałym, np. w postaci umieszczenia w domu pomocy społecznej. Dom pomocy społecznej, który, jak wskazano w katalogu zawartym w art. 36 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, stanowi inną niż gwarancja schronienia formę świadczenia pomocowego niepieniężnego. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1, lit. a Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. z 31.10.2005 Nr 217 poz. 1837) dom, niezależnie od typu świadczy usługi w zakresie potrzeb bytowych, zapewniając miejsce zamieszkania. Szczegółowy zakres zadań oraz struktura organizacyjna poszczególnych typów DPS-ów określają regulaminy opracowane przez dyrektorów tych placówek, przyjęte przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej daną placówkę.

2.1.8. Prawo budowlane

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. z 23.12.2010 Nr 243 poz. 1623) normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy,

utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (Art.1). W Art. 5.1 zawarte są wytyczne dotyczące projektowania i budowania. Ustawodawca stwierdza, iż obiekt budowlany należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, uwzględniając zasady wiedzy technicznej oraz spełniając podstawowe wymagania odnośnie: bezpieczeństwa konstrukcji, pożarowego, użytkowania, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, oszczędności energii i odpowiedniej izolacyjności cieplnej przegród.

2.2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 15.06.2002 Nr 75 poz. 690)

W oparciu o ustawę Prawo Budowlane, Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 15.06.2002 Nr 75 poz. 690) normuje warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia. W Dziale I § 3.5 podana została definicja budynku zamieszkania zbiorowego; przez co należy rozumieć m.in. budynek przeznaczony do okresowego pobytu ludzi poza stałym miejscem zamieszkania – w tym schronisko socjalne oraz dom rencistów. W §3.6 precyzuje się kwestię budynku użyteczności publicznej jako budynku przeznaczonego m.in. na potrzeby opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej. W § 4 dokonano podziału na pomieszczenia przeznaczone na pobyt stały (w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny) oraz pomieszczenia przeznaczone na czasowy pobyt ludzi (tj. takie, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa od 2 do 4 godzin łącznie). Dział II określa warunki zabudowy i zagospodarowania działki budowlanej. W § 11.1 i 2 stwierdza się, iż budynki przeznaczone na pobyt ludzi, powinny być wznoszone poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości, do których zalicza się m.in. hałas i drgania, zanieczyszczenie powietrza, gruntu i wód, powodzie i zalewanie wodami opadowymi, osuwiska gruntu oraz lawin. Kolejne przepisy II Działu Rozporządzenia odnoszące się do kwestii budynków przeznaczonych na pobyt ludzi określają m.in. następujące warunki:

- odległość budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od innych obiektów powinna umożliwić naturalne oświetlenie pomieszczeń (§ 13)
- do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej (§ 14)
- do wejść do budynku zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej powinny być doprowadzone od dojazdów utwardzone dojścia o szerokości minimalnej 1,5 m, przy czym co najmniej jedno dojście powinno zapewniać osobom niepełnosprawnym dostęp do całego budynku lub tych jego części, z których osoby te mogą korzystać (§ 16.1)
- działka przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej (§ 26.1); w razie braku warunków jak wyżej; działkę można wykorzystać pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi pod warunkiem zapewnienia

możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m³ na dobę (§ 26.3)

- zbiorniki na nieczystości ciekłe mogą być stosowane tylko na działkach budowlanych, gdzie nie ma możliwości przyłączenia do sieci kanalizacyjnej; niedopuszczalne jest ich stosowanie na obszarach podlegających szczególnej ochronie środowiska i narażonych na powódzie oraz zalewanie wodami opadowymi (§ 34)

Dział III Rozporządzenia szczegółowo określa warunki i wymagania dotyczące budynków i pomieszczeń, w tym przeznaczonych na pobyt ludzi. Stwierdza się w nim między innymi, że:

- układ funkcjonalny, przestrzenny, konstrukcyjny budynku oraz rozwiązania techniczne i materiałowe elementów budowlanych powinny być zaprojektowane i wykonane w sposób odpowiadający wymaganiom wynikającym z jego usytuowania i przeznaczenia oraz z odnoszących się do niego przepisów rozporządzenia i przepisów odrębnych (§44)
- budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być zaopatrzone, w co najmniej w wodę nadającą się do spożycia przez ludzi oraz wodę do celów przeciwpożarowych (§45)
- budynek mieszkalny, zamieszkania zbiorowego, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, jeżeli jest wyposażony w wanny, natryski lub umywalki, powinien mieć indywidualną lub centralną instalację ciepłej wody (§46)
- łazienki związane z pomieszczeniami mieszkalnymi powinny być wyposażone w wannę lub natrysk oraz umywalkę (§82.1)
- w budynku bez łazienek i ustępów związanych z pomieszczeniami mieszkalnymi należy przewidzieć na każdej kondygnacji umywalnie i ustępy przeznaczone do wspólnego użytku, wyposażone co najmniej w: 1 miskę ustępową dla 10 kobiet, 1 miskę ustępową i 1 pisuar dla 20 mężczyzn, 1 urządzenie natryskowe dla 15 osób i 1 umywalkę dla 5 osób (§82.2)
- każdy budynek przeznaczony na pobyt ludzi, w których w trakcie użytkowania powstają odpady i nieczystości stałe, powinny mieć miejsca przystosowane do czasowego gromadzenia tych odpadów i nieczystości, usytuowane w samym budynku lub w jego otoczeniu (§48.1). Ponadto powinien być wyposażony w instalację (urządzenia) do ogrzewania pomieszczeń w okresie obniżonych temperatur (§49)
- zgodnie z §52 może być zaopatrywany w gaz z sieci gazowej, baterii butli lub zbiorników stałych gazu płynnego
- winien być wyposażony w wewnętrzną instalację elektryczną oraz w instalację chroniącą od wyładowań atmosferycznych, (§53.1.2) jak również przystosowany do wyposażenia w instalacje telekomunikacyjne, w tym radiowo-telewizyjne, stosownie do przeznaczenia budynku – również w instalację sygnalizacji dzwonekowej lub domofonowej (§56)

Dalsze przepisy Działu III określają dodatkowe normy techniczne dotyczące m.in. oświetlenia, dojścia do urządzeń technicznych, wszelkiego rodzaju instalacji, konstrukcji schodów i pochylni, urządzeń dźwigowych, przewodów kominowych i wentylacyjnych etc. Dział VI Rozporządzenia, o którym mowa, określają m.in. wymagania

dotyczące bezpieczeństwa pożarowego budynków lub ich części, wynikające z ich przeznaczenia i sposobu użytkowania, wysokości lub liczby kondygnacji, a także położenia w stosunku do poziomu terenu oraz do innych obiektów budowlanych.

2.3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 11.09.1991 Nr 81 poz. 351)

Akt prawny określający szczegółowo obowiązki właścicieli bądź zarządzających budynkiem w celu zapobiegania pożarowi, klęsce żywiołowej lub innemu miejscowemu zagrożeniu. Art. 3.1 i 2 ustawy głosi, iż osoba fizyczna, prawna, organizacja lub instytucja korzystające ze środowiska, budynku, obiektu lub terenu są obowiązane zabezpieczyć je przed zagrożeniem pożarowym lub innym miejscowym zagrożeniem, ponadto właściciel, zarządca lub użytkownik budynku czy obiektu ponosi odpowiedzialność za naruszenie przepisów przeciwpożarowych. Do szczególnych obowiązków właściciela budynku należy przestrzeganie przeciwpożarowych wymagań techniczno-budowlanych, instalacyjnych i technologicznych, wyposażenie budynku w wymagane urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice, zapewnienie konserwacji oraz naprawy urządzeń przeciwpożarowych i gaśnic w sposób gwarantujący ich sprawne i niezawodne funkcjonowanie oraz zapewnienie osobom przebywającym w budynku bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji. Ponadto przygotowanie budynku do prowadzenia akcji ratowniczej. Właściciel lub zarządca mają również obowiązek zapoznać pracowników z przepisami przeciwpożarowymi i ustalić sposób postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia (art. 4).

2.4. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. z 11.05.2006 Nr 80 poz. 563)

Rozporządzenie precyzuje spoczywający na właścicielach terenu wymóg utrzymania znajdujących się na nich dróg pożarowych w stanie umożliwiającym wykorzystanie tych dróg przez pojazdy jednostek ochrony przeciwpożarowej (§5) oraz nakłada na właścicieli, zarządców lub użytkowników obiektów (bądź ich części stanowiących odrębne strefy pożarowe), przeznaczonych do wykonywania funkcji użyteczności publicznej lub zamieszkania zbiorowego, obowiązek stworzenia instrukcji bezpieczeństwa pożarowego (§6.1).

2.5. 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)

Określając zasady udzielania z Funduszu Dopląt finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, a także noclegowni i domów dla bezdomnych definiuje:

- lokal socjalny – jako lokal, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt. 5 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)
- noclegownię – jako budynek lub wyodrębnione części budynku, przeznaczone do udzielania noclegu osobom bezdomnym, wraz z pomieszczeniami pomocniczymi niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania noclegowni

- dom dla bezdomnych – jako budynek lub wyodrębnione części budynku, przeznaczone do udzielania całonocnego schronienia osobom bezdomnym, wraz z pomieszczeniami pomocniczymi niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania domu dla bezdomnych
- mieszkanie chronione – jako należy mieszkanie, o którym mowa w art. 53 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593)

Akt wykonawczy do wyżej wymienionej ustawy stanowi Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 2.11.2009 Nr 183 poz. 1432) określające szczegółowy tryb i terminy składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie finansowego wsparcia przedsięwzięć, o których mowa w Ustawie.

Załącznik nr 1 formułuje zakres informacji, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie finansowego wsparcia, w tym, co istotne w aspekcie Raportu, charakterystykę noclegowni i domu dla bezdomnych w kontekście warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać.

Ustawodawca określa między innymi takie pojęcia jak:

- powierzchnia użytkowa noclegowni – przez co należy rozumieć podstawową powierzchnię użytkową, oznaczającą pomieszczenia sypialni, z podziałem na sypialnie do 15 osób i powyżej 15 osób oraz pomocniczą powierzchnię użytkową, oznaczającą pomieszczenia sanitariatów, pralnie, kuchnie z zapleczem gospodarczym, pomieszczenia do spożywania posiłków, pomieszczenia pomocy medycznej, świetlice oraz pomieszczenia administracyjne
- sypialnia – rozumiana, jako pomieszczenie wyposażone w łóżka, przy czym miejsce w sypialni oznacza jednostkowe łóżko z jego podstawowym wyposażeniem
- powierzchnia użytkowa domu dla bezdomnych rozumiana jako podstawowa powierzchnia użytkowa, oznaczającą pomieszczenia zwane pokojami pobytu oraz pomocniczą powierzchnię użytkową domu dla bezdomnych, oznaczającą między innymi: sanitariaty zbiorowe, pralnie, kuchnie z zapleczem gospodarczym, pomieszczenia do spożywania posiłków, pomocy medycznej itp.
- powierzchnia mieszkalna domu dla osób bezdomnych rozumiana jako powierzchnia pokoju pobytu wraz z powierzchnią indywidualnego węzła sanitarnego lub powierzchnię pokoju pobytu bez węzła sanitarnego przy funkcjonowaniu sanitariatu zbiorowego
- pokój pobytu rozumie się pomieszczenie zapewniające zaspokojenie następujących funkcji mieszkaniowych: nocleg, przebywanie w ciągu dnia oraz wykonywanie własnych, osobistych zajęć
- ponadto w Załączniku nr 1 do Rozporządzenia pojawia się katalog funkcji usługowych, jakie winny charakteryzować noclegownie i domy dla bezdomnych; ustawodawca uznaje za pożądane m.in. kuchnię z zapleczem gospodarczym (z wyposażeniem technicznym dla żywienia zbiorowego)
- pomieszczenia do spożywania posiłków (oddzielne pomieszczenia spełniające wymagania sanitarno-epidemiologiczne dla pomieszczeń zbiorowego żywienia)
- pralnia (oddzielne pomieszczenia wyposażone w urządzenia pralnicze, umożliwiające wykonywanie czynności higieny garderoby)

- sanitariaty zbiorowe na korytarzu (co najmniej po jednym sanitariacie męskim i damskim) z kabiną, WC, umywalką i prysznicem
- pomieszczenia administracyjne z odrębnym pokojem porad psychologicznych
- oddzielne pomieszczenie pomocy medycznej i opieki pielęgnacyjnej
- świetlica (oddzielne pomieszczenia wyposażone w odbiornik radiowy i telewizyjny)
- dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo (podjazdy dla wózków inwalidzkich ciągi komunikacyjne w budynku, winda lub inne rozwiązania architektoniczne)

3. Katalog usług

Na terenie Polski brak przejrzystych, jednoznacznych i ogólnie obowiązujących standardów placówek dla osób bezdomnych. W katalogu usług przedstawiono kilka spojrzeń na funkcjonowanie placówek na terenie kraju.

3.1. Ogrzewalnia

W Polsce tego typu formy pomocy były kierowane do osób bezdomnych i ubogich już w końcu XIX wieku, kiedy to magistraty organizowały, szczególnie w okresie zimowym, miejskie ogrzewalnie. W miejscach tych panowały bardzo złe warunki, a podopieczni byli pozbawieni jakiegokolwiek pomocy w postaci posiłku, świadczeń zdrowotnych itp. Ogrzewalnie funkcjonujące obecnie znacznie odbiegają od XIX-wiecznych, zapewniając profesjonalną pomoc, ratując zdrowie i życie ludzi, którzy na co dzień nie korzystają z systemu pomocy społecznej. Z wykazu placówek zapewniających wsparcie osobom bezdomnym publikowanego na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (www.mpips.gov.pl) wynika, że na terenie naszego kraju funkcjonuje 16 ogrzewalni.

Standardy opracowane przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, jako adresatów tego rodzaju usługi wskazują osoby niekorzystające z pomocy społecznej i przebywające w miejscach niemieszkalnych. Osoby, chcące skorzystać z usług ogrzewalni mogą znajdować się pod wpływem alkoholu pod warunkiem stosowania się do zasad współżycia społecznego. Dodatkowo muszą być zdolne do samoobsługi i zaakceptować regulamin placówki. Standard proponowany przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008) określa wielkość placówki na maksymalnie 30 osób. Czas funkcjonowania placówki powinien obejmować godziny od wieczora do rana, a wyjątkowych przypadkach (np. trudne warunki atmosferyczne) całą dobę. Ogrzewalnia nie może być wyposażona w łóżka, a jedynie w łatwo zmywalne miejsca do siedzenia. Wśród wszystkich pomieszczeń spełniających wymogi prawa budowlanego, sanepidu, ppoż. musi znaleźć się także zaplecze sanitarne gwarantujące możliwość przeprowadzenia zabiegów higienicznych. W placówce istnieje całkowity zakaz spożywania alkoholu lub innych środków psychoaktywnych. Jako pracowników ogrzewalni niniejszy standard wymienia osoby z predyspozycjami do pracy z wykluczonymi społecznie, po odbyciu obowiązkowego przeszkolenia w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej. Dopuszczalne jest pełnienie dyżurów jednoosobowo, jednak proponuje się, aby były to dwie osoby jednocześnie na 12-godzinnej zmianie. Placówka powinna prowadzić rejestr osób korzystających z jej usług oraz ściśle współpracować przede wszystkim z OPS-ami, służbą zdrowia i służbami miejskimi.

Ogrzewalnię jako element systemu pomocy doraźnej opisuje także standard kielecki (Słowik S., 2005). Jako konieczność, standard ten wskazuje funkcjonowanie w ogrzewalni świetlicy, toalety (WC plus umywalka) oraz biura (dyżurka). W dalszej części niniejszego raportu zaprezentowano jedynie te warunki, które nie zostały wymienione w opracowaniu PFWB. Standardy kieleckie nie określają ilości osób dla tego rodzaju placówki, przedstawiając jednocześnie jako niewskazane koncentrowanie w jednym miejscu więcej niż 50 osób bezdomnych. W przeciwieństwie do standardów pomorskich, standard kielecki przewiduje zapewnienie klientom ogrzewalni poza gorącym napojem także ciepły posiłek. Placówka jest dostępna dla wszystkich osób bez konieczności posiadania skierowania.

Praktyka funkcjonowania ogrzewalni w zasadzie pokrywa się z warunkami określonymi w opisanych powyżej dokumentach. Na potrzeby fazy diagnozy zebrano informacje na temat 8 ogrzewalni działających na terenie całego kraju. Pozwoliły one na przedstawienie następujących wniosków. Korzystanie z usług ogrzewalni nie jest uwarunkowane posiadaniem skierowań ani spełnianiem innych formalności koniecznych w placówkach o wyższym standardzie. Poza jedną placówką, wszystkie prowadzą rejestr osób korzystających z jej usług. Ogrzewalnie dla osób bezdomnych są czynne w godzinach nocnych. Jak wynika z analizy zebranych informacji, czas funkcjonowania zawiera się w godzinach pomiędzy 17:00 a 7:30. Część z tych placówek działa wyłącznie w okresie zimowym, gdy zapotrzebowanie na tego typu usługi jest największe. Wszystkie ankietowane ogrzewalnie posiadają spisany regulamin organizacyjny, który jest ogólnodostępny oraz najczęściej przedstawiany osobie w momencie przyjęcia. Funkcjonujące ogrzewalnie najczęściej znajdują się w centrach miast lub bardzo dobrze skomunikowanych miejscach. Dopuszcza się w nich przyjmowanie osób nietrzeźwych, szczególnie w okresie, kiedy niska temperatura może być zagrożeniem dla zdrowia lub życia osoby. Najczęściej w takich sytuacjach zostają wyznaczone limity wskazania alko-testu, dla których dopuszczalny jest pobyt w ogrzewalni osoby nietrzeźwej. Ewentualnie limity te są określane w sposób praktyczny, np. samodzielnym „trzymaniem się na nogach” czy brakiem postawy agresywnej. We wszystkich placówkach, do których dotarła grupa mieszkalnicstwa, zapewnia się wyłącznie miejsce siedzące – zazwyczaj jest to jedna wspólna sala dla kobiet i mężczyzn. Trzy ogrzewalnie przeznaczono wyłącznie dla mężczyzn. We wszystkich zapewnia się dostęp do pomieszczeń sanitarnych, gorącej wody, herbaty lub zupy ekspresowej. Jak pokazuje doświadczenie podmiotów prowadzących tego typu placówki, osoby bezdomne rozkładają (bądź próbują) materace, kołdry, przygotowując sobie tym samym miejsce do spania w pozycji leżącej. Pracownicy ogrzewalni (opiekunowie) najczęściej nie reagują na tego typu praktyki. Z informacji zebranych za pomocą ankiety skierowanej do ogrzewalni wynika, że blisko 90% z nich spełnia standardy ppoż. i sanepidu, a ponad 60% została dopuszczona do użytkowania. Trudno powiedzieć czy pozostałe placówki nie spełniają tych wymagań, czy też osoby przekazujące informacje nie miały odpowiedniej wiedzy w tym zakresie. Działające w Polsce ogrzewalnie funkcjonują zarówno jako samodzielne placówki, jak też, jako części składowe innych placówek – noclegowni lub schronisk. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest spowodowane możliwościami finansowymi gminy oraz jej polityką w tym zakresie. We wszystkich placówkach osoby zatrudnione są na stanowiskach opiekunów, rzadziej specjalistów, np. pracowników socjalnych czy pielęgniarek. Średnia ilość osób korzystających z ogrzewalni w ciągu 2009 roku wyniosła 122,2. W dziewięciu

województwach nie ma ani jednej tego rodzaju placówki, natomiast w pozostałych siedmiu funkcjonuje ich od jednej do pięciu. Analizując te dane wydawać by się mogło, że ogrzewalnie nie są postrzegane jako niezbędny element systemu wsparcia osób bezdomnych w Polsce.

3.2. Noclegownia

Noclegownie, to drugie po schroniskach, najczęściej funkcjonujące placówki świadczące pomoc dla osób bezdomnych na terenie naszego kraju. Zapewniają schronienie w godzinach wieczornych i nocnych oraz świadczą pomoc tymczasową o charakterze interwencyjnym. Funkcjonowanie noclegowni to niezbędny element modelu pomagania osobom pozostającym w bezdomności. Jest ona pierwszym (poza ogrzewalnią) elementem systemu placówek zapewniających schronienie.

Standardy kieleckie (Słowik S., 2005), podobnie jak w przypadku ogrzewalni, wskazują noclegownię jako element systemu pomocy doraźnej. Minimum pomieszczeń, które zapewniają osobom bezdomnym elementarne potrzeby to sypialnia, toaleta (WC, umywalki, prysznic), biuro (dyżurka), punkt wydawania posiłków oraz wyznaczone miejsce do palenia tytoniu. Z usług noclegowni może skorzystać każdy, pod warunkiem akceptacji regulaminu, z wyłączeniem osób znajdujących się pod wpływem alkoholu lub innych środków psychoaktywnych. Zaleca się, aby budynek noclegowni (samodzielny lub wydzielona część innej placówki pomocowej) znajdował się w miejscu łatwo dostępnym dla potencjalnych klientów. Pomieszczenia sypialne nie powinny być przeznaczona dla mniej niż 3 osób, natomiast maksymalna ilość osób w sypialni musi pozwalać na zachowanie podstawowych zasad intymności i godności osób w niej nocujących. Pomieszczenia sypialne powinny być wyposażone w łóżko dla każdej osoby oraz niezbędną pościel. Każda osoba korzystająca z usług noclegowni powinna mieć zapewniony minimum jeden gorący posiłek oraz odpowiednie warunki do jego spożycia (siedzące miejsce przy stole w pomieszczeniu wyodrębnionym do tego celu). Niezbędne jest także zapewnienie mieszkańcom noclegowni dostępu do ciepłej i zimnej wody, z odpowiednią ilością pryszniców, umywalk i ustępów według obowiązujących norm prawa budowlanego. Powinna również zapewniać podstawowe środki higieny osobistej oraz podstawowe informacje o przysługujących formach pomocy, jak również działania motywujące do aktywności na rzecz poprawy swojej sytuacji. Obowiązkowo noclegownia musi prowadzić rejestr mieszkańców, apteczkę pierwszej pomocy, zapewniać dostęp do telefonu oraz spełniać wymogi sanepidu, ppoż., bhp. Zaleca się, aby osoby pracujące w noclegowni posiadały doświadczenie oraz predyspozycje do tego rodzaju pracy. Dyżury powinny pełnić dwie osoby jednocześnie, choć dopuszcza się także dyżury pełnione przez jedną osobę.

Standardy pomorskie (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008) proponują dla noclegowni standard optymalny oraz standard minimalny. Standard optymalny jako adresatów usługi wymienia osoby trzeźwe, które zaakceptują regulamin placówki oraz są zdolne do samoobsługi. Wskazuje on noclegownię jako placówkę łatwego dostępu, która przyjmuje osoby bezdomne bez konieczności posiadania skierowania. Noclegownia powinna być przeznaczona dla maksymalnie 60 osób. W zestawieniu ze standardami kieleckimi nie określa ilości osób przebywających w jednym pokoju, natomiast wskazuje maksymalne zagęszczenie. W przypadku łóżek pojedynczych nie powinno ono być większe niż 3 m² powierzchni mieszkalnej na osobę i 2 m² w przypadku łóżek

piętrowych. Dodatkowo standard optimum podaje konieczność zapewnienia mieszkańcom szafek depozytowych do przechowywania rzeczy osobistych, zamykanych na klucz, usytuowanych w korytarzu. Pozostałe wytyczne zawarte w standardzie są zbieżne z wytycznymi w standardach kieleckich.

Standardy warszawskie (Rada Opiekuńcza ds. Osób Bezdomnych przy Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy, 2007) rozpoczynają się punktem opisującym „wymagania minimalne dla wszystkich miejsc przyjmujących osoby bezdomne”, który dotyczy także noclegowni. Większość zawartych w nim elementów odnajdziemy również w opisanych wyżej dokumentach kieleckim i pomorskim. Jedynymi różnicami jest niewskazywanie konkretnej liczby osób, dla których przeznaczona jest placówka. Wielkość tę odnosi do możliwości indywidualnych placówki (normy prawa budowlanego) oraz jej profilu. Dodatkowo określa, że funkcjonowanie noclegowni opiera się na zasadach określonych w regulaminie, który jest jawny i ogólnie dostępny. Pozostałe wymienione warunki są zbieżne z dokumentami opracowanymi przez CARITAS Diecezji Kieleckiej i Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności.

Jak wynika z analizy standardów, zadaniem noclegowni jest zapewnienie podstawowych potrzeb, tj. tymczasowego schronienia i posiłku. Dostęp do noclegowni powinien być łatwy, powszechny i nieobwarowany posiadaniem skierowania lub spełnieniem innych formalnych warunków, na co wskazują wszystkie 3 (kieleckie, pomorskie i warszawskie) opublikowane standardy usług, odnoszące się do funkcjonowania placówek dla osób bezdomnych. Dodatkowo standardy przygotowane przez Warszawską Radę Opiekuńczą, przewidują funkcjonowanie jako osobnej kategorii noclegowni niskoprogowej. Obniżono w niej kryteria przyjmowania osób w zakresie braku konieczności posiadania jakiegokolwiek dokumentacji (w tym skierowań) oraz spełnienia kryterium bezwzględnej trzeźwości, egzekwowanej w znacznej części pozostałych placówek dla bezdomnych. Kryteria te, a zwłaszcza konieczność zachowania trzeźwości, są często bardzo trudne czy wręcz niemożliwe do spełnienia przez osoby uzależnione, które z tego właśnie powodu wybierają życie „na ulicy”. Właśnie dla takich osób przygotowano tego rodzaju placówkę niskoprogową.

Analizując placówki udzielające schronienia osobom bez dachu nad głową, które bądź mają w swojej nazwie słowo noclegownia bądź określają rodzaj prowadzonej działalności jako noclegownię (według zestawienia ilości placówek publikowanego na stronach MPiPS jest ich 168), zauważyć można ogromne różnice występujące w wielu płaszczyznach. Po pierwsze część noclegowni (9 na 22, do których dotarła grupa mieszkalnictwa z ankietami zbierającymi informacje na temat specyfiki ich funkcjonowania) jest czynna przez całą dobę. Wskazuje to na nieadekwatność prowadzonych działań w stosunku do przekazywanych deklaracji. Sytuacja taka spowodowana jest najczęściej dopasowywaniem profilu danej placówki do lokalnych potrzeb lub pewnego rodzaju zaniedbaniem w określaniu specyfiki własnej działalności. Kolejną drastyczną różnicą pomiędzy poszczególnymi noclegowniami działającymi na terenie naszego kraju jest liczba miejsc oferowanych w placówkach, która waha się od kilku do kilkuset. O ile minimalna liczba miejsc w placówce wydaje się nie być konieczna do ścisłego określenia na etapie przygotowywania standardów, o tyle wymaga tego maksymalna liczba miejsc w placówce. Tak duża liczba miejsc noclegowych wiąże się także bardzo często z fatalnymi warunkami bytowymi, spowodowanymi dużym zagęszczeniem sal mieszkalnych łózkami, ustawianymi nawet na trzech poziomach. Kadra zatrudniona w noclegowniach jest bardzo zróżnicowana zarówno pod względem liczebności jak i kompetencji.

Spośród placówek, do których udało się dotrzeć z ankietą, 95% posiada spisany regulamin i w każdym wypadku jest on dokumentem ogólnodostępnym. Zbierając dane do diagnozy, grupa mieszkalnictwa dotarła do 2 noclegowni dla kobiet, 14 dla mężczyzn oraz 6 placówek koedukacyjnych. Trudniej określić liczbę dokładne proporcję pomiędzy ilością miejsc dla kobiet i mężczyzn, ponieważ w placówkach koedukacyjnych (6 spośród 22) jest ona zależna od aktualnych potrzeb. Wśród ankietowanych placówek średnia ilość osób w placówce wynosiła 54,4, z czego większość (43,67) na łóżkach piętrowych. Ilość dodatkowych miejsc, które najczęściej są uruchamiane w okresie zimowym określono na 13,5 i tylko jedna noclegownia w ogóle nie stosuje takich rozwiązań.

Z zebranych informacji wynika, że noclegownie są usytuowane w dobrze skomunikowanych miejscach, a dotarcie do nich nie powoduje dodatkowych trudności. Tylko 32% placówek jest przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. Średnia powierzchnia mieszkalna ankietowanych placówek wynosi 233 m², co w zestawieniu ze średnią ilością mieszkańców daje ponad 4 m² na osobę. Jest to wynik zadowalający, lecz jako wielkość uśredniona nie oddaje w pełni faktycznej sytuacji. Zdecydowana większość noclegowni spełnia standardy sanepid i ppoż. oraz oferuje mieszkańcom pokoje zaopatrzone w okna i gwarantuje w nich temperaturę powyżej 18 stopni. W trakcie dalszej analizy zauważono, iż osoby nietrzeźwe są przyjmowane tylko w czterech noclegowniach, a w znacznej większości ewentualna kontrola trzeźwości jest możliwa za pomocą alkotestu. We wszystkich wypadkach pokoje mieszkalne są wyposażone w łóżka oraz niezbędną pościel, nieco rzadziej w szafy (64%) oraz inne meble (stoły, krzesła, szafki nocne). Skorzystanie z podstawowych środków higieny osobistej możliwe jest w 91% placówek, w 86% możliwe jest przeprowadzenie zabiegu odwyszawiania. Zapewnienie tego rodzaju usługi jest związane z koniecznością prowadzenia magazynu odzieżowego, co ma miejsce w 77% noclegowni. Na ciepły posiłek mogą liczyć mieszkańcy 15 noclegowni, a w pozostałych placówkach istnieje możliwość samodzielnego przygotowywania posiłków. Pewnym zaskoczeniem wydaje się wachlarz świadczeń specjalistycznych oferowanych w noclegowniach osobom bezdomnym. Prawdopodobnie w wielu wypadkach są to usługi świadczone poza placówką, ale za jej pośrednictwem (w szczególności poradnictwo psychologiczne, prawne). Zebrane informacje pokazują, że noclegownie są placówkami o stosunkowo łatwym dostępie. Blisko 64% przyjmuje także osoby bez skierowania, a ponad 70% swoje usługi kieruje również do osób spoza gminy. Jedynie 5 placówek określa maksymalny czas pobytu mieszkańca, natomiast tylko w dwóch czas ten jest egzekwowany. W przeciągu 2009 roku każda z 22 ankietowanych placówek udzieliła schronienia średnio 501 osobom.

Podsumowując kwestie związane z funkcjonowaniem noclegowni należy podkreślić potrzebę istnienia tego rodzaju placówek ze świadomością, że konieczne jest przygotowanie określonego standardu usługi w tym zakresie, który będzie zawierał także sposoby finansowania oraz jego wysokość, niezbędną do wprowadzania tego standardu w życie.

3.3. Schronisko dla osób bezdomnych

Ogólnie dostępne dokumenty przedstawiające standardy prowadzenia schronisk dla bezdomnych oraz wymogi stawiane organizacjom i instytucjom, które je prowadzą, w różnorodny sposób odnoszą się do problemu. Schronisko przez podmioty

prowadzące jest opisywane bardzo szeroko i na wiele sposobów. Dla części z nich jest to niemal wyłącznie budynek mieszkalny zapewniający całodobowe schronienie, bez jakiegokolwiek pracy terapeutycznej, socjalnej itp. Inne podmioty jako oczywiste traktują zatrudnienie personelu nadzorującego (opiekunów) w wymiarze całodobowym oraz pracowników socjalnych. Z tego powodu w opisie standardów kieleckich podzielono tę usługę na dwie kategorie: schronisko I i II stopnia. Projekt *Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009) wskazuje, że dziś stosuje się wymiennie nazwy: schronisko, dom dla bezdomnych, hostel. Twórcy dokumentu preferują termin „dom dla bezdomnych”, określając go w następujący sposób:

obiekt budowlany z podziałem powierzchni użytkowej na:

- podstawową powierzchnię użytkową – pokoje pobytu, a więc takie, które zapewniają zaspokojenie następujących funkcji mieszkaniowych: nocleg, przebywanie w ciągu dnia oraz wykonywanie własnych osobistych zajęć (np. czytanie, odpoczynek, nauka lub indywidualna praca)

- pomocniczą powierzchnię użytkową – pomieszczenia takie jak: sanitariaty zbiorowe, pralnia, kuchnia z zapleczem gospodarczym, pomieszczenia do spożywania posiłków, pomocy medycznej itp.

Dom dla osób bezdomnych posiada powierzchnię mieszkalną, pod którą rozumie się powierzchnię pokoju pobytu wraz z powierzchnią indywidualnego węzła sanitarnego lub powierzchnię pokoju pobytu bez węzła sanitarnego przy funkcjonowaniu sanitariatu zbiorowego.

Do domów dla osób bezdomnych przyjmowane są przede wszystkim osoby kierowane przez ośrodki pomocy społecznej, z zawartym kontraktem socjalnym, tzw. indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, uczestniczące w różnych formach aktywizacji zawodowej (programy rynku pracy) lub wykonujące pracę na wolnym rynku pracy. W domach dla osób bezdomnych stosowane są formy odpłatności za pobyt.

Funkcjonowanie domu dla osób bezdomnych zapewnia personel administracyjny, w skład którego wchodzi również: pracownicy socjalni, psycholog, lekarz medycyny oraz personel pielęgniarski (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009).

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (www.mpips.gov.pl), w bazie danych dotyczących pomocy osobom bezdomnym w Polsce, definiuje schronisko dla osób bezdomnych w następujący sposób: „Schronisko – usługa całodobowa; czasowe schronienie, pełne wyżywienie, (w tym 1 ciepły posiłek)”. Próbując opisać schronisko dla osób bezdomnych należy wskazać również treści zawarte w standardach kieleckich (Słowik S., 2005). Tu schroniska dla osób bezdomnych podzielono na dwa stopnie:

Schronisko I stopnia – zawiera ograniczony zakres usług bytowych, bez wsparcia terapeutycznego i pracy socjalnej, najczęściej posiada sypialnie dla 5-10 osób, zapewniające swobodny dostęp do swojego łóżka z materacem, poduszką, kocem i pościelą, w niekłępujących, zapewniających poczucie intymności warunkach. Toalety (1 prysznic dla 15 osób, 1 WC i umywalka dla 20 osób) zapewniające dostęp do ciepłej i zimnej wody. Dyżurkę z telefonem, osobnym WC dla personelu z dostępem do ciepłej i zimnej wody, wyposażone w apteczkę, zabezpieczone miejsce z szafą do przechowywania dokumentacji osób przebywających w placówce. Punkt wydawania posiłku – jadalnię o wielkości umożliwiającej spożywanie posiłków, co najwyżej w dwóch turach, która może

również pełnić rolę świetlicy. Wyznaczone miejsce do palenia tytoniu. Pralnię z możliwością skorzystania z jednej pralki przez maksymalnie 20 osób oraz możliwością suszenia odzieży. Świetlicę, która może również spełniać rolę poczekalni, wyposażonej w odbiornik TV, w miarę możliwości prasę i książki. Izolatkę dla osób chorych, jako pomieszczenie z wydzielonym osobnym WC, umywalką, o powierzchniach łatwo zmywalnych. Pomieszczenie gospodarcze pełniące rolę zarówno depozytu na rzeczy osobiste mieszkańców placówki jak i magazynu czystej odzieży i środków chemicznych. Standard kielecki nie określa minimalnej temperatury panującej w placówce wskazując jednocześnie, że odpowiednie przepisy przewidują temperaturę minimalną dla pomieszczeń mieszkalnych i biurowych w wysokości 18°C. Twórcy standardu proponują nie ustalać sztywnej granicy czasu pobytu w placówce (6 miesięcy z możliwością przedłużenia). Schronisko I stopnia powinno gwarantować przynajmniej jeden ciepły posiłek dziennie – obiad dowożony z zewnątrz. Pozostałe posiłki powinny być przygotowywane samodzielnie przez mieszkańców placówki.

Schronisko II stopnia – posiada wszystkie cechy schroniska I stopnia za wyjątkiem sypialni, które mieścić mają maksymalnie 5 osób. Maksymalna ilość sal w schronisku – 10. Dodatkowo schroniska takie winny posiadać rozwinięty zakres usług wspomagających w postaci pracy socjalnej, terapii, pomocy psychologicznej i duszpasterskiej. Jeśli chodzi o pomieszczenia, to należy przewidzieć również kaplicę dostępną całodobowo. Oddzielne pomieszczenie gospodarcze do przechowywania depozytów oraz magazynu do przechowywania produktów żywnościowych, chemicznych oraz odzieży. Co najmniej dwie sale terapeutyczne umożliwiające prowadzenie zajęć grupowych, szkoleń, warsztatów zawodowych oraz terapii indywidualnej. W przypadku obu rodzajów placówek autorzy zalecają dwuosobowe dyżury pracowników zarówno w dzień jak i w nocy. W każdym z wymienionych typów placówek nie są przyjmowane osoby pod wpływem środków psychoaktywnych.

Nie dzieląc schronisk dla osób bezdomnych na dwa rodzaje autorzy standardów opracowanych przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności (dalej w treści użyto skrótu PFWB) (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008). Dopuszczają oni funkcjonowanie profilowanych schronisk ukierunkowanych na pomoc różnym grupom docelowym. Autorzy opisali natomiast dwa rodzaje standardu: optymalny i minimalny. Poniżej przedstawiono standard optymalny.

Według standardów opracowanych przez PFWB schronisko jest placówką całodobową, mieszczącą optymalnie nie więcej niż 30 osób, maksymalnie 50, z możliwością przyjęcia większej ilości w przypadkach uzasadnionych np. warunkami pogodowymi.

Pomieszczenia mieszkalne gwarantować mają poczucie intymności oraz poszanowanie godności człowieka, nie więcej niż 4 osobowe, z uwzględnieniem minimum 5 m² na osobę. Każde z pomieszczeń posiada okno, każdy mieszkaniec własne łóżko oraz pościel (poduszka, kołdra, materac, koc, prześcieradło, poszwa, poszewka). Każde pomieszczenie mieszkalne zapewnia mieszkańcom własne miejsce w szafie (przynajmniej jeden segment), szafkę nocną, krzesło, oświetlenie główne i miejsce przy stole dla każdej osoby. Placówka powinna zapewnić trzy posiłki dziennie, w tym jeden gorący, gwarantując jednocześnie miejsce przy stole dla każdej osoby. Posiłki mogą być przyrządzane na miejscu, bądź dowożone z zewnątrz. Stołówka może pełnić również rolę świetlicy. Placówka powinna zapewnić możliwość prania odzieży. Nie wskazano sposobu prania ani liczby mieszkańców na jedną pralkę. Opis standardu wskazuje, że

ilość sanitariatów uregulowana jest w odpowiednich przepisach. Wyposażenie łazienki: odpowiednie sanitariaty z ciepłą i zimną wodą. W schronisku powinien znajdować się pokój chorych (izolatka) zapewniająca możliwość czasowego odizolowania osoby chorej, oddzielne pomieszczenie przeznaczone do palenia papierosów. Pracownicy schroniska winni prowadzić rejestr mieszkańców. Wskazano na konieczność spełniania wymogów prawa budowlanego, a także wymogów odpowiednich przepisów dotyczących bezpieczeństwa pożarowego, przepisy sanitarne oraz bhp. Optymalna temperatura w pomieszczeniach to minimum 18°C. Schronisko powinno być wyposażone w apteczkę, telefon czynny w czasie funkcjonowania. Stale dyżur powinien pełnić co najmniej jeden pracownik schroniska.

Podobnie schronisko dla osób bezdomnych opisują autorzy *Standardów dla placówek pomagających osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością* (Rada Opiekuńcza ds. Osób Bezdomnych przy Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy, 2007). Standardy te opracowane zostały przez przedstawicieli Rady Opiekuńczej ds. Osób Bezdomnych przy Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy.

Wg ww. standardów schronisko to placówka całodobowa zapewniająca czasowy pobyt osobom bezdomnym. Wskazano konieczność spełniania wymogów wskazanych w prawie budowlanym, jednocześnie wymogi sanitarne zostały opracowane przez Wojewódzką Stację Sanitarно-Epidemiologiczną w Warszawie, a wymogi w zakresie bezpieczeństwa pożarowego przez Komendę Miejską Straży Pożarnej m. st. Warszawy. Liczba miejsc w placówce uzależniona jest wyłącznie od warunków lokalowych. Każda z placówek powinna natomiast zapewnić: czyste i higieniczne łóżko ze swobodnym dostępem, wyposażone co najmniej w materac, koc, poduszkę, wskazana jest bielizna pościelowa. Zapewnia również możliwość kąpieli, ciepłą wodę, środki higieniczne, sterylne ręcznik, możliwość odwszawiania i wymiany bielizny. Według opisywanego standardu niezbędny jest dostęp do informacji na temat pomocy dla osób bezdomnych oraz trzy posiłki, w tym minimum jeden gorący posiłek dziennie. W placówce powinna znajdować się jadalnia, świetlica, łazienki i toalety, możliwość prania i suszenia odzieży, każdy z mieszkańców powinien mieć zapewnione swoje miejsce do przechowywania odzieży. Osoby korzystające z pomocy schroniska powinny mieć możliwość skorzystania z opieki lekarsko-pielęgniarskiej oraz duszpasterskiej. Placówka zobligowana jest do prowadzenia rejestru mieszkańców, posiadania apteczki i telefonu czynnego w godzinach pracy, funkcjonującego, jawnego regulaminu. W schronisku obowiązuje zakaz przebywania osób pod wpływem środków psychoaktywnych. Placówka zatrudnia personel merytoryczny (kierownik, opiekunowie, pracownik socjalny oraz specjaliści w zależności od profilu placówki) w takiej ilości, aby zapewnić ład i bezpieczeństwo w placówce.

Przeprowadzone przez grupę ekspercką ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej rozeznanie w 32 schroniskach dla osób bezdomnych (w tym 8 dla kobiet, 18 dla mężczyzn oraz 6 koedukacyjnych bądź dla kobiet i dzieci) na terenie całej Polski, prowadzonych przez różne podmioty, w tym zarówno samorządy jak i organizacje pozarządowe, pozwoliło zebrać dane przedstawione poniżej. Wszystkie schroniska działają całodobowo. Z grona zbadanych, tylko jedna placówka nie prowadzi rejestru mieszkańców. Wszystkie posiadają spisany regulamin, który w większości jest przedstawiany przy przyjęciu lub jest ogólnodostępny. Średnia stała liczba miejsc to 42. Najwyższa liczba miejsc w opisywanych schroniskach to 115, najniższa – 10. Tylko w jednej placówce nie stosuje się dostawek. W pozostałych, dostawki funkcjonują, jako sposób radzenia sobie

w sytuacjach doraźnej konieczności, jak na przykład ekstremalnie niskie temperatury, które zmuszają osoby bezdomne dotychczas niekorzystające z pomocy instytucjonalnej do zgłaszania się do schronisk. Średnio istnieje możliwość stworzenia 18 dodatkowych miejsc w formie dostawek, które w 53% placówek funkcjonują jedynie zimą, natomiast w 28% przypadków cały rok. Z powyższych danych można wysunąć wniosek, iż stanowią sposób na zwiększenie stałej liczby miejsc z powodu faktycznej potrzeby przyjęcia większej ilości osób niż ta, na którą zostało zaplanowane schronisko. Jednocześnie w okresach zimowych, kiedy występuje konieczność przyjmowania praktycznie wszystkich osób potrzebujących pomocy, schroniska są przepełnione. Często przestają spełniać nie tylko wymogi stawiane przez odpowiednie przepisy budowlane, ale również nie zabezpieczają możliwości przebywania osób bezdomnych w godnych warunkach. Wiąże się to często ze spaniem na materacach rozłożonych w korytarzach, zbyt dużą liczbą osób w stosunku do liczby sanitariatów w placówce itp. Schroniska na ogół usytuowane są w pobliżu przystanków komunikacji zbiorowej, co ułatwia dotarcie do nich osobom bezdomnym. Średnia powierzchnia użytkowa to około 500 m², z czego około połowę stanowi powierzchnia mieszkalna. Każdy z pokoi mieszkalnych posiada okno. 94% placówek zapewnia zawsze temperaturę wewnątrz pomieszczeń mieszkalnych powyżej 18°C. Tylko 7 placówek (22%) jest dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo. Jednocześnie często zdarza się, że w przypadku wystąpienia takiej potrzeby, nawet niedostosowane do tego placówki zmuszone są do przynajmniej czasowego przyjmowania osób chorych bądź niepełnosprawnych. Na 32 placówki 1 nie spełnia wymogów sanitarno-epidemiologicznych a dwie bezpieczeństwa pożarowego. Tu należy dodać, że jak wskazuje doświadczenie oraz jak przedstawiła w swoim opracowaniu Justyna Szolańska (2008), placówki takie są traktowane przez sanepid ulgowo. „Często wręcz kuchnie żywienia zbiorowego lub pomieszczenia mieszkalne prezentują tak niski standard, że gdyby traktować jak placówki komercyjne, należałoby je po prostu zamknąć”. Jedna z placówek nie została dopuszczona do użytkowania przez odpowiednie służby. W sześciu przypadkach brak było takiej informacji. Średni okres funkcjonowania badanych placówek to 9,6 roku. Niemal wszystkie (poza jedną) placówki zapewniają pomieszczenie do prania, dostęp do telefonu oraz apteczkę. Większość posiada jadalnię, świetlicę, pomieszczenie do suszenia odzieży, wydzielone miejsce do palenia tytoniu. Około połowa posiada gabinet zabiegowo/pielęgniarski, izolatkę, dostęp do komputera, dostęp do internetu, 30% kaplicę. W schroniskach trzeźwość badana jest za pomocą alkometru lub „na wyczucie”. Tylko jedno z ankietowanych przyjmuje osoby nietrzeźwe. We wszystkich placówkach pokoje wyposażone są w tapczany bądź łóżka, w tym są to łóżka wolnostojące oraz piętrowe. Oferują pościel oraz szafę do przechowywania odzieży. Pokoje wyposażone są w stół i krzesła. 27 placówek posiada szafki nocne, tylko połowa telewizor. W połowie schronisk istnieje możliwość zamknięcia drzwi do pokoi na klucz, kiedy wszyscy mieszkańcy wychodzą na zewnątrz. 30 na 32 placówki zapewnia stały dostęp do ciepłej, wody oferując jednocześnie średnio prysznic lub wannę na 10 osób, jedną toaletę na 8 osób oraz jedną umywalkę na 7 osób. Jednocześnie zaobserwowano, że funkcjonują placówki nie spełniające wymogów dotyczących ilości urządzeń prysznicowych czy misek ustępowych na liczbę mieszkańców. Dotarliśmy też do placówki, w której we wspólnej łaźni brak jest pryszniców – funkcjonują wyłącznie umywalki. W placówkach, które poddano analizie 81% posiada magazyn odzieży, 70% magazyn żywności, 25% magazyn mebli i sprzętu AGD. 84% schronisk zapewnia

mieszkańcom podstawowe środki higieny osobistej, w 91% możliwe jest przeprowadzenie zabiegu odswawiania. Wyżywienie zapewniają wszystkie placówki, z tego 78% placówek zapewnia trzy posiłki dziennie, tylko obiad – 4 schroniska. W 40% schronisk posiłki przygotowywane są przez personel placówki, w 50% przez mieszkańców samodzielnie, w 3 placówkach – dowożone są z zewnątrz. 72% zapewnia możliwość przechowywania osobistych artykułów żywnościowych. Analizując kadrę zatrudnianą w schroniskach zauważono, iż osoba zarządzająca – kierownik zatrudniona jest średnio na niewiele więcej niż pół etatu (0,57). Zastępca kierownika na 0,16 etatu, księgowy/a na 0,27 etatu, pracownik socjalny na 0,25 etatu, lekarze na 0,13 etatu. Uśrednione dane wskazują na kształtowanie się zatrudnienia w ośrodkach. Wskazana powyżej kadra wykonuje często swoje obowiązki w ramach innych obowiązków pracowniczych, np. kierując jednocześnie Ośrodkiem Pomocy Społecznej czy inną placówką w przypadku organizacji pozarządowych. Opiekunów w największym wymiarze czasu pracy zatrudniono średnio 2,56 osoby w placówce, na średnio 1,84 etatu. Z przeprowadzonego przez grupę rozszereżnania wynika, że w niektórych placówkach opiekunowie nie pracują w nocy. W nielicznych funkcję tę pełnią na przykład kierownicy, którzy mieszkają w budynku, w którym mieści się schronisko. Wolontariusze pełnią rolę opiekunów na zmianach dziennych. Zebrano również dane z placówek niezatrudniających żadnego opiekuna – często zdarza się tak w placówkach prowadzonych przez OPS-y, gdzie pracownicy socjalni pełnią tę funkcję w ramach innych obowiązków służbowych. Najczęściej organizacje pozarządowe w prowadzonych przez siebie schroniskach nie mają w składzie personelu pracownika socjalnego. Zatrudniony (w różnej formie) lekarz jest rzadkością. Wszystkie analizowane placówki udzielają pomocy w zakresie: uzyskania dowodu osobistego, emerytury bądź renty, orzeczenia o niepełnosprawności, zasiłku z pomocy społecznej, nawiązaniu kontaktu z rodziną. Większość pomaga w uzyskaniu zatrudnienia, pomocy socjalnej, psychologicznej, terapeutycznej, prawnej, medycznej i pielęgniarzkiej. 84% placówek pełni również rolę punktu informacyjnego o dostępnych usługach i pomocy dla osób bezdomnych. 22% placówek przyjmuje osoby bezdomne wyłącznie ze skierowaniem z Ośrodków Pomocy Społecznej, 75% placówek przyjmuje osoby bezdomne również bez skierowania. 84% placówek przyjmuje osoby spoza własnej gminy. Schroniska udzielają również pomocy doraźnej osobom spoza placówki: i tak w formie wydawania odzieży 22 placówki, wydawania posiłków – 21, łaźni – 19. Maksymalny czas przebywania określony jest w 47% placówek z tym, że przestrzegany jest tylko w 2 (6%). Średni maksymalny czas pobytu to 5,5 miesiąca. Zauważyć należy, że maksymalny czas przebywania osoby bezdomnej w placówce nie jest przestrzegany z dwóch powodów. Po pierwsze z powodu indywidualnego podejścia do każdego przypadku i dostosowania usług, długości pobytu do potrzeb oraz możliwości osoby bezdomnej. Po drugie – i to jest znaczącym brakiem w pracy z osobami bezdomnymi w Polsce – osoba bezdomna często kilka lat oczekuje na lokal socjalny z zasobów gminy. Po przejściu cyklu terapeutycznego i znalezieniu pracy wegetuje w schronisku, ponieważ nie ma dokąd pójść, a wynajęcie mieszkania na tzw. wolnym rynku jest dla osób z niskimi dochodami niemożliwe. W 2009 roku każda z 32 ankietowanych placówek udzieliła schronienia średnio 131 osobom. Schroniska dla osób bezdomnych funkcjonują w Polsce zarówno w obszarze interwencji – przyjmując osoby bezdomne prosto z ulicy oraz udzielając usług na podstawowym poziomie, jak i integracji – wprowadzając osobę bezdomną na rynek pracy, pomagając w uzyskaniu lokalu socjalnego czy wynajęciu mieszkania.

3.4. Dom dla bezdomnych/hostel

Dokumenty przedstawiające standardy prowadzenia placówek dla bezdomnych przedstawiają również definicje domu dla bezdomnych/hostelu. Standard kielecki (Słowik S., 2005) określa, iż dom dla bezdomnych/hostel, to placówka usytuowana w budynku pozbawionym barier architektonicznych i dostosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych. Placówka działa na zasadach zbliżonych do tych, które realizowane są w domach pomocy społecznej. Odpłatność za osobodzień jest niższa w tego typu placówce niż w DPS. Z uwagi na tę różnicę świadczy niższy standard usług niż DPS. Wszystkie standardy (Słowik S., 2005; Rada Opiekuńcza ds. Osób Bezdomnych przy Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy, 2007; Dębska-Cenian A., Olech P., 2008) mówią o tym, iż temperatura w okresie grzewczym, w pomieszczeniach mieszkalnych nie może być niższa niż 18°C. Zakładają również, że placówki powinny mieć spisany, ogólnie dostępny regulamin (zatwierdzony przez osoby do tego upoważnione) określający strukturę organizacyjną i szczegółowy zakres realizowanych zadań. Klienci placówki to osoby bezdomne, zagrożone bezdomnością, niezaradne życiowo, z różnego rodzaju zaburzeniami psychicznymi, osoby niepełnosprawne fizycznie, dla których nie ma możliwości zapewnienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (przez rodzinę lub gminę).

Według S. Słowika (2005) w placówce powinny znajdować się pomieszczenia takie jak pokoje mieszkalne jednoosobowe lub/i wieloosobowe gwarantujące poczucie bezpieczeństwa, intymność i poszanowanie godności. Wyposażenie pokoi to łóżko, poduszka, kołdra, bielizna pościelowa, szafa, stół oraz krzesła. W pokoju jest minimum jedno okno. Jadalnia, spełniająca wymogi sanitarno-epidemiologiczne, wielkość uzależniona od możliwości podmiotu prowadzącego, każdy mieszkaniec ma zagwarantowane miejsce siedzące przy stole. Kuchnia, do sporządzania i wydawania posiłków, spełnia wymogi sanitarno-epidemiologiczne, placówka zapewnia 3 posiłki dziennie. Świetlica, w przypadku braku osobnego pomieszczenia jej funkcję może spełniać również jadalnia. Sanitariaty, łazienki (natrysk, WC, umywalka). Łazienka powinna gwarantować możliwość dokonania zabiegów higienicznych (bieżącą zimną i ciepłą wodę) i być wyposażona w odpowiednią ilość: umywalkę, pryszniców, sedesów, pisuarów, itp. zgodnie z wymogami budowlanymi dla tego typu placówek. Powinny znajdować się pomieszczenie do prania i suszenia, palarnia lub osobne wydzielone miejsce. Ponadto magazyn żywnościowy, który jest dostosowany do przechowywania art. spożywczych, chemicznych i odzieży, spełnia wymogi ppoż. i sanitarno-epidemiologiczne oraz inne pomieszczenia techniczne służące zaspokajaniu potrzeb pensjonariuszy.

Dom/hostel może dodatkowo zapewniać pomieszczenia takie jak pokój chorych, pomieszczenie *pro morte*, kaplicę, gabinet pielęgniarstwa, pomieszczenie do terapii i rehabilitacji. Zakłada się prowadzenie pracy socjalnej i indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Przyjmuje się uczestnictwo podopiecznych w treningach usamodzielniających, w różnych formach aktywizacji oraz w terapiach dla osób uzależnionych od alkoholu i/lub środków psychoaktywnych. Umożliwia się im kontakt z psychologiem i/lub psychiatrą. Zapewnia się stałą kontrolę lekarską na miejscu lub w najbliższej Przychodni Rejonowej. Współpraca placówek: z OPS-ami, placówkami służby zdrowia, poradniami specjalistycznymi, instytucjami pozarządowymi niosącymi pomoc bezdomnym i zagrożonym bezdomnością, urzędami miast i gmin, a także innymi placówkami dla bezdomnych na terenie kraju.

Standard Warszawski (Rada Opiekuńcza ds. Osób Bezdomnych przy Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy, 2007) jako jedyny wyodrębnia „Dom pobytu czasowego” i „Dom pobytu długoterminowego”. Pierwszy z nich adresuje swoje usługi do rodzin, samotnych matek oraz młodzieży. Jest on nastawiony na intensywną pracę społeczną, Indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności, w celu poprawienia sytuacji życiowej. Istotna jest intensywna praca z psychologiem i/lub psychiatrą i uczestniczenie w terapii uzależnień od alkoholu i/lub środków psychoaktywnych. Ważne jest uczestnictwo w różnych formach aktywizacji zawodowej, które ma zaowocować niezależnością, odpowiedzialnością i samodzielnością. Domy pobytu długoterminowego kierują swoją ofertę do ludzi starszych i/lub chorych, niepełnosprawnych, które mogą przebywać w placówce dożywno, pod warunkiem przestrzegania regulaminu. W placówce bezwzględnie zakazuje się spożywania i posiadania alkoholu lub innych środków psychoaktywnych oraz przebywania pod wpływem takich środków. Mieszkańcom zapewnia się pomoc w utrzymaniu higieny osobistej, a w przypadku, gdy sami nie są w stanie zapewnić sobie środków czystości i higienicznych, zapewnia im się w szczególności: mydło, pastę, szczoteczkę do zębów, środki piorące, szampon, ręcznik, pościel.

Wnioski grupy ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej dotyczące rozeznania w 24 domach dla bezdomnych/hostelach na terenie całej Polski: dom/hostel jest placówką działającą całodobowo, prowadzącą rejestr mieszkańców i posiadającą spisany regulamin (100% ankiet). Regulamin jest przedstawiany przy przyjęciu oraz ogólnie dostępny. W sześciu przypadkach domy/hostele prowadzone były dla kobiet, w tyłu samo dla mężczyzn oraz w 12 – koedukacyjne. Średnia liczba miejsc wynosi 46. Zauważono dużą rozpiętość: od placówki ośmioosobowej do dwuosobowej. W większości pokoi znajdują się łóżka wolnostojące. W ponad połowie placówek istnieje możliwość dostawy większej liczby miejsc, średnio ośmiu (min. 1, maks. 20) – głównie w okresie zimowym. Jedna na cztery placówki korzysta z dostawek przez cały rok (głównie domy dla rodziny z dziećmi lub samotnych matek). Analiza ujawniła, iż placówki są umiejscowione średnio 233 m od przystanku, przeważnie komunikacji miejskiej (PKS w 8 przypadkach). W 3 placówkach odległość przekracza 2 km. Odległość od centrum najbliższego miasta wynosi średnio 5 przystanków (maks. 20). Średnia wielkość powierzchni całkowitej to 649,5 m², a powierzchni mieszkalnej 443 m² (min. 70, maks. 3100). Placówki dysponują przeważnie pokojami 3-5-osobowymi. Każdy pokój mieszkalny posiada okno, panuje w nim temperatura powyżej 18°C. Budynki są przystosowane dla osób niepełnosprawnych ruchowo jedynie w 20% placówek. Tylko jedna z nich nie spełnia standardów sanepidu. Wszystkie spełniają standard ppoż. Prawie wszystkie placówki dopuszczono do użytkowania. Średni okres działalności wynosi 7 lat. Większość placówki wyposażono w apteczkę (91%), kuchnię do samodzielnego przygotowania posiłków (91%), świetlicę (83%), jadalnię (83%), pomieszczenie do terapii zajęciowej (70%), pomieszczenie do prania i suszenia (70%), palarnię (70%). Powszechny jest dostęp do telefonu (79%). W połowie analizowanych placówek umożliwiono podopiecznym dostęp do komputera i internetu. Również w tyłu zagwarantowano pokój do terapii zajęciowej, a w 9 do rehabilitacji. W 1/3 placówek zorganizowano pokój dla odwiedzających rodzin mieszkańców. W gabinet zabiegowo-pielęgniarski zaopatrzone 5 placówek. Łazienka w pokojach jest tylko w 4 placówkach. Trzy domy/hostele dysponują izolatką dla chorych oraz kaplicą w swoim budynku. Wykazano wysoki procent przyjmowania osób pod wpływem alkoholu (29% analizowanych placówek). W 70% rozeznanych placówek

trzeźwość badana jest alkometrem. Pokoje mieszkalne zaopatrzone są w łóżko, pościel, szafę, stół, i krzesło. W ponad połowie placówek pokoje wyposażone są w telewizory. W 3 na 4 placówki pokoje zamykane są na klucz. Wszędzie zapewnia się stały dostęp do ciepłej wody. Średnio placówki posiadały 4 prysznice/wanny, 5 toalet i 6 umywalk. Podstawowe środki higieny osobistej są zapewniane mieszkańcom w 91% omawianych ośrodków. Możliwość przeprowadzenia zabiegu odwszawiania gwarantuje się w 79% placówek. Wyżywienie prowadzą wszystkie placówki. Posiłki przygotowywane są samodzielnie przez mieszkańców w 20 placówkach, w 6 przez zatrudniony personel, a w 3 dowożone z zewnątrz. Codziennie ciepły posiłek każdemu mieszkańcowi zapewnia 18 (75%) placówek, w 87% placówek istnieje możliwość przechowywania osobistych artykułów żywnościowych. W trakcie analizy zatrudnionego personelu w placówkach zauważono, iż tylko w przypadku opiekunów liczba osób zatrudnionych jest równa liczbie etatów. W dzień jest średnio 2 opiekunów, a w nocy 1. Deficyt etatów pokrywany jest z pracy wolontaryjnej. Średnio pracuje około 4 wolontariuszy w placówce. Zauważono również, iż placówki przeważnie posiadają magazyn odzieży (75%), żywności (70%), pomieszczenie, w którym prowadzone są warsztaty (37%) i magazyn sprzętu AGD/mebli (33%). Na podstawie ankiet wywnioskowano, iż domy/hostele udzielają pomocy w uzyskaniu dowodu osobistego (95%), ustaleniu prawa do emerytury/renty (91%), zasiłku z pomocy społecznej (91%), zatrudnienia (87%), orzeczenia o niepełnosprawności (83%), nawiązaniu kontaktu z rodziną (83%). W 75% placówek można uzyskać pomoc prawną, psychologiczną, medyczną, pielęgniarstwa i terapeutyczną. Jedna na cztery placówki nie pełni roli punktu informacyjnego dla osób bezdomnych. Analiza wykazała, iż 87% placówek przyjmuje osoby bezdomne bez skierowania i tylko 12% wymaga bezpośrednio skierowania z OPS. Wykazano również, iż tylko 15% badanych domów przyjmuje osoby spoza gminy. Placówki deklarują, iż w razie potrzeby osoby niebędące mieszkańcami mogą otrzymać posiłek (62%), odzież (62%) i wykąpać się (41%). Maksymalny czas pobytu w placówce posiadało 20% placówek, średnio wynosił on 11 miesięcy i w 62% placówek był przestrzegany. W 2009 roku każda z 24 ankietowanych placówek udzieliła schronienia średnio 116 osobom.

3.5. Mieszkania wspierane (chronione, kontraktowe, treningowe, readaptacyjne)

Na gruncie polskim istnieje kilka dokumentów zawierających standardy prowadzenia mieszkań chronionych dla osób bezdomnych. Opisują, systematyzują i włączają w katalog usług dla osób bezdomnych tego typu placówki.

W 2005 roku pojawiła się charakterystyka mieszkań chronionych w standardach kieleckich. Można tam przeczytać: „Mieszkanie kontraktowe definiuje się jako samodzielne mieszkanie, przy którym funkcjonuje biuro koordynatora oraz oferowane są usługi dodatkowe np. prowadzenie terapii” (Słowik S., 2005). Ponieważ mieszkanie to stanowi jedną z najwyższych form pomocy z zakresu mieszkalnictwa, kategoria osób, do których kierowana jest ta usługa jest określona w następujący sposób:

(...) mogą to być osoby bezdomne, które przebywały w schroniskach, realizowały indywidualne lub grupowe programy wychodzenia z bezdomności, lub też w indywidualnych, uzasadnionych przypadkach inne osoby bezdomne lub zagrożone bezdomnością (po wcześniejszym rozpoznaniu), oczekujące na przydział lub dążące do uzyskania mieszkania samodzielnego.

Wg autora:

(...) placówka ta ma za zadanie wykształcenie w osobach w nich przebywających umiejętności do samodzielnego życia społecznego i zawodowego. Mieszkanie kontraktowe nie jest formą docelową pobytu dla osób bezdomnych. Mieszkańcy ponoszą koszty utrzymania lokalu z własnych dochodów. Funkcjonowanie opiera się na zasadach ustalonych w regulaminie placówki (Słowik S., 2005).

W publikacji tej znalazły się również informacje dotyczące warunków technicznych, jakie powinny spełniać mieszkania readaptacyjne. Nie ma wymogów, co do położenia placówki. Powinna być jednak dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo, zaś pomieszczenia mieszkalne to samodzielne mieszkanie lub pokój z odpowiednim zapleczem sanitarnym.

W następujących podpunktach standardów kieleckich znajduje się opis kadry, warunki dostępności usługi oraz czasokres i współpracownicy proponowani dla realizacji programu mieszkań chronionych. W propozycji koordynatora placówki autor wskazuje na doświadczenie i wiedzę w rozwiązywaniu problemów społecznych. W dalszej charakterystyce wymieniono organizacje partnerskie, z którymi placówka powinna współpracować, w tym m.in. z „OPS-em i innymi instytucjami zobowiązanymi, z mocy prawa, do świadczenia usług osobom potrzebującym, np. Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, Powiatowym Urzędem Pracy itp.”. W ostatnich propozycjach określono czas przebywania mieszkańca do dwóch lat oraz podsumowano, iż „mieszkanie kontraktowe nie jest formą docelową pobytu dla osób bezdomnych”.

Definicja mieszkań chronionych (Rada Opiekuńcza ds. Osób Bezdomnych przy Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy, 2007) wskazuje jako lokatorów osoby bezdomne, które „są w trakcie nauki lub przywracania umiejętności do samodzielnego życia społecznego i zawodowego”. Zwraca się uwagę na samodzielność klientów oraz wcześniejsze uczestnictwo w programie socjalizacyjno-terapeutycznym. Projekt mazowiecki dzieli mieszkania: „w zależności od przyjętego i realizowanego programu”. Wśród pracowników wymieniono pracownika socjalnego i opiekunów. Rok później zespół zadaniowy pod kierunkiem Julii Wygnańskiej, w wyniku przeprowadzonych badań standardów placówek, tak opisał mieszkania wspierane:

W tym typie usług mieszczą się placówki, które przyjmują osoby przygotowane do powrotu do samodzielnego życia – rokujące trwałe wyjście z bezdomności, które realizują IPWB i gdzie warunki bytowe mają podwyższony standard w porównaniu z innymi typami placówek – istnieje możliwość samodzielnego przygotowywania posiłków, wskaźnik liczby osób na łazienkę i WC jest b. wysoki (Rada Opiekuńcza ds. Osób Bezdomnych przy Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy, 2007).

W 2008 roku w *Standardzie Pomocy Instytucjonalnej* (Szczypior E., Meller A., 2008) różnicuje się standard placówek na optymalny i minimalny (standardy Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności). Autorzy dzielą mieszkalnictwo wspierane na mieszkania treningowe, w ramach których beneficjent powinien być zabezpieczony w obszarze korzystania z budżetu, samoobsługi, poprawnej komunikacji, aktywizacji zawodowej, czas jego pobytu jest konkretnie uściślony – do dwóch lat oraz na mieszkania wspierane, które mogą być mieszkaniami lub pokojami, gdzie beneficjenci

będą wspierani przez pracowników OPS bądź innych instytucji pomocowych. Czas może być dostosowany do potrzeb klienta i możliwości gminy.

Kolejnym dokumentem omawiającym placówki dla osób bezdomnych jest *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009). Tak jak w poprzednich standardach przedstawiono mieszkalnictwo chronione jako samodzielne mieszkanie dla osoby bezdomnej ponoszącej koszty utrzymania lokalu z własnych dochodów. Również i w tych wytycznych kładzie się nacisk na podpisanie kontraktu i monitorowanie w procesie wychodzenia z bezdomności oraz określa się czas pobytu mieszkańca.

Z przedstawionych powyżej materiałów wynika, iż standardy mieszkań chronionych wraz z upływem czasu zostają bardziej szczegółowo opisywane przez kolejne organizacje. Na pewno przyświeca im wspólny cel: godne warunki.

Ankiety dotyczące mieszkań chronionych przeprowadzono na terenie całej Polski. Należy tu wspomnieć, iż w bazie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (www.mpips.gov.pl) nie są ujęte tego rodzaju placówki.

Na terenie naszego kraju można wyróżnić następujący podział klientów zamieszkujących mieszkalnictwo chronione: osoby niepełnosprawne, młodzież opuszczająca domy dziecka i osoby bezdomne. Najwięcej tego typu placówek buduje się dla pierwszej grupy podopiecznych.

Informacje zwrotne uzyskane przez grupę ekspercką ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej na temat tej formy pomocy dotyczą 18 placówek. Prowadzone są przez różne instytucje. W 15 miejscach są to organizacje pozarządowe i w 3 OPS-y. Warunki panujące w placówkach organizacji pozarządowych nie różnią się od tych panujących w samorządowych. Wśród 18 tego typu placówek: 8 nosi nazwę mieszkań chronionych, 4 – treningowych, 3 – readaptacyjnych, po jednym to mieszkania rotacyjne, socjalne i usamodzielniające. Zaznaczyć tu należy, że podobnie jak w placówkach dla osób bezdomnych zbiorowego zakwaterowania, w przypadku ośrodkach mieszkalnictwa wspieranego również dochodzi do niespójności nazwy placówki z jej rzeczywistym charakterem. Oprócz różnic w nazwie wszystkie z nich przyjmują osoby przygotowane do powrotu do samodzielnego życia, rokujące trwale wyjście z bezdomności, które realizują indywidualny program wychodzenia z bezdomności, wywiązują się z kontraktu i posiadają stałe źródło dochodu. Wszystkie 18 placówek działa całodobowo. Każda z nich prowadzi rejestr mieszkańców. Ogół mieszkań ma spisany regulamin, który jest przedstawiany przy przyjęciu i ogólnodostępny. W ponad 80% mieszkańcy mają zagwarantowaną intymność. Połowa mieszkań chronionych jest usytuowana w pobliżu innej placówki dla osób bezdomnych. Są to ośrodki o małej liczbie miejsc, najczęściej przypominają samodzielne lokale. Średnia liczba miejsc to 10. W połowie placówek (10/18) mieszkania są jednoosobowe, pięć z nich jest dwuosobowa, a trzy – więcej niż dwuosobowe. Zagęszczenie różni się od tego w schroniskach lub innych placówkach. W 16 z nich jest min. 5 m² na osobę, zaś w 2 przystosowane są dla potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo i wynoszą min. 10 m² na osobę. Wszystkie lokale posiadają okno oraz zapewniają temperaturę powyżej 18°C. Do najczęstszych sposobów pozyskania lokali można zaliczyć: wynajem (28%), remont, przebudowę budynku lub jego części (28%), budowę budynku (22%), zmianę sposobu użytkowania budynku lub jego części (17%).

W zakresie finansowania pobytu w 40% mieszkań chronionych samodzielne finansowanie przez mieszkańca jest warunkiem jego przyjęcia w struktury placówki.

W 45% mieszkańiec partycypuje w kosztach swojego pobytu z OPS. W tym typie usług mieszczą się placówki, w których warunki bytowe mają podwyższony standard w porównaniu z innymi typami placówek. 100% z nich zapewnia dostęp do ciepłej wody, niemal wszystkie posiadają kuchnie do samodzielnego przygotowywania posiłków. Wskaźnik osób na łazienkę i WC jest bardzo wysoki. W skład wyposażenia łazienek wchodzi zawsze umywalka i WC, a oprócz tego w 11 przypadkach prysznic, w 6 wanna i prysznic, w jednym tylko wanna. Około połowa placówek posiada dostęp do telefonu, komputera i internetu. Taka sama część ma suszarnię i pralnię, wydzieloną palarnię oraz salę terapeutyczną i świetlicę. Większa część ma zamknięte pokoje, mieszkania i budynek na klucz. W 70% rozeznaczonych placówek, lokatorzy mają możliwość samodzielnie je urządzić. Prawie 90% mieszkań chronionych posiada zezwolenie na użytkowanie.

W połowie mieszkań chronionych znajduje się pomieszczenie dla kierownika bądź innych pracowników. Maksymalny czas przebywania mieszkańca określony jest w połowie placówek, z tym że przestrzegany tylko w 4 (22%). Średni czas pobytu w mieszkaniach chronionych to 15 miesięcy. Najczęstszym powodem nieprzestrzegania regulaminowego czasu jest wydłużający się czas oczekiwania na lokal socjalny z zasobów gminy.

W Polsce istnieją trzy formy tworzenia i prowadzenia mieszkań wspieranych prezentowane przez instytucje prowadzące. Najbardziej popularny to nazywanie mieszkaniem jednego piętra budynku z kilkoma pokojami, wspólną kuchnią i korytarzem. Jeden pokój może zajmować jedna bądź dwie osoby, w zależności od metrażu i możliwości finansowych klienta. Przykład ten jest widoczny w mieszkaniach readaptacyjnych TPBA Koło Łódzkie, ul. Trębacka 3. Pod tym adresem znajdują się dwa mieszkania zajmujące dwa piętra budynku. Inny pomysł widoczny w Gdańsku, który wcielił w życie MOPS Gdańsk, to wynajęcie przez instytucję mieszkania kilkupokojowego, umieszczenie w nich matek z dziećmi i wspieranie. Trzecie rozwiązanie to budynek, a w nim kilka mieszkań, każde złożone z pokoju, kuchni, łazienki. Jedno mieszkanie może zajmować w zależności od metrażu jedna lub dwie osoby (TPBA Koło Kielce, Kielce, ul. Żeromskiego 36a).

Podstawowymi formami własności mieszkań wspieranych w Polsce są:

- własność organizacji prowadzącej mieszkania
- wynajem lokalu na wolnym rynku mieszkaniowym
- dzierżawa budynku pod udostępnianie lokali

Instytucje zarządzające nie wiedzą o możliwości skorzystania z dofinansowania na tworzenie mieszkań chronionych z programu wsparcia budownictwa socjalnego lub nie mają takiej możliwości z powodów finansowych (wymagany wkład własny). Tylko w jednym przypadku podmiot prowadzący skorzystał z tej formy dofinansowania.

3.6. Wspólnoty

Analiza dostępnych materiałów (opracowań, publikacji, opisów na stronach internetowych) największych i najbardziej znanych w Polsce domów wspólnotowych prowadzonych przez Fundację Wzajemnej Pomocy „BARKA”, Fundację Domy Wspólnoty „Chleb Życia”, Stowarzyszenie Emaus pozwala na stwierdzenie, że elementami łączącymi wszystkie wspólnoty osób bezdomnych i wykluczonych w Polsce, mogą być te wymienione w publikacji *Nowy Początek Społeczna Gospodarka Rynkowa*:

- życie społeczne we wspólnocie oparte o idee samopomocy
- nie ma podziału na kadre i mieszkańców wspólnot czy uczestników programów
- przygotowywanie starych, zrujnowanych domów na miejsca do życia i pracy dla siebie i dla innych
- utrzymywanie się z własnej pracy (hodowla, uprawy, usługi)
- solidarna pomoc innym w potrzebie
- wzajemne wsparcie i trzeźwość uświadamiana przez niepijących alkoholików (Sadowska B. red., 2009, s. 17)

We wspólnocie udziela się wsparcia osobom samotnym, rodzinom zagrożonym wykluczeniem społecznym, osobom i rodzinom bezdomnym, chorym, niepełnosprawnym, osobom w kryzysie, wymagającym pomocy psychologicznej, terapeutycznej, bliskości drugiej osoby, więzi. Członkom wspólnoty zapewnia się: rozwój osobisty, nawiązanie więzi społecznych, rodzinnych, reintegrację ze społeczeństwem, organizowanie szkoleń, doksztalcanie, tworzenie miejsc pracy, pracę zarobkową, aktywizację członków, mieszkanie do czasu uzyskania samowystarczalności, traktowanie wspólnoty, jako miejsca docelowego, zapewnienie edukacji przez tworzenie funduszy stypendialnych dla młodzieży i dzieci, godne warunki mieszkania zapewniające intymność. Wspólnoty osiągają swoje cele poprzez uczenie: odpowiedzialności za siebie, samowystarczalności poprzez tworzenie miejsc pracy, aktywności poprzez zaangażowanie w różne działania wspólnot, braterstwa, akceptowania członków wspólnoty takimi, jaki są, niezależnie od przekonań i pochodzenia.

Analiza ankiet przeprowadzonych przez grupę ds. Mieszkalnictwa pomocy doraźnej skierowanych do różnych placówek działających na rzecz osób bezdomnych, w tym też do domów prowadzonych przez wspólnoty (3 domy), pozwala określić następujące wnioski. Wspólnoty działają całodobowo, prowadzą rejestr mieszkańców, posiadają spisany regulamin, który jest przedstawiany przy przyjęciu lub ogólnodostępny. Prowadzą placówki o małej liczbie miejsc od 30 do 45 osób. W razie konieczności, zwłaszcza w okresie zimowym, organizują dodatkowe miejsca. Posiadają domy, często na wsiach, gdzie można dotrzeć koleją lub PKS. Warunki mieszkaniowe spełniają standardy sanepidu, ppoż. oraz prawa budowlanego – każde z pokoi mieszkalnych posiada okno, zapewnia temperaturę 18°C. Czas funkcjonowania tych domów to średnio 15 lat.

W każdej wspólnocie zapewnione są warunki do prania, dostęp do telefonu, komputera, internetu. Mają jadalnię, kuchnię do samodzielnego przygotowywania posiłków, świetlicę, wydzielone miejsce do palenia tytoniu, izolatkę i apteczkę. Trzeźwość badana jest najczęściej za pomocą alkometru lub „na wyczucie”. W okresie zimowym interwencyjnie przyjmuje się osoby w stanie wskazującym na spożycie alkoholu. We wszystkich placówkach pokoje wyposażone są w tapczany, łóżka piętrowe (dla dzieci) wraz z pościelą oraz stół, krzesła, szafę do przechowywania odzieży, szafki nocne i telewizor. W niektórych wspólnotach jest jeden telewizor dla wszystkich w celu integrowania mieszkańców. Wszystkie domy zapewniają stały dostęp do ciepłej wody, oferując jednocześnie prysznice, toalety, podstawowe środki higieny osobistej oraz możliwość przeprowadzenia zabiegu odwyszawiania. Domy wspólnotowe posiadają magazyny odzieży, żywności, mebli i sprzętu AGD. Mieszkańcy mają zapewnione całodzienne wyżywienie. Posiłki we wspólnotach przygotowywane są przez członków dla wszystkich. We wspólnotach nie ma kadry – są liderzy odpowiedzialni za grupy, rekrutujący

się z członków wspólnoty, a nie podmiotu prowadzącego. Organizują oni życie we wspólnocie, wprowadzają nowych członków, dbają o urzeczywistnianie ustanowionych zasad większością głosów. Pomoc mieszkańcom udzielana jest w zakresie: uzyskania dowodu osobistego, emerytury bądź renty, orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zasiłku z pomocy społecznej, nawiązaniu kontaktu z rodziną. Organizowana jest praca dla mieszkańców oraz tworzone miejsca pracy promujące, np. samozatrudnienie i wspierające tworzenie spółdzielni socjalnych. Umożliwiane jest korzystanie z pomocy socjalnej, psychologicznej, terapeutycznej, prawnej, medycznej i pielęgniarstwa w zależności od potrzeb grupy czy członka wspólnoty. Domy wspólnotowe pełnią również rolę punktu informacyjnego o dostępnych usługach i pomocy dla osób bezdomnych. Do domu prowadzonego przez wspólnoty może trafić każdy, kto jest w potrzebie, niezależnie od tego czy posiada skierowanie i z jakiej gminy pochodzi. Integrując się z lokalną społecznością, wspierają pomocą doraźną każdego, kto zgłosi się po pomoc w formie wydawania odzieży, wydawania posiłków, kąpeli, mebli, urządzeń AGD. We wspólnotach czas przebywania nie jest określony – dla jednych może być to kilka miesięcy, dla innych całe życie.

Wspólnoty dla osób bezdomnych funkcjonują w Polsce zarówno w obszarze prewencji, interwencji i integracji. W obszarze prewencji m.in. wspierają osoby zagrożone bezdomnością poprzez organizowanie dla nich edukacji (CIS), miejsc pracy, udzielanie pomocy prawnej, psychologicznej, terapeutycznej i rzeczowej. W obszarze interwencji przyjmują osoby bezdomne prosto z ulicy zapewniając im schronienie, wyżywienie, pomoc terapeutyczną, socjalną, uczyć odpowiedzialności i samowystarczalności. W obszarze integracji wprowadzają osobę bezdomną m.in. na rynek pracy, pomagają w uzyskaniu lokalu socjalnego czy innego mieszkania.

3.7. Punkt informacyjno-konsultacyjny

Punkty informacyjne lub konsultacyjne są formą pomocy doraźnej. Mogą działać w obszarze zarówno profilaktyki, interwencji, jak i integracji. Odbiorcami tej usługi mogą być osoby zagrożone bezdomnością, bezdomne i wychodzące z bezdomności. Należy tu wspomnieć, iż w bazie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (ww.mpips.gov.pl) nie są ujęte tego rodzaju placówki. Punkty informacyjno-konsultacyjne działają na podstawie regulaminu. Klienci są obsługiwani bez skierowań i nieodpłatnie. W 2005 roku pojawiła się charakterystyka punktu konsultacyjnego w standardach kieleckich (Słowik S., 2005). Można tam przeczytać, że wymagane jest prowadzenie ewidencji osób korzystających. Opisane są również: preferowana wiedza pracowników, zakres świadczonych usług. W dalszej części autor zwraca uwagę na warunki techniczne – „Lokalizacja ogólnie i łatwo dostępna, w miarę możliwości również bez barier architektonicznych utrudniających wejście i korzystanie z usług osobom niepełnosprawnym.” Opisując pomieszczenia, wskazuje na potrzebę dostępu dla osób niepełnosprawnych. Powinna się składać z kilku pomieszczeń: do prowadzenia rozmów indywidualnych, z poczekalni, biura do prowadzenia dokumentacji, łazienki dla personelu i WC dla klientów. Zakłada się temperaturę +18°C. W sferze dobrze pojętego interesu klientów, punkt powinien ściśle współpracować z instytucjami świadczącymi usługi osobom najbardziej potrzebującym. Wg autora standardów kieleckich regulamin placówki powinien zakładać udzielanie pomocy i informacji w dni robocze, w tym również dyżury popołudniowe.

Analiza ankiet punktów informacyjno-konsultacyjnych dotyczyła 10 placówek. W 6 przypadkach prowadzą je organizacje pozarządowe, w 4 organizacje rządowe. Warunki w placówkach organizacji pozarządowych nie są różne od tych samorządowych. Nasuwają się za to inne wnioski. Tylko jeden z nich funkcjonuje samodzielnie pod taką nazwą. Pozostałe są częścią innych, np.: Centrów Interwencji Kryzysowej, Ośrodków Interwencji Kryzysowej, Centrów Integracji Społecznej lub ośrodków wsparcia. Wszystkie punkty udzielają pomocy psychologicznej, prawnej, socjalnej. Prawie połowa pedagogicznej, zawodowej i dotyczącej uzależnień. W 8 przypadkach punkty udzielają informacji osobom przez telefon i osobiście. W jednym przypadku tylko telefonicznie, w jednym osobiście. Połączenie telefoniczne tylko w 3 placówkach jest bezpłatne. Dni i godziny otwarcia punktów bardzo różnią się od siebie. Pięć placówek odbiera telefony i emaile od klientów całodobowo, trzy tylko w dni powszednie, dwie zaś kilka godzin dziennie. Nieco inaczej rozkłada się praca w kontakcie indywidualnym. Osiem placówek pracuje całodobowo i tylko dwie kilka godzin dziennie. 8/10 punktów posiada spisany regulamin. We wszystkich placówkach tego typu dostępne jest WC, poczekalnia dla klientów, zaś w połowie są wieszaki na wierzchnią odzież klientów. Tylko w dwóch punktach była możliwa opieka dla dzieci. Średnia liczba gabinetów specjalistycznych przypadających na placówkę to 4. Placówki umiejscowione są blisko przystanków środków komunikacji zbiorowej – średnio około 127 m, blisko centrum miasta (średnio około 1,1 przystanku), aż 9/10 punktów przystosowanych jest do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wszystkie spełniają standardy sanepidu, bhp, warunki budowlane i zostały dopuszczone do użytkowania. Placówki mają charakter ponadlokalny, obejmują swym zasięgiem teren całego kraju, klienci są przyjmowani bez skierowań. Miesięczna, średnia liczba porad udzielanych w punkcie to około 72. Specyfikę działalności punktów informacyjno-konsultacyjnych stanowi pomoc ludziom przeżywającym różnorodne problemy. Przykładem może być sytuacja doświadczania przemocy, przestępstwa, problemy rodzinne, kryzys po utracie bliskiej osoby, dylematy religijne i światopoglądowe, problemy wychowawcze, zagrożenie samobójstwem, traumatyczne zdarzenie losowe. Głównym celem placówek jest pomoc w znalezieniu nowych sposobów radzenia sobie z zaistniałą trudną sytuacją, ponadto pomoc w zrozumieniu przyczyn zaistniałego problemu oraz udzielenie akceptacji i wsparcia.

3.8. Jadłodajnia (kuchnia społeczna, stołówka charytatywna)

W grupie placówek proponujących bezdomnym pomoc doraźną jest jadłodajnia. Wg standardów kieleckich (Słowik S., 2005) jadłodajnia, kuchnia społeczna, stołówka charytatywna udziela wsparcia osobom bezdomnym i ubogim, które takiej pomocy potrzebują. W większości przypadków ze stołówek charytatywnych korzysta znaczna część mieszkańców danego rejonu spośród osób zagrożonych bezdomnością. Beneficjenci stołówek to najczęściej klienci pomocy społecznej posiadający skierowania. Jadłodajnie kierując się ideą, aby bez pomocy nie odsyłać głodnych, również wydają posiłki osobom, które takowych skierowań nie posiadają. Funkcjonowanie stołówki charytatywnej i jej zasady określone są w regulaminie placówki.

Z analizy przeprowadzonych ankiet oraz dostępnej dokumentacji wynika, że głównym zadaniem jadłodajni (kuchni społecznej, stołówki charytatywnej) jest zapewnienie gorącego posiłku każdej głodnej osobie. W związku z chęcią zapewnienia posiłku jak największej grupie osób potrzebujących czas otwarcia placówki wynosi kilka

godzin dziennie w godzinach popołudniowych, np. od 14 do 18. Z analizy 20 ankiet przeprowadzonych na terenie Polski wynika, że posiłki przygotowywane są zazwyczaj przez własne kuchnie. Jadłodajnie dla ubogich oferują gorące posiłki, niektóre z nich dodatkowo dysponują suchym prowiantem. Jedna spośród jadłodajni dysponuje również posiłkami dietetycznymi. Posiłki wydawane są każdemu potrzebującemu na podstawie skierowań z OPS, jak i bez skierowań. Kuchnie społeczne wydają posiłki bezpłatnie (14), częściowo płatnie, a w niektórych przypadkach całkowicie odpłatnie (3). Posiłki wydawane są przede wszystkim osobom trzeźwym. Zdarza się jednak, że również osobom będącym pod wpływem alkoholu (4). Osoby bardzo zaniedbane higienicznie obsługiwane są w 13/20 placówek. Jadłodajnie czynne są zazwyczaj przez cały tydzień od poniedziałku do niedzieli (5), w dni powszednie (13) a od poniedziałku do soboty (2). Większość placówek ma spisany regulamin, a 14/20 przygotowuje jadłospis. Średnia ilość miejsc siedzących w placówce wynosi 50, stojących 30. Jadłodajnie umożliwiają korzystanie z toalety (19), ciepłej i zimnej wody (18) oraz szatni lub wieszaków (14). Niektóre umożliwiają również dostęp do telefonu. Średnio z posiłków korzysta około 600 osób dziennie. 11 placówek jest dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo. Jadłodajnie spełniają w 19 przypadkach standardy sanepidu, ppoż., bhp, warunki budowlane, a 14 ma wdrożony system HACCAP. Pozostałe są w trakcie prac umożliwiających wdrożenie systemu. 17 placówek zostało dopuszczonych do użytkowania. Personel jadłodajni to zazwyczaj kierownik, kucharz, pomocnik kucharza, magazynier, intendent. Łączna liczba etatów przeliczeniowych całego personelu placówki zamyka się w dwóch etatach. Osoby bezdomne i ubogie mogą uzyskać informacje w zakresie korzystania z pomocy (wolne miejsca w schroniskach itp.). Z analizy danych wynika, że jadłodajnie najczęściej usytuowane są w centrum miasta.

3.9. Łaźnia

Według standardów kieleckich (Słowik S., 2005) łaźnia jest placówką świadcząca usługi dla wszystkich potrzebujących, najczęściej zagrożonych bezdomnością lub bezdomnych. Zakłada się, iż z tej formy pomocy mogą korzystać osoby trzeźwe, bez skierowań, w szczególności przebywające w ogrzewalniach i noclegowniach oraz zamieszkujące w złych warunkach mieszkaniowych. Funkcjonowanie łaźni oparte jest na zasadach ustalonych w regulaminie placówki. Pomieszczenia łaźni wg standardów kieleckich (Słowik S., 2005) spełniające wymagania ppoż., higieniczne i warunki budowlane to: szatnia, łaźnia, świetlica, pralnia, suszarnia, biuro, magazyn odzieży.

Z analizy dostępnych opracowań wynika, że głównym zadaniem łaźni jest:

- zapewnienie dostępu do ciepłej i zimnej wody
- zapewnienie podstawowych środków higieny osobistej (mydło, szampon, ręczniki jednorazowe, suszarki, środki do dezynfekcji)
- zapewnienie w razie konieczności podstawowej pomocy medycznej poprzez dobrze zaopatrzoną apteczkę
- zapewnienie odzieży dostosowanej do pory roku, szczególnie osobom nie posiadającym dochodu, brudnym, zaniedbanym i bezdomnym
- zapewnienie informacji o możliwościach skorzystania z pomocy społecznej, a w przypadku osób bezdomnych informacje o wolnych miejscach noclegowniach i schroniskach w danej miejscowości

Analiza ankiet przeprowadzonych przez grupę ekspercką ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej w zakresie ustalenia zakresu działania i standardów łaźni funkcjonujących na terenie całej Polski, prowadzonych przez różne podmioty, w tym zarówno samorządy, jak i organizacje pozarządowe, pozwalają wysnuć pewne wnioski. Łaźnie funkcjonują przy innych placówkach wspierających osoby bezdomne. W trakcie wysyłania ankiet do różnych placówek, na podstawie wykazu placówek pomocy doraźnej, trudno było znaleźć samodzielnie funkcjonującą łaźnię. Z analizy ankiet wynika, iż wszystkie badane (11) łaźnie są częścią innej placówki prowadzącej działalność na rzecz osób bezdomnych. Zazwyczaj spełniają wymagania stawiane przez sanepid, przepisy ppoż., natomiast 8 placówek dostępnych jest dla osób niepełnosprawnych ruchowo. W przypadku barier architektonicznych, braku podjazdów i udogodnień osoby niepełnosprawne ruchowo mają utrudnione korzystanie z usług łaźni. W przypadku 7 placówek łaźnia posiada pomieszczenia zapewniające pomoc pielęgniarsko-zabiegową, 2 łaźnie posiadają szatnie czyste (odrębne pomieszczenie, z którego korzysta klient po kąpieli i ewentualnie przebiera się w czystą odzież). Wszystkie z ankietowanych placówek mimo, iż zapewniają usługi higieniczne, wydają również czystą odzież. 10 łaźni zapewnia dostęp do ciepłej i zimnej wody. Korzystanie z usług łaźni gwarantuje zachowanie intymności, mimo że w 9 przypadkach nie posiadają odrębnych pryszniczy dla kobiet i mężczyzn. Każda z badanych placówek zapewnia środki higieny niezbędne do kąpieli, w 10 placówkach osoby mogą skorzystać z zabiegów odswawiających. Istotnym elementem tej formy pomocy doraźnej jest również możliwość pozostania po kąpieli w poczekalni przez określoną ilość czasu. W 9 placówkach można wyprać odzież ręcznie, w 5 w pralkach wirnikowych i w 5 automatycznych. Jednak wysuszenie ubrań możliwe jest tylko w 5 placówkach. W każdej istnieją pomieszczenia biurowe dla pracowników. Średnio zatrudnionych w przeliczeniu na pełen etat jest 1,94 osób. W 10 łaźniach osoby korzystające mogą również liczyć na informacje w zakresie pomocy osobom bezdomnym. Łaźnie czynne są zazwyczaj przez wszystkie robocze dni tygodnia, w przypadku 6 przez cały tydzień łącznie z dniami wolnymi od pracy.

3.10. Punkt wydawania odzieży

Punkty wydawania odzieży są placówkami działającymi w obszarze interwencji. Odbiorcami ich usług są osoby bezdomne, ubogie i zagrożone bezdomnością. Punkty wydawania odzieży funkcjonują niejako obok schodkowego systemu usług na rzecz osób bezdomnych, działając niejednokrotnie przy placówkach typu schronisko czy noclegownia.

Standardy kieleckie (Słowik S., 2005) wprowadzają pojęcie „Punktu Pomocy Bezdomnym” (ośrodek wsparcia doraźnego), który skupiałby w sobie różnego rodzaju usługi doraźne: punkt konsultacyjny, świetlicę dziennego pobytu, kuchnię i stołówkę, pralnię oraz właśnie punkt wydawania odzieży. Zaleca również funkcjonowanie w takim miejscu punktu informacyjnego dla osób bezdomnych. Opisując pomieszczenia punktu wydawania odzieży, autor standardu kieleckiego wskazuje jedynie na konieczność spełnienia wymogów bezpieczeństwa pożarowego. Nie są stawiane żadne wymagania związane z wykształceniem czy uprawnieniami pracowników, zwrócono natomiast uwagę na konieczność posiadania umiejętności nawiązywania dobrego kontaktu z osobami korzystającymi z usługi.

W rozeznaniu przeprowadzonym przez grupę ekspercką opisano 14 punktów wydawania odzieży, prowadzonych przez różne instytucje zarówno samorządowe, jak

i organizacje pozarządowe. Tylko 3 punkty funkcjonują jako samodzielne placówki. Pozostałe są częścią innych, jak na przykład schroniska dla osób bezdomnych. Wszystkie przeanalizowane placówki wydają odzież męską, damską oraz dziecięcą. Każda z nich oferuje odzież wierzchnią, 13 – bieliznę pościelową, koce i kołdry, 12 – bieliznę osobistą, 2 punkty wydają odzież wyłącznie osobom skierowanym z OPS, 12 bez żadnego skierowania. W dwóch odzież mogą otrzymać również osoby nietrzeźwe. 10 punktów otwartych jest kilka razy w tygodniu, 4 – jeden raz w tygodniu. Połowa punktów posiada spisany regulamin. Średnio miesięcznie korzysta z pomocy punktu wydawania odzieży około 95 osób. 12 punktów prowadzi rejestr osób korzystających z pomocy, w 6 istnieje możliwość przebrania się. 12 ośrodków pełni również rolę punktów informacyjnych w zakresie pomocy osobom bezdomnym. Placówki umiejscowione są blisko przystanków środków komunikacji zbiorowej – średnio około 250 metrów, blisko centrum miasta (średnio około 1,5 przystanku). Tylko 6 punktów przystosowanych jest do potrzeb osób niepełnosprawnych. 11 posiada odpowiednie systemy wentylacji. Większość spełnia wymagania dotyczące warunków sanitarnych, bhp oraz bezpieczeństwa pożarowego, w kilku przypadkach brak jest informacji na ten temat. Średnia liczba osób zatrudnionych w punktach wydawania odzieży wynosi 0,57 w przeliczeniu na pełne etaty. Instytucje i organizacje prowadzące większe placówki, jak na przykład schroniska i noclegownie, posiadają punkty wydawania odzieży niejako przy okazji funkcjonowania placówek podstawowych. Samodzielnie punkty istnieją dzięki małym organizacjom prowadzącym często również inne formy wsparcia dla osób bezdomnych i ubogich. Wydaje się, że istnieje duża dowolność w organizacji tego typu pomocy. Jednocześnie daje ona możliwość działania przy ponoszeniu przez organizacje macierzyste minimalnych kosztów.

3.11. Punkty wydawania żywności

Zadaniem punktów wydawania żywności jest zmniejszanie obszarów niedożywienia, wspierania ubogich rodzin, samotnych, osób niepełnosprawnych i bezdomnych pomocą żywnościową oraz przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności.

Wg standardów kieleckich (Słowik S., 2005) z punktów wydawania żywności korzystają osoby ubogie bez skierowań. Skierowania z ośrodków pomocy społecznej wymaga się w przypadku wydawania żywności z programu PEAD – Europejski Program Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

Z analizy ankiet przeprowadzonych na terenie Polski wynika, że placówki wydają żywność na podstawie skierowania z OPS. W niektórych wypadkach z pomocy mogą skorzystać również osoby potrzebujące i nieposiadające skierowań. Zdarza się, że żywność może otrzymać także osoba będąca pod wpływem alkoholu. W większości placówek istnieje regulamin, który określa zasady jej funkcjonowania. Placówki prowadzą rejestr wydawania żywności. Umiejscowione są w pobliżu przystanków autobusowych. Niektóre dostosowane są do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo. Większość z nich spełniała standardy sanepid, ppoż., bhp. Głównym pomieszczeniem punktu wydawania żywności są magazyny wyposażone w regały, lodówki i zamrażarki. W punktach wydawania żywności zatrudnione są średnio 2 osoby, w wymiarze 1,3 etatu, dodatkowo ich praca wspierana jest przez wolontariuszy. Pracownicy mogą udzielić informacji zgłaszającym się osobom o możliwościach uzyskania pomocy prawnej, terapeutycznej, finansowej na terenie danej gminy. Z pomocy punktów wydawania żywności korzysta średnio 850 osób rocznie. Punkty pozyskują żywność poprzez:

- zakup z własnych środków
- z zorganizowanych zbiórek żywności
- z datków indywidualnych
- z banków żywności
- z programów PEAD

Zebrany towar wydają bezpłatnie osobom potrzebującym, a w przypadku banków żywności zebraną żywność wydają organizacjom charytatywnym zajmującym się bezpośrednio dożywianiem. W poszczególnych placówkach zasady korzystania określone są w regulaminie. Osoby zagrożone bezdomnością i bezdomne korzystają również z gorących posiłków przygotowywanych przez organizacje pozarządowe, związki wyznaniowe i kościoły oraz inne organizacje, również subkulturowe, wydawanych w centrach dużych miast, na dworcach i innych miejscach (Warszawa, Poznań, Wrocław, Gdańsk itp.). Organizacje te dbają, aby każdy głodny otrzymał darmowy posiłek, dowożą i dostarczają posiłek osobom, które żyją w miejscach publicznych i nie są w stanie dotrzeć do istniejących placówek, zwłaszcza w okresie zimowym. Niektóre organizacje rozdają ciepłe, wegetariańskie posiłki osobom ubogim i bezdomnym w ramach społecznych inicjatyw np.: *Jedzenie Zamiast Bomb*, którym towarzyszą przekazy antyrządowe i antywojenne, promują ideę, aby władza nie wydawała pieniędzy na niepotrzebne zbrojenia, ponieważ wielu ludzi umiera z głodu.

3.12. Świetlica dziennego pobytu

Informacje o tego rodzaju placówkach (świetlicach dla osób bezdomnych) nie są zbierane przez MPiPS, dlatego trudno jest określić ich dokładną liczbę na terenie naszego kraju. Zbierając informacje o placówkach przeznaczonych dla osób bezdomnych w fazie diagnozy udało się dotrzeć do zaledwie kilku świetlic w Polsce. Fakt ten każe przypuszczać z dużym prawdopodobieństwem, iż nie jest to powszechna forma pomocy. Rekomendacje do tworzenia i funkcjonowania świetlic dziennego pobytu znajdziemy w standardach kieleckich (Słowik S., 2005). W opracowaniu tym świetlica jest wymieniana, jako część punktu pomocy bezdomnym, który jest ośrodkiem wsparcia doraźnego. Warunki techniczne określające funkcjonowanie tego rodzaju placówki proponują, aby była ona wyposażona w krzesła i stoły, w ilości dostosowanej do wielkości pomieszczenia i przebywających w niej osób. W świetlicy mogą znajdować się miejsca wydzielone do czytania prasy i książek, a w przypadku braku osobnego pomieszczenia jej funkcję może pełnić stołówka. Funkcjonujące świetlice dla osób bezdomnych działają najczęściej jako uzupełnienie oferty świadczonej osobom bezdomnym przez ogrzewalnie i noclegownie, które są zamykane w ciągu dnia. Osoby korzystające z tej formy pomocy często nie potrafią zagospodarować swojego czasu w ciągu dnia, dlatego oferta świetlicy jest dla nich szczególnie potrzebna. Są to najczęściej placówki łatwego dostępu, których oferta w porównaniu do ogrzewalni jest wzbogacona o inne elementy pomocy doraźnej, np. konsultacje specjalistyczne, wydawania posiłków czy odzieży itp. Bardzo rzadko są to placówki funkcjonujące samodzielnie w oderwaniu od tych dla osób bezdomnych.

4. Finansowanie i kontraktowanie usług

Udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, zgodnie z art. 17 Ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku, stanowi zadanie własne o charakterze obowiązkowym gminy, przy czym właściwość miejscową ustala się na podstawie stałego zameldowania lub, w wypadku jego braku, ostatniego zameldowania na pobyt stały. Na gminach więc spoczywa obowiązek finansowania usług w tym zakresie. Nie ma jednego uniwersalnego sposobu finansowania schronienia dla osób bezdomnym. Część gmin samodzielnie prowadzi placówki dla osób bezdomnych, w których zapewnia schronienie „swoim” klientom, jednak w większości wypadków finansuje miejsca w placówkach lub całe placówki prowadzone przez organizacje pozarządowe, wyspecjalizowane w zakresie pomocy osobom bez dachu nad głową. Małe gminy, w których problem bezdomności jest niewielki, działają najczęściej metodą „tu i teraz” – w sytuacji, kiedy pojawia się potrzeba zapewnienia schronienia osobie tego pozbawionej, poszukuje wolnego miejsca w placówkach działających na jej terenie lub w bezpośrednim sąsiedztwie. Należy zaznaczyć w tym miejscu, że w takim przypadku najważniejszym kryterium wyboru jest w wielu wypadkach cena, rzadziej natomiast jakość oferowanej usługi. Współpraca w tego typu sytuacjach sporadycznie opiera się na podpisaniu umowy pomiędzy Ośrodkiem Pomocy Społecznej a instytucją czy organizacją prowadzącą placówkę. Tego typu rozwiązania są najgorszym sposobem wywiązywania się przez gminę ze swoich zadań. Brak współpracy oraz często niski standard usługi nie sprzyja w żaden sposób działaniom na rzecz poprawy sytuacji osoby bezdomnej. Kolejnym rozwiązaniem, które udało się zaobserwować w czasie prac nad diagnozą systemu pomocy dla osób bezdomnych, jest podpisywanie przez gminy umów z jedną lub kilkoma placówkami dla osób bezdomnych. Zapewniają sobie w ten sposób pewnego rodzaju gotowość ośrodków do przyjęcia własnych klientów, nie ponoszą jednak ze tę gotowość żadnych kosztów. W związku z tym mają bardzo ograniczony wpływ na jakość usługi oferowanej przez daną placówkę, natomiast organizacja prowadząca placówkę nie jest w stanie planować swojego budżetu w oparciu o zawartą z daną gminą umowę. Nieznana jest przybliżona liczba osób z danej gminy przebywająca w danej placówce w określonym czasie, a co za tym idzie kwota jaka zostanie za taką usługę przekazana organizacji. Problemem wynikającym z zastosowania obu zaprezentowanych powyżej sposobów jest niska skuteczność w rozwiązywaniu sytuacji osób doświadczających bezdomności, wynikających z ograniczeń, jakie ma placówka do podnoszenia standardów oferowanych przez siebie usług, spowodowana brakiem stałego finansowania, co uniemożliwia planowanie jakiegokolwiek rozwoju.

Innymi rozwiązaniami stosowanymi w naszym kraju, zwłaszcza przez większe gminy, jest ogłaszanie otwartych konkursów na zapewnienie schronienia i posiłku osobom tego pozbawionym. Tego rodzaju ogłoszenie zawiera liczbę miejsc, jakiej potrzebuje gmina oraz najczęściej minimalne wymagania odnoszące się jakości tej usługi. W regionach, w których opracowane zostały standardy usług skierowanych do osób bezdomnych, minimalne wymagania wskazywane są na podstawie zapisów zawartych w treści tych dokumentów. Po wyłonieniu zwycięzców takiego konkursu gmina zawiera umowę z odpowiednimi podmiotami, które deklarują zapewnienie zamawianej usługi na określonym poziomie, natomiast gmina zobowiązuje się do przekazania środków finansowych za wykonanie usługi zgodnie z określonymi warunkami. W tym miejscu

ponownie pojawiają się dwa alternatywne rozwiązania. Zgodnie z pierwszym z nich, gmina przekazuje określoną kwotę pieniędzy w całości lub w transzach, natomiast podmiot realizujący zadanie zobowiązuje się do przyjęcia każdej osoby skierowanej do jego placówki, przy czym nie odbywa się to na mocy decyzji administracyjnej. Z jednej strony jest to rozwiązanie korzystne dla placówki, która tym samym ma zapewnione środki na swoje funkcjonowanie, z drugiej jednak strony zobowiązuje się do przyjmowania osób także w sytuacji, w której nie posiada już wolnych miejsc. Tym samym naraża się na konieczność obniżania standardu usług poprzez zwiększanie liczby miejsc (dostawki na korytarzach, łózka piętrowe itp.). Rozwiązanie wydawać by się mogło korzystne dla gminy, ale tak naprawdę jest korzystne wyłącznie w aspekcie finansowym i to wąsko rozumianym. Innym znacznie bardziej przejrzystym rozwiązaniem jest gotowość placówki do zapewnienia ściśle określonej ilości miejsc dla klientów gminy, natomiast środki finansowe są przekazywane wyłącznie za miejsca wykorzystane przez osoby, które zostały skierowane do placówki na mocy decyzji administracyjnej. Rozwiązanie mimo 100% przejrzystości zawiera bardzo niekorzystny dla organizacji prowadzącej placówkę element, tj. nieznaną ostateczną wysokość środków finansowych przekazaną organizacji w okresie, na który zawarta została umowa. Gmina natomiast, w wypadku zwiększenia się potrzeb ilościowych na dany rodzaj usługi, musi po pierwsze wygospodarować na ten cel dodatkowe środki, a po drugie nie ma gwarancji, że placówka zapewni schronienie osobom poza liczbą zapisaną w pierwotnej umowie. Jak widać w powyższych rozważaniach, każde z rozwiązań zawiera elementy niekorzystne dla każdej ze stron, dlatego zasadne wydawałoby się określenie jednego obowiązującego standardu finansowania przynajmniej dla gmin o bardzo podobnej specyfice, która będzie umożliwiała wprowadzenie takiego standardu w życie. Rozwiązaniem, które eliminowałoby negatywy wymienione powyżej, mogłoby być ostatnie z opisywanych rozwiązań z uwzględnieniem kilku zmian. Przekazywane organizacji przez gminę środki finansowe musiałyby w swojej części zawierać tak zwane koszty stałe funkcjonowania placówki, niezależnie od liczby mieszkańców przebywających aktualnie w placówce, natomiast pozostałe koszty rozliczane byłyby adekwatnie do liczby osób rzeczywiście korzystających z danej usługi. Przy właściwym oszacowaniu potrzeb gminy rozwiązanie to nie byłoby droższe od stosowanych dotychczas, natomiast pozwoliłoby na dużą elastyczność w odniesieniu do możliwości placówki i potrzeb gminy.

5. Polskie i zagraniczne modele pracy z osobami bezdomnymi oferowane w placówkach

5.1. Model hierarchizacji

Podręcznik *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach* pod redakcją A. Dębskiej-Cenian i P. Olecha (2008) proponuje podział placówek oraz ich hierarchizację i standaryzację świadczonych usług osobom bezdomnym. Autorzy podręcznika twierdzą, iż takie działania mogą zapobiec uzależnieniu klientów od udzielanej im pomocy.

Specjalizacja i hierarchizacja placówek umożliwia dopasowanie pomocy świadczonej przez instytucje oraz dostosowanie do potrzeb osób wymagających pomocy. Istnieje możliwość motywowania osób do samodzielności poprzez umożliwienie im zamieszkania w mieszkaniach treningowych, gdzie odpowiedzialność za swoje życie (płacenie

rachunków, zdobycie pieniędzy na żywność) jest wyższa niż w innych placówkach. Motywacja taka nie pojawia się w placówkach typu schronisko, dom lub hostel, w których odpowiedzialność za podstawowe decyzje pozostaje w rękach placówki. Oparcie pomocy o system hierarchiczny, według A. Dębskiej-Cenian, P. Olecha (2008), umożliwi kierowanie osób bezdomnych do placówek adekwatnie do ich możliwości i potrzeb. Stworzenie hierarchii placówek pomocowych ma umożliwić aktywizację osób bezdomnych, docelowo wyprowadzić je z bezdomności. Porównując modele hierarchizacji placówek zapewniających schronienie opisane w standardach kieleckich, warszawskich i pomorskich wyróżnia się następujące elementy:

Tabela nr 1. Zestawienie modeli hierarchizacji placówek

	CARITAS	PFWB	RADA OPIEKUŃCZA
1	Ogrzewalnia	Ogrzewalnia	Noclegownia niskoprogowa
2	Noclegownia	Noclegownia	Noclegownia
3	Schronisko I stopnia	Schronisko	Schronisko
	Schronisko II stopnia		
4	Hostel – dom opieki	Dom dla bezdomnych	Dom pobytu czasowego
			Dom pobytu długoterminowego
5	Mieszkania kontraktowe (readaptacyjne, chronione)	Mieszkalnictwo wspierane	Mieszkania przejściowe

Źródło: opracowanie własne.

Placówki na dwóch pierwszych poziomach mają charakter interwencyjny, natomiast kolejne stopnie swoją ofertę kierują do osób aktywnych, zmotywowanych i gotowych do zmian w kierunku wyjścia z bezdomności. Wymienione powyżej składowe modelów hierarchizacji w poszczególnych dokumentach uzupełniane są o elementy pomocy doraźnej, takie jak jadłodajnie, punkty wydawania odzieży, łaźnie i pralnie, punkty konsultacyjne (informacyjne), punkty medyczne, kluby i centra aktywizacyjne oraz świetlice dziennego pobytu. Powyższe placówki wspierane są poprzez łaźnie, jadłodajnie, pralnie, punkty wydawania odzieży, placówki pobytu dziennego – poszerzające zakres udzielanego wsparcia.

Decyzja o umieszczeniu osoby bezdomnej w odpowiedniej placówce powinna być poprzedzona gruntowną diagnozą określającą zasoby, możliwości, deficyty i bariery danej osoby. Wskazane jest dynamiczne przechodzenie między poszczególnymi poziomami placówek w zależności od potrzeb. Warto jest tutaj wspomnieć, iż powyższa hierarchizacja jest uzasadniona w przypadku osób samotnych mężczyzn/kobiet. Nie wskazane jest stosowanie powyższej metody w przypadku kobiet z dziećmi/rodzin – powinni oni być umieszczani w mieszkaniach chronionych/specjalnych placówkach.

5.2. Model wspólnotowy

Model wspólnotowy to model pracy z osobami bezdomnymi, który może być realizowany w różnego rodzaju placówkach takich jak: mieszkanie, dom czy osiedle. Jest miejscem życia i pracy, służącym odbudowie godności człowieka bezdomnego, samotnego, ubogiego, niepełnosprawnego, kobiet, mężczyzn i dzieci w różnym wieku. Członkowie Wspólnoty realizują wspólne cele i wspólne zadania, służące rozwojowi

osoby ludzkiej, dbają o wspólne dobro, kierując się określonymi wartościami i zasadami (np. chrześcijańskimi) takimi jak: praca na rzecz wspólnoty, solidaryzm i pomoc innym w potrzebie, utrzymanie trzeźwości, współpraca z lokalną społecznością, edukacja ustawiczna itp. Wspólnota prowadzi dom, który zapewnia pobyt tymczasowy lub stały, zależnie od potrzeb i możliwości do samodzielnego funkcjonowania. Rozwój dokonuje się poprzez edukację, integrację i pracę w formie prowadzenia gospodarstw rolnych, spółdzielni socjalnych, warsztatów pracy itp.

5.3. Continuum of care

Jest modelem stosowanym w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Jego podstawą jest funkcjonowanie przedstawionych poniżej elementów:

- identyfikacja potrzeb osób bądź rodzin w kontekście mieszkaniowym oraz niezbędnych usług poprzez otreach – pracę streetworkerów
- placówki interwencyjne stanowiące alternatywę dla życia na ulicy
- mieszkalnictwo przejściowe ze wsparciem polegającym na nabywaniu umiejętności niezbędnych do samodzielnego życia
- mieszkalnictwo stałe oraz mieszkalnictwo wspierane

Osoba bezdomna na każdym etapie – czy to placówek interwencyjnych, czy mieszkalnictwa przejściowego – może skorzystać ze specjalistycznego wsparcia. Założeniem jest, aby elementem modelu było zapobieganie bezdomności osób i rodzin, jednakże jak czytamy w *Encyclopedia of Homelessness* (Levinson D. red., 2004) ten element sprawnie funkcjonuje w niewielu społecznościach lokalnych, a agencje rządowe nie dysponują odpowiednimi narzędziami, aby móc skutecznie zapobiegać bezdomności. Element *outreach* dedykowany jest do osób, dla których niedostępne są inne formy pomocy – czy to z powodu nadużywania przez nie środków psychoaktywnych lub też przez brak zaufania tych osób do instytucjonalnej pomocy. Placówki interwencyjne (*emergency shelters*) są dla wielu osób punktem wejścia w instytucjonalny system wsparcia dla osób bezdomnych. Zakładany czas pobytu w takiej placówce to 90 dni, jednak osoby bezdomne często przebywają w nich latami. Placówki często świadczą usługi na rzecz konkretnych grup, na przykład weteranów, ofiar przemocy domowej czy osób uzależnionych. Mieszkalnictwo przejściowe dedykowane jest dla osób bądź rodzin, które muszą przejść konkretne treningi bądź terapie, aby móc powrócić do stałego mieszkania. Maksymalny okres przebywania to 24 miesiące. Wiele społeczności wskazuje ten etap pracy ko kluczowy dla ich pomocy skierowanej do osób bezdomnych. Mieszkalnictwo wspierane kierowane jest również dla osób bezdomnych uzależnionych od środków psychoaktywnych lub na przykład chorych na AIDS. Mieszkania takie funkcjonują, jako dedykowane wyłącznie dla osób bezdomnych lub takie, w których około 70-80% mieszkańców nie doświadcza problemu bezdomności. Usługi wspierające oferowane są przez organizację prowadzącą mieszkania lub przez zewnętrzną organizację współpracującą. Mieszkalnictwo stałe skierowane jest o osób ubogich, częściowo do tych, które przeszły przez ścieżkę wsparcia dedykowaną dla osób bezdomnych przedstawioną powyżej. Jest kluczowym elementem prowadzącym do rozwiązania problemu bezdomności w przedstawianym modelu. Osoby bezdomne mogą korzystać z całego systemu wsparcia przechodząc przez kolejne stopnie placówek, bądź wejść w system pomocy w dowolnym miejscu zgodnym z indywidualnymi potrzebami.

5.4. Housing first

Opracowano na podstawie *Encyklopedia of Homelessness* (Levinson D. red., 2004).

Amerykański program dla bezdomnych nadużywających substancji psychoaktywnych, w którym proces terapeutyczny poprzedzany jest stabilizacją lokalową. Pomaga wielu z nich wyjść z bezdomności i umożliwia pracę nad motywacją do realizowania kolejnych celów.

Koncepcja opracowana została przez organizację Pathways to Housing, założoną w 1992 roku. Projekt Housing First Model polega na zapewnieniu bezdomnym w pierwszej kolejności mieszkania, następnie opieki zdrowotnej, edukacji i zatrudnienia. Program opiera się na założeniu, że prawo do mieszkania jest podstawowym prawem człowieka. Nie jest konieczne spełnienie żadnych warunków wstępnych. Program kierowano do osób niepełnosprawnych psychicznie, uzależnionych, recydywistów lub sprawców przemocy. Etos, który prowadzi „Droga do housing”, opiera się na dwóch istotnych przekonaniach. Pierwsze to takie, że mieszkanie jest podstawowym prawem wszystkich ludzi oraz o to, że prawo do niego i leczenie to dwie odrębne kwestie z różnymi kryteriami działania i oceny. W ten sposób posiadanie dachu nad głową nie jest połączone ze zgodą na leczenie. Osoby, które są czynnie uzależnione nie są wykluczone z prawa posiadania lokalu. Te osoby, które posiadają lokal, podczas nawrotu choroby nie są poddawane eksmisji ani przesiedleniu do placówki nadzorowanej. Drugie przekonanie to takie, że gotowość do zmian zależy od klienta i jest procesem ciągłym.

Ta praktyka mieszkaniowa łączy w sobie idee, które są popierane zarówno przez realizatorów jak i klientów:

- rehabilitacja psychiatryczna i motywujące spotkania, które łatwo nadają znaczenie kierowaniu się decyzjami klienta
- propozycja życia bez dyktowania celów do osiągnięcia takich jak trzeźwość
- integracja społeczna, oparta na przeświadczeniu, że mieszkanie w rozproszeniu minimalizuje napiętnowanie i etykietowanie
- wzmacnianie klientów umiejących odpowiednio reprezentować swoje interesy
- wiara, że chorzy psychicznie mogą całkowicie wyzdrowieć

Filozofia najpierw mieszkanie po raz pierwszy realizowana była w modelu zwanym mieszkaniem chronionym. Były to niezależne mieszkania, w przystępnej cenie, bezpieczne i trwałe. Podczas, gdy w innych programach lokatorzy zostają usunięci, gdy nie dostosują się do panujących tam reguł, tu mogą stracić swoje mieszkanie wyłącznie z powodów, z jakich może to spotkać każdego lokatora: niepłacenie czynszu, zakłócanie spokoju sąsiadom lub naruszanie innych standardowych zasad współżycia społecznego. Zasady wynajmu, które stosuje się w programie są takie same, jak w normalnym życiu.

Housing first jest metodą zapewniającą mieszkania ludziom bezdomnym z chorobami psychicznymi oraz uzależnionym. Oferta mieszkaniowa bez konieczności podejmowania leczenia jest praktycznym przejawem etycznego traktowania ludzi. Program najpierw mieszkanie szanuje wiedzę lokatorów, co do ich własnych potrzeb oraz wyboru leczenia. Oferta pokazuje zaufanie oparte na doświadczeniu i dowodach, iż klienci mają zdolność odzyskania życia niepodległego, prawego i godnego.

6. Analiza zasobów i deficytów

6.1. Zasoby

Niewątpliwie ważnym zasobem zdiagnozowanego stanu mieszkalnictwa i pomocy instytucjonalnej dla osób bezdomnych jest wprowadzanie zapisów prawnych na poziomie europejskim. Zobowiąże to władze państwowe do stworzenia określonych warunków sprzyjających wychodzeniu z bezdomności (tworzenie strategii krajowych, likwidacja bezdomności ulicznej). Funkcjonowanie też kilka dokumentów opisanych w treści niniejszego raportu, które określając standardy usług realizowanych w placówkach dla osób bezdomnych oraz ich wdrażanie i doświadczenia z tego płynące.

Coraz powszechniej obserwuje się również gotowość do zawiązywania koalicji instytucji działających na rzecz osób bezdomnych. Coraz powszechniejsza jest też profesjonalizacja pomocy oferowanej osobom bezdomnym (diagnozowanie, profilaktyka, badania). Udzielana jest darmowa pomoc socjalna, prawna, psychologiczna, medyczna, informacja o możliwości uzyskania innych form pomocy. Personel merytoryczny stanowi coraz częściej osoby wykształcone kierunkowo. Placówki są modernizowane, przez co podnosi się standard oferowanych usług. Zwraca się uwagę na edukację osób bezdomnych. Osoby te kierowane są do udziału w projektach w celu uzyskania pracy lub nabycia nowych umiejętności.

Znaczna liczba organizacji pozarządowych zainteresowanych jest prowadzeniem działań pomocowych skierowanych do grupy osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w zakresie prewencji, interwencji oraz integracji. Należy tu także zwrócić uwagę na elastyczność prowadzonych działań – oferta dedykowana do różnych osób, np.: rodzin z dziećmi, osób starszych, w zależności od potrzeb występujących na danym terenie.

Potencjałem jest też doświadczenie w prowadzeniu schronisk dla osób bezdomnych – średni okres funkcjonowania placówek to 9,5 roku.

Powstające mieszkania wspierane spełniają odpowiednie normy dla mieszkań socjalnych określonych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego prezentując podwyższony standard lokalowy w porównaniu z innymi typami placówek. Do mieszkań wspieranych przyjmuje się osoby przygotowane do powrotu do samodzielnego życia – rokujące trwałe wyjście z bezdomności (np. po wcześniejszym uczestnictwie w programie socjalizacyjno-terapeutycznym), które wcześniej złożyły wniosek o przydział mieszkania komunalnego. Prowadzone są działania integrujące ze środowiskiem lokalnym, podnoszące poziom aktywności i umiejętności osób bezdomnych, wydatnie wpływając na liczbę osób faktycznie wychodzących z sytuacji bezdomności.

Ponadto hierarchizacja placówek umożliwi osobom bezdomnym realizującym program wychodzenia z bezdomności zapewnienie godnych warunków życia, np. w mieszkaniach wspieranych.

Ważnym zasobem jest również funkcjonowanie wspólnot, które zapewniają schronienie i spełniają funkcje domu angażując mieszkańców, członków wspólnoty do współodpowiedzialności za dom i życie w domu, angażują ich też w życie, pobudzają aktywność zawodową i społeczną, przyczyniają się do ich rozwoju oraz rozwoju całej wspólnoty.

6.2. Deficyty

Grupa do spraw mieszkalnictwa i pomocy doraźnej na podstawie analizy dostępnych materiałów oraz przeprowadzanych badań ankietowych, wśród deficytów w zakresie integracji zaobserwowała, iż czas pobytu mieszkańców w placówkach, w wielu przypadkach przekracza konieczny do reintegracji społecznej osoby bezdomnej. Dzieje się tak m.in. z powodu braku możliwości uzyskania z zasobów gminy mieszkania socjalnego lub komunalnego. Rzadko również istnieje możliwość uzyskania przez osobę bezdomną lokalu w ramach budownictwa społecznego. Rynek mieszkań jest ubogi w lokale socjalne, komunalne, społeczne, ponieważ tego typu mieszkania znajdują się jedynie w zasobach gmin i stanowią one, wg GUS, około 9% wszystkich mieszkań, a mieszkania socjalne stanowią od 2 do 2,5% składu mieszkań. W Gdańsku na 27 700 mieszkań komunalnych, tylko 402 to mieszkania socjalne, w Poznaniu na 16 200 lokali komunalnych, tylko 307 to lokale socjalne (Olech P., 2010a.). Ponadto gminy prowadząc prywatyzację mieszkań komunalnych, pozbywają się zasobów, które mogłyby być mieszkaniami tanimi i dostępnymi dla osób ubogich i bezdomnych. Mieszkania w zasobach gmin są również lokalami wymagającymi remontów i tzw. substandardowymi, ze względu na ich stan techniczny i przeludnienie, nie spełniają standardów budowlanych wynikających z obowiązujących przepisów. Uzyskanie mieszkania w TBS (Towarzystwo Budownictwa Społecznego) uwarunkowane jest dokonaniem wpłaty wkładu stanowiącego jakąś część wartości mieszkania, a koszt eksploatacji mieszkania w TBS jest wysoki. W konsekwencji powoduje to, że mieszkanie w TBS jest również niedostępne dla osób bezdomnych i ubogich. Wynajem lokalu na rynku mieszkaniowym jest także mało osiągalny dla osób bezdomnych, ponieważ jako naznaczone bezdomnością, nie wzbudzają zaufania. Wynajęcie mieszkania w odpowiedniej cenie, jak i miejscu jest dla nich trudne i mało osiągalne. Obserwuje się także, że niski współczynnik dostępności mieszkań dla osób ubogich i bezdomnych związany jest z kosztami zakupu mieszkania, zmniejszaniem z roku na rok liczby mieszkań budowanych przez Spółdzielnie Mieszkaniowe lub gminy, ograniczeniem taniej oferty mieszkaniowej dla grup o niższych dochodach i poniżej średniej krajowej oraz wysokimi kosztami mieszkaniowymi, które średnio na 1 osobę wynoszą 690 zł. Osoby bezdomne i zagrożone bezdomnością nie mają szansy, przy swych dochodach, skorzystać z prawa do mieszkania i godnych warunków życia. Łatwiej im znaleźć schronienie w placówkach przeznaczonych dla osób bezdomnych, które jednak wydają się droższe, w zakresie kosztów finansowych, dla budżetu gmin, jak i kosztów społecznych oraz psychicznych, niż utrzymywanie człowieka w jego środowisku.

W zakresie prewencji obserwuje się, że brak jest formalnych porozumień, wypracowanych systemów pracy między instytucjami i organizacjami realizującymi politykę mieszkaniową i społeczną, umożliwiającą wczesną diagnozę osób narażonych na wykluczenie społeczne oraz objęcie odpowiednim wsparciem umożliwiającym, np.: edukację z zakresu identyfikacji problemu zadłużenia, sposobów jego rozwiązania, podjęcia działań umożliwiających oddłużanie, zawarcie porozumień między zadłużonymi, a właścicielami zasobów lokalowych, wsparcia działań mających wpływ na utrzymanie zatrudnienia czy pozyskanie nowego i przeciwdziałanie zagrożeniu bezdomnością osób korzystających z pomocy instytucjonalnej (domy dziecka, zakłady karne, szpitale psychiatryczne, itp.) (Olech P., 2010b). W Polsce brak również społecznej odpowiedzialności za tworzenie mieszkań dla uboższych, takiej jak w wielu krajach europejskich, gdzie

istnieje obowiązek inwestowania przez prywatnych deweloperów w mieszkania społeczne. Jednocześnie prawo budowlane nakazuje szerokie inwestycje w zakresie infrastruktury.

Analiza polskiego rynku placówek dla osób bezdomnych wykazuje, że potrzeby na tym polu są duże i niezaspokojone. Zauważalna jest niedostateczna ilość miejsc w placówkach dla osób bezdomnych lub też niedostateczna ilość miejsc zakontraktowanych przez gminy. Problem ten widoczny jest szczególnie w okresie zimowym. Może to być spowodowane nieznaną skalą problemu na danym terenie. Funkcjonujące placówki przyjmują osoby ponad zakładany stan, obniżając tym samym jakość świadczonej dotychczas usługi dla wszystkich mieszkańców. Zauważalna jest mała ilość ogrzewalni funkcjonujących w Polsce (16), które jako placówki łatwego dostępu często stają się pierwszym krokiem dla osoby bezdomnej do zmiany własnego stylu życia. W 9 województwach nie ma ich w ogóle. Brakuje ujednoczonego nazewnictwa placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym. W związku z tym często ich nazwy nie świadczą o rzeczywistym profilu. Nie ma jednolitych i obowiązujących standardów usług świadczonych przez placówki dla osób bezdomnych. Sytuacja ta powoduje bardzo dużą rozpiętość w jakości takiej usługi w poszczególnych typach placówek. Różnorodność w nazewnictwie placówek dla osób bezdomnych spowodowana jest przez lukę w przepisach. Najczęstszą przyczyną zarejestrowania placówki pod daną nazwą jest udział w konkursie lub projekcie, w którym pieniądze są przeznaczone właśnie na tak nazwaną placówkę.

Prowadząc badania dotyczące interwencji zimowej w kontekście zapobiegania zamarznięciom osób bezdomnych, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Wrocławskie (Wilczek J., 2008) wskazuje na brak w Polsce takich placówek jak noclegownia niskoprogowa, również dla osób pod wpływem alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych.

Dużym problemem jest funkcjonowanie placówek przeznaczonych dla zbyt dużej liczby osób. Trudno mówić o jakiegokolwiek pracy z osobami bezdomnymi w placówce zamieszkałej przez 100 i więcej osób, podczas gdy dyżury pełnione są przez 1 osobę. Nie są w stanie również sprostać wymaganiom przepisów regulujących powierzchnię mieszkalną przeznaczoną do korzystania przez określoną liczbę osób czy liczbę sanitariatów. Szczególnie w stosunku do standardów kieleckich, ale również w stosunku do standardu opracowanego przez PFWB.

Inny problem to brak ścisłej współpracy pomiędzy placówkami dla osób bezdomnych, a w wielu wypadkach także pomiędzy placówkami a Ośrodkami Pomocy Społecznej. Sytuacja taka objawia się np. tym, że OPS często nie prowadzą żadnej pracy osobą bezdomną po tym, jak zostanie ona skierowana do placówki.

Widoczny jest również brak gotowości do podjęcia współpracy z gminami przez placówki prowadzone przez organizacje pozarządowe. Spowodowane to jest obawą przed utratą niezależności organizacji czy placówki.

Zjawisko bezdomności od lat kumuluje się w dużych miastach i ich okolicach, co powoduje także tworzenie określonej infrastruktury pozwalającej na kompleksowe działania w zakresie ograniczania skutków bezdomności. Funkcjonowanie dużych i silnych ośrodków ogranicza aktywność mniejszych gmin, które próbują rozwiązywać problemy na swoim terenie korzystając z istniejących rozwiązań. Duża odległość gminy od miejsca, w którym przebywają osoby bezdomne z jej terenu znacznie ogranicza intensywność działań na rzecz poprawy ich sytuacji.

Duże braki widoczne są w niedostosowaniu warunków lokalowych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wskazują na to informacje zebrane na podstawie ankiet skierowanych do placówek dla osób bezdomnych na terenie całego kraju.

W placówkach profilowanych nie ma propozycji dla samotnych ojców z dziećmi oraz dla młodych kobiet, które już są lub w krótkim czasie będą matkami. W takich ośrodkach młode matki, będąc pod opieką specjalistów, miałyby możliwość np. skończenia edukacji. Kłopotem jest też duża rotacja kobiet z dziećmi pomiędzy domami dla samotnych matek. Łączy się to ze zmianą przedszkola/szkoły/środowiska, a więc z niepotrzebnym stresem dla dzieci. Częstym problemem jest regulamin placówki, który określa, w jakim wieku dziecko może tam przebywać. Niektóre matki, mając z lub więcej dzieci, nie podlegają tym kryteriom.

Brak jest możliwości szybkiego powrotu do samodzielnego mieszkania przez osoby bezdomne, które po przejściu odpowiednich treningów i terapii gotowe są do faktycznego wyjścia z sytuacji bezdomności. Gminy nie są w stanie zapewnić lokali socjalnych dla tych osób, natomiast one same często nie potrafią poradzić sobie z opłatami związanymi z wynajęciem lokalu w cenie rynkowej. Mała liczba mieszkań socjalnych lub niskie wynagrodzenia za pracę w stosunku do wynajęcia lokalu skutkują nieprzestrzeganiem maksymalnego czasu pobytu w placówce. Mieszkania chronione, jako podstawowy czynnik w procesie reintegracji społecznej i zawodowej, powinny być powszechne w procesie wychodzenia z bezdomności. Problemem w tym założeniu jest niewielkie finansowanie placówek przez sektor publiczny.

6.3. Opis dobrych praktyk

6.3.1. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni

Na szczególną uwagę jako dobra praktyka zasługuje działanie prowadzone przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni w zakresie profilaktyki bezdomności.

81-265 Gdynia, ul. Grabowo 2

tel./fax: 58 782 01 20, 58 625 93 30, 58 625 93 37

e-mail: sekretariat@mopsgdynia.pl

Na etapie opracowania projekt nazwano roboczo *Zachować dom*. Przy opracowywaniu założeń projektu pracowali przedstawiciele MOPS Gdynia oraz organizacji pozarządowych działających na terenie miasta. Pierwsze prace nad projektem rozpoczęto w 2008 roku. Grupę docelową projektu stanowią osoby zagrożone bezdomnością, zarówno korzystające z systemu pomocy społecznej, jak i niekorzystające dotychczas ze wsparcia. Są to osoby i rodziny zagrożone eksmisjami ze względu na zadłużenia powstałe z powodu znacznego opóźnienia w opłatach czynszowych w lokalach spółdzielczych i komunalnych w tym również osoby niepełnosprawne. Problemem, na który odpowiada prezentowana dobra praktyka jest napływ do systemu pomocy społecznej osób bezdomnych, które na skutek zadłużeń i eksmisji utraciły prawo do zajmowania lokalu mieszkalnego. Z badań przeprowadzonych w trakcie realizacji projektu wynika, że problem zadłużenia obejmuje około 26% przebadanych lokali będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych. Badania wskazały, że objętych decyzją o eksmisji jest już 295 lokali, a w trakcie procedury eksmisyjnej – 421. Osoby zamieszkujące te lokale zagrożone są bezdomnością. Spółdzielnie mieszkaniowe informowały, że czynnikami znacząco wpływającymi na decyzje o eksmisji są: uporczywe uchylanie się od płacenia czynszu, zadłużenie przy nieregulowaniu bieżących opłat, brak reakcji na wezwania, wysokość zadłużenia, brak możliwości spłaty zadłużenia. Jednocześnie są to

również m.in. zachowania niezgodne z ogólnie przyjętymi normami społecznymi oraz wykorzystywanie lokalu w sposób sprzeczny z umową. Określono, że spółdzielnie mieszkaniowe nie prowadzą jednakowej polityki w przypadku zadłużeń a działania prowadzące do eksmisji wszczynane są w przypadkach występowania kilku wspomnianych powyżej czynników. Badanie wykazało również, że wczesna interwencja może skutecznie zapobiegać eksmisji między innymi dzięki długotrwałości procedur prowadzonych przez spółdzielnie. Wyodrębniono cztery poziomy zagrożenia utratą lokalu mieszkalnego:

- Osoby o niskim stopniu narażenia na utratę lokalu mieszkalnego – osoby zamieszkujące w 2008 roku 11 452 lokale zadłużone na kwotę poniżej 4 000 zł.
- Osoby o średnim stopniu narażenia na utratę lokalu mieszkalnego – osoby zamieszkujące w 2008 roku 1 672 lokale (w tym 716 z procedurą eksmisyjną) zadłużone powyżej 4 000 zł.
- Osoby o wysokim stopniu narażenia na utratę lokalu mieszkalnego – osoby zamieszkujące w 2008 roku 421 lokali z wszczętą procedurą eksmisyjną.
- Osoby w najwyższym stopniu narażenia na utratę lokalu mieszkalnego – osoby zamieszkujące w roku 295 lokali z już prawomocną decyzją o eksmisji (Dębska-Cenian A., Kowalewski M., 2010, s. 126).

Jednocześnie uznając, że działania prewencyjne należy dostosować do potrzeb każdej z powyższych grup określono, że nie będą to działania jednorodne. Wyróżniono profilaktykę w wymiarze wczesnym, zasadniczym i interwencyjnym w zależności od stopnia zagrożenia utratą lokalu mieszkalnego. Zasadniczym celem realizacji projektu jest zmniejszenie liczby osób bezdomnych dopływających do systemu pomocy społecznej i co się z tym wiąże zwiększenie skuteczności systemu pomocy społecznej w Gdyni, w zakresie profilaktyki bezdomności. Cele szczegółowe:

- zwiększenie skuteczności diagnostyki prowadzonej przez pracowników Dzielnicowych Ośrodków Pomocy Społecznej w Gdyni w zakresie zagrożenia bezdomnością
- zwiększenie wachlarza narzędzi dostępnych do pracy z osobami zagrożonymi bezdomnością
- zacieśnienie współpracy pomiędzy pomocą społeczną a spółdzielniami mieszkaniowymi, biznesem, bankami, doradcami finansowymi w zakresie wykrywania zadłużeń oraz ich redukcji
- zwiększenie świadomości mieszkańców Gdyni w zakresie wykluczenia, zagrożenia bezdomnością, a także narzędzi, które pomagają im uniknąć bezdomności

Podjęte działania:

- dogłębne analizy zadłużeń mieszkańców spółdzielni mieszkaniowych na terenie miasta oraz sytuacji życiowej klientów pomocy społecznej pod kątem zagrożenia bezdomnością
- przeprowadzono szkolenia podnoszące wiedzę i umiejętności pracowników socjalnych w zakresie pracy z osobami zagrożonymi bezdomnością
- opracowano narzędzie (skala zagrożenia bezdomnością) określające stopień zagrożenia bezdomnością biorące pod uwagę takie elementy jak: sytuację lokalową, stopień zagrożenia utratą lokalu mieszkalnego, sytuację zawodową, ekonomiczną, zdrowotną

i prawną, uzależnienia, problemy wewnątrzrodzinne, obciążenia psychiczne. Skala zagrożenia bezdomnością stosowana jest w MOPS Gdynia począwszy od 2010 roku

- planuje się stworzenie odpowiednich procedur w MOPS Gdynia dostosowanych do potrzeb osób zagrożonych bezdomnością rozróżniając skalę zagrożenia

Wszystkie działania profilaktyczne opisane powyżej włączone zostały do realizacji projektu systemowego Rodzina bliżej siebie realizowanego od 2008 roku przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Pilotażowym wsparciem dotychczas objętych zostało 14 rodzin. W 2010 roku w realizację projektu włączone zostały osoby niepełnosprawne oraz zagrożone bezdomnością. Doświadczenia zdobyte przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni powinny być szeroko rozpowszechniane na terenie kraju. Szczególnie ze względu na niską świadomość społeczną dotyczącą bezdomności i zagrożenia nią oraz niewielki stopień zainteresowania gmin wprowadzaniem programów profilaktycznych. Wypracowane w ramach programu narzędzie powinno zostać użyte do diagnozowania zagrożenia bezdomnością klientów pomocy społecznej we wszystkich ośrodkach w Polsce.

6.3.2. Osiedlowe Spółdzielnie Socjalne w Warszawie

Na szczególną uwagę jako dobra praktyka zasługuje projekt Osiedlowych Spółdzielni Socjalnych, które grupa ds. Mieszkalnictwa analizowała na podstawie działań Spółdzielni Mieszkaniowej „Górczewska” z Warszawy. Projekt Partnerstwo na rzecz ekonomii społecznej: osiedlowe spółdzielnie socjalne ma na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i zawodowemu osób długotrwale bezrobotnych, bezczynnych zawodowo w województwie mazowieckim. Celem projektu jest utworzenie Osiedlowych Spółdzielni Socjalnych (OSS) oraz wypracowanie współpracy Spółdzielni Mieszkaniowych (SM) z Ośrodkami Pomocy Społecznej (OPS) i Powiatowymi Urzędami Pracy (PUP). Dzięki ściślejszej współpracy pomiędzy OSS a SM zostanie ograniczony lub wyeliminowany problem braku zleceń. SM będą zlecały OSS prace porządkowe, remontowo-budowlane, konserwację zieleni i inne prace. W następnym etapie mają być powołane osiedlowe spółdzielnie, punkty usługowe, w których członkowie spółdzielni socjalnych będą świadczyli usługi na rzecz lokalnej społeczności. Dzięki stałemu źródłu dochodów poprawi się standard życia członków OSS, obniży się zadłużenie mieszkańców oraz zmniejszy problem eksmisji.

Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Stwarza on możliwość osobom bezrobotnym i potencjalnie zagrożonym bezdomnością, uniknięcia problemów finansowo-mieszkaniowych, oddłużenia wobec spółdzielni mieszkaniowych oraz aktywizuje mieszkańców. Powyższa dobra praktyka jest realizowana w zakresie prewencji bezdomności.

6.3.3. Gdański system pomocy interwencyjnej

W zakresie interwencji jako dobrą praktykę uznano działania skierowane do osób bezdomnych na terenie Gdańska, umownie nazywane „gdańskim system pomocy interwencyjnej”. Działanie to jest realizowane w partnerstwie instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi. Przede wszystkim są to Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Wydział Zarządzania Kryzysowego UM Gdańska, policja, Straż Miejska,

Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Towarzystwo Wspierania Potrzebujących „Przystań”, Stowarzyszenie na Rzecz Bezdomnych Dom Modlitwy „AGAPE”, Gdańska Fundacja Kultury Chrześcijańskiej im. św. Brata Alberta, Stowarzyszenie MONAR Pomorskie Centrum Pomocy Bliźniemu, Stowarzyszenie Opiekuńczo-Resocjalizacyjne „Prometeusz”. Instytucją kreującą wszystkie działania jest Referat ds. Osób Bezdomnych MOPS w Gdańsku działający przy ul. Dworskiej 27.

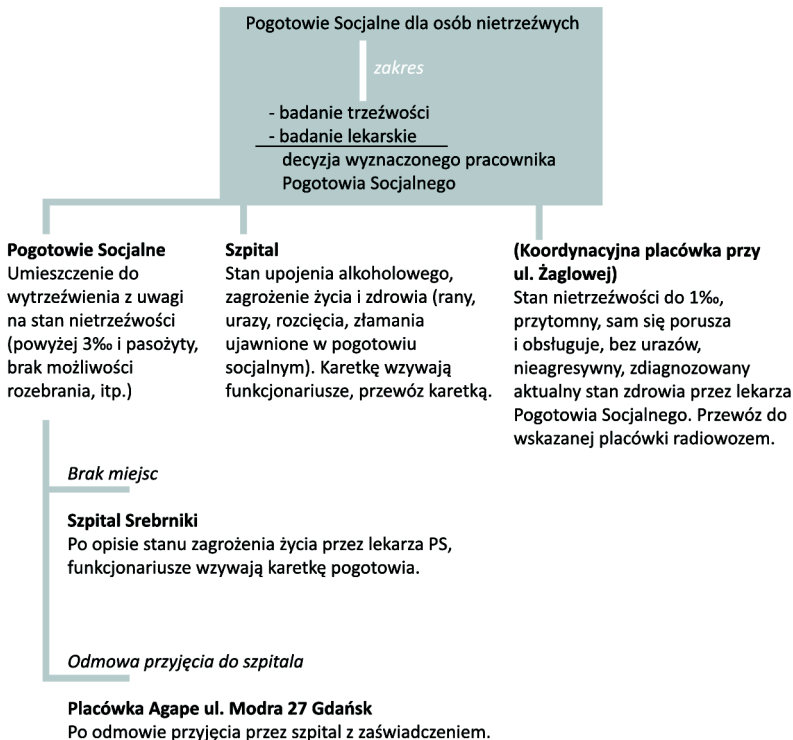
Wszystkie wymienione wyżej instytucje od lat podejmowały wiele działań zapobiegających niebezpiecznym sytuacjom dla osób bezdomnych, szczególnie w okresie zimy. Mając na uwadze dotychczasowe problemy w tym zakresie, związane z brakiem odpowiednich miejsc dla osób bezdomnych, nietrzeźwych lub w złej kondycji zdrowotnej, rozpoczęły cykl spotkań. Spotkania miały na celu określenie ról dla poszczególnych podmiotów, a tym samym zwiększenie skuteczności działań skierowanych do osób pozostających poza systemem pomocy społecznej. Działania doprowadziły do ścisłej współpracy poszczególnych podmiotów, które wcześniej w swoich działaniach skupiały się na jak najszybszym załatwieniu problemu. W tej sytuacji Straż Miejska, policja czy placówki służby zdrowia przekazywały osoby bezdomne ośrodkom, przerzucając na nie cały ciężar odpowiedzialności. Te jednak, ze względu na swoją specyfikę, często nie były odpowiednim miejscem dla osób nietrzeźwych, wyziębionych, wycieńczonych i w złym stanie zdrowia.

Efektem takiej współpracy jest system oparty w dużej mierze na placówkach dla osób bezdomnych, działających na terenie Gdańska, a przede wszystkim na całodobowym punkcie informacyjno-koordynacyjnym w Noclegowni św. Brata Alberta, Pogotowiu Socjalnym dla Osób Nietrzeźwych, Centrum Usług Socjalnych „Agape”. Do tego punktu trafiają wszystkie sygnały o osobach bezdomnych zarówno od służb mundurowych, streetworkerów, innych placówek dla osób bezdomnych oraz przedstawicieli społeczeństwa. Jeżeli sprawa dotyczy osoby, która znajduje się w terenie, kolejny sygnał trafia do policji lub Straży Miejskiej, która udaje się na miejsce zdarzenia. Następnie od patrolu podejmującego interwencję trafia informacja zwrotna do pracownika punktu koordynacyjnego przedstawiająca faktyczny stan osoby bezdomnej, wobec której podjęta została interwencja. Na podstawie tych informacji (jeżeli jest to możliwe) pracownik punktu koordynacyjnego podejmuje decyzję o przewiezieniu osoby do wskazanej placówki. Jednocześnie dokonuje z placówką ustaleń związanych z przyjęciem osoby tak, aby odpowiednie służby nie musiały zmagać się z poszczególnymi placówkami, prosząc o przyjęcie osoby bezdomnej. W każdym z wymienionych wyżej etapów działań, jeżeli wymaga tego aktualna sytuacja, wzywane jest pogotowie ratunkowe w celu umieszczenia osoby w szpitalu bądź wystawienia opinii o braku takiej konieczności. Jeżeli odnaleziona osoba znajduje się pod wpływem alkoholu (w ocenie osób interweniujących), trafia do Pogotowia Socjalnego dla Osób Nietrzeźwych (powstałego w miejsce zlikwidowanej izby wytrzeźwień), gdzie badana jest trzeźwość oraz ogólny stan zdrowia. Największym problemem były bezdomne osoby nietrzeźwe – z jednej strony niespełniające kryteriów regulaminów placówek dla osób bezdomnych, a z drugiej strony nieprzyjmowane przez Pogotowie Socjalne ze względu na brak odpowiedniej ilości miejsc dla osób zaniedbanych higienicznie (zawszawionych). Poniżej przedstawiony jest w sposób graficzny opis działania w stosunku do osoby bezdomnej, wymagającej natychmiastowej interwencji. Chodzi głównie o osoby nietrzeźwe, wobec których interwencja podejmowana jest w przypadku występowania niekorzystnych warunków atmosferycznych (ujemna temperatura).

Po zakończeniu opisanych powyżej działań, pracownicy placówki przyjmującej osobę w ramach interwencji tak szybko jak to możliwe, kontaktują się Referatem ds. Osób Bezdomnych MOPS w Gdańsku. Natomiast pracownicy tegoż Referatu przygotowują wszelkie formalności związane z dalszą pomocą, której wymaga osoba bezdomna.

Rozwiązania stosowane w Gdańsku, po wprowadzeniu niezbędnych poprawek, mogłyby stać się punktem wyjścia do przygotowania rozwiązań systemowych w tym zakresie. Chodzi tutaj przede wszystkim o usankcjonowanie formalne wypracowanych działań. Konieczne jest zawarcie odpowiednich umów czy porozumień pomiędzy podmiotami. Dąży się do tego, aby koordynacja takich działań była tzw. koordynacją twarżą, dającą możliwość podejmowania decyzji w trybie nakazowym. Skuteczność takiego systemu, mimo całorocznego funkcjonowania, jest najważniejsza zimą, a zwłaszcza w okresie znacznie obniżonych temperatur, które zagrażają zdrowiu i życiu osób bezdomnych niekorzystających z usług placówek dla osób bezdomnych, żyjących w tzw. miejscach niemieszkalnych. Na koniec wspomnieć należy, że opisany jako dobra praktyka gdański system pomocy interwencyjnej działa skutecznie. Najważniejszym dowodem tej skuteczności jest fakt, że w bardzo srogim sezonie zimowym 2009-2010 na terenie miasta Gdańska nie odnotowano ani jednej osoby bezdomnej, która utraciłaby życie z powodu wychłodzenia organizmu.

Rysunek nr 1. Standard postępowania w stosunku do osoby nietrzeźwej w Gdańsku (w przypadku niekorzystnych warunków atmosferycznych – ujemna temperatura)



6.3.4. Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta w Kielcach

Na uwagę jako dobra praktyka w zakresie integracji, zasługują mieszkania chronione funkcjonujące w strukturze Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta – Koło Kieleckie (Kielce ul. Żeromskiego 36a, tel./fax 41 366 44 58, e-mail: kielce@bratalbert.org.pl). Działają one w strukturze Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta, ale są jednostką ściśle powiązaną z Caritas Diecezji Kieleckiej. Sam obiekt jest również własnością Caritas. Placówka jest położona na wspólnym placu ze schroniskiem dla mężczyzn. Na potrzeby inwestycji skorzystano z dofinansowania z programu wsparcia budownictwa socjalnego koordynowanego przez BGK wynikające z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz.U. z 31.07.2009 Nr 120 poz. 1001).

We wstępnym etapie rozbudowy placówki (2005 rok) oddano do użytku dwa pomieszczenia, które zajmowali podopieczni pomagający przy inwestycji. W trakcie dalszych prac remontowych przyjęto założenie programowe, iż przy schronisku powstanie (na wzór rozwiązań z Europy zachodniej) zespół mieszkań chronionych, gdyż na terenie Kielc widać było zapotrzebowanie na tego typu rozwiązanie. Dotyczyło ono szczególnie osób, które w trakcie kilkumiesięcznego pobytu w schronisku zdobyły pracę, często przeszły terapię odwykową, ale z różnych przyczyn nie mogły wrócić do poprzedniego miejsca zamieszkania. Do pierwszych 2 lokali na przełomie 2006-2007 roku dobudowano jeszcze 8. W sumie w 2008 roku TPBA było w posiadaniu 10 samodzielnych mieszkań w dwupiętrowym budynku. Wtedy też wprowadzili się pierwsi lokatorzy. W skład każdego mieszkania wchodzi pokój, przedpokój z aneksem kuchennym, łazienka. Średnio mieszkanie zajmuje około 20 m². Takie mieszkanie jest przewidziane dla jednej bądź dwóch osób. Jeśli mieszkanie zajmuje dwóch lokatorów, koszty jego użytkowania dzielone są na pół. Natomiast jeśli osoba zakwalifikowana do tego typu placówki uważa, iż ma możliwość samodzielnego finansowania i wyraża chęć zajmowania całego mieszkania, to sytuacja taka jest dopuszczalna a nawet wskazana. W budynku oprócz 10 mieszkań znajduje się świetlica, w której odbywają się zajęcia grupowe, zebrania mieszkańców lub spotkania zespołów interdyscyplinarnych. W niej również mieszkańcy mogą przyjąć gości, zorganizować imprezy okolicznościowe, czytać książki i oglądać telewizję. Obok świetlicy znajduje się pralnia – korzystają z niej osoby nieposiadające pralki. Na tym samym poziomie znajduje się również pomieszczenie do prowadzenia warsztatów terapii zajęciowej, np. nauki gotowania. Tam też odbywają się spotkania z doradcą zawodowym. Grupę mieszkańców stanowią osoby samodzielnie finansowo: pracujące, emeryci, renciści pobierający rentę z ZUS. Wsparcie ze strony Ośrodków Pomocy Społecznej dla osób tam zamieszkujących dotyczy sfery rodzinnej (negocjacje, mediacje, kompromisy), uzyskania dodatkowego źródła dochodu, skierowania na kurs (podniesienie lub zmiana kwalifikacji zawodowych), nabycia bądź wynajęcia mieszkania. Warunkiem pobytu jest samodzielne finansowanie przez mieszkańca.

Budynek zajmują zarówno mężczyźni i kobiety. Zauważono, iż działa to motywująco na obie płcie. Przed przyjęciem każdy z kandydatów na mieszkańca zapoznawany jest z regulaminem, który przewiduje maksymalnie trzyletni czas pobytu.

Celem głównym realizacji projektu mieszkań chronionych jest zmniejszenie ilości osób bezdomnych w placówkach dla osób bezdomnych.

Cele szczegółowe:

- planowanie i współpraca międzyinstytucjonalna w zakresie wspierania osoby usamodzielniającej się
- przygotowanie podopiecznego do powrotu do samodzielności, w tym uczenie planowania budżetu, dbania o własne interesy
- pozyskanie mieszkania, lokalu, pokoju (z UM, wynajęcie, DPS)

W trakcie dwóch lat istnienia kieleckich mieszkań chronionych podpisano 21 umów wynajęcia lokalu. Również tyle samo było podpisanych kontraktów i realizowanych IPWB. W ciągu pierwszego półrocza od zamieszkania każdego z beneficjentów, koordynator organizuje zespół interdyscyplinarny dotyczący nowoprzyjętego mieszkańca. Jego celem jest udzielanie wsparcia klientowi w drodze do usamodzielnienia. Do innych zadań kierownika mieszkań chronionych należy monitorowanie postępów, wyznaczanie i korygowanie planu pracy z klientem w systemie miesięcznym, realizowanie grupowych projektów z zakresu treningu planowania budżetu, treningu rozwoju osobistego, komunikacji interpersonalnej i asertywności.

W 2009 roku 5 osób usamodzielniało się wynajmując mieszkania. Dwie osoby z powodu nieprzestrzegania regulaminu musiały opuścić lokale (przenieśli się do schronisk), jedna osoba zmarła, jedna wyjechała za granicę do pracy (jest w stałym kontakcie). W grupach terapeutycznych uczestniczyło 13 osób, jedna wzięła udział w turnusie rehabilitacyjnym. W maju 2010 roku w kompleksie mieszkań chronionych przebywało 12 osób: po 6 pracujących zawodowo i będących na emeryturze.

Mieszkania chronione znajdujące się w strukturach TPBA w Kielcach w 2009 roku były finansowane ze środków własnych Koła.

W najbliższych latach tego typu formuła mieszkań chronionych powinna być szeroko rozpowszechniana na terenie całej Polski. Jest to potrzeba społeczna, szczególnie istotna dla podopiecznych placówek, którzy mają okazję do zachowania wspieranej niezależności życiowej.

6.3.5. Bank Gospodarstwa Krajowego – Program wspierania budownictwa socjalnego ze środków Funduszu Dopląt

Program wspierania budownictwa socjalnego ze środków Funduszu Dopląt jest rezultatem ustawy o finansowym wsparciu w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Jest nowoczesnym narzędziem, bardzo potrzebnym i korzystnym, niemniej jednak przyjmuje się słabo w realiach polskich. Pierwszy problem to progi dofinansowania – parytet nakładów finansowych. W pierwszym etapie działania ustawy (od 2006 do 2009 roku) ustawa proponowała wsparcie na poziomie 30 i 40% kosztów wytworzenia takiego lokalu, czyli jego budowy od podstaw bądź modernizacji przystosowania na cele mieszkaniowe. Po nowelizacji tej ustawy (od 2010 roku) proponowane wsparcie budżetu państwa wynosi odpowiednio 40 i 50% ponoszonych wydatków, zależnie od rodzaju przedsięwzięcia. Dla wielu samorządów lub organizacji pożytku publicznego było to oferta zbyt mało korzystna, ponieważ znalezienie pozostałych 60 czy 70% kosztów, jeśli jeszcze do tego dochodziły pewne wydatki niekwalifikowane, było trudne do skonsumowania, ze względu na brak źródeł sfinansowania wkładu własnego. Poniżej przedstawiono tabele obrazujące ile gmin uczestniczyło w programie i jaki poziom wsparcia był realizowany w poszczególnych latach.

Tabela nr 2. Rodzaj tworzonego zasobu oraz przedsięwzięcia dla wniosków zakwalifikowanych

Przedsięwzięcie	Liczba wniosków	Ilość lokali/miejsc	Wnioskowana kwota wsparcia (w tys. zł.)
Lokale socjalne, w tym:	87	1 359	27 629
budowa	33	761	16 008
remont lub przebudowa budynków mieszkalnych	21	242	4 497
remont lub przebudowa budynków niemieszkalnych	32	346	6 950
zakup	1	10	174
Noclegownie, w tym:	1	40	204
remont lub przebudowa bud. adapt.	1	40	204
Domy dla bezdomnych, w tym:	2	26	436
budowa	1	14	291
remont lub przebudowa bud. adapt.	1	12	145
Lokale socjalne, noclegownie i domy dla bezdomnych łącznie	90	1 425	28 269

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów otrzymanych z BGK

Tabela nr 3. Rodzaj tworzonego zasobu oraz rodzaj przedsięwzięć dla wniosków zakwalifikowanych

Przedsięwzięcie	Liczba wniosków	Ilość lokali/miejsc	Wnioskowana kwota wsparcia (w tys. zł.)
Lokale socjalne, w tym:	75	1 204	27 019,7
budowa budynku	38	758	17 065,1
zmiana sposobu użytkowania	25	249	5 825,5
remont lub przebudowa	11	191	3 857,6
lokale mieszkalne realizowane przez TBS	1	6	271,5
Mieszkania chronione w tym:	1	1	42,5
kupno lokali mieszkalnych	1	1	42,5
Noclegownie, w tym:	2	21	238,7
budowa budynku	1	13	119,1
zmiana sposobu użytkowania	1	8	119,6
Domy dla bezdomnych, w tym:	3	93	1 449,2
budowa budynku	1	35	409,8
zmiana sposobu użytkowania	2	58	1 039,4
łącznie	81	1 319	28 750,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów otrzymanych z BGK.

Tabela nr 4. Rodzaj tworzonego zasobu oraz rodzaj przedsięwzięć dla wniosków zakwalifikowanych

Przedsięwzięcie	Liczba wniosków	Ilość lokali/miejsc	Wnioskowana kwota wsparcia (w tys. zł.)
Lokale socjalne, w tym:	170	3 147	76 903,91
budowa budynku	87	2 155	48 972,12
budowa budynku/zmiana sposobu użytkowania	1	19	653,89
budowa budynku TBS	1	18	453,32
kupno lokalu/budynku	5	10	215,86
kupno lokali mieszkalnych z remontem	1	2	59,05
remont lub przebudowa	26	460	14 212,79
remont lub przebudowa TBS	1	31	1 018,81
zmiana sposobu użytkowania	48	452	11 318,07
Mieszkania chronione w tym:	3	6	288,86
budowa budynku TBS	1	4	189,07
kupno lokalu/budynku	1	1	63,75
remont lub przebudowa	1	1	36,04
Noclegownie, w tym:	2	60	859,08
budowa budynku	1	50	631,8
zmiana sposobu użytkowania	1	10	227,28
Lokale socjalne i mieszkania komunalne	1	23	1 113,11
zmiana sposobu użytkowania	1	23	1 113,11
Mieszkania komunalne, w tym:	13	259	11 639,43
budowa budynku	6	133	6 075,81
budowa budynku TBS	2	48	2 684,86
kupno lokalu/budynku	3	24	556,35
remont lub przebudowa	1	1	43,93
zmiana sposobu użytkowania	1	53	2 227,48
Domy dla bezdomnych, w tym:	5	178	3 631,64
budowa budynku	4	147	3 129,83
zmiana sposobu użytkowania	1	31	501,81
Łącznie	194	3 673	436,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów otrzymanych z BGK

W pierwszym etapie w latach 2004-2005 ustawa miała charakter pilotażowy i była adresowana wyłącznie do samorządów gmin. W znowelizowanej wersji tej ustawy, uchwalonej w 2006 roku, zostały dołączone również organizacje pożytku publicznego. Niemniej jednak mogą one inwestować tylko w nieruchomości, które są własnością organizacji pożytku publicznego, bądź własnością gminy lub skarbu państwa. W pewnym stopniu ogranicza to podejmowanie tego typu przedsięwzięć inwestycyjnych. Należy tu również podkreślić, że założenia programu podejmowane w 2006 roku przy

uchwalaniu ustawy czy w planie finansowym w 2007 roku, okazały się zbyt optymistyczne. Spora część środków rezerwowanych na działania programu została niewykorzystana ze względu na brak przygotowanych projektów inwestycyjnych oraz brak możliwości pozyskania wkładu własnego. W 2010 roku po drastycznym (dwukrotnym) obniżeniu wielkości alokacji środków budżetowych przeznaczonych na ten cel, pojawił się znaczny ich niedobór. Bank Gospodarstwa Krajowego, obsługujący ten program, ma duży problem w dokonaniu wyboru, gdyż Rozporządzenie Ministra Infrastruktury narzuca pewną punktację oraz zasady utworzenia listy rankingowej. Dylemat polega na tym, że spora część zgłoszonych przedsięwzięć pozostanie bez wsparcia, ponieważ zapotrzebowanie, w niektórych obszarach nawet czterokrotnie, przekracza alokację środków przeznaczonych na ten cel.

6.3.6. Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta w Sanoku

Za szczególny przykład dobrej praktyki w zakresie integracji może służyć otwarty w 1993 roku Dom Inwalidy Bezdomnego w Sanoku. Funkcjonuje on w strukturach TPBA, jest placówką przewidzianą na 100 miejsc, a kolejne 20 może być udostępnione w okresie zimy. Z usług korzysta obecnie około 85 osób, z czego 70% to osoby niepełnosprawne, wymagające opieki pielęgniarstwa. Placówka jest dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. Posiada łatwy i wygodny dostęp do pomieszczeń mieszkalnych, odpowiednie podjazdy, poręcze i windy. W domu funkcjonuje gabinet lekarsko-pielęgniarsko-rehabilitacyjny, w którym udzielana jest podopiecznym fachowa pomoc. Placówka zatrudnia wykwalifikowany personel: 4 pielęgniarki, 2 lekarzy oraz psychologa. Jest to niezbędny warunek do prawidłowego działania placówki. W Domu pracują również osoby skierowane przez MOPS w ramach prac społecznie użytecznych. Nawiązano współpracę z Medyczną Szkołą Policealną, której uczniowie z kierunków terapia zajęciowa oraz asystent osoby niepełnosprawnej odbywają praktyki w DIB. Placówka pośredniczy w znalezieniu pracy poprzez nawiązywanie kontaktu z pracodawcami. W miarę sprawni podopieczni angażowani są do pracy na 1,60 ha działce przy uprawie warzyw, kwiatów, jak również przy pielęgnacji drzew owocowych. Ponadto niektórzy bezdomni wykonują prace naprawcze, porządkowe, usuwając drobne usterki w ramach swoich umiejętności. Sprawują również opiekę nad bezdomnymi zwierzętami (psy, koty). Placówka zapewnia swoim podopiecznym pomoc w wyrobieniu dokumentów, opiekę pielęgniarstwa-lekarską, rehabilitacyjną, aktywizację społeczną i zawodową oraz wsparcie duszpasterza. Dom posiada bibliotekę, w której można poczytać książkę, zagrać w szachy, karty czy poznać podstawy obsługi komputera. Organizowane są ogniska z pieczeniem kiełbasy, wspólnym śpiewaniem przy akompaniamencie gitary i akordeonu, na których grają mieszkańcy.

7. Rekomendacje

Niniejsze rekomendacje opracowane i zaakceptowane przez zespół ekspertów ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej odzwierciedlają szeroką problematykę placówek dla osób bezdomnych.

7.1. Wskazania do działań profilaktycznych

Grupa do spraw mieszkalnictwa i pomocy doraźnej po przeprowadzeniu analizy dostępnych materiałów zwraca uwagę przede wszystkim na konieczność zwiększenia dostępności mieszkań socjalnych, komunalnych, społecznych, spółdzielczych i prywatnych dla osób mniej zamożnych i bezdomnych poprzez przygotowanie i wdrożenie strategii obejmującej rozwój mieszkalnictwa społecznego, inicjowanie i wspieranie współpracy międzysektorowej i międzywydziałowej w zakresie tworzenia mieszkań społecznych, stworzenie długofalowej strategii rozwoju mieszkalnictwa. Zwraca się uwagę na konieczność zwiększenia nakładów inwestycyjnych w tanie i dostępne mieszkalnictwo, jak i umożliwienia tworzenia i zarządzania mieszkaniem społecznym także przez różnego rodzaju podmioty, w tym organizacje pozarządowe, prywatne firmy mieszkaniowe, zamiast (jak do tej pory) powierzania tego zadania wyłącznie samorządom. W wielu krajach europejskich umożliwienie organizacjom pozarządowym i firmom prywatnym tworzenia i zarządzania lokalami wpłynęło na poprawę sytuacji mieszkaniowej. Proponuje się również stworzenie funduszu krajowego, przeznaczonego na podnoszenie jakości i standardów mieszkań publicznych i społecznych, umożliwiającego inwestowanie w remonty i adaptacje zniszczonej substancji mieszkaniowej oraz stanowiącego system wspierania gmin, spółdzielni, właścicieli mieszkań i wspólnot mieszkaniowych. Bardzo ważną sprawą jest włączenie sektora prywatnego (deweloperów) w tworzenie mieszkań społecznych, np. w zamian za preferencje budowlane, konieczność oddania jednego mieszkania społecznego w budowanym bloku, a w TBS jako konieczność oddawania mieszkań społecznych bez wkładu partycypacyjnego (lub minimalnego wkładu). Istotne jest też zmniejszenie prywatyzacji zasobów gminnych oraz dbałość, aby pieniądze ze sprzedaży mieszkań komunalnych faktycznie służyły budowie i rozwojowi mieszkalnictwa społecznego. Niebagatelnym zadaniem dla profilaktyki bezdomności jest uregulowanie zagadnień prawnych, szczególnie w sferze ochrony danych osobowych w celu umożliwienia przepływu informacji o osobach wymagających wsparcia – zadłużających mieszkania, między spółdzielniami mieszkaniowymi, zarządcami zasobów mieszkaniowych w gminach a instytucjami pomocy społecznej. W Niemczech w celu zapobiegania bezdomności zarządy miast zawierają umowy z sądami, na podstawie których urzędy powiadamiane są o każdej wniesionej sprawie o eksmisję. Pozwala to urzędowi na odpowiednio wczesne nawiązanie kontaktu z lokatorem zagrożonym eksmisją, w celu udzielenia mu stosownej pomocy przez Urząd Spraw Socjalnych. Pomoc przybiera formę różnych umów i kontraktów umożliwiających spłatę długu i wycofania sprawy o eksmisję, są to np. umowy gwarancyjne lub pokrywanie kosztów pomocy prawnej przez dane gminy (Krzekotowska K., Krzekotowska-Olszewska I., 2003). Podpisanie znowelizowanej Karty Praw Społecznych w celu podkreślenia, że prawo do mieszkania jest jednym z niezbywalnych praw człowieka, umożliwiłoby uniknięcie sytuacji, w której człowiek bez nałogów, schorowany lub po opuszczeniu domu dziecka trafia w system pomocy osobom bezdomnym oraz długotrwale w nim przebywa z powodu małej liczby łatwo dostępnych dla osób ubogich mieszkań socjalnych komunalnych czy społecznych. Zwrócono również uwagę na usytuowanie budynków z przeznaczeniem na budownictwo socjalne czy komunalne. Należy je lokalizować możliwie jak najczęściej wśród budynków zamieszkałych przez osoby niezagrożone wykluczeniem społecznym w celu przeciwdziałania powstawania gett socjalnych.

7.2. Wskazania do wyjścia z bezdomności

Potrzeba prowadzenia placówek, które z jednej strony ograniczają skutki pozostawania w bezdomności, z drugiej mogą stać się przyczynkiem do zmian w życiu osób bezdomnych nakierowanych na wychodzenie z bezdomności. Fakt ten potwierdza również pojawienie się w opublikowanych przez CARITAS Diecezji Kieleckiej oraz Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności standardów funkcjonowania placówek dla osób bezdomnych oraz proponowanych tam modeli pracy z osobami bezdomnymi.

7.3. Wskazania do powszechnego standaryzowania placówek

Standardy stosowane w niektórych regionach Polski mogą być punktem odniesienia do przygotowania i wprowadzenia w życie rozwiązań powszechnie obowiązujących. Warunkiem stawiania do konkursów na realizację zadań związanych z zapewnieniem schronienia osobom bezdomnym powinno być spełnienie standardów. Ujednolicenie nazewnictwa placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym jest warunkiem koniecznym do przygotowania standardów oferowanych przez nie usług.

7.4. Wskazania do certyfikowania i rejestru placówek

Należy rozważyć zasadność stworzenia centralnego bądź regionalnego systemu certyfikacji placówek dla osób bezdomnych oraz ich rejestru. Certyfikat zdobyty przez placówkę oznaczałby, że świadczy ona usługi zgodne z ogólnie przyjętymi standardami. Przy zastosowaniu odpowiedniego okresu przejściowego, można rozważyć wprowadzenie zasady obligatoryjności posiadania certyfikatu w procesie ubiegania się o przyznanie dotacji ze środków publicznych na prowadzenie określonej działalności przez placówkę.

7.5. Wskazania techniczne

Minimalne warunki techniczne, jakie muszą spełnić schroniska dla osób bezdomnych, a także inne placówki pomocowe określa m.in. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Rozporządzenie reguluje możliwość usytuowania budynku względem granicy działki, dojazdu, miejsca gromadzenia odpadów stałych oraz nieczystości płynnych, miejsca, wielkość, oświetlenie i nasłonecznienie pomieszczeń, elementy oddzielenia przeciwpożarowego, drzwi przeciwpożarowych, długość dróg ewakuacyjnych i inne. Rozporządzenie określa też liczbę misek ustępowych, pisuarów, urządzeń natryskowych oraz umywalk na liczbę osób. W związku z powyższym wydaje się zbędne określanie tego typu wymagań przy opracowywaniu standardów lokalowych placówek dla osób bezdomnych. Jednocześnie wydaje się wartym zastanowienia, w fazie modelu niniejszego projektu, które z przepisów oraz w jakim zakresie należy stosować w placówkach dla osób bezdomnych. Istotnym jest, by ich precyzyjniejsze niż dotychczas odniesienie do sfery bezdomności nie miało wpływu na obniżenie standardu oferowanych usług. Rozważania te powinny dotyczyć zarówno przepisów budowlanych, jak i ppoż., sanepidu itp.

7.6. Wskazania do diagnozowania bezdomności

Istotnym jest nałożenie na gminy obowiązku przygotowania diagnozy skali bezdomności na swoim terenie. Ocena ta stawałaby się podstawą do zabezpieczenia odpowiedniej ilości miejsc dla osób bezdomnych z danego terenu, jak i środków finansowych

na zabezpieczenie miejsc dla potrzebujących. Koniecznym wydaje się również podjęcie próby wyliczenia ilości placówek dla bezdomnych, jaka powinna funkcjonować na danym terenie. Wliczenie takie należy przeprowadzić na podstawie obliczeń związanych ze skalą zjawiska bezdomności.

7.7. Wskazania do zawiązywania partnerstwa

Powinno się również wprowadzić obowiązek (dla gmin o określonej ilości mieszkańców lub na podstawie innych wskaźników) tworzenia przez OPS sekcji, wydziałów czy referatów ds. osób bezdomnych i ich ścisłej współpracy z placówkami oraz innymi instytucjami działającymi na rzecz osób bezdomnych. Tworzenie lokalnych koalicji na rzecz pracy z osobami bezdomnymi. Przepływ informacji oraz wspólne działania różnych instytucji pracujących z osobami bezdomnymi.

7.8. Wskazania interwencyjne

Potrzebne jest również opracowanie rozwiązań w zakresie odpowiedniego zwiększenia liczby miejsc w placówkach lub liczby placówek interwencyjnych niezbędnych w sytuacjach tego wymagających, z uwzględnieniem wypracowania modelu sprawnie działającego systemu pomocy interwencyjnej osobom bezdomnym w sytuacjach zagrożenia, jak np. zima, powódzie itp.

7.9. Wskazania dla niepełnosprawności

Ważna dla wielu placówek nierozwiązana kwestia osób niepełnosprawnych. Należy wypracować rozwiązania obecności osób niepełnosprawnych w schroniskach dla osób bezdomnych oraz wskazać źródła finansowania prac niezbędnych do dostosowania placówek do potrzeb tej grupy ludzi w określonym czasie.

7.10. Wskazania finansowania

Stworzenie propozycji zmiany sposobu finansowania placówek dla osób bezdomnych w celu zapewniania placówkom środków finansowych umożliwiających działanie na odpowiednio dobrym poziomie, świadczenia usług oraz płynność finansową możliwą do zaplanowania i utworzenia planu budżetu na dany rok. Założenia budżetu na dany rok winny zapewniać funkcjonowanie placówek poprzez zatrudnianie odpowiedniej liczby osób bezpośrednio pracujących z osobami bezdomnymi (opiekunów, psychologów, pracowników socjalnych itp.), tworzenie odpowiedniej liczby miejsc gwarantującej przestrzeganie standardów i zapewnienie usług mających wpływ na proces wychodzenia z bezdomności.

7.11. Wskazania miejsca docelowego

Rozważenie możliwości wprowadzenia obowiązku zapewnienia przez gminy lokali socjalnych dla osób bezdomnych gotowych do faktycznego wyjścia z sytuacji bezdomności oraz ujęcia tego sposobu wsparcia w Gminnych Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych.

7.12. Wskazania dla mieszkalnictwa przejściowego

Wypracowanie jasnych, klarownych ustaw, rozporządzeń i przepisów dotyczących tego typu wsparcia. Jest to zadanie ustawowo przypisane gminie. Natomiast w niektórych

sytuacjach, zwłaszcza jeśli chodzi o usamodzielniających się młodocianych, jest to zadanie powiatu. W tym momencie powstają rozbieżności. Jak długo powiat ma być takim kuratorem czy protektorem dla młodocianego, który po opuszczeniu domu dziecka przestaje być podopiecznym powiatu i często staje na rozdrożu, nie znajdując właściwej jednostki, która by się nim zajęła w dalszym wymiarze czasu czy w dalszej perspektywie.

Doprecyzowanie tych działań w stosunku do osób starszych kierowanych do mieszkań chronionych. W tym wypadku gminy zgłaszają wątpliwość, czy to wsparcie ma być kierowane bezpośrednio do osoby (wypłacane tej osobie) czy kierowane do organizacji, która tego wsparcia udziela. Częstokroć dla urzędników jest to dylemat, który może usprawiedliwiać ich bierność lub unikanie jakichkolwiek działań w tym zakresie.

7.13. Wskazania dla dużych placówek

Mając na względzie skuteczność działań nakierowanych na wychodzenie z sytuacji bezdomności oraz możliwość spełniania wymogów odpowiednich przepisów prawa budowlanego, konieczne jest wprowadzenie ograniczeń związanych z liczbą miejsc w placówkach dla osób bezdomnych. Wydaje się stosowne określenie maksymalnej liczby miejsc w nowo powstających placówkach oraz wprowadzenie, z zachowaniem odpowiedniego okresu przejściowego, wskazań dotyczących zredukowania liczby miejsc w taki sposób, aby dostosować standardy danej placówki do określonych w fazie modelu niniejszego projektu.

7.14. Wskazania dla placówek pomocy doraźnej

Liczba i dostępność punktów informacyjno-konsultacyjnych powinna wzrosnąć. Nie do zaakceptowania staje się sytuacja, kiedy z braku pieniędzy potrzebujący nie mają możliwości skorzystania z bezpłatnych porad specjalistycznych.

Prezentacja stanowisk poszczególnych instytucji zajmujących się problematyką bezdomności na temat celowości opracowania, wdrażania modeli i standardów funkcjonowania placówek będzie przedstawiona na etapie modelu, po konsultacji z organizacjami prowadzącymi różne formy wsparcia na rzecz osób bezdomnych.

8. Podsumowanie

Jedną z metod pracy, wykorzystaną przez grupę ds. Mieszkalnictwa i pomocy doraźnej, było przeprowadzenie ankiety informacyjnej. Dzięki niej, analizie poddano 169 placówek prowadzonych zarówno przez instytucje samorządu gminnego, jak i organizacje pożytku publicznego. Uzyskano przez to obraz, nie tylko samego funkcjonowania placówek, ale również sposobów ich finansowania, jak również działań kierowanych do osób bezdomnych.

Z wizyt studyjnych, które przeprowadzano w różnych miastach (podczas spotkań grupy eksperckiej), żadna z placówek (oprócz gdańskich, ale w tym przypadku wizytowano placówki prowadzone przez organizacje członkowskie PFWB) nie przyznała się do korzystania lub nawet znajomości jakichkolwiek standardów. Niejednokrotnie wyczuwano obawę pracowników, z którymi przeprowadzano rozmowy, przed wprowadzaniem jakichkolwiek standardów pracy z osobami bezdomnymi. Jak czytamy w podręczniku

Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008) stworzenie hierarchii placówek pomocowych ma aktywizować osoby bezdomne, by w końcowym etapie wyprowadzić je z bezdomności. Natomiast te osoby, które z wielu przyczyn zdrowotnych, wiekowych nie mają szansy wyjścia z systemu, należy aktywizować do brania odpowiedzialności za jakość życia i decyzje ich dotyczące w czasie pobytu w placówce. Na obecnym etapie fazy diagnozy nie da się jasno określić czy gminy są gotowe, czy też nie do wprowadzenia gminnych standardów wychodzenia z bezdomności. Według wiedzy ekspertów istnieją gminy, które już wprowadzają standardy lub przynajmniej starają się kierować tymi dostępnymi (pomorskie, kieleckie, warszawskie), część gmin próbuje tworzyć własne, np. na potrzeby kontraktacji usług dla osób bezdomnych (standardy krakowskie). Będą one stanowiły podstawę do opracowania modelu standardu w kolejnej fazie projektu. Jednocześnie są też takie gminy, które nie są przygotowane do wprowadzenia standardów, a wręcz obawiają się ich wprowadzenia. Obawy te wynikają głównie ze względu na brak odpowiednich środków finansowych, ponieważ jeśli pojawią się przepisy obligujące do ich wdrożenia, obowiązek finansowania zmian spadnie na gminy.

W toku wieloletnich prac nad przygotowaniem standardów oraz ich publikacji przez Caritas Diecezji Kieleckiej, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności i Warszawską Radę Opiekuńczą wielokrotnie pojawiły się opinie krytykujące tego typu rozwiązania, formułowane przez organizacje działające na gruncie bezdomności. Odnosiły się one m.in. do faktu, iż wprowadzenie standardów w życie ograniczy samodzielność i autorskie pomysły niektórych instytucji, a także pozbawi usługi skierowane do osób bezdomnych indywidualnego podejścia do odbiorców. Ponadto obawy dotyczyły również ewentualnego zamykania istniejących placówek na skutek niewypełniania przez nie obowiązujących standardów. Sytuacja taka, choć wynikająca najczęściej z braku pełnej wiedzy, może stać się poważnym utrudnieniem do przygotowania i wprowadzenia standardów w życie z powodu braku współpracy czy zaangażowania ze strony organizacji niechętnych standaryzacji.

Z przeprowadzonej ankiety wynika, iż obraz placówek dla osób bezdomnych jest bardzo różny. Istnieją placówki, które funkcjonują wręcz wzorcowo – te zawarto w opisie dobrych praktyk. Ale obok nich działają również inne, które najogólniej mówiąc, rządzą się swoimi prawami i zasadami. Podobnie ze schodkowym, zhierarchizowanym modelem pracy instytucjonalnej. W gruncie rzeczy sprawdza się on jedynie w dużych miastach, gdzie funkcjonuje kilka placówek, świadczących pomoc w różnym zakresie i czasie. Nie ma natomiast racji bytu, jeśli chodzi o miejscowości małe, w których działa tylko jedna placówka dla bezdomnych.

Jeśli chodzi o nazewnictwo placówek, to przeprowadzona ankieta pokazała, że niestety w tej kwestii istnieje zupełna dowolność. Podmioty prowadzące czy też tworzące nazywają swoje placówki bardzo różnie, nie kierując się w ogóle dostępnymi w tej dziedzinie standardami (np. kieleckimi, pomorskimi, warszawskimi, krakowskimi). Dlatego też konieczne jest ujednoczenie systemu nazewnictwa, nawet po to, by łatwiej było trafić do placówki, która oferuje pomoc dla konkretnej grupy odbiorców, np. dla osób starszych, usamodzielniających się, poszukujących pracy, itp.

Mamy nadzieję, że praca grupy przyczyni się do zwiększenia skuteczności pomocy skierowanej do osób bezdomnych, że np. skatalogowanie usług oferowanych osobom bezdomnym ukaże faktyczny obraz funkcjonujących placówek, rekomendacje pokażą kierunek prac w kolejnej fazie projektu, a opis dobrych praktyk, że możliwe jest funkcjonowanie placówek świadczących pomoc na odpowiednim, wysokim poziomie.

Materiał merytoryczny opracowali:

Wiesława Cieślik, Paweł Ciołkowski, Sylwia De Roover, Jolanta Kowalik,
Tomasz Maruszak, Mirosław Przewoźnik, Iwona Radziwon

Ponadto w pracach grupy uczestniczyli:

Krzysztof Adamski, dr hab. Daria Filatova, Marzena Gałgowska,
Zbigniew Jędrzejewski, ks. Stanisław Słowik, Barbara Zmierczak-Stawicka

Bibliografia:

- Dębska-Cenian A., Kowalewski M., 2010. *Profilaktyka bezdomności – doświadczenia w realizacji, inspiracje, kierunki dalszych działań na przykładzie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gdyni*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębska-Cenian A., Olech P., red., 2008. *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*. Gdańsk.
- Dunaj B. red. 1996. *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*. Warszawa.
- Dz.U. z 1.12.1964 Nr 43 poz. 296, Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego.
- Dz.U. z 2.11.2009 Nr 183 poz. 1432, Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych.
- 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 11.05.2006 Nr 80 poz. 563, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów.
- Dz.U. z 11.09.1991 Nr 81 poz. 351, Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.
- Dz.U. z 12.12.2007 Nr 231 poz. 1703, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r. sygn. akt K 26/05.
- Dz.U. z 15.06.2002 Nr 75 poz. 690, Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.
- 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 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
- Dz.U. z 23.12.2010 Nr 243 poz. 1623, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo budowlane.
- 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 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 31.07.2009 Nr 120 poz. 1001, Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych.
- Dz.U. z 31.10.2005 Nr 217 poz. 1837, Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej
- Krzekotowska K., Krzekotowska-Olszewska I., 2003. *Ochrona lokatorów w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego ze szczególnym uwzględnieniem prawa niemieckiego*. „Mieszkalnictwo i prawo” maj. http://lex.pl/czasopisma/mip/ochr_lok.html, dostęp: 10.05.2010.
- Levinson, D. red., 2004. *Encyclopedia of Homelessness*. Berkshire.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009. *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015*. Warszawa.
- Olech P., 2010a. *Wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje do całościowej polityki społecznej. Ekspertyza przygotowana w ramach raportu „EPAN – razem na rzecz Europy Socjalnej*. www.eapn.org.pl/expert/files/Wykluczenie%20mieszkaniowe%20%20zarys%20g%C5%9Bwnych%20proble%C5%9B%C3%B3w%20mieszkaniowych%20w%20Polsce.pdf dostęp: 12.05.2010.
- Olech P., 2010b. *Zapobieganie bezdomności – prewencja celowa, systemowa oraz profilaktyka. Raport roczny*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Rada Opiekuńcza ds. Osób Bezdomnych przy Prezydencie Miasta Stołecznego Warszawy, 2007. *Standardy dla placówek pomagających osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością*. Warszawa.
- Sadowska B. red., 2009. *Nowy początek. Społeczna gospodarka rynkowa*. Poznań.
- Słowik S., red. 2005. *Informator o placówkach pomagających osobom bezdomnym/dane adresowe placówek oraz zasady udzielania pomocy/*. Kielce.
- Szczypior E., Meller A., 2005. *Standardy pomocy instytucjonalnej świadczonej ludziom bezdomnym*. A. Siebert, et al. „Pomost – Pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.

-
- Szczypior E., Meller A., 2008. *Standard Pomocy Instytucjonalnej*. W: A. Dębska-Cenian, P. Olech, red., 2008. *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*. Gdańsk.
 - Szotajska J., 2008. *Standardy usług dla osób bezdomnych w warszawskich placówkach opieki stacjonarnej i półstacjonarnej oraz kryteria różniące te usługi (dla Zespołu Zadaniowego „Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe” Społecznej Strategii Warszawy)*. Warszawa.
 - Wilczek J., red., 2008. *Rekomendacja do ogólnopolskiego modelu pomocy osobom bezdomnym w okresie zimowym*. Wrocław.
 - ww.mpips.gov.pl, dostęp: 13.05.2010.

Raport grupy eksperckiej ds. Partnerstw lokalnych

Wstęp

Ideą partnerstw lokalnych jest podejmowanie określonych działań społeczności lokalnej dla dobra wspólnego tej społeczności. Zdecydowana większość problemów społecznych wymaga, w procesie ich rozwiązywania, zaangażowania się różnych podmiotów – jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, firm biznesowych, placówek oświaty, także osób fizycznych. Działania podejmowane partnersko dają większą możliwość efektywnego rozwiązania problemów, są także obszarem, w którym podmioty zaangażowane w działanie uczą się współodpowiedzialności, uwzględniania potrzeb i interesów ogółu, nie tylko własnych. Partnerstwa są zatem doskonałym, pierwszym etapem na drodze uczenia się odpowiedzialnej, aktywnej demokracji.

Przemiany ustrojowe, jakie po 1989 roku objęły swym zasięgiem kraje Europy Środkowo-Wschodniej, dotyczyły wielu dziedzin życia społecznego: instytucji państwowych i samorządowych, a także nowych reguł społecznego porządku. Ów nowy, społeczny ład, oparty na idei społeczeństwa obywatelskiego, wywodzący się z europejskiej tradycji poszukiwania lepszego świata dla mieszkańców środkowo-wschodniej części Starego Kontynentu z oczywistych przyczyn stanowił raczej odległą wizję organizacji społecznej (Galor Z., Goryńska-Bittner B., 2007). Znaczące bowiem były i są nadal różnice oraz tempo rozwoju zachodniej i wschodniej części Europy. Okazało się, że transformacja gospodarcza w kierunku gospodarki rynkowej wymaga wielu reform i czasu, a sam wzrost gospodarczy – choć może pozytywnie wpływać na zmniejszenie skali wykorzenienia, ubóstwa, migracji i wspierać inicjatywę obywatelską – nie od razu i nie zawsze przynosi spodziewane korzyści. Gospodarka rynkowa nie stanowi bowiem automatycznej gwarancji wzrostu gospodarczego i sprawiedliwości społecznej (Friedman B., 2005). Realizacja tych aspiracji wymaga bowiem aktywności i współdziałania zarówno ze strony rządów, jak i społeczeństw.

Przyczyny tworzenia partnerstw

Koszty społeczne transformacji okazały się większe niż się powszechnie spodziewano. Stąd pilna potrzeba tworzenia programów, które by je minimalizowały. Same programy, nawet najlepsze, jednak nie wystarczą. O ich skuteczności w dużym stopniu decyduje zaangażowanie środowisk lokalnych, które poprzez zawiązywane partnerstwa lokalne wspierać mogą miejscowe władze i instytucje w pokonywaniu barier ograniczających osoby zagrożone marginalizacją i wykluczeniem społecznym.

W tej optyce społeczność lokalna staje się głównym podmiotem lokalnego rozwoju, co oznacza postulat jej mobilizacji społecznej i politycznej, konieczność decentralizacji władzy oraz pobudzenia aktywności społecznej ludzi pozbawionych władzy i „wykluczonych” (Szczeptański M., 2004). Zmiany ustrojowe – choć pożądane – wymagają od społeczeństwa wielu wyrzeczeń i generują poważne społeczne koszty, do których

należą: bezrobocie, marginalizacja, bezdomność i wykluczenie społeczne. Skala tych problemów jest zróżnicowana i dotyczy w zasadzie większości środowisk lokalnych. Stąd tak wielkie znaczenie ma tkwiący w nich potencjał – kapitał ludzki, mobilizujący lokalne partnerstwa społeczne do rozwiązywania problemów istotnych dla ich lokalnych środowisk.

Samodzielna realizacja zadań, związanych ze świadczeniem usług społecznych dla społeczności marginalizowanej, przekracza najczęściej możliwości instytucji administrującej ich wykonywaniem. Dlatego dobrym rozwiązaniem wydaje się realizacja idei partnerstwa. W wąskim sensie partnerstwo oznacza wspólną realizację konkretnych działań lub projektów. W tej części diagnozy interesuje nas raczej jego szersze rozumienie jako partnerstwo wielu podmiotów na rzecz rozwoju społeczności lokalnej.

W nowoczesnym systemie zarządzania publicznego na poziomie lokalnym są wiązane partnerstwa skutecznie wspomagają działania samorządów lokalnych w realizowaniu projektów integracji społecznej. Partnerstwa lokalne stanowią więc próbę przekroczenia tradycyjnego podziału kompetencji między instytucjami publicznymi, społecznymi i prywatnymi, w imię współpracy i koordynacji między nimi. Skuteczność partnerstw wynika przede wszystkim ze znajomości rzeczywistych problemów społeczności lokalnej. Lokalne programy i strategie wymagają kapitału wiedzy, którego instytucje lokalnej administracji nie są zdolne same zgromadzić.

W licznych raportach eksperci OECD wskazują na dużą efektywność funkcjonowania partnerstw w trzech obszarach problemów lokalnych:

- wspomaganie społeczności lokalnych w przystosowaniu programów rządowych do lokalnych potrzeb i priorytetów
- wspieranie ich w efektywnym korzystaniu z tych programów poprzez pomoc w pozyskiwaniu grantów i funduszy
- działanie na rzecz dialogu społecznego i współpracy między partnerami społecznymi we wspólnych inicjatywach i projektach

Partnerstwa udostępniają obywatelom możliwość rzeczywistego wpływu na decyzje społeczno-gospodarcze. Poprzez łączenie wiedzy i doświadczeń partnerzy społeczni mogą w sposób długotrwały wpływać na kierunek zmian na poziomie lokalnym, także poprzez wypracowanie skutecznych sposobów minimalizacji społecznych kosztów tych zmian.

Kontekst międzynarodowy

Inicjatywa tworzenia partnerstw lokalnych zrodziła się w USA w latach 70. XX w. w związku z problemami społecznymi, towarzyszącymi restrukturyzacji przemysłu ciężkiego i samochodowego. Pomysł ten w latach 80. trafił na podatny grunt w Kanadzie. Pozytywne efekty podjętych tam działań zaowocowały stworzeniem „Modelu Partnerstwa Lokalnego”, który później upowszechniony został na całym świecie. W Polsce pilotażowo wprowadzony został w latach 90. na Śląsku, w związku z restrukturyzacją kopalni.

Rozwiązywanie problemów społecznych poprzez zawiązywanie partnerstw lokalnych ma już sporą tradycję w krajach Unii Europejskiej. Zawiązywane w nich partnerstwa dopełniają i wspomagają działania lokalnych instytucji i samorządów w działalności związanej z przeciwdziałaniem rosnącemu wykluczeniu społecznemu i potrzebą

reintegracji społecznej tych ludzi, którzy nie radzą sobie w pokonywaniu trudności życiowych. W wielu europejskich krajach partnerstwa powstały w latach 80. XX wieku, jako reakcja na narastającą skalę bezrobocia. W państwach UE nie obowiązuje jeden model partnerstwa. W wielu z nich (np. Irlandii i Finlandii) funkcjonuje model bardziej sformalizowany, o określonej strukturze organizacyjnej i prawnej oraz systemie rekrutacji partnerów. Modele partnerstwa w innych, europejskich państwach (np. Wielkiej Brytanii) nie posiadają własnej struktury wykonawczej, opierając się na strukturach członków zawiązanego partnerstwa. Cechą tego typu partnerstw jest szczególnie aktywne – obok instytucji publicznych – uczestnictwo organizacji pozarządowych w tworzeniu strategii rozwoju społeczności lokalnych. Austriacka wersja modelu partnerstwa szczególnie mocno akcentuje udział instytucji publicznych istotnych dla rozwoju lokalnego, jak samorządy, urzędy pracy, agencje ds. rozwoju lokalnego, ośrodki pomocy społecznej i inne.

Partnerstwa, które najczęściej miały charakter bardzo sformalizowany (Irlandia, Finlandia), sprawdziły się we wspieraniu instytucji lokalnych w ich działaniach związanych z rozwiązywaniem problemów społecznych. Dlatego też Komisja Europejska w 1997 r. sfinansowała program zakładania partnerstw w krajach „starej” UE, który zakończył się sukcesem wyrażonym poprzez wypracowanie narodowych modeli lokalnego partnerstwa.

Obserwujący rozwój europejskich partnerstw badacze wyróżnili w krajach UE cztery kryteria wyróżniające partnerstwo:

- lokalne organizacje i instytucje powołują łączącą je formalną strukturę organizacyjną
- lokalne organizacje, instytucje i uznawane za słabsze ekonomicznie oraz społecznie grupy, podejmują wspólne działanie na ich rzecz
- lokalne organizacje i instytucje konstruują wspólny plan działań w odniesieniu do najważniejszych problemów danej społeczności lokalnej
- lokalne organizacje ustalają wspólne cele: działanie na rzecz lokalnego rozwoju oraz walka z bezrobociem i społecznym wykluczeniem

Partnerstwa lokalne w krajach UE działają jako spółki publiczne, finansowane z centralnych grantów. W Irlandii np. funkcjonuje powołana do finansowania działań na rzecz reintegracji społecznej instytucja *Pobal* (z irl. – wspólnota). Aby z tej organizacji otrzymać wsparcie finansowe, powstające partnerstwa muszą wykazać chęć współpracy z wszystkimi lokalnymi podmiotami i przedstawić wieloletni plan rozwoju lokalnego oraz trzyletni plan działań. Muszą wykazać się znajomością problemów lokalnych i udowodnić stopień reprezentatywności na terenie swojego działania. Przede wszystkim jednak udokumentować winny współpracę i wsparcie dla grup społecznych zagrożonych marginalizacją. Organizacja *Pobal* pełni rolę doradczą oraz monitoruje wykorzystanie przyznanym partnerstwom środków finansowych.

Rozwiązania irlandzkie uznawane są za modelowe w zakresie realizacji misji rozwoju społeczności lokalnej. Irlandzkie partnerstwa opierają się na zasadzie, że potencjalnie wszystkie lokalne organizacje pozarządowe o rzeczywistym potencjale działania są częścią partnerstwa. Irlandia pokryta jest siecią partnerstw na obszarze całego kraju. Partnerstwa realizują wyznaczone sobie zadania wieloaspektowo, także poprzez ujawnianie barier ograniczających sprawne działanie na rynku pracy konkretnych grup społecznych i zawodowych.

Partnerstwa lokalne zawierane od kilku lat w Polsce nie są tak sformalizowane, jak w pozostałych krajach UE. Najczęściej są to partnerstwa powiatowych i gminnych instytucji z organizacjami pozarządowymi, zawierane dla realizacji konkretnych projektów. Stosowany w Polsce Model Partnerstwa Lokalnego (MPL) opracowany został na modelu skonstruowanym w latach 70. XX w. przez specjalistów Departamentu Pracy USA we współpracy z firmą Worldwide Strategies Inc. Ów amerykański modelowy prototyp powstał w związku z wielkim bezrobociem wynikającym z restrukturyzacji amerykańskiego przemysłu ciężkiego i samochodowego, jako działanie wspierające pracowników i społeczności lokalne w przystosowaniu się do zmian na lokalnym rynku pracy. Amerykanie zrozumieli, że skuteczna adaptacja człowieka, społeczeństwa i firmy do zmian zachodzących w gospodarce wymaga wypracowania modelu współpracy, który opierałby się na efektywnym wykorzystaniu 3 narzędzi:

- Szybkiego Reagowania (wsparcie osób zwalnianych i bezrobotnych w szybkim powrocie do ponownego zatrudnienia)
- Lokalnego Ożywienia Gospodarczego (wspomaganie społeczności lokalnych w opracowywaniu projektów gospodarczych tworzących miejsca pracy)
- Wzmocnienia Konkurencyjności Przedsiębiorstw (wspieranie firm poprzez metodę szybkiego i efektywnego przeszkolenia lub przekwalifikowania pracowników)

W czerwcu 2002 r. Departament Pracy USA i polskie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oficjalnie zainauguowały działalność Programu Wdrażania Modelu Partnerstwa Lokalnego. Celem Programu było upowszechnienie amerykańskiego modelu partnerstwa na terenie całej Polski i skonstruowanie Polskiego Programu Partnerstwa Lokalnego (PPPL), wdrażanego przez urzędy marszałkowskie, urzędy pracy, agendy rządowe, samorządy, organizacje pozarządowe, pracodawców i związki zawodowe. Program realizowany był we współpracy z wieloma partnerami (Worldwide Strategy Inc., Departament Pracy USA, z polskiej strony: Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego, Ministerstwo Gospodarki, Ambasada USA, Kancelaria Prezydenta RP, Związki Powiatów Polskich, urzędy marszałkowskie, urzędy pracy i inne). Celem głównym było przekazanie wiedzy i umiejętności na temat budowania trwałego partnerstwa między instytucjami sektora publicznego, społecznego i biznesu.

Posiłkowanie się rozwiązaniami amerykańskimi widoczne było podczas realizacji w latach 2002-2004 Polsko-Amerykańskiego Programu Partnerstwa Lokalnego, w wyniku którego powstało w 2004 r. w Krakowie Międzynarodowe Centrum Partnerstwa Partners Network, finansowane przez Departament Pracy USA. W ramach szkoleń z zakresu Programu Partnerstwa Lokalnego organizacja ta przygotowała wielu specjalistów Lokalnego Ożywienia Gospodarczego (LOG), działających na rzecz Wojewódzkich i Międzywojewódzkich Sieci Partnerstwa Lokalnego oraz Powiatowych Rad Zatrudnienia.

W okresie przedakcesyjnym w Polsce realizowano już z funduszy PHARE projekty wspierające inicjatywy procesu tworzenia partnerstw, które wspierać miały lokalny potencjał ludzki. Efektem tych przedsięwzięć był Pilotażowy Program Leader i Leader +, nakierowany na powstanie Lokalnych Grup Działania.

Działania na rzecz polskiego Modelu Partnerstwa Lokalnego zaowocowały wypracowanym przez Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego – opartym na amerykańskim wzorcu – modelem wyróżniającym 4 komponenty, których realizacja składa się na strategię modelu:

- Lokalne Ożywienie Gospodarcze
- Szybkie Reagowanie i Wsparcie Koleżeńskie
- Wzmacnianie Konkurencyjności Istniejących Przedsiębiorstw
- Organizowanie Środków Finansowych

Działanie dla dobra wspólnego w „małych ojczyznach”, umacnianie społeczeństwa obywatelskiego, demokracji i gospodarki rynkowej, przede wszystkim wyrównywanie szans rozwoju dla wszystkich grup społecznych znalazło się w orbicie zainteresowań Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności (PAFW), wspierającej procesy transformacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Fundacja powstała w USA z inicjatywy Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości. PAFW inicjuje i wspiera wiele projektów powstałych w środowiskach lokalnych. Od 2000 r. funkcjonuje w Polsce jej przedstawicielstwo, które we współpracy z różnymi organizacjami z całego kraju realizuje projekty trójsektorowe (samorządy lokalne, organizacje pozarządowe, biznes) wspierające społeczności lokalne w walce z kosztami społecznymi transformacji ustrojowej. Programy Fundacji finansowane są ze środków finansowych PAFW, a zarządzają nimi ich realizatorzy, zgodnie z zasadami i procedurami określonymi przez Fundację.

Przykładem aktualnych poszukiwań skutecznych programów wsparcia społeczności lokalnych w rozwiązywaniu problemów społecznych jest m.in. realizowany od sierpnia 2009 r. do sierpnia 2010 r. Projekt Skutecznego Partnerstwa Lokalnego, dofinansowany ze środków UE – Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach POKL

Celem wszystkich projektów było przygotowanie podstaw do powstania lub utrzymania miejsc pracy, aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, wyzwolenie inicjatyw gospodarczych oraz upowszechnienie idei lokalnej współpracy. Mimo wymienionych przedsięwzięć, proces zawierania partnerstw nie jest w Polsce zjawiskiem powszechnym. Funkcjonujące od zaledwie kilku lat partnerstwa zmagają się z wieloma, ograniczającymi ich rozwój barierami, do których należą m.in. niedostosowany system prawny, niedostatek narzędzi dla konstruowania projektów zmian oraz brak systemu koordynacji rozwoju partnerstw.

1. Cele raportu

1.1 Cel główny

Diagnoza partnerstwa w zakresie funkcjonujących form współpracy partnerskiej na poziomie lokalnym.

1.2. Cele szczegółowe

- Diagnoza podstaw prawnych i systemowych, związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem partnerstw na poziomie lokalnym.
- Identyfikacja różnorodnych form współpracy w zakresie bezdomności na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym.
- Charakterystyka współpracy partnerskiej na poziomie lokalnym w gminie miejsko-wiejskiej i wiejskiej, małym mieście, dużym mieście i osiedlu miejskim.
- Sformułowanie rekomendacji w zakresie partnerstw lokalnych.

2. Ramy systemowe i prawne

Poniższe opracowanie ma za zadanie wskazanie podstaw systemowych i prawnych sprzyjających funkcjonowaniu parterstw lokalnych, zwłaszcza tych, które działają w szeroko rozumianej sferze aktywizacji i pomocy społecznej. Z uwagi na ograniczone ramy publikacji, niniejsze opracowanie nie zawiera całościowej analizy prawnej podstaw (ram) systemowych i prawnych, porusza natomiast najważniejsze, zdaniem autorów raportu, aspekty tematu. Autor ograniczył się również do analizy wybranych dokumentów strategicznych i aktów prawnych. Każda część zawiera: analizę zagadnienia oraz rekomendacje, wynikające z analizy.

2.1. Ramy systemowe – poziom Unii Europejskiej

2.1.1. Ramy systemowe – poziom Unii Europejskiej

Najważniejszym aspektem, dostrzegalnym przy analizie dokumentów strategicznych Unii Europejskiej jest fakt, że zdecydowana większość z nich odnosi się do problematyki partnerstwa, podejmując próby definiowania podstawowych pojęć z nim związanych, określenia roli partnerów, ich zadań i sfer, w których partnerskie podejście do rozwiązywania określonych problemów społeczno-gospodarczych jest szczególnie istotne.

2.1.1.1. Strategia Lizbońska

Strategia Lizbońska zwraca uwagę, że w sferze „zabezpieczenia społecznego i promowania integracji społecznej” ważnym elementem jest „zwiększenie roli partnerów społecznych”, zaś w kontekście polityki zatrudnienia wskazuje:

- I. Przemiany w zakresie polityki zatrudnienia powinny uwzględniać udział partnerów społecznych.
- II. Aktywny i zdecydowany udział partnerów społecznych jest niezbędny dla oceny dokonywanych postępów i wdrażania reform, których powodzenie wymaga zaangażowania zarówno pracowników jak i pracodawców.
- III. Umocnienie roli i zakresu odpowiedzialności partnerów społecznych w zakresie implementacji oraz monitoringu realizacji wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia. Strategia wskazuje też rolę partnerów społecznych w kształtowaniu polityki zatrudnienia, ograniczając jednak jej zakres do kształcenia ustawicznego, jakości pracy, równouprawnienia kobiet i mężczyzn.

Tym, co warto podkreślić, jest dostrzeżenie przez Strategię Lizbońską wśród potencjalnych parterów również osób fizycznych (pracowników) oraz sektora biznesu (pracodawców).

2.1.1.2. Europejska Strategia Zatrudnienia

W podobnym duchu co Strategia Lizbońska, sformułowane są zapisy Europejskiej Strategii Zatrudnienia, gdzie wskazano, że ESZ powinna być prowadzona przy udziale właściwych organów parlamentarnych oraz partnerów społecznych działających w dziedzinie zatrudnienia na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Usługi świadczone w ramach ESZ mają być realizowane w sposób efektywny i skuteczny.

Zapis taki tworzy ramy do partnerskiego podejścia w rozwiązywaniu problemów rynku pracy na każdym poziomie decyzyjnym (krajowym, regionalnym i lokalnym), co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

2.1.1.3. Europejski Pakt na Rzecz Zatrudnienia

W kontekście polityki zatrudnienia ważny zapis odnaleźć można w dokumencie pod nazwą: *Europejski Pakt na Rzecz Zatrudnienia*, gdzie podkreślono m.in. potrzebę ścisłego dialogu na tematy związane z polityką fiskalną i pieniężną pomiędzy partkami społecznymi a władzami. Zapis wskazuje na potrzebę włączania partnerów do dyskusji nad kwestiami, które dotychczas były domeną administracji publicznej.

Dokumenty strategiczne UE – deficyty i rekomendacje:

- brak jednolitego sformułowania roli partnerstwa – należałoby wskazać pola działań, w których partnerstwo winno występować obligatoryjnie, a w których fakultatywnie
- różny stopień szczegółowości w zakresie roli partnerów społecznych – należałoby wskazać konkretne pola współpracy
- brak wyszczególnienia grup partnerów społecznych – należałoby wskazać definicję partnera, kto może być partnerem społecznym (m.in.: organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, osoby indywidualne, związki wyznaniowe, itd.)

2.1.1.2. Ramy systemowe – poziom krajowy

2.1.1.2.1. Strategia Rozwoju Kraju

Krajowe dokumenty, podobnie jak dokumenty UE, dostrzegają i wskazują na partnerstwo.

Podstawnym krajowym dokumentem strategicznym jest Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK), która już we wstępie podkreśla, że poparcie społeczne jest kluczem do sukcesu SRK oraz że rząd będzie jednocześnie dążył do istotnego zaangażowania partnerów społecznych, samorządowych, organizacji pozarządowych, świata nauki oraz przedsiębiorstw. W dalszych zapisach wskazano rolę partnerów społecznych:

- wdrażanie elastycznych i alternatywnych form zatrudnienia
- przeciwdziałanie zjawisku poszerzania się obszaru pracy poniżej poziomu wynagrodzenia minimalnego

Zwrócono również uwagę na zwiększanie się roli partnerstwa społecznego, zapewniającego równowagę na polskim rynku pracy, umacnianie pokojowego rozwiązywania konfliktów w stosunkach pracy oraz wdrażaniu systemu dwukanałowego (tj. związki zawodowe i rady pracownicze). Postawiono też na rozwój usług zatrudnieniowych jako zapewnienie jasnego podziału kompetencji oraz lepszej koordynacji działań publicznych służb zatrudnienia z samorządem, instytucjami edukacyjnymi, biznesem, związkami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi.

2.1.1.2.2. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia

Kolejnym ważnym dokumentem strategicznym jest *Program Operacyjny KAPITAŁ LUDZKI. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007), będące podstawą do podziału i wydatkowania środków UE. Jako jedną z podstawowych zasad realizacji przyjęto Partnerstwo – cele NSRO realizowane są w ramach ścisłej współpracy Komisji Europejskiej i Polski na zasadzie partnerstwa. Przy opracowaniu, wdrażaniu, monitoringu i ocenie programów operacyjnych kraj współpracuje partnersko z właściwymi organami administracji rządowej i samorządowej i innymi władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz innymi właściwymi podmiotami. Partnerstwo realizowane jest z pełnym poszanowaniem

uprawnień instytucjonalnych, prawnych i finansowych wskazanych partnerów. Jednym z celów horyzontalnych jest rozbudowa mechanizmów partnerstwa, rozwinięta w dalszych częściach dokumentu w formie następującej wytycznej: „Realizacja zadań publicznych powinna być oparta o współpracę między administracją publiczną a partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i organizacjami zawodowymi” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007, s. 137).

POKL zwraca również uwagę na rolę organizacji pozarządowych, przy jednoczesnym wskazaniu ich słabości:

W celu aktywizacji trzeciego sektora i wzmacniania jego roli niezbędne jest tworzenie warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, w tym przede wszystkim organizacji pozarządowych. Wymaga to zarówno rozwoju mechanizmów współpracy między administracją publiczną a instytucjami trzeciego sektora, jak i upowszechniania partnerskiego sposobu kreowania i realizacji zadań publicznych. Ponadto, w celu realizacji partnerskiego modelu współpracy, niezbędnym jest przygotowanie samych organizacji pozarządowych do pełnienia roli aktywnego partnera administracji publicznej oraz wzmacnianie potencjału tych instytucji do efektywnego i profesjonalnego świadczenia usług publicznych (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007)

Dalej POKL określa zakres działań realizowanych w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi, wskazując jako działanie główne przekazywanie zadań publicznych, lecz również widząc w trzecim sektorze czynnik doradczy:

W celu stworzenia odpowiednich warunków dla przekazywania zadań publicznych instytucjom trzeciego sektora podejmowane będą działania na rzecz rozwoju partnerskiego modelu państwa, obejmujące rozwój mechanizmów współpracy między administracją publiczną a instytucjami trzeciego sektora, jak i upowszechniania partnerskiego sposobu kreowania polityk i realizacji zadań publicznych poprzez odpowiednie kampanie informacyjno-edukacyjne. Istotnym elementem rozwoju partnerstwa w stosunkach między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi i partnerami społeczno gospodarczymi jest rozwój współpracy przy kreowaniu polityk i programów publicznych poprzez upowszechnianie zasad konsultacji i partnerstwa oraz instytucji dialogu społecznego” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007).

2.1.2.3. Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013

Kolejnym istotnym krajowym dokumentem o charakterze strategicznym jest *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013* (Ministerstwo Polityki Społecznej, 2005), w którym wśród 7 priorytetów 2 są poświęcone tematyce partnerstwa: Aktywizacja i mobilizacja partnerów lokalnych (priorytet V); Partnerstwo publiczno-społeczne jako podstawa rozwoju usług społecznych (priorytet VI). W dokumencie tym kładzie się duży nacisk na włączanie społeczeństwa do działań pomocowych, a także wsparcie w tym zakresie organizacji pozarządowych.

2.1.2.4. Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015

Istotne zapisy, dotyczące ujęcia partnerstwa, zawiera *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015*, gdzie wskazano: „Organizacje

pozarządowe w partnerstwie spełniają wiele ról, są m.in. instytucjami zdolnymi do dostarczania usług ważnych dla wspólnoty – zarówno w formie całkowicie autonomicznej, nieformalnej, samopomocowej, sąsiedzkiej, jak i w postaci wspieranych przez państwo usług specjalistycznych, wykonywanych przez organizacje niekomercyjne” (b.d., b.d.[a]) Dokument koncentruje się na wspieraniu partnerstwa publiczno-społecznego, jako fundamentalnej formuły współpracy w zakresie działalności pożytku publicznego, opartej na zasadzie pomocniczości.

Krajowe dokumenty strategiczne – deficyty i rekomendacje:

- brak jednorodnego ujęcia pojęcia partnerstwa – należałoby uspołniczyć pojęcia partnerstwa, partnerstwa społecznego, partnerstwa publiczno-społecznego
- rzadkie ujmowanie sektora biznesu jako potencjalnego partnera – należałoby w katalogu partnerów wskazywać na istotną rolę przedsiębiorców
- utożsamianie partnerstwa ze zlecaniem zadań publicznych (kontraktowanie) – należałoby podkreślać inne formy partnerskiej współpracy

2.1.3. Ramy systemowe – poziom krajowy. Programy operacyjne

2.1.3.1. Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Najważniejszym programem operacyjnym, w kontekście realizacji zadań z zakresu aktywizacji i pomocy społecznej, jest *Program Operacyjny KAPITAŁ LUDZKI. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007), będący podstawą do wydatkowania środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Sam dokument, jak i akty mu podległe, przyjmują zasadę partnerstwa jako podstawę do jego realizacji. W zakresie zapobiegania zjawisku wykluczenia społecznego wskazano na uspołecznienie, kreowanie i realizację zadań, poprzez stworzenie ram prawnych partnerstwa publiczno-społecznego, umożliwiających partnerską współpracę organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym w realizacji usług społecznych oraz wypełnianiu obszarów aktywności będących poza zasięgiem sektora publicznego. W Programie jest też zawarta próba definicji partnerstwa lokalnego jako budowanie trwałej współpracy pomiędzy instytucjami rządowymi, samorządowymi, lokalnymi przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami na rzecz ożywienia gospodarczego oraz poprawy sytuacji na rynku pracy.

Realizacja POKL w praktyce pokazuje na występowanie czynników sprzyjających powstawaniu trwałych partnerstw. Wśród najważniejszych z nich należy wskazać:

- przyznawanie dodatkowych punktów przy ocenie projektów składanych w partnerstwie
- otwarty katalog wnioskodawców i partnerów projektowych
- finansowanie typów projektów nastawionych na powstawanie i promowanie partnerstwa (zwłaszcza partnerstwa publiczno-społecznego)
- zawieranie obligatoryjnych porozumień o współpracy przy realizacji projektów systemowych
- możliwość realizacji działań środowiskowych w ramach projektów systemowych (Programy aktywności lokalnej oraz Programy integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych) i konkursowych

2.1.3.2. Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich

Podobnie należy odnieść się do Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, który w całości adresowany jest do organizacji pozarządowych, stawiając na ich rozwój jako równorzędnego partnera administracji w realizacji zadań publicznych.

2.1.3.3. Pozostałe programy operacyjne

Innowacyjne podejście do zarządzania środkami Unii Europejskiej znaleźć można w *Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [PROW 2007-2013]* w tzw. Osi 4 (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2007) oraz w *Programie Operacyjnym „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”* w tzw. Osi 4 (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2008). W obu tych programach wydatkowanie środków UE odbywa się poprzez stowarzyszenia o charakterze lokalnym, które samodzielnie określają strategię rozwoju swojego terenu, wskazują na obszary priorytetowe, dokonują naboru i oceny projektów i przyznają dofinansowanie. W skład takich stowarzyszeń obligatoryjnie muszą wejść przedstawiciele wszystkich sektorów. Ta specyficzna decentralizacja (demokratyzacja) wydatkowania środków UE jest z jednej strony czynnikiem sprzyjającym zawarciu partnerstwa, z drugiej zaś powoduje optymalizację wydatkowania środków i zwiększenie realnej efektywności ich wykorzystania.

Programy operacyjne – deficyty:

- wielość procedur i instytucji związanych z funduszami UE
- odległość procesu decyzyjnego o przyznaniu dofinansowania od wnioskodawcy

Rekomendacja na kolejny okres programowania:

- wprowadzenie mechanizmów z PROW (Oś 4) oraz PO Ryby (Oś 4) do wydatkowania środków w ramach kolejnych programów operacyjnych o charakterze regionalnym

2.2. Ramy prawne

2.2.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje na Państwo, oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości, umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Zapisy preambuły wzmacniają art. 20, który wymienia m.in.: solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych jako podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2.2. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych, w tym współpracę z sektorem publicznym, normują zapisy Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 29.05. 2003 Nr 96 poz. 873). Ustawa ta wskazuje na następujące formy współpracy:

- zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji
- konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej

- umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie
- umowy partnerstwa określone w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 4.06.2009 Nr 84 poz. 712; Dz.U. z 24.09.2009 Nr 157 poz. 1241)

Niestety wyniki badań poziomu współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi pokazują, że dominującą formą współpracy jest zlecenie zadań, zaś pozostałe formy występują stosunkowo rzadko.

Ciekawym i nowym rozwiązaniem zapisanym w ww. ustawie, mogącym przyczynić się do aktywizacji i partnerstwa, jest inicjatywa lokalna. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w szerokim zakresie zadań. Zwraca się jednak uwagę na fakt, że zapisy dotyczące realizacji inicjatywy lokalnej są dość lakoniczne i mogą stać się, obok zaczynu do realizacji ciekawych inicjatyw partnerskich, polem do nadużyć.

Rozwinięciem form współpracy, określonych w ustawie, jest możliwość powoływania Wojewódzkich, Powiatowych i Gminnych Rad Działalności Pożytku Publicznego przy organach jednostek samorządu. Jednak rola tych organów ograniczona została do opiniowania spraw związanych z działalnością organizacji pozarządowych.

Znaczącym zapisem ustawy jest obligatoryjne uchwalanie przez jednostki samorządu terytorialnego rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, które winny być uchwalane po konsultacjach z organizacjami. Dokument ten mógłby stać się podstawą do współpracy na poziomie lokalnym, niestety praktyka stosowania ustawy pokazuje, że w większości jest to dokument martwy, tworzony i uchwalany bez udziału trzeciego sektora.

2.2.3. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Ciekawy zapis dotyczący partnerstwa znajduje się w Obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 maja 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 4.06.2009 Nr 84 poz. 712), określając zasady wyboru partnera projektowego (dla jednostek finansów publicznych). Procedura wyboru sprowadza się do następujących kroków:

- ogłoszenia otwartego naboru partnerów w dzienniku ogólnopolskim lub lokalnym oraz w Biuletynie Informacji Publicznej; w ogłoszeniu powinien być wskazany termin co najmniej 21 dni na zgłoszenie partnerów
- możliwości uwzględnienia przy wyborze partnerów: zgodności działania potencjalnego partnera z celami partnerstwa, oferowanego wkładu potencjalnego partnera w realizację celu partnerstwa, doświadczenie w realizacji projektów o podobnym charakterze, współpracę z beneficjentem w trakcie przygotowania projektu
- podania do publicznej wiadomości informacji o stronach umowy o partnerstwie oraz zakresu zadań partnerów

Krytycy tego rozwiązania wskazują na niezrozumienie idei partnerstwa i jej ograniczanie. Wybór partnerów odbywa się z reguły w oparciu o wcześniejsze doświadczenia obu stron, wzajemne zaufanie, poznanie. Tu wybór partnera następuje na drodze konkursu (*quasi* przetargu).

W zasadzie każda ustawa związana ze sferą aktywizacji i pomocy społecznej wskazuje na partnerstwo jako podstawę funkcjonowania danej sfery pomocowej. Przykłady takich wskazań w innych, wyżej nieprzedstawionych ustawach zamieszczono w pkt 2.2.4.

2.2.4. Inne wybrane akty prawne

Ustawa z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593): Art. 2. 2. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001): Art. 21. Polityka rynku pracy, realizowana przez władze publiczne, opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach: 1) działalności rad zatrudnienia; 2) partnerstwa lokalnego; 3) uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia.

Problemem są zatem nie zapisy ustawowe – te dają możliwość współpracy i partnerstwa, lecz ich faktyczna realizacja. Dlatego też niezwykle trudno pisać o rekomendacjach do aktów prawnych, gdyż rekomendacje te powinny dotyczyć nie samego prawa, lecz jego stosowania.

2.2.5. Ramy prawne – formy prawne partnerstwa

Partnerstwo lokalne, będące na wysokim poziomie rozwoju, w pewnym momencie dochodzi do decyzji o sformalizowaniu – nadaniu partnerstwu odrębnej od partnerów osobowości prawnej. Przed takim partnerstwem pojawiają się trzy alternatywy:

- Stowarzyszenie lub Związek Stowarzyszeń
 - Fundacja
 - Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością o charakterze niedochodowym (non-profit)
- Poniższa tabela wskazuje podstawowe różnice pomiędzy wyżej wymienionymi formami

Tabela nr 1. Różnice między różnymi formami partnerstw

	Stowarzyszenie/Związek Stowarzyszeń	Fundacja	Spółka z o.o.
Podstawa prawna	Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 31.07.2001 Nr 79 poz. 855)	Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 14.04.1984 Nr 21 poz. 97)	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 8.11.2000 Nr 94 poz. 1037)
Sposób powstania	Co najmniej 15 osób na zebraniu założycielskim powołuje stowarzyszenie, a następnie nadają mu statut	Fundator lub fundatorzy przed notariuszem powołują fundację, a następnie nadają jej statut	Wspólnicy przed notariuszem zawierają umowę spółki
Podstawa funkcjonowania	Statut Wpis do KRS	Statut Wpis do KRS	Umowa spółki Wpis do KRS
Organy	Walne Zebranie Członków – organ stanowiący Zarząd – organ egzekutywy Komisja Rewizyjna – organ kontroli i nadzoru Możliwość powołania innych organów	Zarząd (może być jednoosobowy) Możliwość powołania innych organów	Zgromadzenie wspólników – organ stanowiący Zarząd – organ egzekutywy Rada Nadzorcza/Komisja Rewizyjna – obowiązkowa przy kapitale pow. 500 000 zł. Możliwość powołania innych organów
Kapitał niezbędny do powołania	Kapitał ludzki (15 osób) 1 000 zł w wypadku stowarzyszenia z działalnością gospodarczą	Co najmniej 1 000 zł Co najmniej 2 000 zł w wypadku fundacji z działalnością gospodarczą	Co najmniej 4 000 zł

Pomimo różnic wskazanych w tabeli powyżej, każda z trzech ww. form nie różni się w praktyce od siebie w sposób istotny. Różnica dotyczyć może występowania poszczególnych organów w danej formie organizacyjnej i podziału kompetencji pomiędzy nimi. W praktyce bardzo często partnerstwa dokonują swego rodzaju trójpodziału władz powołując organ stanowiący (w stowarzyszeniu będzie to Walne Zebranie, w fundacji np. Zgromadzenie Fundatorów, w spółce zgromadzenie wspólników), organ egzekutywy (zarząd) oraz wewnętrzny organ kontroli i nadzoru (np. komisję rewizyjną). Takie rozwiązanie jest w pełni uzasadnione z uwagi na partnerski charakter instytucji, która skupia osoby i instytucje chcące mieć wpływ na funkcjonowanie powołanej instytucji (stąd organ stanowiący skupiający wszystkich partnerów) i kontrole nad nią (stąd organ kontroli i nadzoru).

Druga istotna różnica może polegać na sposobie powołania – lecz to jest wyłącznie kwestia „techniczna”, łatwa do ustalenia gdy jest wola powołania partnerstwa formalnego.

Funkcjonowanie wszystkich trzech form związane jest z tym samym sposobem prowadzenia księgowości (pełna księgowość) z bardzo zbliżonymi obowiązkami sprawozdawczymi i z koniecznością prowadzenia tożsamej dokumentacji.

2.2.6. Ramy prawne – zespoły interdyscyplinarne

Podstawą do powoływania zespołów interdyscyplinarnych są 3 akty prawne:

- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 20.09.2005 Nr 180 poz. 1493)
- 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)
- Ustawa z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593)

Zespół interdyscyplinarny to ciało powoływane przy jednostce pomocy społecznej – zespół osób zainteresowanych rozwiązaniem problemu konkretnej rodziny związanego z przemocą. Skład osób, uczestniczących w pracy danego zespołu, uzależniony jest w szczególności od rodzaju problemu oraz kompetencji i możliwości poszczególnych służb, instytucji i organizacji pozarządowych. W praktyce funkcjonuje on w dwóch płaszczyznach – jako ciało doradczo-opiniujące (tzw. stały zespół) oraz jako zespół roboczy (powoływany w momencie powstania konkretnego problemu w konkretnej rodzinie). Zespół roboczy szuka rozwiązań i wdraża je w działanie w wypadku zaistnienia konkretnego negatywnego zjawiska w rodzinie. Aktualnie trwają prace sejmowe nad precyzyjnym ujęciem zasad funkcjonowania zespołów.

W kontekście funkcjonowania zespołów interdyscyplinarnych w sferze przemocy w rodzinie, zasadnym byłoby zastosowanie podobnych rozwiązań w odniesieniu do innych problemów społecznych. Zespół ludzi o różnych kompetencjach, pochodzących z różnych środowisk i instytucji, znających środowisko lokalne oraz konkretny przypadek, miałby szansę na efektywne wsparcie bez dublowania się działań.

3. Katalog aktywności lokalnych

3.1. Typologie współpracy międzysektorowej/partnerstw

W opracowaniach dotyczących współpracy partnerskiej można spotkać wiele terminów odnoszących się do partnerstw. Jest to efekt „zamieszania” terminologicznego, wynikającego z braku ogólnie przyjętych typologii partnerstw. Poniżej podjęliśmy próbę wprowadzenia różnych podziałów typologicznych w zależności od przyjętego kryterium.

I. Kryterium terytorialne:

- a) międzynarodowe
- b) krajowe
- c) międzynarodowe
- d) krajowe
- e) ponadregionalne
- f) regionalne
- g) lokalne:
 - duże miasto – poziom miasta
 - duże miasto – poziom osiedla
 - małe miasto
 - powiat
 - gmina

- II. Kryterium formy działania:
- a) nieformalne
 - b) formalne:
 - stowarzyszenie lub związek stowarzyszeń
 - fundacja
 - spółka z o.o.
 - partnerstwa projektowe
- III. Kryterium kompetencyjne
podział w oparciu o problem społeczny, którego rozwiązanie jest celem partnerstwa
- IV. Kryterium sektorowości
- a) międzysektorowe
 - b) jednosektorowe

Odnośnie wyżej przedstawionej typologii partnerstw należy poczynić uwagę, że problematyka partnerstw jest bardzo rozległa i zróżnicowana – istnieje wiele kryteriów określających typy partnerstw, które wzajemnie się przenikają (Przykład: Akcja Zima, teren miasto Gdańsk (kryterium terytorialne), podmioty zaangażowane: MOPS, policja, Straż Miejska, NGO (kryterium sektorowości), brak spisanego porozumienia – działania nieformalnie (kryterium form działania), cel – działania interwencyjne wobec osób przebywających w miejscach niemieszkalnych (kryterium kompetencyjności).

3.2. Współpraca ponadlokalna na poziomie kraju i regionu

3.2.1. Współpraca na poziomie krajowym

W latach 90. w obszarze problematyki bezdomności doszło w Polsce do publicznej krytyki obowiązujących rozwiązań prawnych, organizacyjnych i kompetencyjnych, dotyczących działań władz rządowych i samorządowych – skoncentrowanych na rozwiązaniach doraźnych a nie systemowych. Przemiany ustrojowe w kraju ukazały społeczeństwu nowe, nieznane oblicze bezdomności, z którą nie bardzo wiadomo było co zrobić. Organizacje pozarządowe i kościelne nie były już w stanie same walczyć z problemem i coraz głośniej domagały się podjęcia wspólnych i systemowych działań na różnych poziomach.

W świadomości obywateli problem bezdomności zaistniał i uzyskał stosowny zapis w Konstytucji z 1997 r. gdzie w artykule 75 czytamy: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” (Dz.U. z 16.07.1997 Nr 78 poz. 483, art. 75). Zapis ten pozwolił rozpocząć budowę systemu skutecznej pomocy, opierającej się na prawie i poszanowaniu godności każdego człowieka, która zyskała wtedy solidny fundament (Szcypior E., 2008, s. 93-94).

Pomoc udzielana osobom bezdomnym w tym czasie polegała na dotowaniu organizacji pozarządowych działających na rzecz bezdomnych lub programów formułowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Pierwszy taki program powstał w 2000 r. i nosił nazwę Bezdomność. Nakładał na gminy obowiązek przygotowania lokalnego programu zwalczania bezdomności, w którym musiały znaleźć się działania zapobiegające, osłonowe i aktywizujące osoby bezdomne. Obecnie realizowany program nosi nazwę Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności. Jego

adresatem są podmioty trzeciego sektora, funkcjonujące w obszarze pomocy i integracji społecznej, które działają wraz z samorządem terytorialnym w oparciu o lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych. Strategie te mają zawierać działania zmierzające do zaspokojenia podstawowych potrzeb pojedynczych osób bezdomnych, ze skutecznym doprowadzeniem do zatrzymania ich w miejscu pobytu. Program z założenia ma wspierać:

- działania profilaktyczne – zapobiegające utrwalaniu się i poszerzaniu zjawiska bezdomności z uwzględnieniem niezbędnej profesjonalnej identyfikacji problemu i analizy zagrożeń społecznych towarzyszących bezdomności w środowisku lokalnym
- działania o charakterze osłonowym – zapobiegające degradacji biologicznej i społecznej osób bezdomnych z zastosowaniem standardowych rodzajów i form świadczeń pomocy społecznej, podstawowych elementów pracy socjalnej. Będzie to pierwszy etap procesu społecznego i ekonomicznego usamodzielnienia i integracji osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością
- działania o charakterze aktywizującym – wykorzystujące zasoby jednostek i podmiotów realizujących wsparcie oraz potencjał otoczenia (społeczności lokalnej, rynku pracy, gospodarki i usług), zmierzające do wyprowadzenia z bezdomności

Od kilku lat MPiPS realizuje ten program jednocześnie na dwóch poziomach: centralnym (skierowany do organizacji ponadregionalnych) oraz regionalnym (skierowany do organizacji lokalnych). Program przez wiele lat wspierał liczne organizacje w zapewnieniu klientom pomocy społecznej wsparcia na etapie pomocy doraźnej i interwencyjnej, stosunkowo niedawno poszerzony został o moduł wspierający, promujący działania w zakresie Integracji Społecznej i Wychodzenia z Bezdomności.

Zdaniem Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności program ten jest niezwykle użytecznym i potrzebnym narzędziem w zwalczaniu bezdomności, co potwierdziły pozytywne rekomendacje wielu ekspertów. Z jednej strony umożliwiła wzmocnienie organizacji pozarządowych, realizujących w Polsce około 80-90% usług w zakresie bezdomności, z drugiej – realizację wielu interesujących projektów. Szczególnie ważne było wprowadzenie modułu wspierającego promocję działań ukierunkowanych na proces wychodzenia z bezdomności (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, 2007).

Sposób realizacji i wdrażania programu w wielu organizacjach wzbudził wątpliwości, m.in. dlatego że:

- program prawie zawsze uruchamiany był w drugiej połowie danego roku, co powodowało ogromne problemy w jego realizacji
- sposób realizacji programu stał w sprzeczności z założeniami samego programu, a szczególnie z modułem wspierającym program. Trudno jest zrealizować skuteczny program wychodzenia z bezdomności w tak niewielkim okresie czasu i przy tak wieloaspektowym problemie, jakim jest bezdomność
- program Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności tylko w nazwie wspiera proces wychodzenia z bezdomności. Większość działań w nim realizowanych ma charakter doraźny i osłonowy, co wynika z dużej liczby narzędzi dostępnych w tych obszarach

Niezmiernie ważną inicjatywą o zasięgu krajowym jest zaproszenie do współpracy w tworzeniu Obywatelskiej Strategii Rozwiązania Problemu Bezdomności – Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji pozarządowych i instytucji sektora publicznego oraz prywatnego. Takie szerokie spektrum podmiotów wydaje się istotne nie tylko w związku z Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym i jego obchodami w 2010 r. ale w żmudnej, codziennej pracy nad rozwiązywaniem problemów społecznych na wszystkich jej poziomach. Jako jeden z dziesięciu podmiotów opracowujących Strategię powołany został Zespół ds. Rozwiązania Problemu Bezdomności. Jego praca została zorganizowana w formie cyklicznych spotkań ekspertów z dziedziny bezdomności, których zadaniem jest wypracowanie i konsultowanie propozycji rozwiązań w danym obszarze, np. pomoc społeczna, edukacja, zdrowie itp.

W Polsce powstała już wcześniej inicjatywa stworzenia Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego, a projekt dokumentu, opracowanego przez MPiPS, poddany został nawet konsultacjom społecznym. Ostatecznie jednak wycofano się z inicjatywy dalszych prac i wdrożenia Krajowego Programu.

Tymczasem, dotychczas funkcjonująca polityka społeczna oraz rozwiązania systemowe w Polsce, faktycznie bardziej zorientowane są na udzielanie interwencyjnej i doraźnej pomocy ludziom bezdomnym niż na realne zwalczanie zjawiska bezdomności. Uważa się, że współczesne społeczeństwa „skazane” są na zjawisko bezdomności. Tymczasem, doświadczenia krajów europejskich pokazują, że można nie tylko skutecznie zapobiegać bezdomności ludzi nią zagrożonych, ale także radykalnie, niemal do zera, zmniejszyć problem bezdomności ulicznej czy wymiernie zredukować liczbę interwencyjnych placówek (noclegownie, schroniska) dla ludzi bezdomnych, zwiększając liczbę mieszkań społecznych dla ludzi wcześniej bezdomnych. Istnieje dotkliwy deficyt dyskusji nad strategicznym planem walki ze zjawiskiem bezdomności. W Polsce nie ma w zasadzie żadnego planu ukierunkowanego na rozwiązywanie problemu bezdomności. W dyskursie politycznym, społecznym i publicznym zjawisko bezdomności – pomimo swojej wagi – praktycznie nie istnieje. Bezdomność i sposoby jej zwalczania są tematem tabu, wokół problemu narosło bardzo wiele stereotypów, które dotyczą nie tylko społeczeństwa, ale także decydentów, polityków, mediów i – niestety – samych organizacji pomagających ludziom bezdomnym (b.d., b.d.[b]).

Organizacje działające w obszarze bezdomności, traktują się, jako wzajemną konkurencję – szczególnie w odniesieniu do pozyskiwanych środków finansowych – co wywołuje jeszcze bardziej tendencję do rywalizacji, niż ducha dialogu czy współdziałania. Do tej pory nie wytworzono również żadnego usystematyzowanego systemu ogólnopolskiej współpracy organizacji pozarządowych, zajmujących się problematyką bezdomności, a tym samym brakuje pomiędzy organizacjami konsolidacji na poziomie idei i kierunku podejmowanych działań (b.d., b.d.[c]).

Wydaje się, że dla instytucji i organizacji, działających w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności, priorytetowym zadaniem z pewnością nie jest promowanie na siłę rozwiązań funkcjonujących w wielu krajach europejskich, ale raczej wzbudzenie debaty nad kierunkiem i strategicznym celem polityki społecznej wobec zjawiska bezdomności. Obecnie w Polsce takiej debaty nie ma, a jej brak odczuwalny jest na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

3.2.2. Działania na poziomie regionów

Na poziomie wojewódzkim funkcjonują Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (ROPS) oraz Wojewódzkie Urzędy Pracy (WUP) i Wydziały Polityki Społecznej (WPS). Pierwsze odpowiadają za sporządzenie strategii polityki społecznej, wszystkie dokonują oceny stanu i efektywności pomocy społecznej, także w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności. Oba podmioty wspierają finansowo – w ramach grantów – programy organizacji pozarządowych, realizujących bezpośrednie wsparcie w zakresie rozwiązywania problemów z obszaru bezdomności. WUP-y są ośrodkiem kreowania działań w zakresie dystrybucji funduszy europejskich, co należy wykorzystać w planowaniu programów na rzecz osób bezdomnych, mających szansę na powrót na rynek pracy. Dodać należy, że w dostępnych strategiach na poziomie wojewódzkim (z wyjątkami), brakuje odniesień do szeroko rozumianej problematyki bezdomności (Szczypior E., 2008, s. 100-101).

Przykładem efektywnej współpracy międzysektorowej, dotyczące problemu bezdomności na poziomie regionu, są działania podejmowane w województwie pomorskim. Strategia Polityki Społecznej Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 przyjęta została jednogłośnie 24 lipca 2006 r. Dokument wskazuje kierunki polityki społecznej, które w najbliższych latach będą obowiązywały w tym województwie wszystkie jej podmioty. Daje to szansę wszystkim samorządom gminnym i powiatowym, by w ramach swoich strategii rozwiązywania problemów społecznych przyjęły te założenia. Polityka społeczna winna być realizowana poprzez 4 rodzaje działań: prewencję, wczesną interwencję, interwencję kryzysową, integrację społeczną i zawodową. Opisywana Strategia zawiera pełną diagnozę problemu bezdomności w województwie pomorskim i w podsumowaniu daje następujące wskazania:

- I. Najpilniej należy skupić się na zwiększeniu efektywności i jakości pomocy świadczonej ludziom bezdomnym przebywającym poza systemem pomocy instytucjonalnej przez:
 - wspieranie rozwoju streetworkingu
 - wspieranie rozwoju standaryzacji i specjalizacji placówek zgodnie z lokalnym zapotrzebowaniem i potrzebami osób bezdomnych
 - wspieranie interwencyjnych form pomocy (jadłodajni, punktów medycznych, charytatywnych)
 - wspieranie lokalnych i regionalnych diagnoz dotyczących skali oraz charakteru bezdomności
 - zwiększenie dostępności usług dla osób bezdomnych w zakresie wsparcia społecznego i usług służby zdrowia
 - wspieranie środowiskowych form pomocy
 - wspieranie współpracy między służbami mundurowymi, władzami lokalnymi, służbą zdrowia, podmiotami pracującymi w obszarze narkomanii
- II. Należy stwarzać warunki integracji społecznej i zawodowej w celu intensyfikacji działań na rzecz wychodzenia z bezdomności osób przebywających w placówkach, a w wypadku obiektywnych trudności (wynikających z wieku, choroby lub niepełnosprawności) powodujących pozostawanie na stałe w placówkach, działań na rzecz uzyskania aktywności i samodzielności decyzji.

W odniesieniu do szeroko rozumianej współpracy na poziomie regionalnym, ciekawym i zarazem nowatorskim przedsięwzięciem jest ponad 10-letnia działalność Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności. Jest to międzysektorowe partnerstwo różnych podmiotów zajmujących się problematyką bezdomności, ustanowione w celu ich integracji, wymiany myśli, idei i doświadczeń oraz kreowania i wspierania systemu polityki społecznej, w celu skutecznego rozwiązywania problemu bezdomności oraz łagodzenia jego skutków. Forum jest organizacją parasolową, która grupuje i zrzesza ponad 30 instytucji oraz organizacji, które bezpośrednio dostarczają usługi ludziom bezdomnym w różnych sferach, np. zdrowia, wsparcia społecznego, mieszkalnictwa, zatrudnienia.

Pomorskie Forum stara się tworzyć, promować i pomaga wdrażać kompletny system walki z bezdomnością polegający m.in. na:

- tworzeniu systemów interwencji (ratunkowych) i pomocy podstawowej – Forum wspiera organizacje, jednostki samorządu terytorialnego oraz agendy rządowe w tworzeniu kompleksowego systemu zabezpieczania najważniejszych potrzeb ludzi bezdomnych (tworzenie jadłodajni, punktów charytatywnych, prowadzenia ulicznej pracy socjalnej – streetworking, partnerstwa pomiędzy służbami, tworzenia i prowadzenia ogrzewalni i noclegowni)
- tworzeniu systemów integracji społecznej (wychodzenia z bezdomności) – Forum promuje i wspiera różne podmioty w tworzeniu systemu działań umożliwiających i wspierających integrację społeczną ludzi bezdomnych (edukacja, aktywizacja zawodowa, mieszkania treningowe, terapie, wsparcie psychologiczne, asystowanie, schroniska, centra aktywizacyjne, domy dla bezdomnych)
- tworzeniu systemów profilaktyki bezdomności – Forum promuje idee przeciwdziałania bezdomności jako najlepszego sposobu na walkę z bezdomnością (edukacja masmediów i lokalnych społeczności, tworzenie koalicji z różnymi podmiotami w celu przeciwdziałania bezdomności, edukacja młodzieży)

W Polsce istnieje wiele organizacji i instytucji skupionych wokół problematyki bezdomności, jednak współpraca między nimi nie zawsze daje oczekiwane rezultaty. Wynika to zapewne z różnych doświadczeń, metod działania czy też uwarunkowań politycznych. Wydaje się, że konsolidacja różnych podmiotów, działających w różnych płaszczyznach, ale wokół wspólnej idei, może być początkiem tworzenia nowej i efektywnej jakości współpracy na rzecz osób wykluczonych społecznie. Partnerstwa lokalne są siłą i przyszłością wszelkich działań kreujących wsparcie społeczne. Zaimplementowanie tej zasady na obszar regionalny czy też krajowy nie wydaje się nieosiągalne. Jest szansa aby poprzez wspólne inicjatywy i partnerstwa międzysektorowe wypracować szeroką paletę rozwiązań, tworzących i uzupełniających w sposób całościowy politykę społeczną, skupioną na rozwiązywaniu najtrudniejszych problemów społecznych w tym problemu bezdomności.

3.3. Charakterystyka partnerstwa lokalnego

W określeniu „partnerstwo lokalne” występują dwa człony: relacja partnerska i lokalność. Termin „partnerstwo” oznacza dobrowolne i oparte na równorzędności wszystkich partnerów działanie wspólne na rzecz określonych celów. Relacje między podmiotami, tworzącymi partnerstwo, opierają się na wzajemnej odpowiedzialności,

przejrzystości działania i poszanowaniu tożsamości każdego z partnerów. W praktyce może jednak zaistnieć niebezpieczeństwo utraty bądź umniejszenia tożsamości przez organizację słabą organizacyjnie, niedoświadczoną, z niedużym dorobkiem własnym (Otrębski W., 2009, s. 14).

Lokalność określa się w odniesieniu do danego miejsca, obszaru i oznacza ograniczoność w działaniu dla przyjętego w umowie terenu. Tym samym pojmowana jest ona w odniesieniu do szczebla administracji samorządowej – działania lokalne rozumiemy zazwyczaj jako inicjatywy na poziomie gminy, miasta, osiedla, rzadziej powiatu. Istotą współpracy jest wspólny obszar, na którym działają partnerzy oraz wspólne dla społeczności tego obszaru cele.

W opracowaniu przygotowanym na zlecenie MPiPS przyjęto, że partnerstwo lokalne to dobrowolna współpraca różnych podmiotów lokalnych, które, przy wykorzystaniu głównie zasobów lokalnych, planują i realizują działania na rzecz aktywizacji i rozwoju danej społeczności lokalnej (zob. Słownik najważniejszych pojęć – Partnerstwa lokalne). Partnerstwa najczęściej tworzą samorządy lokalne, organizacje pozarządowe, instytucje rynku pracy i pomocy społecznej, przedsiębiorcy, pracodawcy.

Cechy charakterystyczne relacji między partnerami to:

- wspólnie uzgodnione cele i wartości
- wzajemne zaufanie, szacunek i równość
- wzajemna odpowiedzialność
- przejrzystość
- zrozumienie kontekstu politycznego, ekonomicznego i kulturowego oraz ograniczeń instytucjonalnych
- długofalowe zaangażowanie we współpracę (Otrębski W., 2009, s. 14)

Zawiązanie partnerstwa nie wymaga środków, a jedynie determinacji i wysiłku ze strony lokalnych liderów. Istotna jest tu również otwartość samorządu na współpracę z organizacjami pozarządowymi i partnerskie podejście do nich. Partnerstwo powinno reprezentować całą społeczność lokalną, dlatego tak ważne jest powoływanie stowarzyszeń zrzeszających mieszkańców. Jest to zgodne z zasadą społecznej partycypacji w podejmowaniu decyzji dotyczących danej społeczności, która ma świadomość wpływu na ważne dla siebie sprawy.

3.3.1. Forma działania

Niektóre partnerstwa lokalne ujęte są w ramy organizacyjne i prawne, w przypadku innych podstawą funkcjonowania są ustne lub spisane porozumienia partnerskie. W oparciu o badania (karty opisu) i doświadczenie ekspertów można przyjąć, że w praktyce najczęściej mamy do czynienia z partnerstwami nieformalnymi lub z partnerstwami projektowymi. Dostępne formy prawne (zob. Ramy systemowe i prawne) nie są adekwatne do rzeczywistej struktury partnerskiej, dlatego partnerstwa najczęściej w ogóle rezygnują z formalizowania swojego funkcjonowania. Inną przyczyną przewagi liczebnej partnerstw niesformalizowanych jest obawa – szczególnie samorządów – przed przyjmowaniem na siebie dodatkowych zobowiązań, z których trudno będzie się wycofać. Deficytem takiego rozwiązania jest brak możliwości oficjalnego występowania partnerstwa jako całości w różnego typu działaniach, np. przy składaniu wniosków aplikacyjnych na realizację wspólnych projektów.

Z kolei wśród partnerstw projektowych można wyróżnić takie, które zostały zawiązane w celu realizacji projektu i takie, które powstały w wyniku realizacji projektu. Pierwsze charakteryzują się brakiem trwałości – partnerstwo przestaje funkcjonować po zakończeniu projektu. Trwałość drugich w dużej mierze zależy od tego, jak duży wysiłek został włożony w proces budowania partnerstwa.

3.3.2. Cele

Partnerstwa lokalne działają na rzecz rozwoju społeczności lokalnej. Aby rozwój ten był zrównoważony, działania muszą zostać skierowane przede wszystkim w stronę osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym bezdomnych (tam, gdzie pojawia się ten problem).

Z naszych badań (realizacji pogłębionych wywiadów z przedstawicielami wybranych partnerstw lokalnych z pięciu województw, które reprezentowali członkowie grupy eksperckiej) wynika, że po identyfikacji problemów, partnerstwa wyznaczają następujące cele:

- integracja społeczności lokalnej
- zapobieganie marginalizacji osób i rodzin
- wsparcie budowania jej tożsamości i zacieśniania więzów między mieszkańcami
- promocja dziedzictwa kulturowego
- zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych
- tworzenie podmiotów ekonomii społecznej
- prowadzenie szkoleń, kursów i innych form edukacji
- zwiększenie kontroli społecznej
- możliwość ubiegania się o środki z różnych funduszy
- reakcja na istniejący problem, próba rozwiązania, przeciwdziałania

Zaznaczyć należy, że bezdomność nie jest głównym przedmiotem zainteresowań strategii i inicjatyw lokalnych. Na podstawie naszych ustaleń można stwierdzić, że ten problem dostrzegany jest przede wszystkim na poziomie dużych miast lub gmin, gdzie mieszczą się ośrodki dla osób bezdomnych, a problem bezdomności jest bardziej widoczny.

Działania partnerstw lokalnych przebiegają w trzech obszarach: prewencji, interwencji, integracji, przy czym ciężar działań, związanych z danym obszarem, niekoniecznie jest równo rozłożony. To, w jakim obszarze przebiegają działania partnerskie, zdeterminowane jest najważniejszymi zidentyfikowanymi potrzebami i wyznaczonymi celami. Jako przykład może posłużyć tu „Partnerstwo Lwóweckie”, którego podstawowa działalność koncentruje się na integracji, co jednak nie oznacza, że partnerstwo nie podejmuje działań w pozostałych obszarach.

Prewencja – to wszelkie inicjatywy partnerskie, których celem jest zapobieganie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, zapobieganie problemom w dziedzinie zdrowia, środowiska, spraw gospodarczych, dbałość o prawidłowe funkcjonowanie rodzin. Formą tych działań są kursy, szkolenia, aktywizacja zawodowa i społeczna, wielowymiarowa edukacja, pomoc w poszukiwaniu rozwiązania problemów, zanim spowodują one generowanie kolejnych, prowadzących do wykluczenia społecznego. Działania te są kierowane do osób, które już znalazły się w trudnej sytuacji życiowej, ale

jeszcze nie straciły dachu nad głową. Przykładem działania partnerstwa w obszarze prewencji jest m.in. partnerstwo projektowe obejmujące cztery gminy w województwie wielkopolskim, „Partnerstwo Lwóweckie”, działające na terenie Lwówka Wlkp. czy partnerstwo „Wszystko zaczyna się od przedszkola” (teren województwa mazowieckiego).

Podsumowując, stwierdzić można, że główne działania prewencyjne partnerstw to:

I. działania w zakresie edukacji i zatrudnienia:

- Centra Integracji Społecznej i Kluby Integracji Społecznej
- edukacja ogólna
- kursy i szkolenia zawodowe
- praktyki zawodowe
- tworzenie i wsparcie spółdzielni socjalnych i przedsiębiorstw społecznych
- reprezentowanie interesów osób bezdomnych (rzecznik osoby bezdomnej) przed urzędami
- kampanie społeczne

II. działania w zakresie mieszkalnictwa:

- mieszkania chronione, treningowe, readaptacyjne
- mieszkania socjalne
- tanie mieszkania docelowe
- programy budowania osiedli dla osób wychodzących z bezdomności

Interwencja – to wszelkie działania ratownicze, często podejmowane dla ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych. Formą tych działań jest prowadzenie ośrodków różnego typu jak: ogrzewalnie, noclegownie, jadłodajnie, ośrodki interwencji kryzysowej, ośrodki leczenia uzależnień oraz organizacja wsparcia terapeutycznego, psychologicznego, medycznego, uzyskanie pomocy rzeczowej, usługowej (Grupa Robocza „Wzajemnie potrzebni”, Wyszków). W tej płaszczyźnie dużą rolę odgrywa również streetworking i praca socjalna. Rolą partnerstwa lokalnego jest tworzenie i wspieranie warunków do jak najskuteczniejszej organizacji wsparcia dla osób bezdomnych, w tym:

- stworzenie platformy przepływu informacji – pełny serwis informacyjny o ofercie poszczególnych placówek, ilości wolnych miejsc
- regularne spotkania przedstawicieli poszczególnych placówek i innych podmiotów lokalnych (Policja, Straż Miejska/Gminna, placówki medyczne, ośrodki terapeutyczne)
- realizacja wspólnych działań, tj. prowadzenie badań, koordynacja streetworkingu, koordynacja usług, przepływ osób między ośrodkami (ośrodki mogą się specjalizować)
- reprezentowanie podmiotów prowadzących placówki przed samorządem
- podejmowanie rozmów z placówkami medycznymi i terapeutycznymi
- typowym przykładem działania partnerstwa w obszarze interwencji jest Akcja Zima corocznie prowadzona w mieście Gdańsk

Integracja – to wszelkie działania scalające, włączające osoby wykluczone i zagrożone wykluczeniem społecznym do życia społeczno-gospodarczego. Działania integracyjne przebiegają pomiędzy bezdomnymi, uzależnionymi, niepełnosprawnymi, wykluczonymi społecznie a mieszkańcami danego terenu. Te działania pozwalają na przełamywanie negatywnych stereotypów osoby wykluczonej, umożliwiając tym samym bardziej spójny rozwój danej społeczności lokalnej. Najczęściej spotykaną formą działań

integracyjnych są różnorodne imprezy, spotkania okolicznościowe, wycieczki, pikniki, poprzez które rodzą się więzi społeczne, sąsiedzkie, koleżeńskie oraz tolerancja, akceptacja i współodpowiedzialność. Adresatem podejmowanych działań jest cała społeczność lokalna. Przykładem działania partnerstwa w obszarze integracji jest m.in. Dzień Dziecka bez Barrier w Warszawie-Białogórze czy „Partnerstwo Lokalne Darzybó” w Poznaniu.

Bezdomność często wiąże się z innymi problemami, tj. uzależnienia, pobyt w zakładach karnych, długotrwałe bezrobocie, niepełnosprawność, problemy zdrowotne. Zadaniem partnerstwa jest – w pierwszym rzędzie – powołanie instytucji, które zapewniłyby tym osobom udział w programach prowadzących, krok po kroku, do społecznej i zawodowej integracji (Centrum Integracji Społecznej, Klub Integracji Społecznej). Partnerstwa realizują: projekty zapewniające osobom bezdomnym wsparcie psychologa i doradcy zawodowego, projekty edukacyjne, dające możliwość uczestniczenia w różnego typu kursach zawodowych i praktykach u pracodawców. Przede wszystkim prowadzą pośrednictwo pracy, wspierają powstawanie przedsiębiorstw społecznych, spółdzielni socjalnych, które oferują miejsca pracy dla osób wykluczonych. Partnerzy mogą powołać w tym celu instytucję szkoleniowo-doradczą (np. Centrum Ekonomii Społecznej), która będzie wspomagać osoby bezdomne w procesie budowania własnego przedsiębiorstwa. Inną rolę partnerstwa lokalnego jest zlecenie tak powstałym podmiotom gospodarki społecznej odpłatnego wykonywania usług (np. usługi opiekuńcze, ogrodnicze, porządkowe, budowlane, gastronomiczne). Tego typu wsparcie pomaga spółdzielniom socjalnym wzmocnić swoją pozycję na rynku i zapewnić źródło utrzymania dla ich członków.

Przedmiotem zainteresowania partnerstw są także programy dostępnego budownictwa, skierowane do osób bezdomnych i osób narażonych na eksmisję, których nie stać na płacenie czynszu za lokal mieszkalny. Obecnie w Polsce istnieje przede wszystkim budownictwo komercyjne, przeznaczone dla ludzi o wysokich dochodach. Inicjatywy w zakresie dostępnego budownictwa, realizowane przez TBS czy Habitat for Humanity, zawołały ofertami skierowanymi do ludzi o średnich dochodach (przeciętne wynagrodzenie w gospodarce krajowej). Niestety, nadal nie ma programów adresowanych do eksmitowanych rodzin oraz ludzi o niskich dochodach. Ze względu na wciąż rosnącą liczbę osób znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji mieszkaniowej, istnieje potrzeba podjęcia wysiłku przez wielu partnerów na rzecz rozwiązania problemów mieszkalnictwa.

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) przewiduje, że organizacje mające status pożytku publicznego mogą we współpracy z samorządami budować domy, korzystając ze środków publicznych. Możliwe są tu różne rozwiązania. Jednym z kierunków działania jest remontowanie starych budynków i ich adaptacja do celów mieszkaniowych. Remonty prowadzone są przez osoby, które później będą w nich mieszkać. Innym rozwiązaniem, znacznie droższym, jest budowa nowych domów.

W obu przypadkach istotne jest, aby cały czas była prowadzona praca integracyjna z osobami, które zamieszkają w lokalach socjalnych. Powinny one uczestniczyć w zajęciach Centrów Integracji Społecznej i Klubów Integracji Społecznej, tworzyć spółdzielnie socjalne, zakładać własne stowarzyszenia o charakterze samopomocowym. Zapewnienie lokalu nie kończy procesu, jest ważnym, ale tylko etapem, niezbędnym na drodze do usamodzielnienia się.

Partnerstwo lokalne odgrywa ważną rolę jako inicjator wyżej opisanych działań integracyjnych, ma także znacznie większe możliwości pozyskiwania lokali do remontu lub gruntu pod budowę nowych domów niż pojedyncza organizacja.

Odpowiedzialne i skuteczne podejście do rozwiązywania lokalnych problemów wymaga ustawicznego podnoszenia poziomu wiedzy osób za to odpowiedzialnych – lokalnych liderów. W Polsce funkcjonuje już kilka ustaw, które wspomagają aktywizowanie społeczeństwa, pracę z osobami wykluczonymi, stwarzanie im możliwości zatrudnienia czy samozatrudnienie, a wreszcie realizację programów dostępnego budownictwa. Znajomość rozwiązań prawnych oraz orientacja w zasadach funkcjonowania podmiotów takich jak Centrum Integracji Społecznej i Klub Integracji Społecznej, zakładania i działania spółdzielni socjalnych, inicjowania i rejestracji nowych stowarzyszeń powinna stanowić podstawę działania partnerstwa lokalnego. Dlatego tak ważne jest prowadzenie ciągłej edukacji wszystkich partnerów, włączonej w spotkania partnerstwa.

W Polsce nie ma wielu przykładów partnerstw. Idea ich tworzenia na grunt polski przeniesiona została w latach 80. XX stulecia, a zakorzeniła się przy realizacji programów Phare, Equal, Leader, Leader +. Mimo że przygotowano grunt pod powstanie tego typu inicjatyw, poprzez wzmocnienie potencjału w regionach, działania te – jak dotąd – nie zaowocowały jednak rozwojem na dużą skalę partnerstw prawdziwie lokalnych.

W fazie diagnozy badaniu poddaliśmy funkcjonowanie partnerstw na poziomie dużych i małych miast, gmin miejsko-wiejskich i wiejskich w województwach: mazowieckim, wielkopolskim, dolnośląskim, pomorskim i podlaskim, szczególną uwagę koncentrując na współpracy międzysektorowej w zakresie problemu bezdomności na poziomie regionalnym i krajowym.

3.4. Typy partnerstw lokalnych

W punkcie tym zostały zaprezentowane wyłącznie cechy charakterystyczne dla partnerstwa z danego obszaru: gmina, małe miasto, duże miasto, osiedle miejskie. Jeżeli jakaś cecha okazała się wspólna dla wszystkich ww. typów partnerstw, wówczas została umieszczona w charakterystyce partnerstwa lokalnego (punkt 3.3.).

3.4.1. Partnerstwo w gminach: miejsko-wiejskiej i wiejskiej

Ze względu na duże zróżnicowanie gmin miejsko-wiejskich i wiejskich trudno jest przedstawić ich jednolitą charakterystykę. Obecnie na terenie kraju jest 2 479 gmin: 1 576 gmin wiejskich, 597 gmin miejsko-wiejskich, 306 gmin miejskich. Gminy różnią się pod względem obszaru¹ oraz pod względem liczby mieszkańców². Na charakter gminy ma wpływ szereg czynników – położenie, stopień zurbanizowania, przemysłowość, atrakcyjność turystyczna, historia, kultura itp. Zróżnicowanie to ma bezpośredni wpływ na charakter i skalę problemów, jakimi obarczone są poszczególne gminy.

1. Największa miejsko-wiejska gmina Pisz – 634 km², najmniejsza gmina Świątniki Górne – 20 km²; największa wiejska gmina Wałcz – 5745 km², najmniejsza gmina Jejkowice – 8 km² (GUS, Departament Metodologii, Standardów i Rejestrów, 2009).
2. Największa miejsko-wiejska gmina Piaseczno – 68 137 mieszkańców, najmniejsza gmina Nowe Warpno – 1 599 mieszkańców; największa gmina wiejska Chełmiec – 25 483 mieszkańców, najmniejsza, gmina, Platerówka – 1 702 mieszkańców (GUS, Departament Metodologii, Standardów i Rejestrów, 2009).

Inne problemy dominują w gminach typowo rolniczych, a inne w zurbanizowanych, położonych blisko dużych ośrodków miejskich. W obu rodzajach gmin przebywają osoby bezdomne, bezrobotne, uzależnione, korzystające z pomocy społecznej, opuszczające zakłady karne, czy niezaradne życiowo. W biednych, rolniczych gminach skala tych problemów jest jednak większa (szczególnie na terenach popegeerowskich), a możliwości ich rozwiązania mniejsze. Samorząd jest słabszy, ma mniejsze zasoby ludzkie i materialne.

W bogatych gminach, położonych blisko dużych miast, występują dodatkowe problemy, tj. rozwarstwienie społeczne, pogłębiająca się atomizacja, brak zakorzenienia i poczucia związku ze społecznością lokalną. Gminy te zasiedlane są przez dobrze sytuowanych mieszkańców miast, którzy budują domy na wsi, ale pracują nadal w mieście i tam często spędzają wolny czas, nie integrując się ze społecznością gminy, w której zamieszkali.

W większości gmin miejsko-wiejskich i wiejskich problem bezdomności praktycznie nie występuje. Osoby, które tracą pracę lub miejsce zamieszkania, migrują zazwyczaj do dużych miast. Zdarza się, że pozostają i przebywają na działkach lub innych miejscach niemieszkalnych, ale są to pojedyncze przypadki, dlatego władze gminy nie dostrzegają problemu bezdomności na swoim terenie. W gminach wiejskich wykluczenie społeczne dotknęło przede wszystkim osoby zatrudnione w byłych Państwowych Gospodarstwach Rolnych (tereny popegeerowskie), natomiast w gminach miejsko-wiejskich, bezrobocie i związaną z nim często utratę stałego miejsca zamieszkania, spowodowana została upadkiem małych i średnich zakładów państwowych. Brak odpowiednio wcześniej wprowadzonych działań prewencyjnych i interwencyjnych – zarówno na poziomie krajowym, jak i gminnym – spowodował eskalację problemów społeczno-ekonomicznych wymienionych grup osób, czego konsekwencje widoczne są do dzisiaj. Odmienna sytuacja występuje w gminach, w których znajdują się placówki ukierunkowane na pomoc osobom bezdomnym (schroniska, domy wspólnotowe). Wówczas – chociaż są to raczej rzadkie przypadki³ – obszar działań partnerstwa obejmuje pomoc interwencyjną i integracyjną dla osób bezdomnych. W Lwówku Wlkp. w skład partnerstwa wchodzi m.in. 3 wspólnoty osób bezdomnych oraz utworzone przez nie 3 spółdzielnie socjalne.

Charakter gminy ma wpływ na to jacy członkowie wchodzi w skład partnerstwa. W gminach typowo wiejskich jest to przeważnie samorząd i jego jednostki pomocnicze, koła gospodyń wiejskich oraz ochotnicza straż pożarna. Organizacji pozarządowych jest mało, a te które są, ograniczają się najczęściej do pielęgnowania miejscowych tradycji (np. zespoły ludowe) czy krzewienia sportu. W gminach położonych blisko dużych ośrodków miejskich, sytuacja jest odmienna. Jest tu znacznie więcej organizacji (od kilku do kilkunastu), a ich cele statutowe są różnicowane: rozwój lokalny, pomoc społeczna, ekologia, turystyka, sport, kultura. W gminach tych samorząd jest silniejszy, posiada większe zasoby ludzkie, organizacyjne, materialne i finansowe, a mieszkańcy są bardziej świadomi i potrafią walczyć o ważne dla siebie sprawy. W obu typach gmin brakuje jednak systemowych rozwiązań na rzecz osób wykluczonych społecznie. Realizuje się dużo działań integracyjnych: różnego typu imprezy (dożynki, festyny), współzawodnictwo sołectw, konkursy (np. Zielona Gmina), ale w stosunku do osób wykluczonych przeważają działania doraźne. Wyjątkiem są działania podejmowane

3. W pięciu badanych województwach (mazowieckie, wielkopolskie, dolnośląskie, pomorskie, podlaskie) na ponad 800 gmin miejsko-wiejskich i wiejskich zidentyfikowaliśmy 16 noclegowni, 54 schronisk i 76 jadłodajni.

na rzecz osób niepełnosprawnych, realizowane przez organizacje zakładane np. przez rodziny takich osób. W stosunku do innych grup prowadzi się wsparcie przede wszystkim materialne, przekazując żywność, używaną odzież, oferując bezpłatne usługi (fryzjer, pranie, szycie). Próby aktywizacji osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem są podejmowane przez OPS-y, ale niezbyt często są skuteczne. Według Krzysztofa Jakubika, jednego z autorów najnowszego Raportu GUS, korzystanie z pomocy społecznej stało się dla wielu tysięcy Polaków niemal zawodem. W Polsce są regiony, w których 80% osób korzysta z pomocy społecznej nieprzerwanie od kilkunastu lat i ten „klienci” sposób życia dziedziczony jest już przez dzieci, a nawet wnuki osób bezrobotnych. Podopieczni pomocy społecznej niechętnie biorą udział w kursach i szkoleniach, tym bardziej, że nie mają żadnej gwarancji zatrudnienia. Należy podkreślić, że wiele OPS-ów z terenów wiejskich nie realizuje projektów systemowych, dzięki którym mogłyby wprowadzić bardziej aktywne formy pomocy. Niedostateczny jest również udział PUP-ów, których pracownicy rzadko angażują się w działania na terenie poszczególnych gmin.

W tej sytuacji wszelkie działania partnerskie są niezwykle ważne dla środowiska lokalnego. W gminach typowo wiejskich partnerstwo lokalne inicjuje powstanie nowych stowarzyszeń o charakterze samopomocowym. Przykładem może być tu gmina Kwilcz (woj. wielkopolskie), gdzie w ciągu ostatnich 2 lat powstało kilkanaście nowych stowarzyszeń. Nowe organizacje stały się członkami partnerstw lokalnych, dzięki czemu mieszkańcy gminy są w nich szeroko reprezentowani.

Partnerstwa w gminach podejmują szereg działań integrujących mieszkańców. Wydarzenia organizowane przez partnerstwa przyciągają więcej osób niż te, organizowane przez poszczególne podmioty, mają większy rozmach i są ciekawsze. „Partnerstwo Lwóweckie” zorganizowało wyjazd nad morze dla ponad 100 mieszkańców gminy, w tym dla dzieci niepełnosprawnych i z ubogich rodzin. Wspólny wyjazd pozytywnie zmienił wzajemne relacje uczestników wyjazdu.

Z punktu widzenia integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym najważniejsze są działania pozwalające rozwiązać ich problemy (np. uzależnienie od alkoholu), stworzenie im możliwości edukacyjnych i podjęcie zatrudnienia. Tego typu inicjatywy są podejmowane w ramach projektów finansowanych z POKL, FIO, czy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dobrym przykładem jest tu gmina Czarnków, gdzie partnerstwo lokalne podjęło decyzję o powołaniu CIS-u i dwóch spółdzielni socjalnych: budowlanej (5 uzależnionych mężczyzn po terapii) i opiekuńczej (6 kobiet niepracujących od momentu urodzenia dziecka). Obie inicjatywy były możliwe dzięki współpracy partnerskiej. Jedno ze stowarzyszeń (Stowarzyszenie Gębiczyn) podjęło się zadania prowadzenia CIS-u, dla którego samorząd miał zapewnić lokal, a OPS i inne organizacje – promować CIS wśród swoich podopiecznych. Partnerzy zaangażowali się również w proces powstawania obu spółdzielni, spotykając się wielokrotnie z przyszłymi spółdzielcami i deklarując, jakie usługi i za jaką cenę będą zlecać spółdzielniom. W 2010 r. partnerstwo czarnkowskie pozyskało ponad 900 tys. zł z POKL na prowadzenie Centrum Ekonomii Społecznej, które będzie wspierać rozwój przedsiębiorczości społecznej w całym powiecie.

Podstawa formalna i sposób organizacji współpracy partnerskiej są zróżnicowane, ale posiadają pewne cechy wspólne. Jeżeli partnerstwo powstało w celu realizacji projektu, wówczas podstawą jego funkcjonowania jest umowa partnerska (np. Czarnków w projekcie CES). Niektóre partnerstwa zawiązują związek stowarzyszeń (np. gmina

Kadzidło), inne podpisują porozumienie, które nie ma konsekwencji prawnych, a jest jedynie wyrazem woli współpracy (np. gmina Kwilcz). Cechą charakterystyczną partnerstw wiejskich jest stosunkowo duża częstotliwość spotkań. Partnerstwa gminne organizują regularne spotkania, w których uczestniczy większość partnerów. Odróżnia to je od partnerstw miejskich, w których dominują spotkania doraźne wyłącznie tych partnerów, którzy są zainteresowani konkretną sprawą.

Można stwierdzić, że w gminach na terenach wiejskich łatwiej jest skupić partnerów wokół rozwiązania problemów społecznych, występuje tu bowiem większa determinacja i wola współdziałania. Czynnikiem hamującym natomiast jest mała liczba organizacji, które mogłyby się zaangażować w działania partnerskie oraz relatywnie słabszy samorząd, z często niewystarczającymi zasobami ludzkimi, organizacyjnymi i materialnymi. Inna sytuacja występuje w bogatych gminach, położonych blisko dużych miast. Często bardziej przypominają one osiedle miejskie niż gminę wiejską. Jest tu więcej organizacji, bardziej świadomi obywatele, sprawniejszy i bardziej zasobny samorząd. Przeszkodą w rozwiązywaniu problemów społecznych jest pogłębiające się rozwarstwienie społeczne, spowodowane napływem nowych, bogatych mieszkańców z miasta, którzy odcinają się od społeczności lokalnej. W tych gminach znacznie trudniej jest utworzyć partnerstwo lokalne, ale istnieją pojedyncze przypadki, np. gmina Czerwonak, gdzie nieformalne partnerstwo zainicjowało powstanie spółdzielni społecznej, a partnerzy zlecieli jej usługi, dzięki którym spółdzielnia może się utrzymać.

Tabela nr 2. Partnerstwo Lwóweckie

Identyfikacja problemu
<ol style="list-style-type: none"> 1. Niska aktywność mieszkańców 2. Mała liczba organizacji społecznych 3. Brak działań integrujących mieszkańców gminy (niekorzystny wpływ m.in. na ubieganie się o środki z projektów konkursowych, EFS itp.) 4. Brak podmiotów ekonomii społecznej 5. Niskie poczucie mieszkańców o możliwości wpływu na kształtowanie jakości życia w gminie
Geneza współpracy
<p>Utworzenie partnerstwa powstało z inicjatywy Sieci Współpracy „BARKA” w ramach programu Equal. Od początku 2007 r. odbywały się regularne spotkania z mieszkańcami, władzami lokalnymi, organizacjami, przedsiębiorcami, przedstawicielami okwiatu i służby zdrowia, osobami bezdomnymi, zamieszkałymi w trzech domach wspólnoty w gminie.</p> <p>W trakcie tworzenia partnerstwa wyłonili się liderzy podjętych działań: Związek Organizacji Sieć Współpracy „Barka”, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Miejsko-Gminny Dom Kultury, Warsztaty Terapii Zajęciowej.</p>
Członkowie
<ul style="list-style-type: none"> • Związek Organizacji Sieć Współpracy „BARKA” • Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Lwówek Wlkp. • Miejsko-Gminny Dom Kultury, Lwówek Wlkp. • Stowarzyszenie na Rzecz osób z Upośledzeniem Umysłowym, Koło w Lwówku Wlkp. • Warsztaty Terapii Zajęciowej, Konin (wieś w gminie Lwówek Wlkp.) • Spółdzielnia socjalna „Eko-Farma”, Władysławowo • Spółdzielnia socjalna: „Gratex”, Posadówek • Spółdzielnia socjalna, Marszewo

<ul style="list-style-type: none"> • Stowarzyszenie „Wielkopomoc”, Posadówek • Stowarzyszenie Pomocy i Integracji Bezrobotnych „Lepsza Przyszłość”, Władysławowo • Stowarzyszenie „Aktywne Grońsko”, Grońsko • Stowarzyszenie „Aktywna Wieś”, Zębowo • Stowarzyszenie Mieszkańców Zgierzynki, Zgierzynki • Stowarzyszenie „Dar Serca”, Chmielinko • Stowarzyszenie „Emilia”, Pakosław • Stowarzyszenie „Gospodynie Wiejskie”, Pakosław • Stowarzyszenie „Ara”, Lwówek Wlkp. • Stowarzyszenie „Spektrum”, Lwówek Wlkp. • Stowarzyszenie „Bródki – Nasza Wieś Aktywna”, Bródki • Fundacja Zbigniewa Ściany „Gospodarstwo Edukacji Ekologicznej” • (3 spółdzielnie socjalne zostały powołane przez osoby bezdomne)
Cele
<ul style="list-style-type: none"> • aktywizowanie mieszkańców • integracja środowiska lokalnego • umiejętność zidentyfikowania własnych problemów i potrzeb • pozyskiwanie środków na działalność na rzecz społeczności lokalnej • wzrost świadomości obywatelskiej
Grupy docelowe działań
Mieszkańcy gminy, w tym osoby bezdomne, wykluczone społecznie, niepełnosprawne, dzieci, młodzież, osoby starsze
Charakterystyka demograficzno-geograficzna obszaru działania (typ: gmina wiejska, miejsko-wiejska, małe miasto, duże miasto; liczba mieszkańców; w przypadku gmin wiejskich – oddalenie od dużego ośrodka)
<p>Gmina miejsko-wiejska o charakterze rolniczo-przemysłowym.</p> <p>Tworzy ją miasto (2 997 mieszkańców) i 19 sołectw (6 232 mieszkańców). Większość wsi to tereny po-pegeerowskie. Grunty zostały wydzierżawione przez Agencję Rolną osobom fizycznym, pałace – przejęte przez spadkobierców byłych właścicieli.</p> <p>Pozostałe budynki są wynajmowane. Budynki niezagospodarowane ulegają procesowi niszczenia. Do wielu wiosek nie dojeżdża autobus.</p>
Okres działania
Od 8 stycznia 2007 r.
Podstawa prawna
Organizacje (członkowie partnerstwa) są zarejestrowane w KRS. Partnerstwo jest nieformalne – w trakcie przygotowań do rejestracji.
Sposób organizacji
Średnio co dwa tygodnie odbywają się spotkania. Miejszem spotkań jest Miejsko-Gminny Dom Kultury. Termin spotkania jest uzgadniany wspólnie przez Sieć Współpracy „BARKA” i M-GOPS, który powiadamia o terminie wszystkich członków. Liczba uczestników spotkań jest zmienna, stałą grupę stanowią przedstawiciele Sieci Współpracy „BARKA”, MGOPS, Miejsko-Gminnego Domu Kultury i przedstawiciele 5-6 organizacji.

Działania
<ul style="list-style-type: none"> • podejmowanie zadań związanych z powstawaniem stowarzyszeń i podmiotów ekonomii społecznej (m.in. spółdzielni socjalnych) • promowanie działalności lokalnych spółdzielni socjalnych, zakup produktów przez nie wytwarzanych, polecanie ich innym organizacjom i instytucjom, zapewnienie darmowej reklamy • wspieranie przez organizacje i spółdzielnie socjalne działań M-GOPS-u m.in. poprzez wykonywanie usług opiekuńczych w środowiskach lokalnych, oferowanie transportu, odzieży i żywności dla osób potrzebujących, pomoc w rozwiązywaniu problemów mieszkańców • organizowanie imprez okolicznościowych • organizacja kursów, szkoleń, spotkań • organizacja różnorodnych zajęć dla dzieci • pobyty – w ramach wizyt studyjnych – w Wielkiej Brytanii, Norwegii, Włoszech • nawiązywanie kontaktów z przedstawicielami organizacji i instytucji z Francji, Danii, Wielkiej Brytanii, Włoch
Rezultaty (opis w aspekcie trwałości)
<ul style="list-style-type: none"> • integracja mieszkańców • utworzenie przez wszystkie organizacje „Związku Organizacji Pozarządowych Ziemi Lwóweckiej”, jako podmiotu reprezentującego interesy mieszkańców • uzyskanie przez mieszkańców wpływu na kształtowanie życia w społecznościach lokalnych • powstanie nowych organizacji społecznych i spółdzielni socjalnych • zmiana postawy życiowej i obywatelskiej z biernej na aktywną (zainteresowanie rozwojem lokalnym, aktywniejsze uczestniczenie w sesjach Rady Miejskiej, uczestniczenie w realizacji projektów) • aktywizacja procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego • wypracowanie modelu współpracy pomiędzy partnerstwem a M-GOPS • wypracowanie wspólnej platformy do konsultacji najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych • stały kontakt z partnerami zagranicznymi (otwarcie się gminy na świat, wykształcenie postawy tolerancji i umiejętności konstruktywnej współpracy) • wzrost poziomu edukacji • wzrost poziomu świadomości obywatelskiej • promocja gminy
Źródła finansowania
<ul style="list-style-type: none"> • projekty konkursowe na poziomie gminnym, powiatowym, wojewódzkim, regionalnym, ministerialnym (FIO, EFS) • budżet gminy – w minimalnym zakresie
Charakterystyka działań w aspekcie prewencji, interwencji i integracji
<p>Prewencja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zakładanie spółdzielni socjalnych, pomoc w poszukiwaniu zbytu dla wytwarzanych przez nie produktów i usług, pomoc w pozyskiwaniu zleceń • prowadzenie kursów i szkoleń • kierowanie do Centrum Integracji Społecznej (zapobieganie długotrwałemu bezrobociu) • przeciwdziałanie marginalizacji osób i środowisk • zwiększenie kontroli społecznej

<p>Interwencja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • przyjmowanie osób bezdomnych, wykluczonych społecznie do domów wspólnotowych „BARKI” • przywóz i dystrybucja żywności z WBŻ • dostarczanie żywności, odzieży, sprzętu osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej • wykonywanie usług w zakresie porządkowania mieszkań (np. u osób z manią zbieraczą lub po osobach zmarłych) • sąsiedzka, bezinteresowna pomoc <p>Integracja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • organizacja imprez lokalnych • uczestnictwo w spotkaniach, dzielenie się własną wiedzą i doświadczeniem • tworzeni nowych więzi międzyludzkich • kształcenie postawy zdrowej konkurencji (rywalizacja lokalnych organizacji) • identyfikowanie się z wioską i gminą
Plusy i minusy
<p>Plusy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aktywizacja społeczności lokalnych • zwiększenie motywacji mieszkańców do podejmowanie działań na rzecz własnej społeczności • promocja gminy w mediach • zawieranie nowych znajomości, nawiązywanie kontaktów • kontakt z gośćmi z zagranicy • wyznaczanie celów związanych z rozwojem społeczności lokalnej <p>Minusy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nie we wszystkich wioskach nastąpił wzrost aktywności • podjęta działalność jest często zbyt dużym obciążeniem dla liderów • nieporozumienia między członkami poszczególnych organizacji • dodatkowe obciążenie budżetu M-GOPS, MGDK (paliwo, telefony, artykuły biurowe itp.)
Czynniki sprzyjające i hamujące rozwój współpracy
<p>Sprzyjające:</p> <ul style="list-style-type: none"> • potrzeba mieszkańców w uczestniczeniu w podejmowanych działaniach • zainteresowanie sprawami lokalnymi • zaradność, gospodarność, pomysłowość • bezinteresowność w działaniu <p>Hamujące:</p> <ul style="list-style-type: none"> • niekonstruktywna krytyka zniechęcająca do działania • brak zaangażowania pracowników oświaty, służby zdrowia, urzędników, pracowników PUP

3.4.2. Partnerstwo w małym mieście

W tej części zaprezentowane zostaną tylko te cechy partnerstwa lokalnego w małym mieście, które odróżniają je od partnerstw w gminach. Obszarem objętym opracowaniem są miasta do 100 tys. mieszkańców. W małym mieście spotykamy się z większym skupiskiem mieszkańców na mniejszym terenie, co – paradoksalnie – nie sprzyja większej integracji. Często lepiej zintegrowani są mieszkańcy jednej wioski niż mieszkańcy jednego bloku.

Samorząd ma znacznie większe zasoby ludzkie, materialne, finansowe, ale jest bardziej oddalony od mieszkańców. Samorządowcy przeważnie nie angażują się bezpośrednio w działania partnerstwa, ale przekazują to zadanie swoim jednostkom pomocniczym, przede wszystkim ośrodkom pomocy społecznej. Dużym atutem partnerstw miejskich jest większe zaangażowanie PUP i PCPR. Dobrym przykładem jest tu partnerstwo w Drezdenku, gdzie zaistniała bardzo dobra współpraca pomiędzy PUP a organizacją, która prowadziła Centrum Ekonomii Społecznej. Rezultatem tej współpracy było przeszkolenie przez CES wielu bezrobotnych, a także powstanie spółdzielni socjalnej o profilu poligraficznym.

W miastach działa wiele organizacji pozarządowych o bardzo zróżnicowanych celach statutowych, brakuje natomiast organizacji o charakterze samopomocowym. Łatwiej jest pozyskać partnerów pracujących z osobami uzależnionymi (np. kluby AA), niepełnosprawnymi, starszymi czy dziećmi. Organizacje te mają większy potencjał organizacyjny i finansowy niż te w gminach, dzięki czemu są w stanie pozyskać znacznie więcej środków z funduszy unijnych i krajowych.

Czynnikami hamującym rozwój współpracy partnerskiej jest zbyt duża liczba mieszkańców. Partnerstwa lokalne najlepiej funkcjonują na terenie zamieszkałym przez kilka – kilkanaście tysięcy osób. Tak jest w większości gmin i w bardzo małych miastach oraz na osiedlach w dużych miastach. Natomiast w partnerstwach w miastach kilkudziesięciotysięcznych występuje niebezpieczeństwo utraty charakteru oddolnego, mieszkańcy nie znają się nawzajem i trudno tę sytuację zmienić. Trudniej dotrzeć tutaj do osób mających problemy – mieszkańcy unikają ingerowania w sprawy sąsiadów, nie jest realizowana zasada samopomocy.

Zawiązanie partnerstwa wymaga znacznie większego wysiłku i determinacji niż w gminie, ale jeżeli już uda się doprowadzić do współpracy, może ona być znacznie efektywniejsza. Przykładem jest Wyszków, gdzie jednym z partnerów jest MONAR. Organizacji udało się nawiązać ścisłą współpracę m.in. z samorządem lokalnym, szkołą, przedszkolem, Pułkiem Ułanów, także rodzicami dzieci ze schorzeniami psychoruchowymi. Sama organizacja, na bazie posiadanej niedużej stadniny koni, zorganizowała ośrodek jeździecki, który – poprzez jazdę konną – oferuje terapię zarówno osobom uzależnionym od narkotyków, jak i dzieciom. Jednej i drugiej grupie dysfunkcyjnej ten rodzaj terapii przynosi znakomite rezultaty.

Tabela nr 3. Grupa robocza „Wzajemnie potrzebni”

Identyfikacja problemu
<ul style="list-style-type: none"> • brak współpracy między instytucjami rządowymi i pozarządowymi zajmującymi się problemami osób niepełnosprawnych • brak diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych na terenie Wyszkowa • brak dostępności programów rehabilitacyjnych dla niepełnosprawnych • na terenie Wyszkowa i powiatu wyszkowskiego • brak mechanizmów realnego wykorzystania potencjału instytucji rządowych i pozarządowych w zakresie rehabilitacji i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych

Geneza współpracy
Współpracę w tym zakresie zainicjowało Stowarzyszenie MONAR (kierownictwo i społeczność Ośrodka MONAR w Wyszkowie), z jego inicjatywy zaproszono do nieodpłatnego korzystania z hipoterapii na terenie ośrodka dzieci z Dziennego Centrum Aktywności dla dzieci z porażeniem mózgowym i zespołem Downa. Następnie zwołano spotkanie wszystkich podmiotów skupiających osoby niepełnosprawne i zajmujących się osobami niepełnosprawnymi.
Członkowie
<ul style="list-style-type: none"> • kadra i społeczność Ośrodka MONAR w Wyszkowie • pracownicy Dziennego Centrum Aktywności w Wyszkowie • przedstawiciele stowarzyszenia „Ważna Róża” skupiającego wolontariuszy i osoby niepełnosprawne z terenu Wyszkowa • kierownictwo i kadra domu dziennego pobytu dla osób z upośledzeniem umysłowym „Soteria” w Wyszkowie • kierownictwo i kadra Domu Opieki Społecznej dla dzieci głęboko upośledzonych umysłowo w Fiszorze • psycholog, psychoterapeuta, hipoterapeuta, instruktor jazdy konnej • lekarz psychiatra ośrodka MONAR • lekarz rodzinny, internista prezes Stowarzyszenia „Ważna Róża” • przedstawiciel Urzędu Miasta i Gminy Wyszków • wolontariusze, studenci wyszkowskiej i warszawskich uczelni • przedstawiciel Polskiego Towarzystwa Hipoterapii
Cele
Zbudowanie programu aktywizacji psychoruchowej i społecznej osób niepełnosprawnych z terenu Wyszkowa oraz aktywizacji społecznej i odbudowy uczuciowości wyższej osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych, pacjentów ośrodka MONAR w Wyszkowie.
Grupy docelowe działań
<ul style="list-style-type: none"> • osoby niepełnosprawne i upośledzone psychoruchowo • osoby uzależnione od substancji psychoaktywnych leczące się z uzależnienia • organizacje i instytucje zajmujące się problemami obu grup docelowych
Charakterystyka demograficzno-geograficzna obszaru działania (typ: gmina wiejska, miejsko-wiejska, małe miasto, duże miasto; liczba mieszkańców; w przypadku gmin wiejskich – oddalenie od dużego ośrodka)
Wyszków nad Bugiem – miasto i gmina oraz powiat wyszkowski, łącznie ok. 60 tys. mieszkańców. Wyszków leży w odległości 55 kilometrów od Warszawy.
Okres działania
od 2004 r. bez granicy czasowej
Podstawa prawna
struktura nieformalna
Sposób organizacji
struktura pozioma o charakterze niesformalizowanym
Działania
<ul style="list-style-type: none"> • diagnoza sytuacji osób niepełnosprawnych na terenie Wyszkowa i okolic • opracowanie i realizacja programu aktywizacji psychoruchowej osób niepełnosprawnych i upośledzonych psychoruchowo poprzez hipoterapię w ośrodku MONAR posiadającym 17 koni pod wierzch i instruktora hipoterapii przy udziale pacjentów ośrodka oraz wyjazdy integracyjne obu

<p>grup docelowych, w trakcie których pacjenci MONAR-u pełnili funkcję opiekunów osób niepełnosprawnych (2-3 wyjazdy rocznie, wspólne wyjazdy do kina i teatru)</p> <ul style="list-style-type: none"> • spotkania weekendowe obu grup docelowych w ośrodku MONAR w Wyszkwowie (rozgrywki i zabawy ruchowe, jazda konna, ogniska i inne) • wolontariat pacjentów MONAR-u w Dziennym Centrum Aktywności, w „Soterii”, w Domu Opieki Społecznej dla dzieci głęboko upośledzonych w Fiszorze
Rezultaty (opis w aspekcie trwałości)
<ul style="list-style-type: none"> • stała współpraca partnerska między wszystkimi podmiotami • zintegrowane podejście do rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych • możliwość wspólnego planowania działań przy optymalnym wykorzystaniu posiadanego potencjału • stworzenie silnego lobby działającego lokalnie i poza lokalnie na rzecz osób niepełnosprawnych • włączanie kolejnych podmiotów rządowych i pozarządowych do struktury poziomej działającej na rzecz obu grup docelowych • bezprecedensowe efekty terapeutyczne, zdrowotne i społeczne dla obu grup docelowych
Źródła finansowania
<p>Większość działań odbywa się w oparciu o posiadany potencjał własny poszczególnych podmiotów ewentualne wsparcie finansowanie poszczególnych działań odbywa się na poziomie możliwości bądź obowiązków każdej z instytucji.</p> <p>Współpraca ma charakter pozabilateralny.</p>
Charakterystyka działań w aspekcie prewencji, interwencji i integracji
<p>Opisana współpraca i realizowane w jej ramach przedsięwzięcia mają nieocenioną wartość w zakresie prewencji, interwencji, a zwłaszcza integracji. Pozwalają bowiem zapobiec izolacji i wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych poprzez szybkie dotarcie do tych osób i włączenie ich w wymienione wyżej działania. Fakt nieodpłatnego uczestnictwa w zajęciach daje szansę na udział w nich osób najuboższych. Posiadany potencjał poszczególnych podmiotów oraz interdyscyplinarny charakter grupy pozwala na szybką interwencję w różnych trudnych sytuacjach dotyczących obu grup docelowych. Integracja jest nadrzędnym celem projektu, pozwala bowiem na zbliżenie obu grup docelowych, zmiana stereotypowe postrzeganie obu grup uzależnionych i niepełnosprawnych, następuje wymiana pozytywnej energii i wzajemne wsparcie w rozwiązywaniu problemów. Ilustruje go nazwa przedsięwzięcia „Wzajemnie potrzebni”</p>
Plusy i minusy
<p>Plusy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • większa elastyczność w działaniach • wymiana doświadczeń i wypracowywanie dobrych praktyk • stworzenie silnego lobby pozarządowego, mówiącego jednym głosem w sprawach ważnych dla grup docelowych (rzecznictwo i adwokacja) • połączenie potencjałów własnych poszczególnych podmiotów stanowi realny kapitał <p>Minusy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • brak obwarowań instytucjonalnych • brak możliwości wspólnego ubiegania się o środki lokalne i poza lokalne
Czynniki sprzyjające i hamujące rozwój współpracy
<p>Czynniki sprzyjające rozwojowi współpracy to:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fakt interdyscyplinarności grupy dające szersze spektrum działania • bliskie relacje pomiędzy poszczególnymi podmiotami, pozwalające na szybszy kontakt i skuteczniejsze współdziałanie

- większa siła lobbowania w interesie obu grup docelowych
- wypracowanie dobrych praktyk w działaniu i rozwiązywaniu problemów obu grup docelowych

Hamujący współpracę może być czynnik ekonomiczny i brak gratyfikacji finansowej za pracę, co w przypadku niektórych osób czasami sprawia, że większość działań mogą wykonywać wyłącznie w czasie wolnym.

3.4.3. Partnerstwo w dużym mieście

3.4.3.1. Partnerstwo na poziomie osiedla

Analiza partnerstw na poziomie osiedla dużego miasta budzić może wątpliwości, jednak uzasadniają ją fakty. W dużych aglomeracjach osiedla stanowią często obszar geograficzny i demograficzny równy małym i średnim miejscowościom, a problemy społeczności lokalnej i poziom wykluczenia społecznego jest tak zróżnicowany, że warto analizę dużego miasta uzupełnić o partnerstwo na poziomie osiedla.

Z zebranych materiałów wynika, że partnerstwa na poziomie osiedla – ze względu na ich charakter działań – przybierają dwie formy. Pierwszą z nich jest organizowanie się partnerstw wokół jasno zdefiniowanego problemu, bądź zadania. W odpowiedzi na narastające problemy społeczne danej dzielnicy zawiązuje się najpierw nieformalna, a następnie formalna inicjatywa w celu rozwiązania palących tych problemów. Przykładem może być osiedle Darzybór w Poznaniu, gdzie instytucje i organizacje prowadzące swoje działania, w odpowiedzi na zdiagnozowany problem zaczęły współpracować w celu minimalizacji negatywnych stereotypów, realizacji programów integracyjnych i poprawy infrastruktury społecznej, umożliwiającej niesienie pomocy osobom wykluczonym. Działania wspomniane wyżej zaowocowały ściślejszą i bardziej długofalową współpracą, przyjmując później bardziej formalną i długofalową strukturę.

Współpraca partnerska na osiedlu polega również na organizacji różnego rodzaju imprez i spotkań integrujących środowisko lokalne, czy szeroko rozumianych działań edukacyjnych. W skład tego rodzaju partnerstwa wchodzi instytucje znajdujące się w bezpośredniej bliskości problemu, któremu starają się zaradzić, ich siedziby najczęściej mieszczą się na danym osiedlu (rady osiedla, organizacje pozarządowe, parafie, lokalni przedsiębiorcy). W tym przypadku koniec współpracy następuje po zrealizowaniu wyznaczonego celu/zadania. Dobrym przykładem ilustrującym tego rodzaju współpracę jest organizacja festynów integrujących lokalną społeczność w Gdańsku, które oprócz charakteru rozrywkowego posiadają również część edukacyjną i doradczą (przekazywanie mieszkańcom informacji o zakresie i sposobie udzielania pomocy przez organizacje i instytucje). Finansowanie zaplanowanych działań najczęściej zależy od zleconych przez samorząd zadań oraz od bezpośredniego wsparcia lokalnych instytucji i prywatnych przedsiębiorców. Tego typu współpraca ma charakter powtarzalny, a struktura jest otwarta dla innych organizacji czy instytucji, które wcześniej nie angażowały się w problemy danego osiedla.

Drugim przykładem współpracy na poziomie osiedla jest współpraca długofalowa. Opiera się ona często na partnerstwie projektowym i może obejmować wiele aspektów związanych z wykluczeniem społecznym. Partnerstwa osiedlowe, zajmujące się problemem bezdomności i szeroko rozumianego wykluczenia społecznego, pojawiają się na osiedlach/dzielnicach miast, gdzie to zjawisko występuje najczęściej. Są to zazwyczaj peryferie miast, osiedla zaniedbane w wyniku realizacji innych priorytetów

polityki samorządowej. Partnerstwa projektowe są często tworzone z myślą o działaniach rewitalizacyjnych zdegradowanych terenów miejskich, gdzie działania rewitalizacji infrastrukturalnej (remonty budynków, ulic, placów zabaw) muszą korespondować z rewitalizacją społeczną mieszkańców (podniesienie jakości życia mieszkańców, stworzenie możliwości do alternatywnych form spędzania czasu wolnego, doradztwo). Takie partnerstwo oparte jest najczęściej na porozumieniu o współpracy partnerów (umowa partnerska), a źródłem jej finansowania są środki budżetu miejskiego i środki unijne. Przykładem tego rodzaju partnerstwa jest rewitalizacja społeczna miasta Gdańska w dzielnicach Nowy Port, Dolny Wrzeszcz, Letnica.

Tabela nr 4. Program rewitalizacji Miasta Gdańska. Dzielnice: Nowy Port, Letnica, Wrzeszcz

Członkowie i lider (np. formalny, nieformalny)	<p>Prezydent Miasta Gdańska – Lider (formalny)</p> <p>Nowy Port</p> <p>Centrum Sztuki Współczesnej „Łażnia”, Pomorski Zarząd Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża, Centrum Interwencji Kryzysowej, Franciszkański Ruch Ekologiczno-Chrześcijański „FRECH”, Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych, Klub Przyjaciół Nowego Portu, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdańsku, Parafia Rzymsko-Katolicka pw. św. Jadwigi Śląskiej, Parafialny Oddział Akcji Katolickiej, Rada Osiedla Nowy Port, Stowarzyszenie Nowy Port Sztuki, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie, Zarząd Rady Osiedla Nowy Port</p> <p>Letnica</p> <p>Przedstawiciel Stowarzyszenia Praktyków Kultury, Prezes Kolonii Artystów, Prezes Stowarzyszenia Kultury Fizycznej, Klub Sportowy Olimp – Letnica Prezes Stowarzyszenia Miłośników Letnicy, Dyrektor Gdańskiego Archipelagu Kultury, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gdańsku, Dyrektor Gdańskiego Zarządu Nieruchomości Komunalnych, Przewodniczący Rady Osiedla Letnica, Przewodniczący Rady Zarządu Osiedla Letnica, Proboszcz i Przewodniczący Rady Parafii pw. św. Anny i Joachima, Przewodniczący Rady Organizacji Obchodów Jubileuszu Parafii i Odbudowy Kościoła</p> <p>Wrzeszcz</p> <p>Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdańsku, Regionalne Centrum Wolontariatu w Gdańsku, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie, Wspólnota Lokalna Wajdeloty, Polskie Stowarzyszenie Pedagogów i Animatorów KLANZA, Oddział w Gdyni</p>
Identyfikacja problemu	degradacja części dzielnic miasta Gdańska zarówno w sferze infrastrukturalnej, jak i społecznej
Cel	podniesienie atrakcyjności przestrzeni miejskiej, stanu technicznego budynków, zapewnienie bazy lokalowej dla realizacji działań społecznych
Sposób doprowadzenia do współpracy (skąd wyszła inicjatywa)	inicjatywa powołania koalicji na rzecz rewitalizacji miasta Gdańska powstała w wyniku potrzeby włączenia organizacji pozarządowych do programów realizowanych przez miasto Gdańsk w ramach szerokiego projektu rewitalizacyjnego w celu dopełnienia oferty, skierowanej do mieszkańców, o działania społeczne prowadzone przez szereg organizacji o różnym profilu działania
Grupa docelowa	mieszkańcy zdegradowanych dzielnic wybranych do przeprowadzenia rewitalizacji

Obszar (typ: gmina wiejska, odległość od miasta/zasięg działania), liczba mieszkańców – charakterystyka miejsca pod kątem geograficzno-demograficznym)	projekt rewitalizacji prowadzony będzie na terenie Miasta Gdańska w 4 dzielnicach zdegradowanych zarówno w sensie infrastrukturalnym jak i społecznym
Czas trwania	VI 2010-VI 2015 z możliwością przedłużenia działań
Podstawy prawne	Porozumienie na rzecz rewitalizacji poszczególnych dzielnic Miasta Gdańska, podpisane przez członków koalicji wymienionych w pkt 2. Poza zobowiązaniami zapisanymi w porozumieniu, główną podstawą prawną będzie umowa partnerska, precyzująca podział zadań w stosunku do poszczególnych partnerów wraz z indywidualnym budżetem dotyczącym zaplanowanych działań. Liczba organizacji i instytucji, biorących udział w porozumieniu i podpisanych na dokumencie dotyczącym porozumienia, nie jest tożsama z liczbą przyszłych partnerów realizujących projekt rewitalizacji.
Sposób/forma organizacji	na obecnym etapie są to spotkania koalicjantów poszczególnych dzielnic wraz z liderem projektu
Podejmowane działania	Obecnie główne działania koalicji dotyczyły organizacji wydarzeń integrujących środowisko lokalne (festyny, spotkania z mieszkańcami) oraz badania potrzeb mieszkańców dzielnicy (ankieta). Głównym celem porozumienia partnerów i lidera projektu było złożenie wniosku o dofinansowanie zaproponowanych działań w ramach RPO woj. pomorskiego. Po zaakceptowaniu wniosku działania partnerstwa będą dotyczyły różnych form aktywizacji społecznej i zawodowej mieszkańców zdegradowanych dzielnic, podniesienia jakości ich życia, prowadzenia działań terapeutycznych edukacyjnych i profilaktycznych, szczególnie w stosunku do dzieci. Drugą częścią działań partnerstwa będą inwestycje infrastrukturalne w poszczególne elementy dzielnic, ujętych w programie rewitalizacyjnym.
Rezultaty (m.in. aspekt trwałości)	Podniesienie atrakcyjności przestrzeni miejskiej, stanu technicznego budynków, zapewnienie bazy lokalowej dla realizacji działań społecznych. Działania społeczne, edukacyjne, kulturalne i artystyczne będą miały na celu aktywizację społeczności lokalnej, a tym samym poprawę jakości życia mieszkańców tych dzielnic. Współpraca pomiędzy różnymi organizacjami w ramach dzielnic umożliwi późniejsze zawiązywanie partnerstw w celu realizacji innych wyznaczonych działań.
Źródła finansowania	Dofinansowanie z RPO, środki własne partnerów i koalicjantów.
Ocena w aspekcie prewencji, interwencji i integracji	Działania, zaproponowane przez koalicjantów, w ramach szerokiej współpracy stanowią komplementarną ofertę wsparcia dla osób wykluczonych społecznie m.in. poprzez zapobieganie negatywnym zjawiskom (wypracowanie alternatywnych form spędzania wolnego czasu – „dzieci ulicy” będą miały stworzone warunki do spędzania wolnego czasu w sposób pożyteczny, niektóre działania zapobiegają wykluczeniu osób starszych ze względu na wiek). Integracja środowiska lokalnego będzie odbywała się poprzez wspólne planowanie działań skierowanych do mieszkańców przez poszczególnych koalicjantów. W ramach zaplanowanych działań będzie odbywała się praca w celu integracji osób starszych z młodzieżą (wspólne projekty aktywizacyjne

	<p>i edukacyjne, współpraca w domach młodzieżowych i domach seniorów przy realizacji tych samych działań). Rodziny otrzymają wsparcie nie tylko w pracy z dziećmi, ale zostaną objęte całościowym programem pomocy w ramach pracy asystenta rodziny. Dzięki dobremu rozeznaniu w sytuacji mieszkańców dzielnicy będzie można podejmować skuteczniejsze działania zapobiegające negatywnym zjawiskom (przy współpracy z odpowiednimi służbami).</p>
Plusy/minusy	<p>Analiza deficytów i zasobów:</p> <p>Deficyty – Silna pozycja lidera, który jest jednocześnie organizacją aplikującą o środki na wszystkie działania partnerów powoduje, że działania zaplanowane w projekcie nie zawsze uwzględniały zdanie organizacji biorących w nich udział. Występuje również – w niektórych przypadkach – brak zrozumienia funkcjonowania organizacji pozarządowych przez sektor samorządowy. Przy planowaniu niektórych działań re-witalizacyjnych zabrakło rzeczowej analizy w kwestii faktycznych potrzeb mieszkańców dzielnic. Wielkość koalicji i partnerstwa czasami utrudnia wzajemną komunikację i podejmowanie decyzji. Brak doświadczenia w realizacji podobnych projektów ze strony niewielkich organizacji utrudnia działania całej koalicji. Konsultacje prowadzone z koalicjantami były zbyt krótkie i czasami powierzchowne. Budżet inwestycji infrastrukturalnych stanowi przeważającą większość, co powoduje, że działania społeczne mogą zejść na drugi plan w ramach realizacji projektu.</p> <p>Zasoby – Różnorodność koalicjantów umożliwia komplementarność zaplanowanych działań w poszczególnych dzielnicach. Zaplanowano szeroką ofertę wsparcia, wykraczającą daleko poza dotychczasowe działania w dzielnicach. Dzięki szerokiemu porozumieniu udało się nawiązać współpracę pomiędzy organizacjami, które dotychczas ze sobą nie współpracowały. Wysokość zaplanowanych inwestycji, zarówno w sferze infrastrukturalnej, jak i społecznej, może stanowić „skok cywilizacyjny” dla wybranych dzielnic i ich mieszkańców, wymiennie wpływając na zmniejszenie występujących zjawisk patologicznych.</p>

3.4.3.2. Partnerstwo na poziomie władz miejskich

W dużych miastach wskazać można wiele przykładów partnerstw, w orbicie zainteresowań których znajduje się szeroko pojmowany problem bezdomności. Przyjmując za duże miasto miejscowość o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tysięcy, nasuwa się przypuszczenie, że poziom zaawansowania partnerstw nie jest zależny od sztucznego podziału naszego kraju (definiowanego przez niektórych jako Polska „A” i Polska „B”). Takim nienaturalnym podziałem przeczą – choćby w aspekcie prewencji – liczne przykłady współpracy partnerskiej organizacji pozarządowych, samorządu lokalnego, administracji publicznej i instytucji publicznych.

Analiza współpracy na poziomie dużego miasta pozwala wyróżnić kilka jej rodzajów. Pierwszym i często spotykanym rodzajem takiej współpracy są działania podejmowane w zakresie interwencji wobec osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Potrzebę wspólnych działań pomocowych zgłasza wiele osób, instytucji i organizacji. Najczęściej inicjują je samorządy lokalne i organizacje pozarządowe, które najbliższej stykają się z ludźmi dotkniętymi bezdomnością. Współpraca ta rodzi się w momencie, gdy jej podmioty identyfikują rzeczywisty problem braku współpracy i koordynacji działań skierowanych do osób bezdomnych (najczęściej w okresie jesienno-zimowym) ze strony właściwych służb i instytucji.

Bezpośrednim adresatem tych działań są osoby bezdomne. Zwraca jednak uwagę fakt, iż pośrednim i często bardzo ważnym beneficjentem takich partnerstw są same organizacje i instytucje, które dzięki szerokiej współpracy w aspekcie bezdomności, profesjonalizują swoje działania, uspołniają warsztat i nierzadko ograniczają własne wydatki. Ma to niebagatelne znaczenie w obecnej sytuacji, gdy cięcia budżetowe związane z kryzysem mocno osłabiły kondycję sektora pomocy społecznej. Działania interwencyjne dotyczą najczęściej okresu jesienno-zimowego i ogniskują się przede wszystkim na problemie bezdomności ulicznej i pomocy doraźnej dla tych osób. Przykłady płynące ze współpracy w dużych miastach pokazują, że najczęściej partnerstwa te starają się koordynować swoje działania w zakresie stworzenia dobrego systemu informacji o placówkach i świadczonych przez nie formach pomocy, aktualizacji bazy placówek, zapobieganiu zamarznięciom, monitorowaniu miejsc niemieszkalnych i ścisłej współpracy w tym aspekcie ze strażą miejską i policją. Działania te są uzupełniane o kwestie edukacyjne (np. zapoznanie młodzieży akademickiej z problemem bezdomności w mieście Białystok). Bywają też impulsem do wypracowania standardów pracy z osobami bezdomnymi (miasto Gdańsk). W aspekcie prawnym współpraca ta zazwyczaj opiera się o ustawę o pożytku publicznym i wolontariacie oraz o uchwały władz miejskich, dotyczących współpracy danego miasta z organizacjami pozarządowymi. Partnerstwa te są nieformalną formą współpracy i rzadko opierają się na umowach rozgraniczających zakres obowiązków i praw poszczególnych członków partnerstwa. Źródłem finansowania tych działań są środki własne partnerów, a spotkania odbywają się w siedzibach poszczególnych organizacji i instytucji. Tego rodzaju współpraca ma charakter otwarty, co oznacza, że w skład takiego partnerstwa wchodzi instytucje zainteresowane bezpośrednio problemem bezdomności (przykład: Akcja Zima w Gdańsku). Istotnym problemem w analizowanych formach współpracy jest niska aktywność lokalnej służby zdrowia, mimo że problem bezdomności jej także dotyczy (obowiązek świadczenia usług medycznych). Problem ten sygnalizują członkowie większości tego rodzaju partnerstw (przykład: jw.).

Drugim istotnym aspektem współpracy partnerskiej na poziomie dużego miasta jest kwestia związana z prewencyjnymi działaniami skierowanymi do osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. W tym przypadku wachlarz działań jest o wiele szerszy niż w obszarze interwencji. Działania prewencyjne nierzadko wykraczają daleko poza standardową formę pomocy osobom bezdomnym. Dobrym przykładem może być działanie Gdyńskiego Inkubatora Podmiotów Ekonomii Społecznej, gdzie kwestia przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu realizowana jest poprzez aktywizację i integrację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym czy działania dotyczące prowadzenia ośrodków poradnictwa obywatelskiego we Wrocławiu. Działania prewencyjne podejmowane są często z inicjatywy samorządu lokalnego, ponieważ to właśnie samorząd dysponuje stałymi środkami finansowanymi, niezbędnymi do realizacji tego typu zadań. Także w tym przypadku forma prawna partnerstwa ma charakter bardziej formalny, co związane jest ze wspomnianym finansowaniem działań. Działania partnerstw, podejmujących w swoich działaniach kwestię prewencji, mają zazwyczaj formę długofalową. Trzecim aspektem współpracy na poziomie dużego miasta są działania partnerskie zamykające się w definicji integracji. Są to działania integrujące osoby wykluczone społecznie i zagrożone takim wykluczeniem ze społecznością lokalną, jak również działania integrujące środowiska pomocy społecznej w celu lepszego świadczenia usług i wymiany doświadczeń.

W oparciu o zebrany materiał można stwierdzić, że działania dotyczące integracji osób wykluczonych społecznie zamykają się w działaniach akcyjnych, tzn. na organizacji festynów czy spotkań integracyjnych. Są to partnerstwa o charakterze nieformalnym, a źródłem ich finansowania jest najczęściej zlecenie zadania przez samorząd miejski. W skład tego rodzaju partnerstw „oprócz instytucji zajmujących się pomocą społeczną” wchodzi również organizacje, dla których codziennej działalności problem bezdomności jest obcy (domy kultury, stowarzyszenia artystów itp.). Partnerstwo takie ma charakter otwarty i praktycznie każdy zainteresowany współpracą podmiot może wejść w jego skład.

Tabela nr 5. Specjalistyczny Zespół Pracy Socjalnej z Osobami Bezdomnymi w MOPR (Poznań). Dział Metodyczny MOPR

Identyfikacja problemu
<p>Bezdomność, która rozwinęła się szczególnie w okresie transformacji w latach 90. Bezdomni mężczyźni, a następnie i kobiety zamieszkali w warunkach niegodnych życia ludzkiego (na dworcach, koczowiskach, altanach, klatkach schodowych). Wśród przyczyn takiego stanu można wymienić:</p> <ul style="list-style-type: none"> • przyczyny gospodarcze (utrata pracy, długotrwałe bezrobocie, utrata mieszkań z powodu długów, brak mieszkań socjalnych, utrata miejsc w hotelach robotniczych z powodu ich likwidacji, słabo rozwinięta sieć schronisk) • przyczyny społeczne (wykluczanie osób z życia społecznego na skutek ich trybu życia, alkoholizm, narkomania) • niewłaściwe ukazywanie wizerunku osoby bezdomnej w massmediach jako osoby agresywnej, winnej sytuacji w jakiej się znalazła • niewystarczająca, często niezgodna z realiami informacja medialna o sposobach pomagania i wspierania osób bezdomnych • polityka gmin ograniczona do udzielania pomocy doraźnej w zakresie zabezpieczenia miejsca w schronisku lub noclegowni, często tylko w celu zabezpieczenia podstawowych potrzeb życiowych (np. zapewnienie jednego gorącego posiłku) • niski poziom usług zdrowotnych dla osób bezdomnych nieubezpieczonych • przyczyny osobowościowe (osobami bezdomnymi są osoby o niskim poczuciu wartości, nieradzące sobie z problemami, kryzysami psychicznymi) • brak kompleksowego systemu pomocy dla osób bezdomnych
Geneza współpracy
<p>Konieczność ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych, potrzeba wypracowania systemu pomocy spowodowała, że w ramach realizacji zadań własnych, MOPR zorganizował comiesięczne spotkania instytucji i organizacji świadczących pomoc osobom bezdomnym na terenie miasta Poznania. Osoby bezdomne często nie potrafią lub nie chcą zgłosić się po pomoc, dlatego zorganizowanie pomocy przez różne organizacje i instytucje umożliwiła ratowanie bezdomnych przed zamarnięciem w okresie zimy, rozwijaniem się chorób, zamieszkanie w godnych warunkach chociażby środowiskowych. Dotarcie do osób bezdomnych przez streetworkera, pracownika socjalnego, Straż Miejską jest sposobem uratowania bezdomnego przed zagrożeniem utraty zdrowia bądź życia, zmotywowanie go do skorzystania z schroniska, daje możliwość kompleksowej pomocy</p>
Członkowie
<p>Członkami comiesięcznych spotkań, związanych z problematyką bezdomności, są następujące organizacje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stowarzyszenie Pogotowie Społeczne ul. Borówki 12 • Ośrodek dla Bezdomnych nr: 1 Zarządca Dworca PKS • Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych UMP, ul. Mielżyńskiego 23

<ul style="list-style-type: none"> • Stowarzyszenie Dom Pomocna Dłoń – Błońsko 37 • Dom Samotnej Matki w Kiekrzu, ul. Kierska 10 • Wielopolskie Centrum Pomocy Bliźniemu MONAR-Markot, Rożnowice 33 • Dom Readaptacji Społecznej dla Osób Objętych Eksmisją MONAR-Markot, ul. Starołęcka 36/38 • Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu „Mar-Kot”, ul. Pogodna 55 • Miejskie Centrum Interwencji Kryzysowej w Poznaniu, ul. Niedziałkowskiego 30 • Komenda Miejska Policji w Poznaniu, ul. Taborowa 22 • Fundacja Bread of Life, ul. Grunwaldzka 55/6 • Schronisko Towarzystwa św. Brata Alberta Poznań, ul. Widłakowa 3 • Straż Miejska Miasta Poznania • Zarząd Dworca PKS, ul. Towarowa • Zarząd Dworca PKP, ul. Dworcowa • Straż Ochrony Kolei • Specjalistyczny Zespół Pracy Socjalnej z Osobami Bezdomnymi w MOPR
Cele
<ul style="list-style-type: none"> • zintegrowanie działań poszczególnych placówek w celu wzmocnienia ich działalności i zabezpieczenia miejsc dla osób chcących skorzystać z pomocy • prowadzenie monitoringu wolnych miejsc na terenie Poznania i okolic • diagnozowanie sytuacji osób bezdomnych oraz szukanie rozwiązań umożliwiających udzielanie kompleksowej pomocy
Grupy docelowe działań
<ul style="list-style-type: none"> • osoby bezdomne, przebywające w miejscach niemieszkalnych na terenie miasta Poznania (działki, klatki schodowe, ciepłiki, pustostany, rury) • osoby bezdomne korzystające z pomocy społecznej
Charakterystyka demograficzno-geograficzna obszaru działania (typ: gmina wiejska, miejsko-wiejska, małe miasto, duże miasto; liczba mieszkańców; w przypadku gmin wiejskich - oddalenie od dużego ośrodka)
<p>Duże miasto Liczba mieszkańców – 560 tys.</p>
Okres działania
<p>Cykliczne spotkania z organizacjami i instytucjami, pracującymi na rzecz osób bezdomnych odbywają się od roku 2000 r. (w miesiącach od września do maja).</p>
Podstawa prawna
<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593) • Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 10.02.1996 Nr 13 poz. 74) • Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 29.05. 2003 Nr 96 poz. 873) • Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 20.10.1994 Nr 111 poz. 535) • Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 12.09.2002 Nr 147 poz. 1231) • Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z 4.05.2005 Nr 77 poz. 672) • Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 19.09.2005 Nr 179 poz. 1485) • Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad opracowywania programu wychodzenia z bezdomności oraz zakresu i sposobu jego realizacji (Dz.U. z 31.10.2001 Nr 126 poz. 1390)

Sposób organizacji
MOPR na zlecenie Urzędu Miasta Poznania organizuje comiesięczne spotkania organizacji i instytucji, które pracują z osobami bezdomnymi. W miarę możliwości spotkania odbywają się w poszczególnych instytucjach, aby poznać specyfikę pracy danej placówki i jej zakres działań.
Działania
<p>Dział Metodyczny MOPR.</p> <p>I. cykliczne spotkania organizacji i instytucji zajmujących się udzielaniem pomocy osobom bezdomnych, podczas spotkań zajmuje się:</p> <ul style="list-style-type: none"> • analizą sytuacji osób bezdomnych w Poznaniu • przekazywaniem informacji dotyczących uregulowań prawnych • udzieleniem podmiotom, które kontaktują się z osobami bezdomnymi aktualnych danych dotyczących pomocy na rzecz osób bezdomnych • ustaleniem zasad współpracy podczas okresu jesienno-zimowego (sprawne podejmowanie interwencji) <p>II. wyposażanie podmiotów, które kontaktują się z osobami bezdomnymi w aktualne dane dotyczące pomocy na rzecz osób bezdomnych w formie ulotek informacyjnych, w ulotce znajdują się:</p> <ul style="list-style-type: none"> • adresy schronisk/placówek na terenie Wielkopolski dla osób bezdomnych • adresy miejsc gdzie można skorzystać z bezpłatnego posiłku; usług sanitarnych; odzieży • adresy szpitali • adresy poradni leczenia uzależnień i współuzależnień • dyżury pracowników socjalnych MOPR ze Specjalistycznego Zespołu Pracy Socjalnej z osobami bezdomnymi <p>Specjalistyczny Zespół Pracy Socjalnej z Osobami Bezdomnymi w MOPR (działania):</p> <ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego osobom bezdomnym: stały kontakt z placówkami dla osób bezdomnych na terenie Poznania i Wielkopolski w celu zapewnienia schronienia, jednego gorącego posiłku dziennie, niezbędnej odzieży, motywowania osób uzależnionych do podjęcia leczenia w placówkach leczenia odwykowego, zapewnienie dostępu do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych, pomocy w formie biletu kredytowanego czy w załatwianiu spraw osobistych i urzędowych • tworzenie szans oraz warunków wychodzenia z bezdomności: opracowywanie indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, stały kontakt i współpraca z placówkami zapewniającymi miejsce schronienia na terenie Poznania w ramach opracowanych indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności • obsługa zadania związanego z skierowaniem osób bezdomnych do Centrum Integracji Społecznej • obsługa administracyjna w zakresie realizowania zadań na rzecz osób bezdomnych (postanowienia o przekazaniu wniosku do gminy właściwej, występowania z żądaniem zwrotu kosztów udzielenia pomocy w miejscu pobytu osobom bezdomnym spoza terenu gminy Poznań)
Rezultaty (opis w aspekcie trwałości)
W roku 2009 pracą specjalistycznego zespołu ds. pracy socjalnej z osobami bezdomnymi objętych zostało 934 środowisk, w tym 942 osoby
Forma pomocy udzielona osobom bezdomnym w okresie od stycznia do czerwca 2008 r.
zapewnienie schronienia poprzez wskazanie miejsc schronienia w placówce dla osób bezdomnych
zapewnienie schronienia poprzez wydanie decyzji kierującej do Ośrodka dla osób bezdomnych nr 1, ul. Michałowo 68 w Poznaniu

zapewnienie schronienia poprzez opłacenie kosztów schronienia w placówce dla osób bezdomnych w formie zasiłku celowego
wyjście z bezdomności
powrót do rodziny
wyrobienie dokumentu tożsamości
zapewnienie posiłku
udzielenie pomocy doraźnej w formie zasiłku celowego na zaspokojenie niezbędnych potrzeb
zapewnienie ubezpieczenia zdrowotnego w ramach świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych
opracowanie indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności
Źródła finansowania
Samorząd Gminy
Charakterystyka działań w aspekcie prewencji, interwencji i integracji
Patrole na terenie Dworca Głównego PKS w Poznaniu
<p>Realizator:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stowarzyszenie Pogotowie Społeczne w Poznaniu, ul. Borówki 12 • Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Poznaniu • Ochrona Dworca PKS <p>Adresat: osoby bezdomne, wykluczone społecznie, przebywające na terenie Dworca Głównego PKS. Działania: pracownicy MOPR oraz przedstawiciele Pogotowia Społecznego, zgodnie z przyjętym harmonogramem, patrolują teren dworca w okresie zimowym od grudnia do marca. Osobom bezdomnym są udzielane informacje o wolnych miejscach w schroniskach i o możliwości uzyskania pomocy</p> <p>Podczas patroli, osobom bezdomnym została udzielona pomoc w następującej formie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • informacja o schroniskach i noclegowniach na terenie Poznania i Wielkopolski • wskazanie placówek dysponujących wolnymi miejscami dla osób bezdomnych • informacji o bezpłatnych posiłkach, możliwościach uzyskania pomocy medycznej
Monitorowanie koczowisk osób bezdomnych
<p>Realizator:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komenda Straży Miejskiej w Poznaniu, ul. Pl. Kolegiacki 17 • Komenda Miejska Policji, Sekcja w Poznaniu, ul. Taborowa 22 • Zespół ds. Osób Bezdomnych, os. Piastowskie 81 <p>Adresat: Osoby bezdomne, przebywające w koczowiskach na terenie Poznania Działania: Dotarcie do miejsc gromadzenia się osób bezdomnych w okresie zimowym Stworzenie warunków, aby każda osoba bezdomna miała możliwość uzyskania informacji i pomocy niezbędnej do tego, by wyjść z bezdomności; zapewnienie osobom bezdomnym kołder, koców, śpiworów oraz odzieży pozyskanej z PKPS i od osób prywatnych</p>
Plusy i minusy
<p>Plusy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zintegrowane działanie na rzecz osób bezdomnych • wymiana informacji dotyczącej poszczególnych osób bezdomnych • posiadanie wiedzy na temat możliwości danych placówek – możliwość wskazania właściwego miejsca schronienia • współpraca między administracją i organizacjami pozarządowymi

- wspólne rozwiązywanie problemów
- wymiana doświadczeń, dobrych praktyk

Minusy:

- brak formalnego partnerstwa

Czynniki sprzyjające i hamujące rozwój współpracy

Czynniki sprzyjające:

- chęć współpracy poszczególnych organizacji/institucji
- wzajemna życzliwość i wsparcie

4. Analiza zasobów i deficytów

Na podstawie materiałów zgromadzonych przez członków grupy eksperckiej oraz na podstawie wiedzy ogólnej można przyjąć, że większość deficytów i zasobów jest identyczna lub zbliżona do siebie, niezależnie od poziomów, na których partnerstwo funkcjonuje. Wynika to z obowiązujących regulacji prawnych, uwarunkowań społeczno-ekonomicznych i polskiej tradycji kulturowej. Tylko nieliczne deficyty i zasoby stanowią wyłączną specyfikę danego poziomu.

Zdecydowana większość przeanalizowanych partnerstw lokalnych nie zajmuje się bezpośrednio problemem bezdomności. Wynika to z faktu, że bezdomność w Polsce jest problemem, który dopiero od kilku lat zaczyna być tematem poważnych dyskusji publicznych. W małych miastach czy gminach problem ten jest znikomy (zob.: Wstęp i Katalog aktywności lokalnych – Partnerstwo w małym mieście i gminie). Pomimo to wartość działań partnerskich przeciwdziałających bezdomności jest znacząca, ponieważ partnerstwa, poprzez podejmowane działania, zapobiegają wzrostowi omawianego problemu. Partnerstwa lokalne podejmują działania prewencyjne, integracyjne i interwencyjne w obszarach, które generują bezdomność (ubóstwo, patologie społeczne, uzależnienia).

W analizie deficytów i zasobów partnerstwa lokalnego należy wyodrębnić dwa aspekty:

- Deficyty i zasoby związane z istniejącymi w Polsce uregulowaniami prawnymi, które sprzyjają powstawaniu partnerstw lub hamują ten proces – zostały szczegółowo przeanalizowane i omówione w punkcie z raportu (Ramy systemowe i prawne).
- Deficyty i zasoby występujące w praktycznym, konkretnym działaniu partnerstw.

Deficytem zdecydowanie hamującym powstawanie partnerstw jest zarówno brak kompleksowych uregulowań prawnych, jak i niewystarczająca wiedza dotycząca istniejących uregulowań. Zapisy prawa, chociaż niespójne i niedoprecyzowane, stwarzają duże możliwości rozwoju działań partnerskich. W praktyce często jednak można spotkać się z sytuacją, że podmioty, które w sposób naturalny powinny być zainteresowane tworzeniem partnerstw, dysponują niewystarczającą wiedzą na ten temat lub takiej wiedzy w ogóle nie posiadają. Dotyczy to wszystkich podmiotów – jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, firm biznesowych, społeczności lokalnej. Wynika z tego kolejny deficyt – brak upowszechnienia wiedzy związanej z tworzeniem partnerstw i brak promocji działań partnerskich, przeprowadzony nie w sposób incydentalny/okazjonalny, ale w formie kompleksowego programu edukacji i promocji działań związanych z partnerstwami. Brak edukacji i promocji w tym zakresie

może być także powodem niewystarczającego realizowania przez OPS-y, szczególnie na terenach wiejskich, projektów systemowych, aktywizujących społeczność/obszar, do którego są kierowane.

Dla efektywnego działania partnerstw niezbędne są środki finansowe. Budżet państwa nie wyodrębnił, jak dotąd, funduszy przeznaczonych wyłącznie na tworzenie i rozwój partnerstw lokalnych (jedynym wkładem jest częściowe finansowanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki). Jest to jeden z powodów słabości działań partnerskich. Partnerstwa borykają się z trudnościami finansowymi, szukają sojuszników dla swoich działań zarówno na terenie lokalnym, jak i poza nim – sięgając po środki unijne. Fundusze unijne są dysponowane na realizację konkretnych projektów, z czego wynika dokładnie określony czasokres trwania danego działania. Jest to jeden z powodów, dla których w Polsce przeważają partnerstwa projektowe, z samej swej zasady krótkotrwałe. W większości krajów unijnych partnerstwa działają jako spółki publiczne, finansowane z budżetu państwa. Za rozwiązanie modelowe uważa się rozwiązanie zastosowane w Irlandii, gdzie funkcjonuje instytucja na rzecz reintegracji pn. *Pobal*. *Pobal* finansowany jest przez rząd irlandzki, a jego środki przeznaczone są na rozwój działań partnerskich, pod warunkiem spełnienia przez partnerstwa określonych warunków (zob.: Wstęp do raportu).

Zacofanie społeczno-ekonomiczne powoduje, że – szczególnie w małych miastach oraz gminach miejsko-wiejskich i wiejskich – brakuje infrastruktury społecznej, która jest naturalnym sojusznikiem działań partnerskich. Dowodem braku takiej infrastruktury jest m.in. funkcjonowanie zaledwie kilkudziesięciu centrów integracji społecznej na obszarze ponad 2 tysięcy gmin. Wobec braku zainteresowania większości samorządów dla tworzenia infrastruktury społecznej, zadanie to spoczywa głównie na organizacjach pozarządowych. Ich słabość ekonomiczna powoduje zastój w tym obszarze. Brak zróżnicowanej w formach i zabezpieczonej finansowo infrastruktury społecznej należy zidentyfikować jako deficyt w zakresie tworzenia partnerstw.

W większości regionów przyjęte strategie rozwoju nie są realizowane, co uniemożliwia lub utrudnia partnerstwu przygotowanie się do podjęcia konkretnych zadań, które byłyby komplementarne wobec założeń strategicznych danego obszaru.

Samorząd terytorialny, jeden z podmiotów, który może i powinien wejść w działania partnerskie, wykazuje często dużą nieufność wobec takich działań. Wśród przyczyn należy wymienić te, które należą do podstawowych: obawa przed innowacyjnością działania, obawa przed wzmocnieniem „konkurenta” na skutek podjęcia działań partnerskich (np. organizacja pozarządowa), niewystarczający poziom wyedukowania pracowników zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego, partykularyzm interesów polityczno-społeczno-ekonomicznych, niezrozumienie potrzeby podejmowania działań wspólnych dla zapewnienia spójnego, zrównoważonego rozwoju społeczności lokalnej i obszaru przez tę społeczność zamieszkanego.

Organizacje pozarządowe (obywatelskie) nadal wykazują słabość zarówno ekonomiczną, jak i organizacyjną. Stąd często podporządkowane są samorządowi lokalnemu, na terenie którego działają. Powszechnym przykładem takiego stanu jest m.in. kontraktowanie usług, czyli zlecenie przez samorząd organizacjom pozarządowym wykonania określonych zadań. Zarówno samorządy, jak i organizacje traktują kontraktację usług jako działanie partnerskie, chociaż w swojej istocie może ono być jedynie pewnym etapem na drodze budowania partnerstwa.

Deficytem działań partnerskich jest brak współpracy ze służbą zdrowia oraz parafiami. Z analizy wszystkich kart opisu wynika, że placówki służby zdrowia nie włączają się w działania partnerskie, choć z powodu rodzaju świadczonej pracy mogłyby być cennym zasobem partnerstwa. Zwraca także uwagę fakt braku zaangażowania parafii, które – jako miejsca opiniotwórcze o dużej sile oddziaływania na społeczeństwo i ze względu na pełnioną misję – powinny wspomagać swoim działaniem wysiłki środowiska lokalnego.

Dla rozwoju społeczności lokalnej ważne jest wykształcenie animatorów życia społecznego, liderów danej społeczności. Dobrze wyedukowany, zaangażowany, świadomy swojej roli lider, który potrafi zaktywizować życie społeczne, jest silnym atutem działań partnerskich. W Polsce tylko nieliczne organizacje pozarządowe realizują w sposób stały programy kształcenia liderów. Jednostki samorządu terytorialnego nie podejmują tego typu inicjatyw w ogóle. Lider, który jest nim wyłącznie dlatego, że dysponuje środkami finansowymi większymi od pozostałych członków partnerstwa, nie jest liderem w rozumieniu zasad partnerstwa. Brak liderów, którymi może być instytucja, organizacja lub osoba fizyczna jest kolejnym deficytem.

Polska tradycja kulturowa, trudne i złożone zaszczości historyczne nadal wpływają na sposób funkcjonowania instytucji, organizacji i obywateli. Przeważa działanie, u którego podstawy leży konfrontacja a nie solidarna współpraca. Zmiana mentalności wymaga wspólnego wysiłku administracji rządowej, samorządowej, organizacji pozarządowych i samych obywateli. Jednak, pomimo tych zdecydowanie niekorzystnych uwarunkowań, nie podjęto żadnych kompleksowych działań zmierzających do zmiany sytuacji. Agresywna konfrontacyjność postaw, pogłębiająca się atomizacja społeczeństwa, brak zrozumienia dla korzyści, wynikających z działania wspólnego/partnerskiego, brak wzajemnego zaufania już dziś wyhamowuje rozwój działalności partnerskiej, a dla perspektywy długofalowej stanowi groźny sygnał i jeden z najważniejszych deficytów.

Najważniejszym zasobem działania partnerskiego są ludzie w te działania zaangażowani. Ich kwalifikacje, dobre wyedukowanie, świadomość wagi podjętych działań, umiejętność zaktywizowania społeczności lokalnej i odpowiedzialność są najlepszym gwarantem powodzenia partnerstwa. Dotyczy to zarówno przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych jak i samej społeczności lokalnej. Wystarczające środki finansowe czy dobra baza lokalowa ułatwiają funkcjonowanie partnerstwa, nie są jednak czynnikami, które zabezpieczą prawidłowy, prężny rozwój partnerstwa.

Podmioty działające w ramach partnerstwa lokalnego mają relatywnie większą możliwość pozyskiwania funduszy na prowadzoną działalność (m.in. ze środków unijnych). Współpraca kilku podmiotów daje większą gwarancję prawidłowości wykorzystania środków, a także wykorzystania ich nie na rzecz jednego podmiotu, ale całej społeczności. Dla niedużych organizacji pozarządowych, szczególnie niedawno powstałych, wejście w partnerstwo umożliwia partycypację w środkach, które pozostawałyby poza zasięgiem takiej organizacji, gdyby funkcjonowała w pojedynkę.

Partnerstwo jest jedyną możliwością połączenia i pełnego wykorzystania lokalnych zasobów: materialnych, ludzkich i organizacyjnych. Kumulacja tego potencjału stwarza realną możliwość skutecznego rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych, szybkiego podejmowania działań interwencyjnych w szczególnie trudnych sytuacjach oraz wpływania na zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny

danej społeczności. Działanie partnerskie, obejmujące zazwyczaj podmioty o różnych czy wręcz sprzecznych wobec siebie interesach, powoduje lepsze wzajemne poznanie się poszczególnych podmiotów, stwarza konieczność wypracowania konsensusu w realizowanych działaniach, przynosi umiejętność dostosowania potrzeb i interesów własnych do potrzeb i interesów ogółu. Partnerstwo jest zatem obszarem, w którym działające w nim podmioty uczą się odpowiedzialności wzajemnej i odpowiedzialności za środowisko lokalne, w ramach którego działają. Dla powszechnie panującego w świadomości społecznej braku poczucia możliwości wpływania na kształt i kierunki rozwoju własnej społeczności partnerstwo stanowi konstruktywną przeciwwagę, a jego organizacyjna otwartość stwarza możliwość włączenia się w działania przedstawicieli każdego sektora czy grupy społecznej. Jest niemal prawidłowością, że tam gdzie zaczynają się działania partnerskie, następuje wzmocnienie już istniejących organizacji obywatelskich lub wzrasta ich liczba („Kurpie Razem”).

Siła działania wspólnego uwidacznia się także w kontekście angażowania się w tego typu działania małych firm biznesowych. Jest to sytuacja raczej rzadko występująca, jednak sam fakt jej zaistnienia stanowi dobry prognostyk na przyszłość, tym bardziej, że jak wynika z praktyki, najskuteczniejsze w swoim działaniu są partnerstwa wielosektorowe. Ponadto włączanie się w partnerstwa tzw. małego biznesu prowadzi do bardziej zrównoważonego rozwoju społeczności lokalnej.

Partnerstwo jest szczególną formą działania, opartą na dobrowolności uczestniczenia w podjętych zadaniach, równorzędności wszystkich członków, przejrzystości działania i wzajemnym zaufaniu. W polskiej rzeczywistości polityczno-społecznej stanowi zatem formę godną upowszechnienia we wszelkich działaniach społecznych. Wspólność działań różnych podmiotów w ramach partnerstwa, które często wywodzą się z różnych sektorów reprezentujących odmienne interesy, sprzyja zaktywizowaniu całej społeczności lokalnej. Dotychczasowa, dość ostro wytyczona linia podziału pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi i firmami biznesowymi, zaciera się w trakcie podejmowania działań wspólnych w ramach partnerstwa. Poszczególne sektory zaczynają dostrzegać, że można wypracować wspólny model działania, który przynosi korzyści wszystkim członkom partnerstwa i całej społeczności lokalnej. To doświadczenie wpływa na zintegrowanie całego środowiska.

Tworzenie partnerstwa, praca nad utrzymaniem jego funkcjonowania, konieczność znalezienia funduszy na działanie, potrzeba dobrej znajomości uregulowań prawnych jest doskonałym procesem edukacyjnym, który dotyczy nie tylko beneficjentów działań podejmowanych przez partnerstwo, ale i samych podmiotów je tworzących. W trakcie pracy w partnerstwie następuje profesjonalizacja działań i struktur. Można to określić jako „wartość dodaną” każdego działania partnerskiego. Możliwość tworzenia partnerstw lokalnych jest sama w sobie zasobem, ważnym nie tylko dla społeczności lokalnej, ale także w skali kraju. Łączenie w ramach partnerstwa różnych sektorów, kształtowanie postawy współodpowiedzialności za społeczność lokalną, przedkładanie interesu ogółu nad interes własny, stosowanie demokratycznych procedur działania i zarządzania partnerstwem, podjęty wysiłek na rzecz dobra wspólnego są czynnikami mającymi bezpośredni wpływ na wartość nadrzędną wszelkich działań społecznych – budowę społeczeństwa obywatelskiego.

4.1 Deficyty i zasoby partnerstwa lokalnego w zależności od poziomu, na którym partnerstwo działa

Jak powiedziano, wyżej większość deficytów i zasobów jest podobna lub zbliżona dla każdego rodzaju partnerstwa, niezależnie od poziomu na którym działa. Różnice i związana z nimi specyfika jest bardziej konsekwencją uwarunkowań ogólnych, aniżeli formą, sposobem działania czy obszarem, na jakim partnerstwo działa.

W dużym mieście funkcjonuje więcej podmiotów, które mogą tworzyć partnerstwo. Dotyczy to instytucji samorządowych, organizacji pozarządowych, placówek pomocowych i kulturalno-oświatowych, służby zdrowia oraz firm, w tym firm biznesowych. Świadomość społeczna w dużych miastach jest większa niż np. w małej gminie czy wiosce, a organizacje pozarządowe – silniejsze, lepiej zorganizowane i jest ich więcej. Wzmiankowane czynniki dają możliwość tworzenia partnerstw wielosektorowych, obejmujących swoim działaniem duży obszar, podejmujących zadania wieloaspektowe. Stwarzają też szansę na partnerską współpracę na poziomie władz miasta (Akcja Zima w Gdańsku). Partnerstwo tworzone w dużym mieście ma możliwość wyjścia ze swoim działaniem poza obszar jednego miasta i realizacji zadań partnerskich na poziomie regionalnym (Agenda Bezdomności, Wyprowadzić na prostą) oraz krajowym (Ogólnopolska Sieć Organizacji Streetworkerskich, Rzecznik osoby bezdomnej). W niektórych przypadkach wielkość partnerstwa (liczba skupionych w nim podmiotów) może zawierać w sobie czynnik negatywny, powodujący utrudnioną komunikację między partnerami i trudność w podejmowaniu szybkich decyzji (Rewitalizacja trzech dzielnic w Gdańsku). Partnerstwa, którego członkami są samorządy i organizacje pozarządowe z wieloletnim doświadczeniem w wykonywanej pracy, mają większą szansę pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy unijnych.

Atutem partnerstw powstających w małych miastach lub gminach jest możliwość lepszego, bliższego poznania się podmiotów tworzących partnerstwo, co we współpracy wymagającej wzajemnego zaufania jest czynnikiem niebagatelnym. Problemy społeczne czy potrzeby małego miasta/gminy są łatwiejsze do zidentyfikowania i szybciej uzyskują akceptację społeczności lokalnej. Stąd – łatwiej jest sformułować program działania z określeniem problemów i potrzeb, które stanowią rzeczywisty deficyt środowiska lokalnego (Wzajemnie potrzebni w Wyszowie, Strajk Szpularek z Żyrardowa, Partnerstwo Lwóweckie we Lwówku Wlkp., Kurpie Razem, Daj sobie szansę 2009 w gminie Nowy Staw). Działania podejmowane przez partnerstwo w małym mieście/gminie mają większą możliwość upowszechnienia ich w świadomości społecznej, co może wpłynąć i wpływa na stymulację społeczności lokalnej.

Podsumowując zebrane materiały można określić najważniejsze deficyty i zasoby partnerstwa lokalnego w poniższy sposób:

Deficyty:

- brak kompleksowych uregulowań prawnych
- niewystarczająca wiedza dotycząca uregulowań prawnych i możliwości z nimi związanych
- brak kompleksowego programu rozpowszechnienia i promocji działań partnerskich
- brak kompleksowego programu edukacyjno-informującego
- niewystarczające środki finansowe; brak stałego finansowania

- nieumiejętność pozyskiwania funduszy
- brak infrastruktury społecznej
- niewystarczający rozwój nowej ekonomii społecznej i związanych z nią podmiotów
- tradycja kulturowa, utrudniająca powstawanie i funkcjonowanie partnerstw
- niewystarczające współdziałanie podmiotów lokalnych; niewykorzystany potencjał lokalny
- niewystarczająca liczba liderów/animatorów życia społecznego i brak stałych szkoleń dla liderów
- niskie poczucie współodpowiedzialności obywatelskiej

Zasoby:

- wysoko wykwalifikowana, wyedukowana kadra
- większa możliwość pozyskania funduszy
- kumulacja potencjału lokalnego: ludzkiego, materialnego, organizacyjnego
- większa skuteczność rozwiązywania problemów danego środowiska, szybsze reagowanie w sytuacjach trudnych
- wzrost poczucia współdecydowania za kierunki rozwoju społeczności lokalnej
- zwiększenie możliwości zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego
- partnerstwo, jako rozwiązanie modelowe w przeciwdziałaniu problemom społeczno-gospodarczym
- edukacja członków partnerstwa i profesjonalizacja działań
- wzrost wiedzy i współodpowiedzialności obywatelskiej
- integracja członków partnerstwa
- integracja społeczności lokalnej
- budowanie społeczeństwa obywatelskiego

5. Rekomendacje i wnioski

W punkcie tym zostaną jedynie zarysowane wstępne rekomendacje i wnioski, których rozwinięcie i uszczegółowienie nastąpi w dalszej fazie projektu. Rekomendacje odnoszące się do partnerstw lokalnych można sformułować w kilku płaszczyznach:

- regulacje prawne
- mechanizmy finansowe
- promocja i edukacja

5.1. Regulacje prawne

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że regulacje prawne obowiązujące w Polsce sprzyjają powstawaniu i funkcjonowaniu partnerstw lokalnych. Bliższe przyjrzenie się zagadnieniu, szczególnie z punktu widzenia praktyka, prowadzi do odmiennego poglądu. Rozwiązania prawne poszły w kierunku traktowania organizacji obywatelskich jako alternatywnego świadczeniodawcy usług społecznych i raczej promują relację kontraktowania pomiędzy sektorem publicznym i organizacjami, a nie relację partnerską. Stąd rekomendujemy zmiany w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 29.05. 2003 Nr 96 poz. 873):

- I. Wprowadzenie odrębnej formuły prawnej dla partnerstw, która pozwalałaby na równorzędny udział wszystkich partnerów z różnych sektorów. Dotychczas stosowane rozwiązania są kompromisem, który utrudnia codzienne funkcjonowanie i nie pozwala na pełną realizację zasady partnerstwa:
- Spółki są postrzegane jako podmioty czysto biznesowe, co ma również odzwierciedlenie w systemie dystrybucji funduszy unijnych. Przykładem są tu regionalne programy operacyjne, z których partnerstwa mogłyby pozyskiwać środki na budowę infrastruktury społecznej. Jednak partnerstwo funkcjonujące w formie spółki musiałyby mieć wyższy wkład własny (40%), aniżeli organizacje pozarządowe czy samorządy (25%), co wiąże się z przepisami o pomocy publicznej.
 - Członkami stowarzyszenia są osoby indywidualne, natomiast partnerstwo lokalne jest współtworzone przez podmioty, reprezentowane w partnerstwie przez swoich przedstawicieli. W stowarzyszeniu członkowie – indywidualne osoby – nie reprezentują żadnych podmiotów, tylko siebie.
 - W związku stowarzyszeń niektórzy kluczowi partnerzy (np. przedsiębiorcy) mogą być tylko członkami wspierającymi, a zatem nie mogą brać udziału w podejmowaniu kluczowych decyzji. Nazwa sugeruje, że członkami są tylko stowarzyszenia, co stawia poza nawiasem inne podmioty.
 - W fundacji obligatoryjnie nie ma ciała, w skład którego wchodziłoby wszystkich partnerzy. Można powołać radę programową lub radę fundacji, których członkowie będą przedstawicielami podmiotów partnerskich. Jest to znowu namiastka rozwiązania, a nie formuła odpowiadająca rzeczywistości.
- II. Wprowadzenie do wyżej wymienionej Ustawy zapisów na temat możliwości powoływania międzysektorowych partnerstw lokalnych, mających trwały charakter. Rozważano podobną zmianę przy ostatniej nowelizacji, chociaż dotyczyła ona partnerstw typowo zadaniowych – partnerstwa mogły być zawiązywane maksymalnie na 5 lat i dotyczyć realizacji konkretnego zadania, a wybór partnera przez samorząd mógł nastąpić jedynie w drodze konkursu. Ostatecznie nawet ta propozycja upadła (o przyczynach będzie mowa w punkcie dotyczącym finansów). Nasza rekomendacja wykracza poza te ramy i dotyczy partnerstw lokalnych powoływanych bez konkursu, funkcjonujących bezterminowo, realizujących szereg zadań prowadzących do wspólnie wytyczonych celów.
- III. Rozszerzenie kompetencji Rad Działalności Pożytku Publicznego wszystkich szczebli o konsultowanie celów, kierunków i działań w ramach polityki społecznej prowadzonej na danym obszarze.

Rekomendacja dotyczy wprowadzenia nowej formuły prawnej dla partnerstw lokalnych, która byłaby wystarczająco elastyczna, żeby ułatwić partnerstwom funkcjonowanie, a nie narzucać sztuczne, niedostosowane do życia wymagania. Partnerstwa nieformalne mają wprawdzie dużą swobodę w kształtowaniu swoich działań, ale są obciążone również trudnościami. Nie mogą np. jako partnerstwo aplikować o środki, a bez tego trudno realizować partnerskie pomysły. Zazwyczaj w imieniu partnerstwa występuje jeden partner, ale wówczas jest on obciążony całą odpowiedzialnością. Czasami partnerstwo formalizuje się wyłącznie na użytek konkretnego wniosku aplikacyjnego,

ale wówczas np. jeżeli samorząd jest wnioskodawcą, musi wybrać partnerów w drodze konkursu. Może się zdarzyć, że do konkursu przystąpią organizacje z innego terenu, mające większe doświadczenie niż podmioty lokalne i konkurs wygrają. Sytuacja byłaby klarowniejsza i bliższa życiu, gdyby partnerstwo mogło funkcjonować w odrębnej formule prawnej, a składanie wniosków aplikacyjnych byłoby tylko jedną z licznych wspólnych inicjatyw.

Rekomendacją w zakresie uregulowań prawnych jest również postulat, aby obszary działań instytucji rynku pracy, pomocy społecznej, służby zdrowia, wymiaru sprawiedliwości itp. nie były traktowane jako całkowicie odrębne. Trzeba pokazać wspólny obszar i wprowadzić obowiązujące regulacje tak, aby stymulowały ww. instytucje do współpracy.

5.2. Mechanizmy finansowe

W Polsce nie zostały wypracowane mechanizmy finansowania działań partnerstw lokalnych. Z jednej strony samorządy nie mogą w sposób dowolny przekazywać środków na ich realizację, z drugiej strony ograniczony jest dostęp do źródeł zewnętrznych (zob. powyżej – konieczność wyłaniania partnerów w konkursie).

Rekomendacje dotyczą zmian:

- I. W Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 24.09.2009 Nr 157 poz. 1241) – wprowadzenie możliwości finansowania działań partnerskich przez samorządy poza trybem konkursowym kontraktowania usług. Powinno to być powiązane z wprowadzeniem odrębnej formuły prawnej dla partnerstw lokalnych, o czym była mowa w poprzednim punkcie. Przepisy powinny jasno formułować w jaki sposób partnerstwo mogłoby tworzyć własny partnerski fundusz, z wkładów wnoszonych przez poszczególnych partnerów, w tym podmioty publiczne.
- II. W systemie dystrybucji funduszy unijnych i krajowych – zdecydowane promowanie projektów partnerstw lokalnych (a nie tylko partnerskich w ogóle); większy nacisk przy ocenie wniosków na rzeczywiste efekty i ich trwałość, a nie na ilość beneficjentów kończących udział w projekcie/programie. Partnerstwa lokalne dopiero się tworzą i nie mają dużego doświadczenia w pozyskiwaniu funduszy. Już na starcie przegrywają z silnymi firmami biznesowymi, które przygotowują bardzo dobre wnioski aplikacyjne. Komisje Oceny Projektów (KOP) powinny bardziej brać pod uwagę trwałość i kompleksowość zmian, łącznie z utrwaleniem mechanizmów partnerskich na danym terenie, jakie gwarantują projekty partnerskie, a nie wyłącznie jakość samego wniosku. Firmy realizujące projekty w kilku województwach najczęściej nie wnoszą żadnej trwałej zmiany, a jedynie poprawnie zrealizują zapisy projektu. Osoby zasiadające w KOP-ach musiałyby zostać dogłębnie wyedukowane w tym zakresie i nie kierować się czysto formalnymi kryteriami.
- III. Powołania specjalnego krajowego funduszu dla partnerstw lokalnych (przykład irlandzki). Fundusze unijne po 2013 r. będą dostępne w Polsce w znacznie mniejszej skali niż obecnie. Działający od kilku lat Fundusz Inicjatyw Obywatelskich skierowany jest do organizacji. Należałoby poszerzyć jego formułę albo powołać odrębny fundusz skierowany wyłącznie do partnerstw lokalnych, który obejmowałby również projekty infrastrukturalne.

5.3. Promocja i edukacja

Same uregulowania prawne i dostęp do finansowania nie będą skuteczne, jeżeli do środowisk lokalnych nie dotrze informacja i wiedza na temat dobrych stron i korzyści jakie przynosi współpraca partnerska. Jest to tym bardziej ważne, że uwarunkowania historyczne nie pozwoliły na rozwinięcie w naszym kraju integracji i spójności środowisk lokalnych.

Rekomendacje w tym obszarze dotyczą:

- Prowadzenia kampanii i akcji informacyjno-promocyjnych w środowiskach lokalnych. Szczególną rolę mogą tu odegrać starostwa powiatowe, inicjując spotkania samorządów ze swojego terenu oraz związki jednostek samorządu (Związek Miast, Związek Powiatów, Związek Gmin Wiejskich).
- Prowadzenie edukacji środowisk lokalnych w zakresie współpracy partnerskiej, integracji społecznej, przeciwdziałania wykluczeniu, rozwiązywania problemów społecznych, przedsiębiorczości społecznej itd. Tu znowu mogą odegrać rolę podmioty wymienione w poprzednim punkcie. Jeżeli udałoby się powołać odrębny fundusz dla partnerstw, to jednym z priorytetów powinna być właśnie edukacja liderów lokalnych, połączona z wizytami studyjnymi w już funkcjonujących partnerstwach. Edukacja powinna mieć charakter formacyjny, a najlepszymi trenerami będą praktycy.

To tylko wstępny zarys rekomendacji. Zostaną one ponownie przeanalizowane w fazie modelu i oparte nie tylko o dotychczasowe doświadczenia polskie, ale również o rozwiązania stosowane w innych krajach.

6. Podsumowanie

Transformacja ustrojowa dokonana po 1989 r. stworzyła szansę budowy społeczeństwa obywatelskiego, w którym inicjatywy oddolne kształtują życie środowisk na poziomie lokalnym i ogólnokrajowym. Zgodnie z zapisem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej państwo powinno stosować zasadę subsydiarności. Partnerstwa lokalne, jak rzadko które działania, wpisane są integralnie w przytoczony zapis konstytucyjny.

Przeanalizowane w fazie diagnozy materiały oraz wiedza i doświadczenie ogólne dają podstawy do sformułowania wniosków dotyczących partnerstw lokalnych w Polsce – stopnia ich zaawansowania, najczęściej występującej formy działania, głównych obszarów w jakich partnerstwa realizują swoje przedsięwzięcia i podmiotów, które w działaniach partnerskich biorą udział. Przeprowadzona diagnoza uprawnia do stwierdzenia, że stopień zaawansowania działalności partnerskiej – niezależnie od poziomu na jakim partnerstwa działają – jest niski. Partnerstwa lokalne powstają w Polsce dopiero od kilku lat. Dla każdej z zaangażowanych w nie stron są zatem problematyką stosunkowo nową, m.in. stąd wynikają podstawowe deficyty w ich funkcjonowaniu.

Przewaga partnerstw projektowych dowodzi poważnych deficytów w trwałości partnerstw lokalnych. Partnerstwa projektowe, chociaż same w sobie posiadają niezaprzeczalną wartość, są działaniem ściśle określonym czasowo, co ma bezpośredni związek z czasokresem realizacji danego projektu. Często zawierane są nie z powodu autentycznej potrzeby działania wspólnego, ale ze względu na możliwość pozyskania środków finansowych. Niektóre partnerstwa projektowe kończą się wraz z zakończeniem realizacji projektu, niektóre trwają nadal, przy zmienionej formie prawnej (analiza tego

zagadnienia nie została w raporcie przedstawiona ze względu na ograniczone ramy czasowe fazy diagnozy i związaną z tym niemożność uzyskania wystarczających danych).

Każde działanie publiczne, angażujące określone środki finansowe, musi być oparte na podstawie uregulowań prawnych. Jak już wykazano, brak jednoznacznych zapisów prawnych nie pozwala na pełne wykorzystanie potencjału lokalnego. Niejednoznaczne zapisy prawa, które są wiele mówiącą konsekwencją braku poważnej debaty parlamentarnej nad tym segmentem polskiego ustawodawstwa, stanowią dowód, że w Polsce nadal nie przywiązuje się dostatecznej wagi do wartości nadrzędnej, jaką jest działanie wspólne dla dobra wspólnego. Marnotrawiony jest w ten sposób potencjał poszczególnych środowisk.

W większości krajów członkowskich Unii Europejskiej partnerstwa lokalne są finansowo zasilane z budżetu danego państwa. Zabezpieczona w ten sposób stabilność finansowa daje możliwość realizowania działań nie tylko w wymiarze doraźnym, ale także długofalowym. Stabilność finansowa i dużo wyższa niż w Polsce kultura społecznych relacji stanowią zapewne podstawowe czynniki stymulujące prężny rozwój partnerstw lokalnych w Europie. Dysproporcja powszechności działań partnerskich pomiędzy Polską a krajami Europy Zachodniej jest widoczna i ten aspekt zagadnienia zostanie podjęty i przeanalizowany w fazie modelu.

Niezależnie od braków prawnych czy finansowych, podejmowana przez środowiska lokalne praca w ramach działań partnerskich i coraz większe zainteresowanie związane z tym sposobem działania społecznego pozwala na przypuszczenie, że partnerstwa lokalne zostaną w Polsce docenione, a administracja rządowa uzna konieczność ich wsparcia w sposób systemowy, wzorem innych państw europejskich.

W fazie modelu zostanie przeanalizowany sposób funkcjonowania partnerstw w krajach wysoko rozwiniętych z uwzględnieniem każdego aspektu działań partnerskich. Na tej podstawie zostaną przedstawione rekomendacje dotyczące rozwiązań, które warto przenieść na teren Polski. Zostaną także zdiagnozowane i opisane rozwiązania, które mogą być pomocne dla rozwoju partnerstw oraz działania, które należy podjąć, aby pojęcie „model partnerstwa” nie pozostawało zagadnieniem wyłącznie teoretycznym.

Materiał merytoryczny opracowali:

Barbara Gorczyńska-Bittner, Wiesława Janiszewska, Rafał Jaworski,
Marcin Kowalewski, Dominik Kwiatkowski, Grażyna Leśniak-Niemczyk,
Maria Pokój, Sebastian Wiśniewski, Lidia Węsierska, Alicja Zajęc

Ponadto w pracy grupy udział wzięli:

Jagoda Władoń, Małgorzata Dankowska, Hanna Zbawiona,
Wiesława Cieślik, Sylwia Świdzińska-Jachna, Donata Popławska-Majchrzak

Bibliografia:

- b.d., b.d. [a]. *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015*. dostęp: [www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/_pozytek/SWR SO%202009-2015.pdf](http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/_pozytek/SWR%202009-2015.pdf), 13.05.2010.
- b.d., b.d. [b]. *Rozwiązanie problemu bezdomności jest możliwe!*, www.przeciw-ubostwu.rpo.gov.pl/pliki/1270556793.pdf, dostęp: 19.05.2010.
- b.d., b.d. [c]. Opis projektu – 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”. „6 dróg – 1 cel”. www.pfwb.org.pl/projekty/gminny-standard-wychodzenia-z-bezdomnosci/opis-projektu/, dostęp: 20.05.2010.
- 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 4.05.2005 Nr 77 poz. 672. Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego.
- Dz.U. z 4.06.2009 Nr 84 poz. 712, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 maja 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.
- Dz.U. z 8.11.2000 Nr 94 poz. 1037, Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.
- Dz.U. z 10.02.1996 Nr 13 poz. 74, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
- Dz.U. z 12.09.2002 Nr 147 poz. 1231, Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
- Dz.U. z 14.04.1984 Nr 21 poz. 97, Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach.
- Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej.
- 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 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 19.09.2005 Nr 179 poz. 1485, Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.
- 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 24.09.2009 Nr 157 poz. 1241, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.
- 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 29.12.2006 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 31.07.2001 Nr 79 poz. 855, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo o stowarzyszeniach.
- Dz.U. z 31.10.2001 Nr 126 poz. 1390, Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad opracowywania programu wychodzenia z bezdomności oraz zakresu i sposobu jego realizacji.
- Friedman B., 2005. *The Moral Consequences of Economic Growth*. Nowy Jork.
- Galor Z., Goryńska-Bittner B., 2007. *Wykorzenienie i migracje a zasoby dla innych*. www.euromi.info/newsy/maj_2007/referat_galor.doc, dostęp: 22.05.2010.
- GUS, Departament Metodologii, Standardów i Rejestrów, 2009. *Powierzchnia i Ludność w Przekroju Terytorialnym w 2009 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Polityki Społecznej, 2005. *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013*. nieznanie.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2007. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 [PROW 2007-2013]*. Warszawa.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2008. *Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007. *Program Operacyjny KAPITAŁ LUDZKI. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Warszawa.
- Otrębski W., 2009. *Budowanie partnerstw na rzecz najbardziej potrzebujących*. Suwałki.
- Pomorskiego 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/, dostęp: 21.05.2010.
- Szczepański M., 2004. *Społeczeństwa a ład kontynentalny i globalny*. W: *Granicz wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grafowskiego*. Katowice.
- Szczybior E., 2008. *System pomocy osobom bezdomnym – stan obecny i potrzeby zmian*. W: *Oblicza bezdomności*. red. M Dębski, K. Stachura, Gdańsk.

Raport grupy eksperckiej ds. Zdrowia

Wstęp

Kiedy spojrzymy na bezdomność przez pryzmat złożoności samego zjawiska, jego wielowątkowości, dynamiki zmian to okaże się, że zdrowie osób bezdomnych staje się problemem kluczowym dla szeroko rozumianej polityki społecznej. Chodzi tutaj nie tylko o wymiar dokonywanej wobec osób bezdomnych interwencji (działania w celu zapobiegania sytuacji kryzysowej „tu i teraz”), ale również o wymiar społecznej i zawodowej reintegracji osób wykluczonych społecznie. Wieloaspektowość problematyki zdrowotnej wymaga rozpatrywania jej z uwzględnieniem różnych wymiarów: psychicznego, społecznego, somatycznego, duchowego (Heszen I., 2005, s. 27). Na pilną potrzebę zwrócenia uwagi na problem złej kondycji zdrowotnej osób bezdomnych wskazują doświadczenia osób bezpośrednio udzielających pomocy oraz (nieliczne) badania realizowane w Polsce traktujące o zdrowiu tej grupy. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że dotychczas na gruncie polskiej nauki niewiele powiedziano na temat zdrowia osób bezdomnych. Jedyna monografia w pełni poświęcona temu problemowi została napisana dopiero w roku 2006 (Śledzianowski J., 2006), opisywała jednak jedynie kondycję zdrowotną osób bezdomnych przebywających w placówkach Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta. Drugim ważnym opracowaniem traktującym o zdrowiu osób bezdomnych jest tekst M. Dębskiego zamieszczony w publikacji opisującej psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście (Dębski M., 2008, s. 233-267). Kolejną istotną publikacją poświęconą tematyce bezdomności w kontekście zdrowia jest praca PFWB „Pomost. Pismo Samopomocy. Kompendium bezdomność a zdrowie” (Olech P., Ługowski K., 2006). Istnieją również inne źródła, z których można czerpać wiedzę o kondycji zdrowotnej osób wykluczonych, jednakże opracowania te najczęściej są wewnętrzną własnością organizacji niosących pomoc osobom bezdomnym i jako takie pozostają w większości przypadków niedostępne dla szerszego grona zainteresowanych.

Na podstawie wspomnianych wyników badań empirycznych można dokonać uogólnienia, że kondycja zdrowotna osób bezdomnych jest bardzo zróżnicowana. Respondenci przedstawiają siebie jako osoby dbające o własne zdrowie. Dokonując subiektywnej oceny określają je jako umiarkowanie dobre (Dębski M., 2008, s. 264). Jednak jak zauważa M. Dębski, bardzo często mamy do czynienia z sytuacją, w której subiektywna ocena zdrowia dokonywana przez badanych stoi w wyraźnej sprzeczności z faktycznym stanem zdrowia. W rzeczywistości osoby bezdomne w ciągu roku często chorują, przebywając przy tym w szpitalach. Osoby wykluczone społecznie to również takie, które ze względu na swoje ubóstwo mają utrudniony dostęp nie tyle do lekarzy-specjalistów, co do możliwości odpowiedniego leczenia. Jak wskazuje J. Śledzianowski osoby bezdomne bardzo często chorują na choroby przewlekłe, takie jak choroby serca i układu krążenia, choroby układu ruchu, choroby żołądka i innych organów trawiennych, choroby układu dróg oddechowych, miażdżyce oraz choroby psychiczne (Śledzianowski J.,

2006, s.109). Z badań przeprowadzonych w województwie pomorskim wynika również, że widocznym problemem respondentów jest niepełnosprawność. W 2009 roku 45,7% osób bezdomnych wskazało, że posiada orzeczenie o niepełnosprawności, dodatkowe 11,3% przyznało, że stara się o uzyskanie takiego orzeczenia. Podobne wyniki dotyczące skali formalnie orzeczonej niepełnosprawności odnotowane zostały wśród respondentów mieszkających w schroniskach Towarzystwa im. św. Brata Alberta (Śledzianowski J., 2006, s. 128). Niepokojąca jest prognoza dla województwa pomorskiego, która wskazuje, że w roku 2013 połowa osób bezdomnych będzie formalnie osobami niepełnosprawnymi (Dębski M., 2010, s. 203-204). Ważną kwestią podejmowaną w trakcie realizacji badań naukowych jest problem zdrowia psychicznego osób bezdomnych. Z przeprowadzonych w Trójmieście badań wynika, że poziom tej oceny jest bardzo niski (Dębski M., 2008, s.246). Jak udowadnia M. Dębski, taki stan rzeczy nie jest bez znaczenia dla procesu nie tyle przeżywania swojej bezdomności, co procesu wychodzenia z niej. Ogólnie rzecz ujmując, osoby bezdomne charakteryzujące się niskim poziomem dobrostanu psychicznego rzadziej niż pozostałe osoby podejmują wysiłki w celu zmiany swojej sytuacji życiowej (Dębski M., 2008, s. 251- 252).

O tym że kwestia zdrowia osób bezdomnych powinna być kluczowa dla polityki społecznej, jak również dla systemu pomocy osobom bezdomnym świadczą również wyniki badań, które nie odnoszą się bezpośrednio do problemu zdrowia, ale które zasadniczo na ten problem wpływają: wiek osób bezdomnych, długość przebywania w bezdomności, czy miejsce zamieszkania osoby bezdomnej. Badania socjodemograficzne przeprowadzone przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności (Duracz-Walczyk A. 2002, s. 49-90; Dębski M., 2003, s.10-42; Dębski M., Olech P., 2005, s. 26-135; Dębski M., 2007, s. 9-118; Dębski M., 2010, s. 183-230) na przełomie lat 2001-2009 na terenie całego województwa pomorskiego¹ ukazują problem starzenia się społeczności osób bezdomnych. Prognozy wskazują, że w najbliższych latach możemy spodziewać się dalszego procesu starzenia się (Dębski M., 2010, s. 187-188). Obecnie osoby bezdomne w województwie pomorskim przeciętnie przekroczyły 50 rok życia, zaś w roku 2013 zbliżą się do granicy 53 lat. Fakt, że bezdomni to w większości osoby, które przekroczyły 40 rok życia potwierdzają również inne badania (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005, s. 2; Śledzianowski J., 2006, s. 39; Przewoźnik M., 2009, s. 5). Średni i podeszły wiek badanych wskazuje na to, że zjawisko bezdomności obecnie i w najbliższych latach w sposób szczególny wiązać się będzie z problemami charakterystycznymi dla osób w zaawansowanym wieku, wśród których problemy zdrowia psychosomatycznego należą do najważniejszych².

1. Dotychczas nie przeprowadzono ogólnopolskich badań socjodemograficznych osób bezdomnych.
2. Potrzeby ludzi w wieku starszym są złożone. We wczesnym okresie starości tj. w wieku 50-75 lat występują przede wszystkim schorzenia internistyczne, chirurgiczne. Po 75 roku życia często pojawia się zniechęcenie (problemy geriatryczne), tj. otępienie, nie trzymanie mocz, odleżyny, upadki i złamania na tle osteoporozy, pogarsza się sprawność fizyczna, czynności dnia codziennego sprawiają trudności, występują zaburzenia pamięci. Wzrasta zapotrzebowanie na świadczenia pielęgnacyjne i usługi opiekuńcze. Zła opieka w tym zakresie często prowadzi do pogorszenia stanu zdrowia. Bezdomni – szczególnie ze starszej grupy wiekowej – to osoby często cierpiące na schorzenia narządów ruchu, układu krążenia i oddechowego, choroby psychiczne i neurologiczne, schorzenia przewodu pokarmowego i alkoholizm. W sprawozdaniu Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta za rok 2008 podano, że wśród beneficjentów 42% to osoby niepełnosprawne, w tym 7,5% to inwalidzi z I grupą wymagający stałej opieki medycznej (Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, 2008).

Drugą ważną zmienną mającą niewątpliwie wpływ na kondycję zdrowotną jest długość pozostawania w bezdomności. Jak łatwo się domyśleć im dłużej osoba przebywa w bezdomności (czytaj: często w warunkach bezpośrednio i pośrednio zagrażających życiu, warunkach niekorzystnych dla odpowiedniej kondycji psychicznej, warunkach często mało higienicznych), tym większe istnieje prawdopodobieństwo utraty zdrowia psychicznego czy fizycznego. Z badań PFWB wynika, że przeciętny czas pozostawania w bezdomności w roku 2009 wyniósł 7,6 lat (7,9 lat dla mężczyzn oraz 5,8 lat dla bezdomnych kobiet), a w roku 2013 może osiągnąć średni poziom 9 lat (Dębski M., 2010, s. 190-191). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że badania pomorskie wykazały, że po 4 latach przebywania w bezdomności subiektywna ocena zdrowia dokonana przez respondentów (w szczególności kobiety) gwałtownie spada (Dębski M., 2010, s. 207). Dane te zdają się potwierdzać tezy M. Jażdżikowskiego i J. Śledzianowskiego, którzy wskazują, że długie pozostawanie w bezdomności pogarsza zdrowie osób bezdomnych (Jażdżikowski M., 2000, s. 12; Śledzianowski J., 2006, s. 117-119).

Część spośród osób bezdomnych przebywa w publicznych przestrzeniach zwiększających zagrożenie dla zdrowia, a nawet życia. Do takich miejsc zaliczyć należy wszystkie te, które zostały zakwalifikowane według typologii ETHOS do kategorii „bez dachu nad głową” (Wygnańska J., 2005, s. 11), np. kanały, węzły ciepłownicze, domki i altanki na działkach, dworce, parki. Jak to już nadmieniono, przebywanie w takich miejscach często powoduje narażenie na nieodwracalne zmiany, nie tylko w sferze zdrowia fizycznego tych osób i pozostawia piętno na zdrowiu psychicznym. Najnowsze badanie PFWB z 2009 r. pokazuje, że w placówkach dla osób bezdomnych przebywa 51% respondentów, na działkach – 16%, a w miejscach niemieszkalnych – 15%. W mieszkaniach wspieranych pozostaje 5,2% osób bezdomnych. (Dębski M., 2010, s.192). Osoby bezdomne, szczególnie te, które przebywają w miejscach niemieszkalnych, są bardziej narażone na schorzenia płuc, astmę oskrzelową, gruźlicę. Wśród osób bezdomnych, ze względu na nieprzestrzeganie higieny, częściej występują różnego rodzaju choroby skórne (bakteryjne), grzybice oraz pojawiają się insekty czy świerzby. Dochodzi do zakażenia ran, co często prowadzi do konieczności bardzo długiego leczenia lub nawet do zgonów (sepsa). W okresach zimowych szczególnie nasilają się odmrożenia kończyn, które prowadzą do ich amputacji. Jak wspomniano, obok wszystkich wymienionych schorzeń, na które narażone są osoby bezdomne, pojawiają się także problemy natury psychicznej, niedostosowanie społeczne, zaburzenia psychiczne. Szczególnie te ostatnie wpływają na postrzeganie osób bezdomnych, także przez instytucje pomocowe (OPS, DPS, ZOL, NGOs, służba zdrowia) jako „trudnych klientów”. Brak systemowej wymiany informacji pomiędzy sektorem pomocy społecznej a służbą zdrowia ma znaczący negatywny wpływ na jakość usług kierowanych do osób bezdomnych. Prowadzi do sytuacji, w których gwarantowane usługi nie są wykorzystywane w pełnym zakresie (szerzej temat ten omówiono poniżej).

1. Cele raportu

Głównym celem raportu jest diagnoza stanu usług oraz praktyk instytucjonalnych i procedur prawnych, odnoszących się do zdrowia osób bezdomnych, stosowanych przez instytucje medyczne oraz placówki zajmujące się pomocą osobom bezdomnym, z wyróżnieniem następujących obszarów tematycznych:

- dostępność do świadczeń zdrowotnych (w tym ubezpieczenia, przewóz osób, pochówek)
- punkty doraźnej pomocy medycznej
- współpraca NGO's ze służbą zdrowia
- zdrowie psychiczne i uzależnienia
- starość i niepełnosprawność

Diagnoza, wskazując na obszary problemowe, stanowi podstawę do sformułowania wniosków i rekomendacji odnoszących się do wyżej wymienionej tematyki mających na celu poprawę jakości świadczonych usług.

1.1. Zdrowie w kontekście rozwiązań prawno-systemowych

Zadaniem analizy prawnej jest przedstawienie podstawowych wiadomości na temat przepisów prawa związanych z pomocą osobom chorym, w tym uzależnionym od substancji psychoaktywnych w środowisku ludzi bezdomnych, a także zapoznanie się ze stosowanymi procedurami w stosunku do osób bezdomnych i formami współpracy pomiędzy poszczególnymi placówkami. Celem jest sformułowanie wytycznych do wprowadzania koniecznych zmian – na podstawie analizy obszarów problemowych w dziedzinie leczenia osób bezdomnych.

1.2. Dostępność do świadczeń zdrowotnych (w tym ubezpieczenia, przewóz osób) oraz pochówek

Celem jest zobrazowanie stanu dostępności osób bezdomnych do usług medycznych świadczonych przez publiczne placówki służby zdrowia, zarówno w aspekcie rozwiązań prawno-systemowych, jak i praktyk instytucjonalnych. Celem także jest zobrazowanie stanu prawnego dotyczącego pochówku osób bezdomnych. Ustalenia diagnozy stanowią podstawę dla sformułowania rekomendacji.

1.3. Doraźna pomoc medyczna

Celem jest diagnoza dostępności do doraźnej pomocy medycznej w wybranych placówkach dla osób bezdomnych (wszystkie województwa): zakres świadczonych usług, przygotowanie personelu, środki finansowe. Analiza pozwoliła wytyczyć kierunki zmian warunkujące skuteczność, adekwatność i efektywność takiej pomocy. Wskazano standardy w zakresie doraźnej pomocy medycznej.

1.4. Zdrowie psychiczne i uzależnienia

Celem jest prezentacja problemu bezdomności w aspekcie zdrowia psychicznego, jak również przedstawienie podstawowych informacji na temat uzależnień od substancji psychoaktywnych w środowisku osób bezdomnych: stosowanych procedur, sposobów finansowania terapii i form współpracy pomiędzy poszczególnymi placówkami. Przeprowadzono analizę obszarów problemowych w dziedzinie terapii uzależnień dla osób bezdomnych, której efektem są wytyczne do wprowadzania koniecznych zmian.

1.5. Starość i niepełnosprawność

Celem raportu jest przedstawienie pracy, w tym problemów, placówek pozarządowych niosących pomoc osobom bezdomnym, starym, niepełnosprawnym oraz trudności związanych z zabezpieczeniem tych osób pod względem zdrowotnym przez

zakłady opieki zdrowotnej. W raporcie przedstawione są usługi i procedury prawne, które regulują pomoc osobom bezdomnym, niepełnosprawnym, starym przez instytucje medyczne (zakłady opieki zdrowotnej). Omówiono ponadto współpracę organizacji pozarządowych ze służbą zdrowia. Przedstawione analizy i wnioski posłużyły do sformułowania rekomendacji.

2. Ramy systemowe i prawne

Konstytucja RP nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia obywatelom równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, niezależnie od ich sytuacji materialnej (art. 68 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 16.07.1997 Nr 78 poz. 483). Te konstytucyjne zapisy realizowane są m.in. przez art. 67 ust. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 27.09.2004 Nr 210 poz. 2135). Na tej podstawie osoby bezdomne nieobjęte obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego mają zapewnioną opiekę zdrowotną finansowaną ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia. Powyższe zadania pomocy społecznej nie oznaczają wprost uprawnienia osób bezdomnych do bezpłatnego leczenia, lecz obowiązek jednostek organizacyjnych pomocy społecznej do udzielania tym osobom zasiłków pieniężnych na pokrycie kosztów leczenia. Przy przyznawaniu takiej pomocy obowiązują wszystkie zasady i tryb przyznawania zasiłków, określone w ustawie o pomocy społecznej. Zasady te przewidują m. in. że potrzeby osoby i rodziny korzystającej z pomocy społecznej powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i możliwościom pomocy społecznej oraz że w uzasadnionych przypadkach, a w szczególności w przypadku korzystania ze świadczeń pieniężnych w sposób niezgodny z przeznaczeniem, pomoc winna być przyznana w formie niepieniężnej. W stosunku do osób bezdomnych z reguły jest to wcześniej zadeklarowane pokrycie należności za świadczenia zdrowotne bezpośrednio na rachunek zakładu opieki zdrowotnej.

Dostęp do świadczeń zdrowotnych osobom bezdomnym zapewniają także inne regulacje prawne. Lekarz ma obowiązek udzielać pomocy lekarskiej w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki (art. 30 Obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 lipca 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, Dz.U. z 29.07.2008 Nr 136 poz. 857). Żadne okoliczności nie mogą stanowić podstawy do odmowy udzielenia świadczenia zdrowotnego, jeżeli osoba zgłaszająca się do zakładu opieki zdrowotnej potrzebuje natychmiastowego udzielenia świadczeń zdrowotnych ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia. Mówi o tym art. 7 Ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 14.10.1991 Nr 91 poz. 408). W stanach nagłych świadczenia opieki zdrowotnej są udzielane świadczeniobiorcy niezwłocznie. Świadczeniobiorca ma prawo skorzystać w stanie nagłym ze świadczeń opieki zdrowotnej w niezbędnym zakresie udzielanych przez świadczeniodawcę, który nie zawarł umowy z Funduszem (np. prywatny gabinet lub szpital). Wynika to z art. 19 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 27.09.2004 Nr 210 poz. 2135).

Kodeks karny wprowadza pewną granicę dla obowiązku udzielania pomocy drugiemu człowiekowi. Niesienie pomocy nie może wiązać się z narażeniem siebie na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. Nie zmienia to jednak faktu, że na to ograniczenie niesienia pomocy medycznej nie może powołać się lekarz, pielęgniarka, położna lub felczer. Te osoby mają szczególny obowiązek do podjęcia pomocy medycznej, nawet w sytuacji zagrożenia własnego życia (zdrowia), gdy konieczność podjęcia takiej interwencji zachodzi podczas pełnienia obowiązków zawodowych. Ten szczególny obowiązek wynika przede wszystkim ze zobowiązania przyjętego dobrowolnie przez lekarza, pielęgniarkę, położną oraz felczera decydujących się na wykonywanie tego zawodu. Zobowiązanie to odnosi się wyłącznie do okresu, gdy te osoby znajdują się na stanowisku pracy, poza pracą, np. na urlopie nie ma takiego obowiązku.

W przypadku dzieci, to zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 27.09.2004 Nr 210 poz. 2135) wszystkim dzieciom (osobom poniżej 18 roku życia) mającym miejsce zamieszkania w Polsce i polskie obywatelstwo przysługuje prawo do bezpłatnego świadczenia usług w ramach służby zdrowia. Oznacza to, że dzieci nie mają obowiązku bycia ubezpieczonymi, aby otrzymać pomoc medyczną.

Zgodnie z ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych osobie nieubezpieczonej przysługuje prawo do ubiegania się o objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym na okres 90 dni (art. 54 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. z 27.09.2004 Nr 210 poz. 2135).

2.1. Zdrowie psychiczne

Podstawowe akty prawne:

- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 20.10.1994 Nr 111 poz. 535)
- Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 12.09.2002 Nr 147 poz. 1231)
- Zarządzenie Nr 60/2009/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 2 listopada 2009 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej z dnia 30 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 31.08.2009 Nr 140, poz. 1147)

Prawo do ochrony zdrowia psychicznego uważa się za prawo konstytucyjne regulowane Ustawą z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 20.10.1994 Nr 111 poz. 535). Głównymi zapisami ustawy są promocja zdrowia (czyli zapobieganie chorobom psychicznym) oraz szczególna ochrona praw pacjenta, tj.:

- dobrowolność przyjęcia do szpitala psychiatrycznego (art. 22 ust.1)
- kontroli sądowej (art. 23-29, art. 43 i nn.)
- najmniejszej uciążliwości (art. 12)
- swobody komunikacji i kontaktów (art. 13)
- szczególnej ochrony tajemnicy dotyczącej leczenia pacjenta (art. 50-52)

Szczególny przypadek odnosi się do osoby niezdolnej do wyrażania zgody, wtedy przyjęcie następuje za zgodą przedstawiciela ustawowego, jeżeli jednak nie pozostaje taka osoba pod władzą rodzicielską to wyraża zgodę przedstawiciel ustawowy za zezwoleniem sądu opiekuńczego (ust. 5). Ponadto osoba, której zachowanie wskazuje na to, że z powodu zaburzeń psychicznych może zagrażać bezpośrednio własnemu życiu albo życiu lub zdrowiu innych, może być poddana badaniu psychiatrycznemu również bez jej zgody (art. 21).

Osoba zaburzona psychicznie to osoba:

- chora psychicznie (wykazująca zaburzenia psychotyczne)
- upośledzona umysłowo
- wykazująca inne zakłócenia czynności psychicznych, które zgodnie ze stanem wiedzy medycznej zaliczane są do zaburzeń psychicznych, a osoba ta wymaga świadczeń zdrowotnych lub innych form pomocy i opieki niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym lub społecznym (art. 3)

Przyjęcia do domów pomocy społecznej regulują zapisy art. 38 – dla osób, które wskutek choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego nie są zdolne do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i nie mają możliwości korzystania z opieki innych osób oraz potrzebują stałej opieki i pielęgnacji, lecz nie wymagają leczenia szpitalnego, mogą być za ich zgodą lub zgodą ich przedstawiciela ustawowego przyjęte do domu pomocy społecznej. Natomiast w przypadku osób, które nie wyrażają zgody a brak opieki zagraża życiu, organ do spraw pomocy społecznej może wystąpić do sądu opiekuńczego miejsca zamieszkania z wnioskiem o przyjęcie do domu pomocy społecznej bez ich zgody – art. 39.

2.2. Leczenie uzależnień

Podstawę prawną systemu leczenia odwykowego w Polsce stanowią:

- Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 12.09.2002 Nr 147 poz. 1231) w art. 21
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie organizacji, kwalifikacji personelu, zasad funkcjonowania i rodzajów zakładów leczenia odwykowego oraz udziału innych zakładów opieki zdrowotnej w sprawowaniu opieki nad osobami uzależnionymi od alkoholu z dnia 31 grudnia 1999 r.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 19.09.2005 Nr 179 poz. 1485)

Na mocy wyżej wymienionych przepisów leczenie odwykowe osób uzależnionych odbywa się w publicznych bądź niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej i jest bezpłatne, również dla osób nieubezpieczonych (w tym bezdomnych) – na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz art. 26 rozdz. 4 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Leczenie uzależnienia jest dobrowolne, za wyjątkiem sytuacji sądowego zobowiązania do leczenia, które zostały określone w art. 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz w art. 25 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Artykuł 24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowi, iż po wydaniu opinii przez biegłego na wskazany rodzaj terapii może

być skierowana osoba, która w związku z nadużywaniem alkoholu powoduje rozkład życia rodzinnego, demoralizację małoletnich, uchyla się od pracy albo systematycznie zakłóca spokój lub porządek publiczny.

System leczenia osób uzależnionych od alkoholu zorganizowany jest odrębnie od systemu leczenia osób uzależnionych od innych substancji psychoaktywnych, chociaż w ramach obu systemów możliwe jest leczenie osób uzależnionych od kilku substancji (uzależnienia mieszane). Podstawową różnicą jest czas trwania terapii oraz podstawowe metody terapeutyczne.

2.3. Opieka długoterminowa: zakłady opiekuńczo-lecznicze, zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze, hospicja, opieka pielęgniarstwa

Podstawa prawna:

- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. (Dz.U. z 14.10.1991 Nr 91 poz. 408)
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu i trybu kierowania osób do zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz szczegółowych zasad ustalania odpłatności za pobyt w tych zakładach (Dz.U. z 31.12.1998 Nr 166 poz. 1265)
- Zarządzenie Nr 84/2009/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 11 grudnia 2009 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w ramach opieki długoterminowej
- Zarządzenie Nr 63/2009/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 2 listopada 2009 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju opieka paliatywna i hospicyjna
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej z dnia 30 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 31.08.2009 Nr 140, poz. 1147)

Szczegółowe informacje na temat zakresu usług świadczonych na podstawie wyżej wymienionych aktów prawnych przedstawiono w paragrafie 6.4. „Starość i niepełnosprawność”.

2.4. Doraźna pomoc medyczna

Na podstawie funkcjonujących aktów prawnych nie można zdefiniować pojęcia „doraźnej pomocy medycznej”. Na potrzeby niniejszego raportu przyjmuje się propozycję zawartą w projekcie nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych i ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługującym cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych, gdzie jest ona określana jako „świadczenia opieki zdrowotnej z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej udzielane przez świadczeniodawców poza godzinami pracy określonymi w umowach o udzielanie świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej, w szczególności w dni wolne od pracy i w święta oraz udzielane w przypadku nagłego zachorowania lub nagłego pogorszenia stanu zdrowia świadczeniobiorcy, które nie jest stanem nagłym”.

Doraźna pomoc medyczna stanowi metodę leczenia, która oparła się fragmentacji medycyny. Niejednokrotnie determinuje ona wynik całego leczenia, to czy w ogóle specjalistyczna pomoc medyczna będzie pacjentowi potrzebna (Kamiński B., 1984, s. 5).

3. Procedury i usługi

3.1. Dostępność do świadczeń zdrowotnych (w tym ubezpieczenia, przewóz osób) oraz pochówek

Osobie nieubezpieczonej przysługuje prawo do ubiegania się o przyznanie świadczenia objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym na okres 90 dni. Świadczenie takie przyznawane jest od dnia, w którym złożono wniosek o jego przyznanie. Jednak zarówno placówki oferujące pomoc osobom bezdomnym, jak i placówki służby zdrowia nie-dostatecznie wypracowały praktyki współpracy z Ośrodkami Pomocy Społecznej, które pozwoliłyby natychmiast (w dniu przybycia beneficjenta) uzyskać formalne ubezpieczenie. Część placówek wystawia zaświadczenie o tym, że – osoba bezdomna korzystająca z usług służby zdrowia – jest mieszkańcem placówki dla osób bezdomnych i jest już objęta ubezpieczeniem, z tym że nie posiada jeszcze dokumentu potwierdzającego ten fakt. Leczenie osób bezdomnych jest refundowane placówkom służby zdrowia ze środków NFZ. Jednak, jak wskazuje doświadczenie, istnieją problemy w świadczeniu usług medycznych osobom bezdomnym. Zdarza się, iż nie każda placówka służby zdrowia uznaje zapewnienia, że dokument potwierdzający ubezpieczenie zostanie dostarczony w ciągu kilku dni przez OPS lub placówkę, w której przebywa osoba bezdomna. Placówki służby zdrowia zwykle niechętnie przyjmują osoby nieubezpieczone na leczenie szpitalne, zdarzają się także problemy z przyjazdem karetki. Zdarzają się również sytuacje, gdy placówka służby zdrowia wystawia rachunek za świadczone usługi medyczne (w tym za przyjazd karetki) albo placówce, w której przebywa osoba bezdomna, albo samej osobie bezdomnej.

Rozwiązania zawarte w artykule 54 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 27.09.2004 Nr 210 poz. 2135) zabezpieczając od strony formalnej świadczenie opieki zdrowotnej osobom nieubezpieczonym, w tym osobom bezdomnym, nie rozwiązują innych problemów. Otóż kłopotliwa jest niekiedy procedura, a szczególnie kwestia realizacji wywiadu środowiskowego. Sytuacja jest ułatwiona, jeśli dany szpital zatrudnia pracownika socjalnego, który może zrealizować wywiad. Komplikacje pojawiają się wówczas, gdy pracownik ośrodka pomocy społecznej jest niedostępny, kiedy pomocy udziela się np. w dni wolne od pracy. Po udzieleniu bieżącej pomocy medycznej osoba bezdomna niekiedy „znika” ze szpitala lub uznaje się za niezasadne przetrzymywanie jej do czasu realizacji wywiadu. Kolejnym poważnym utrudnieniem jest problem z realizacją wywiadu środowiskowego z osobami bezdomnymi, z którymi nie ma kontaktu (lub jest on utrudniony) i/lub nie posiadają dokumentów, w związku z czym istnieją trudności w ustaleniu tożsamości tych osób. Nie są to przypadki nagminne, jednak należałoby wprowadzić tu jednoznaczne wytyczne postępowania (Olech P., Ługowski K., 2006, s. 86).

Osobie bezdomnej trafiającej do wspólnot czy placówek oferujących pomoc często trzeba pomóc we wszelkich formalnościach związanych z wrobieniem dowodu osobistego, zameldowaniem na pobyt, rejestracją w PUP, rozpocząć proces odzyskiwania dokumentów, np. świadectwa pracy, szkoły. Jest to stosunkowo długi proces: okres oczekiwania na wydanie dowodu osobistego (od dnia złożenia wniosku) wynosi ok. 1 miesiąca. Następnym krokiem jest zameldowanie. Jeżeli osoba nie otrzymuje świadczeń pieniężnych, np. z OPS czy PUP (dochód) i jednocześnie jej stan zdrowia wskazuje na potencjalną niepełnosprawność, można wnioskować do komisji lekarskiej o orzeczenie

stopnia niepełnosprawności. Stwierdzona niepełnosprawność uprawnia natomiast do ubiegania się o przyznanie zasiłków z pomocy społecznej (np. orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności uprawnia do wnioskowania o przyznanie zasiłku stałego, znaczny stopień niepełnosprawności uprawnia do wnioskowania o przyznanie zasiłków stałego i pielęgnacyjnego). W zależności od regionu oraz praktyk instytucjonalnych, przyjmowanych w danym urzędzie, czas oczekiwania na wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności to od 1 do nawet 6 miesięcy.

Po przyjęciu osoby bezdomnej do schroniska istnieje konieczność transportowania jej do szpitali, na badania, do urzędów czy do innych miejsc (m.in. na terapię)³. Zazwyczaj unika się sytuacji samodzielnego przejazdu środkami komunikacji publicznej – zaraz po przybyciu osoba bezdomna nie powinna otrzymywać pieniędzy i przebywać poza placówką bez opieki. Dlatego dobrze byłoby, aby instytucje posiadały własny wieloosobowy pojazd (bus).

Domy dla bezdomnych nie specjalizują się w opiece nad osobami wymagającymi długoterminowej opieki medycznej, a czas oczekiwania na dom pomocy społecznej w wielu przypadkach jest stosunkowo długi (od 2 do nawet 10 lat). Dodatkową barierą, jaką napotyka osoba bezdomna, która powinna być umieszczona w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, jest wymóg posiadania ubezpieczenia i dochodu. Takie zastrzeżenie przepisów sprawia, że czasem osoby wymagające leczenia w ZOL-ach nie są tam przyjmowane.

Jeżeli osoba bezdomna korzystała z pomocy społecznej, to w momencie zgonu OPS jest obowiązany do jej pochowania (ustawa o pomocy społecznej oraz ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). W przypadku utrzymywania kontaktów z rodziną posiadającą dostatecznie duże dochody, spełniające kryteria pomocy społecznej, możliwa jest alimentacja, tzn. rodzina może zostać obciążona kosztami pochówku. W przypadku, kiedy osoba zmarła pracowała, przysługuje zasiłek pogrzebowy z ZUS; natomiast jednostką organizującą całą ceremonię pogrzebu jest nierzadko placówka, w której osoba ta zamieszkiwała. Zgodnie z art.78 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stowarzyszenia oraz fundacje nie są uprawnione do pobrania zasiłku pogrzebowego, co może stwarzać znaczne problemy – wielu gminach na placówki dla osób bezdomnych spada obowiązek sprawienia pochówku swojemu klientowi, jednak nie mogą się one ubiegać o zwrot poniesionych kosztów lub mają w tym duże trudności. Nieco łatwiejsza jest sytuacja, gdy podmiot prowadzący placówkę, w której przebywa zmarła osoba bezdomna, jest jednocześnie pracodawcą tej osoby (np. z tytułu robót publicznych) – w przypadku zgonu w placówce, zwracane są koszty pogrzebu (do wysokości przedstawionych rachunków) podmiotowi prowadzącemu placówkę i jednocześnie sprawiającemu pochówek.

3.2 Doraźna pomoc medyczna

Domy, schroniska i noclegownie powinny być odpowiednio wyposażone i posiadać wykwalifikowany personel, aby było możliwe udzielanie w nich doraźnej pomocy medycznej. Na użytek niniejszej diagnozy przeprowadzono sondaż, którego celem było sprawdzenie zakresu usług, jakie w ramach doraźnej pomocy medycznej świadczono są przez wybrane placówki, w których przebywają osoby bezdomne.

3. Taka sytuacja ma miejsce szczególnie we wspólnotach, które są oddalone o kilka lub kilkanaście kilometrów od większych miejscowości, dotyczy także osób chorych (niepełnosprawnych) lub nieposiadających dokumentów.

Szczegółowe pytania badawcze. Czy placówki:

- Zatrudniają personel medyczny?
- Posiadają gabinety pielęgniarsko-zabiegowe?
- Prowadzą odwyszawianie?
- Prowadzą utylizację odpadów?
- Posiadają łaźnie?
- Posiadają odpowiednio wyposażone apteczki?

Celem sondażu było ponadto sprawdzenie czy pracownicy zostali przeszkoleni z zasad udzielania pierwszej pomocy.

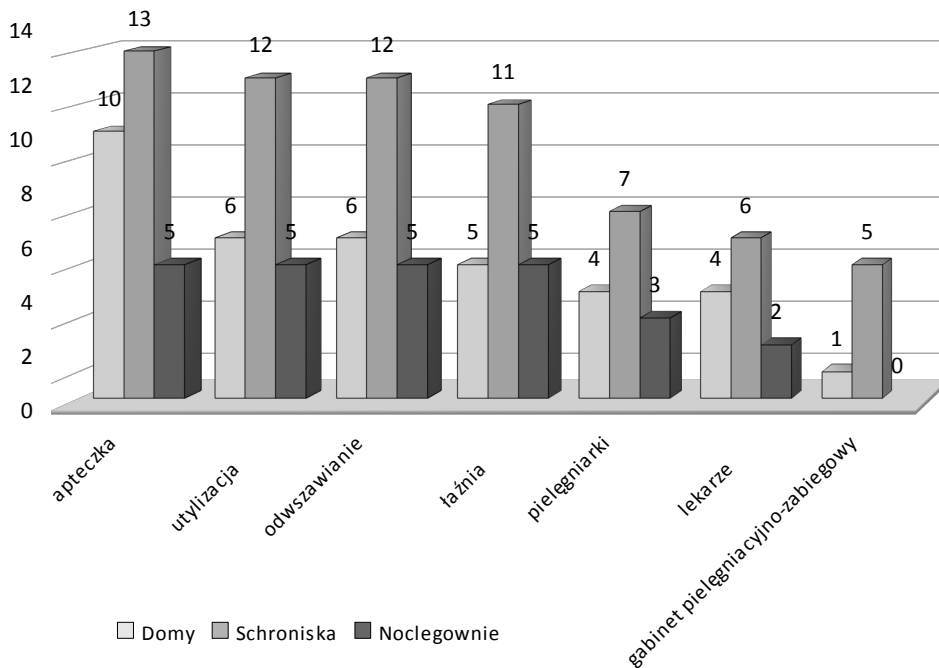
Sondaż przeprowadzono za pośrednictwem wywiadów telefonicznych w okresie od 26 kwietnia do 23 maja 2010 r. Pytania ankietowe skierowano do 44 placówek. Próbę stanowiło 28 placówek (10 domów dla bezdomnych, 5 noclegowni oraz 13 schronisk) wybranych z wykazu placówek zapewniających wsparcie osobom bezdomnym Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w sezonie zima 2007/2008 (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2010). W przypadku 16 placówek nie uzyskano odpowiedzi na pytania sondażu lub nie udało się nawiązać kontaktu i z tego względu nie znalazły się w próbie. Do badań wybrano placówki, które wykazywały: 1) udzielanie doraźnej pomocy medycznej i 2) posiadanie łaźni (jak się okazało nie zawsze informacje te były aktualne).

Śród uczestniczących w sondażu instytucji, gabinet pielęgniarsko-zabiegowy funkcjonuje jedynie w 6 placówkach (21%) (patrz wykres nr 1). W 12 instytucjach (43%) istnieje możliwość konsultacji lekarskiej. W większości przypadków są to interniści i psychiatrzy. W połowie przypadków lekarze udzielają porad wolontaryjnie – wielu z nich to emeryci, w 4 przypadkach są zatrudniani przez placówki, w 2 mają umowę z ZOZ i wówczas, gdy zaistnieje taka potrzeba, udzielają świadczeń także na terenie placówek. Opieka pielęgniarska zapewniona jest w 14 placówkach (50%). W 3 przypadkach pielęgniarki współpracują z placówkami posiadając umowę z ZOZ, w 6 – wykonują swoją pracę wolontaryjnie (zwykle są to osoby będące już na emeryturze), w pozostałych 5 zatrudnione są na umowę.

Apteczki wyposażone w środki przeciwbiegunkowe, przeciwbólne, przeciwgorączkowe oraz preparaty przeciwgrzybiczne i środki opatrunkowe posiadają wszystkie uczestniczące w sondażu ośrodki. Również wszystkie przeszkoliły swoich pracowników z zasad udzielania pierwszej pomocy.

Łaźnie posiada 21 placówek (75%) – w tym wszystkie przebadane noclegownie. Odwyszawianie prowadzone jest w 23 (82%) ośrodkach (we wszystkich noclegowniach), taka sama liczba placówek utylizuje odpady zgodnie z przepisami.

Wykres nr 1. Doraźna pomoc medyczna – zakres świadczonych usług (N=28 placówek)



W Polsce funkcjonują 3 przychodnie specjalizujące się w pomocy osobom bezdomnym. W tych placówkach bezdomni i ubodzy mogą liczyć na pomoc *stricte* medyczną. Poniżej, celem ilustracji rodzaju i zakresu usług świadczonych przez tego rodzaju instytucje, przedstawiamy dane z warszawskiej przychodni Stowarzyszenia Lekarzy Nadziei. W placówce pracuje 19 lekarzy, w tym pulmonolodzy, kardiolodzy, dermatolodzy, stomatolodzy, psychiatry, interniści, przy czym 10 z nich to lekarze emeryci. Liczba pacjentów (dane z 2010 r.):

- w styczniu przyjęto 843 osoby, w tym 70 po raz pierwszy
- w lutym 831 osób, w tym 57 po raz pierwszy
- w marcu 843 osoby, w tym 60 po raz pierwszy
- w kwietniu 738 osób, w tym 62 po raz pierwszy

Jak wynika z powyższych danych, zdecydowana większość usług medycznych jest udzielana bezdomnym pacjentom nie po raz pierwszy. Można więc domniemywać, że placówka jest dla wielu z nich placówką służby zdrowia, pod której są stałą opieką. Ponadto w przychodni udzielana jest pomoc doraźna, związana z nagłym pogorszeniem stanu zdrowia, tj.: zmianami skórnymi, dusznościami, ostrymi bólami brzucha, uporczywymi wymiotami, oparzeniami, krwotokami itp.

3.3. Zdrowie psychiczne i uzależnienia

Większość placówek dla osób bezdomnych (zwłaszcza schronisk) w swoich regulaminach wyklucza możliwość przebywania w placówce osób chorych psychicznie w stanie ostrym (tak wynika m.in. z badań prowadzonych przez Caritas Kielecką).

Osoby chore psychicznie powinny być kierowane do DPS dla przewlekle psychicznie chorych. Schroniska i domy dla bezdomnych w większości nie posiadają wykwalifikowanego personelu, który zagwarantowałby prawidłowy proces leczenia osób z zaburzeniami psychicznymi jak również bezpieczeństwo innym podopiecznym.

M. Dębski opisując zdrowie psychiczne osób bezdomnych, przywołuje przykłady zachorowań na schizofrenię, stany depresyjne połączone z utratą pozytywnych emocji, apatię, utratę uczuć wyższych i poczucia braku sensu życia. Autor zauważa, że coraz częściej też pracownicy placówek dla osób bezdomnych odnotowują przypadki otępienia, charakteropatii, oligofrenii, zespołów paranoidalnych, psychoz i nerwic (Dębski M., 2008, s. 244). W tym kontekście należy podkreślić, że większość placówek nie zatrudnia lekarza psychiatry. Wiele chorób psychicznych czy zaburzeń psychicznych jest zwyczajnie przez personel placówek niezauważana. Brakuje także systemowego przepływu informacji pomiędzy szpitalami psychiatrycznymi a placówkami pomocy bezdomnym.

Problem zaburzeń psychicznych w sposób szczególny dotyczy bezdomności pozainstytucjonalnej, tzw. bezdomni uliczni (*street homeless*) nie mają dostępu do psychiatrii lub nie chcą zrealizować diagnozy psychiatrycznej. Osoby z tej grupy samodzielnie nie dotrą do poradni specjalistycznej. Prawdopodobnie dużą rolę odegrałaby tu praca streetworkerów, niestety tych obecnie jest wciąż za mało. W takich przypadkach głównym problemem w udzielaniu pomocy jest przede wszystkim brak elastyczności i nadmierne sformalizowanie obecnego systemu pomocy osobom bezdomnym i ogólnie pomocy społecznej.

Pomoc osobie z zaburzeniami psychicznymi udzielana jest dopiero wówczas, kiedy znajdzie się ona w szpitalu – często nie ze względu na zdiagnozowane zaburzenie dotyczące zdrowia psychicznego, ale gdy występuje już zagrożenie życia (np. wycieńczenie, odmrożenie itp.). Zwykle dopiero wówczas zauważa się problem ze zdrowiem psychicznym – pojawia się też możliwość skierowania do szpitala psychiatrycznego (zdarza się też, że osoba trafia do placówki dla bezdomnych i tam zostaje zdiagnozowana i podejmowane jest leczenie, o ile placówka zapewnia możliwość kontaktu z psychiatrą lub psychologiem).

Kolejny problem to uzależnienia. Leczenie osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych może odbywać się w:

- oddziałach stacjonarnych
- oddziałach dziennych
- placówkach ambulatoryjnych

W przypadku terapii uzależnień od alkoholu w Polsce

(...) zasadniczą metodą leczenia uzależnień w zakładach lecznictwa odwykowego jest psychoterapia uzależnień, natomiast postępowanie medyczne ma wymiar wspomagający psychoterapię i jest nakierowane głównie na leczenie zespołów abstynencyjnych, farmakologiczne wsparcie psychoterapii, diagnostykę szkód wynikających z używania i kierowanie osób wymagających leczenia somatycznego do leczenia specjalistycznego. (Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, 2008)

Terapia może być indywidualna, jak również grupowa. Programy terapeutyczne można podzielić również ze względu na czas trwania – na krótko-, średnio- i długoterminowe. Terapia osób uzależnionych od alkoholu zwykle zorganizowana jest w systemie krótkoterminowym, gdzie podstawą pracy są zajęcia psychoedukacyjne oraz grupy wsparcia. Terapia uzależnień od innych substancji psychoaktywnych zorganizowana jest zwykle w systemie średnio lub długoterminowym, a podstawą pracy najczęściej jest metoda społeczności terapeutycznej, której towarzyszą zajęcia psychoedukacyjne oraz terapia indywidualna.

Terapię uzależnień osób bezdomnych prowadzą m.in. placówki specjalizujące się w pomaganiu osobom bezdomnym – jest to jeden z elementów ich działalności, oprócz np. prowadzenia jadłodajni, noclegowni oraz punktów medycznych. Terapię prowadzą również placówki specjalizujące się w terapii uzależnień, które przyjmują zarówno pacjentów bezdomnych, jak i takich, których problem bezdomności nie dotyczy.

Na mocy obowiązujących w Polsce przepisów prawnych każda z wyżej wymienionych form terapii powinna być dostępna nieodpłatnie również dla osób bezdomnych.

Problem uzależnień w związku z bezdomnością ma nieco inny obraz niż u pozostałych osób uzależnionych. Wydaje się konieczne, aby w procesie terapeutycznym skierowanym do tej konkretnej grupy brać pod uwagę oba aspekty problemowe i ich wzajemne powiązania, związki przyczynowo-skutkowe. Jedynie tak opracowany system pomocy pozwoli skutecznie pracować z osobami borykającymi się z problemem bezdomności. Inaczej mówiąc, w przypadku osób bezdomnych sama praca nad różnymi aspektami uzależnienia jest niewystarczająca. Według badaczy problematyki bezdomności, osoby bezdomne, ze względu na posiadane deficyty edukacyjne, emocjonalne i społeczne, są grupą ludzi bardziej narażoną na uzależnienie się od alkoholu. Jak postuluje A. Nowakowska (2008, s. 353):

(...) analiza indywidualnych scenariuszy rozwoju syndromu bezdomności skłania do wniosku, iż alkohol może stanowić bezpośrednie źródło problemów, które w sposób lawinowy determinują proces stawania się osobą bezdomną; jak też może stanowić konsekwencję bezdomności powstałej w wyniku problemów finansowych, konfliktów rodzinnych czy choroby i tym samym stanowić wtórne źródło pozostawania w bezdomności.

Podobnego zdania są ci wszyscy, którzy w procesie monitorowania zjawiska bezdomności wskazują, iż bezdomność powiązana jest z problemem uzależnienia od alkoholu (Śledzianowski J., 1997; Śledzianowski J., 2006; Duracz-Walczak A., 2001/2002; Przymeński A., 2001; Oliwa-Ciesielska M., 2006; Nowakowska A., 2008; Wachowicz M. 2008; Dębski M., 2003; Dębski M., 2007; Dębski M., 2010; Dębski M., Olech P., 2005). J. Śledzianowski stawia dość kontrowersyjną tezę, że kołem napędowym bezdomności w Polsce jest alkoholizm. Według wyliczeń autora z 1987 r. 80% ogółu mężczyzn przebywających w schroniskach św. Brata Alberta stanowili alkoholicy. W latach następnych wprawdzie nastąpił procentowy spadek alkoholików wśród bezdomnych, lecz zdaniem autora tłumaczyć to należy tym, że od 1990 r. do schronisk zaczęli trafiać ludzie „innej jakości”: niealkoholicy, ludzie młodzi, niezdegradowani (Śledzianowski J., 1995, s. 278).

Warto zwrócić uwagę, że spożywanie alkoholu przez osoby bezdomne może pełnić funkcję pogłębiania kontaktów z innymi osobami bezdomnymi jako towarzyszami niedoli (Nowakowska A., 2008, s. 354-355). Ta funkcja spożywania alkoholu przez

osoby bezdomne może pełnić funkcję 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. 71-85)⁴. Praktycy pracujący z bezdomnymi alkoholikami podkreślają jeszcze jeden bardzo ważny aspekt specyfiki ich uzależnienia – ściśle powiązanie tego rodzaju uzależnienia z uzależnieniem od samej bezdomności rozumianej jako pewien styl życia (Jażdżikowski M., 2000) oraz splatanie się i wzajemne zazębianie konsekwencji obu tych uzależnień, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia skutecznego programu pomocy psychologicznej. Zatem dla skutecznej terapii konieczna jest również równoległa praca nad wychodzeniem z bezdomności, czyli np. nauka poszukiwania pracy, pisanie cv, autoprezentacji, szukanie mieszkania, czasem także wyrabianie dokumentów tożsamości, itp.

W procesie zdrowienia ważną rolę odgrywają takie formy pomocy jak grupy anonimowych alkoholików (AA) czy anonimowych narkomanów (NA lub AN), które ze swojego założenia są formami bezpłatnymi i dostępnymi dla wszystkich. Tym samym jest to forma dostępna dla osób bezdomnych. Jednakże w tej formule nie ma miejsca na pracę nad aspektem wychodzenia z bezdomności. Ponieważ samopomocowość zakłada jedynie, że osoby uzależnione pomagają innym uzależnionym w zakresie tego właśnie problemu.

Organizacje pozarządowe często nie dysponują środkami na zatrudnienie psychologów, psychiatrów, w tym specjalistów terapii uzależnień – zazwyczaj kadra ogranicza się do księgowości i pracownika socjalnego. Jak to już sygnalizowano, ma to negatywne przełożenia na diagnozę problemów z zakresu zdrowia psychicznego (w tym uzależnień).

W okresie od lutego do maja 2010 r. na potrzeby niniejszej diagnozy przeprowadzono sondaż wśród kierowników placówek dla osób bezdomnych, którego celem było poznanie standardów i procedur stosowanych wobec osób uzależnionych. Badania przeprowadzono za pośrednictwem ankiet oraz wywiadów telefonicznych. Próba to 45 placówek: domy dla bezdomnych – 21 (46,7%), schroniska – 18 (40,0%), noclegownie – 1 (2,2%), inne – 4 (8,9%); brak danych – 1 (2,2%). Lokalizacja placówek: wieś – 13 (28,9%), do 10 tys. mieszkańców – 2 (4,4%), powyżej 10 tys. do 50 tys. mieszkańców – 2 (4,4%), powyżej 50 tys. do 100 tys. mieszkańców – 11 (24,4%), powyżej 100 tys. do 500 tys. mieszkańców – 11 (24,4%), powyżej 500 tys. – 5 (11,1%); brak danych – 1 (2,2%).

W sondażu sprawdzano czy w placówce zatrudniony jest psycholog, psychiatra i pracownik socjalny. W 19 (42,2%) przypadkach zatrudniano (co najmniej jednego) psychologa – w tym w 7 (15,6%) placówkach był to specjalista terapii uzależnień. Średnia liczba godzin pracy psychologa/ów przypadająca na placówkę: 20,7 (min. – 2, maks. – 60). Psychiatrę zatrudniały 4 (8,9%) placówki; średnia liczba godzin pracy: 1,7 (min. – 1, maks. – 2). Jeden lub więcej pracowników socjalnych pracowało w 19 (42,2%) placówkach; średnia liczba godzin – 41,2 (min. – 4, maks. – 200).

4. Boleśnie takiego stanu rzeczy doświadczyli ci ludzie, którzy prowadzili różnego rodzaju programy i projekty, których celem była integracja społeczna i zawodowa osób bezdomnych. W wielu przypadkach okazywało się, że bez rozwiązania problemu uzależnienia osoby bezdomne nie były w stanie bądź to znaleźć pracy, bądź to ją utrzymać. W takim kontekście często dochodziło do wielu sytuacji, w których osoba bezdomna, która podjęła staż i praktyki zawodowe, musiała je przerwać ponieważ popadała w „ciąg alkoholowy”.

Kierownicy pytani wprost o stosowanie odrębnych procedur postępowania wówczas, gdy do placówki trafiała osoba uzależniona, twierdzącej odpowiedzi udzielili w 9 (20,0%) przypadkach⁵. Wynik ten jest jednak zaniżony, gdyż w kolejnym pytaniu 15 osób (33,3%) udzielających wywiadu proszonych o uzasadnienie dlaczego w placówkach nie stosuje się odrębnych procedur stwierdzały, że nie ma potrzeby używania specjalnych środków, gdyż wielu beneficjentów to osoby uzależnione, wobec których standardowo stosuje się odpowiednie procedury i/lub opisywały takie same środki jak osoby stwierdzające, że w ich placówkach uzależnieni objęci są odrębnymi procedurami. Były to: przeprowadzenie wywiadu (ankiety) przez pracownika socjalnego i zobowiązanie beneficjenta do zachowania trzeźwości oraz podjęcia terapii; opracowanie indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności; kierowanie na konkretną terapię realizowaną w placówce lub poza nią albo skierowanie do specjalistycznej poradni. W tych przypadkach, gdy nie stosowano żadnych specjalnych procedur w uzasadnieniu stwierdzano, że placówki nie są ukierunkowane na prowadzenie terapii, a obowiązek trzeźwości dotyczy wszystkich beneficjentów (w tym uzależnionych).

Jakąś formę terapii na terenie placówki oferowano w 7 przypadkach (15,6%) (terapia indywidualna, terapia grupowa, psychoterapia, grupy motywacyjne, programy zapobiegania nawrotom, programy rozwoju umiejętności życiowych, meetingi AA, DDA). W 28 placówkach (62,2%) bezdomni uczestniczyli w terapii uzależnień prowadzonej poza ich siedzibami, w 8 kwestionariuszach (17,8%) wskazano na prowadzenie terapii zarówno w placówce, jak i poza nią, a w 2 (4,4%) bezdomni w ogóle nie korzystali z terapii.

Niemal co druga placówka (22 – 48,9%) nie przyjmowała osób będących w trakcie terapii substytucyjnej. W uzasadnieniu wymieniano: brak warunków/możliwości (do prowadzenia tego typu terapii), brak procedur, a także niewielką liczbę bezdomnych uczestniczących w programach substytucyjnych.

W 18 (40,0%) przypadkach współuzależnieni beneficjenci korzystali z jakiejś formy wsparcia poza placówką (terapię, grupy wsparcia, konsultacje specjalistyczne), w 2 (4,4%) – na terenie placówki, w 3 (6,7%) – zarówno w placówce, jak i poza jej siedzibą. W 18 (40,0%) placówkach nie oferowano żadnych form terapii dla osób współuzależnionych (brak danych: 4 ośrodki – 8,9%).

Programy redukcji szkód (*harm reduction*) to kolejna forma pomocy osobom uzależnionym, w tym również osobom bezdomnym lub zagrożonym bezdomnością. Są to wszelkie oddziaływania zmierzające do zmniejszenia negatywnych skutków m.in. zażywania narkotyków takich jak np. zakażenia HIV/AIDS, wzrost przestępczości itp. W ramach tego typu oddziaływań realizowane są także programy substytucyjne. W zależności od prowadzącej je placówki są to tzw. programy nisko- lub wysokoprogowe. Podział ten związany jest z kryteriami pozwalającymi wziąć udział w danym programie. Niskoprogowe to programy łatwo dostępne, niestawiające wysokich wymagań, co do uczestnictwa. Z kolei wysokoprogowe to te programy, których kryteria przyjęcia są bardzo szczegółowo opisane. Kryteria przyjęcia do takich programów zwykle dotyczą takich aspektów jak: wiek, okres zażywania substancji, wcześniejsze udokumentowane próby leczenia. Po spełnieniu określonych warunków, w ramach poszczególnych programów, osobom uzależnionym nieodpłatnie podaje się syntetyczne substancje, które mają na celu zastąpienie substancji psychoaktywnej.

5. W próbie 2 (4,4%) placówki w ogóle nie przyjmowały osób uzależnionych.

Kolejnym aspektem działalności ukierunkowanej na redukcję szkód jest wymiana igieł i strzykawek, która odbywa się w wyznaczonych punktach lub też na ulicach. Jest to formuła, w której osoby zajmujące się pomaganiem docierają właśnie tam, gdzie osoby uzależnione, często bezdomne, przebywają – squoty, dworce itp.

Można tu jeszcze wspomnieć np. o działalności w trakcie imprez klubowych. Specjalnie przeszkolone osoby są w stanie udzielić pierwszej pomocy, informacji na temat substancji i zagrożeń wynikających z ich zażywania oraz możliwości leczenia, jak również rozdają prezerwatywy.

Do obszaru *harm reduction* należy także działalność prowadzona przez izby wytrzeźwień. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (Dz.U. z 11.02.2004 Nr 20 poz. 192):

Podstawą do przyjęcia do izby wytrzeźwień jest wynik badania zawartości alkoholu w organizmie wskazujący na stan nietrzeźwości. Wynik badania potwierdzony jest wydrukiem z atestowanego urzędnika, służącego do pomiaru zawartości alkoholu. Badania są wykonywane za zgodą osoby doprowadzonej do izby. W razie nie wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania – osobę doprowadzoną przyjmuje się wyłącznie w przypadku występowania dodatkowych symptomów upojenia alkoholowego, potwierdzonych przez dyżurnego lekarza placówki.

Na podstawie dostępnych danych trudno oszacować jak często osoby bezdomne trafiają do izb wytrzeźwień i w jakim zakresie zapewniana jest im pomoc. Przykładowo, dane uzyskane w poznańskim Centrum Redukcji Szkód i Wczesnej Interwencji Terapeutycznej przy Wielkopolskim Centrum Pomocy Bliźniemu MONAR-Markot wskazują, że odsetek osób bezdomnych korzystających z pomocy placówki jest duży. W 2009 r. na 4 869 przyjęć 1 246 dotyczyło osób bezdomnych (26%), w okresie od stycznia do marca 2010 roku na 2011 przyjęć 667 dotyczyło osób bezdomnych (33%). Placówka zapewnia podstawowe świadczenia sanitarno-higieniczne, pomaga w znalezieniu miejsc noclegowych, prowadzi prace nad motywacją do rozmowy z terapeutą na temat leczenia uzależnień oraz wychodzenia z bezdomności. W Pogotowiu Socjalnym dla Osób Nietrzeźwych TWP „Przystań” w Gdańsku w 2009 r. spośród 8 784 przyjęć 2 422 przyjęcia osób bezdomnych (27,6%). Stołeczny Ośrodek dla Osób Nietrzeźwych dysponuje 138 łózkami z czego 36 (26%) przeznaczonych jest dla osób bezdomnych. Ponadto wyodrębnione są miejsca dla kobiet, mężczyzn i osób do lat 18. Wg najnowszych danych, w latach 2007-2009 wśród osób przebywających w ośrodku bezdomni stanowili 11-12%.

Tabela nr 1. Liczba przyjęć w 2009 r. do placówek dla osób nietrzeźwych z wyróżnieniem osób bezdomnych

	Ogółem przyjęć	Liczba przyjęć osób bezdomnych	Procent przyjęć osób bezdomnych w stosunku do ogółu przyjęć
Stołeczny Ośrodek dla Osób Nietrzeźwych w Warszawie	27 613	3 264	11,8
Centrum Redukcji Szkód i Wczesnej Interwencji Terapeutycznej przy Wielkopolskim Centrum Pomocy Bliźniemu MONAR-Markot w Poznaniu	4 869	1 246	26
Pogotowie Socjalne dla Osób Nietrzeźwych TWP „Przystań” w Gdańsku	8 784	2 422	27,6

Przykładowe zadania izby wytrzeźwień (na podstawie materiałów SODON):

- sprawowanie opieki nad osobami nietrzeźwymi
- udzielanie świadczeń higieniczno-sanitarnych i lekarskich oraz – w nagłych wypadkach – pierwszej pomocy
- informowanie o szkodliwości nadużywania alkoholu oraz prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania uzależnieniu alkoholowemu
- motywowanie osób z rozpoznany problemem alkoholowym do poddania się detoksykacji i leczeniu odwykowemu oraz udzielenie informacji o możliwościach detoksykacji i podjęcia leczenia w ośrodkach leczenia odwykowego
- współdziałanie z organizacjami rządowymi i pozarządowymi oraz kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie udzielania pomocy osobom dotkniętym problemem alkoholowym, oddziaływania na osoby z problemem alkoholowym oraz podnoszenia świadomości społecznej na temat przyczyn i skutków alkoholizmu
- prowadzenie działalności profilaktycznej, promowanie zdrowia i zdrowego stylu życia
- pozyskiwanie informacji dotyczących form wsparcia od podmiotów publicznych i organizacji pozarządowych zajmujących się problemami uzależnienia od alkoholu

3.4. Starość i niepełnosprawność

Osobom chorym, które nie wymagają hospitalizacji, lecz ze względu na stan zdrowia i stopień niepełnosprawności nie są w stanie samodzielnie funkcjonować w środowisku domowym, zakłady opiekuńczo-lecznicze (ZOL) lub zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze (ZPO) zapewniają całodobowe świadczenia zdrowotne, a także pomieszczenie i żywienie odpowiednie do stanu zdrowia. Pacjentami są więc osoby przewlekle chore, które nie posiadają warunków do kontynuacji leczenia, pielęgnacji i rehabilitacji w domu albo są samotne, pozbawione opieki rodziny.

3.4.1. Zakłady opiekuńczo-lecznicze

Zakład opiekuńczo-leczniczy to podmiot udzielający świadczenia, które obejmują leczenie, pielęgnację i rehabilitację, gwarantując przy tym niezbędne materiały medyczne. W zakładzie organizowane są zajęcia kulturalno-rekreacyjne, podczas których pacjentowi zapewniana jest opieka.

3.4.2 Zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze

W ramach świadczeń udzielanych przez zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy zapewniona jest pielęgnacja, opieka i rehabilitacja oraz dalsze leczenie farmakologiczne. Prowadzona jest także edukacja zdrowotna osób tam przebywających oraz członków ich rodzin. Istotny jest fakt, że ZPO są zakładami opieki zdrowotnej, a nie placówkami pomocy społecznej. Mogą do nich zostać przyjęte osoby ze względu na m.in. przebyte operacje, stany po urazach i złamaniach, choroby układu nerwowego (np. stany po udarach mózgu lub urazach mózgowo-rdzeniowych), choroby reumatyczne, zwyrodnieniowe i ortopedyczne, a także inne choroby o charakterze internistyczno-geriatrycznym. Przeciwwskazaniem jest terminalna faza choroby przewlekłej lub nowotworowej, współistniejąca choroba zakaźna oraz zaburzenia i choroby psychiczne – ostre psychozy, schizofrenia, cyklofrenia, również przewlekły alkoholizm, narkomania i lekomania.

3.4.3. Hospicja stacjonarne

Kolejnym rodzajem zakładu opieki zdrowotnej jest hospicjum stacjonarne, które otacza opieką nieuleczalnie chorych pacjentów w stanie terminalnym, zwłaszcza choroby nowotworowej oraz ich rodziny. Poprzez zapewnienie opieki lekarskiej, pielęgniarskiej i rehabilitacyjnej w tego typu placówkach wspomaganie jest opanowanie bądź dolegliwości cielesnych (ból oraz innych objawów somatycznych), a dzięki opiece psychologicznej – chorzy wspomagani są również psychicznie i duchowo. Pacjenci kierowani są przez lekarza ubezpieczenia zdrowotnego. Warunkiem objęcia opieką hospicyjną jest udokumentowane zakończenie leczenia przyczynowego oraz rozpoznanie przez lekarza terminalnej fazy choroby. Osoba chora musi wykazywać potrzeby w zakresie opieki paliatywnej i wyrazić na nią pisemną zgodę, a jeśli nie jest to możliwe – zgodę wyraża rodzina (Olech P., Ługowski K., 2006, s. 90-91).

W najnowszym Rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej z dnia 30 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 31.08.2009 Nr 140, poz. 1147) w ramach opieki długoterminowej pojawia się zapis:

§ 5. 1 pkt. 2 Do zakładu opiekuńczego nie przyjmuje się świadczeniobiorcy, który w ocenie skala oparta na skali Barthel otrzymał 40 punktów lub mniej, jeżeli podstawowym wskazaniem do objęcia go opieką jest zaawansowana choroba nowotworowa, choroba psychiczna lub uzależnienie.

Zapis ten jest na tyle niejednoznaczny, że zakłady opiekuńczo-lecznicze bronią się przed przyjmowaniem osób z zaburzeniami psychicznymi czy z uzależnieniami. Często zdarza się, że pacjenci cierpiący na schorzenia somatyczne, po różnego rodzaju udarach, wylewach, zawałach nie mogą trafić do ZOL-u ponieważ wcześniej w dokumentacji medycznej pojawił się zapis o ZZA (Zespole Zależności Alkoholowej) czy zaburzeniach psychicznych.

3.4.4. Pielęgniarska opieka długoterminowa

W 2004 roku NFZ wprowadziło możliwość kontraktowania pielęgniarskiej opieki długoterminowej dla obłożnie przewlekle chorych przebywających w domu. Pacjenci ci ze względu na swój stan zdrowia wymagają stałej opieki pielęgniarskiej.

Kwalifikują się do niej osoby niewymagające hospitalizacji w oddziałach leczenia stacjonarnego, niewyrażające zgody na przebywanie w zakładach opieki długoterminowej, a wymagające systematycznej opieki pielęgniarskiej w warunkach domowych. Opieką długoterminową w domu mogą być objęci pacjenci przewlekle chorzy, unieruchomieni z powodu urazu lub przewlekłej choroby, którzy w ocenie wg skali Barthela uzyskali od 0 do 40 punktów. Osobom bezdomnym wymagającym stałej opieki medycznej przysługuje prawo do świadczenia usług opiekuńczych w stacjonarnych zakładach opieki zdrowotnej lub na zasadzie wizyt domowych przez lekarza pierwszego kontaktu i pielęgniarkę środowiskową. W przypadku bezdomnych ich miejscem zamieszkania jest schronisko (dom), w którym przebywają. Pielęgniarka i lekarz na zasadzie kontraktu z NFZ mogą świadczyć usługi medyczne w takiej placówce.

Wsparciem osób niepełnosprawnych zajmują się władze publiczne na szczeblu powiatu. Podstawę stanowią instytucje samorządowe: starostwa powiatowe, urzędy miasta, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR), Powiatowe Urzędy Pracy (PUP), poradnie pedagogiczne-psychologiczne, Warsztaty Terapii Zajęciowej (WTZ) oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

Placówki, w których umieszczane są osoby stare i niepełnosprawne, to Domy Pomocy Społecznej.

3.4.5. Domy pomocy społecznej

Prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej przysługuje osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemożęcej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Osoby wymagające wzmożonej opieki medycznej kierowane są do zakładu opiekuńczo-leczniczego bądź placówki pielęgniacyjno-opiekuńczej.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593) reguluje kwestię odpłatności mieszkańca za pobyt w domu pomocy społecznej. Zgodnie z art. 61 obowiązuje trójstopniowy udział w partycypowaniu w koszcie utrzymania według ustalonej kolejności:

- jako pierwsza opłatę ponosi osoba kierowana do domu pomocy społecznej w wysokości 70% dochodu własnego, nie więcej niż pełny koszt utrzymania
- w drugiej kolejności rodzina osoby kierowanej – małżonek, zstępni (dzieci, wnuki) przed wstępnymi (rodzicami, dziadkami), jeżeli jej sytuacja na to pozwala (tylko wtedy, gdy odpłatność wnoszona przez mieszkańca domu nie pokrywa w pełni średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej); ustawa określa ustalanie odpłatności w przypadku dochodu wyższego niż 250% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej (czyli powyżej 1192,5 zł – 31.12.2009 r.) i wyższego niż 250% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie (czyli powyżej 877,5 zł – 31.12.2009 r.); w sytuacji wniesienia odpłatności przez członków rodziny kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty w przypadku osoby samotnie gospodarującej nie może być niższa niż 250% tego kryterium, a w przypadku osoby w rodzinie nie może być niższa niż 250% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie

- trzecia w kolejności jest gmina, z której osoba została skierowana do domu pomocy społecznej, która wnosi opłatę w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez osoby, o których mowa wyżej (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Rozdz. 2)

Podczas ustalania odpłatności za pobyt w DPS brana jest pod uwagę sytuacja materialna rodziny – okoliczności złej sytuacji materialnej rodziny mogą być podstawą do częściowego lub całkowitego zwolnienia z pokrywania kosztów pobytu w domu pomocy społecznej. Natomiast inaczej kształtuje się odpłatność za pobyt w placówkach zapewniających całodobową opiekę niepełnosprawnym, przewlekle chorym, starym. Odpłatność wnoszona jest na podstawie umowy cywilnoprawnej z podmiotem, który prowadzi placówkę. Pobyt w tego typu placówkach nie jest pokrywany ze środków pomocy społecznej (dotyczy: ZPO, ZOL), natomiast finansowanie osób starszych, niesamodzielnych reguluje ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Osoby przewlekle somatycznie chore z takimi schorzeniami jak: porażenie połowicze, reumatoidalne zapalenie stawów (RZS), mogą złożyć wniosek do Domów Pomocy Społecznej dla osób somatycznie chorych. Istnieją także Domy Pomocy dla osób niepełnosprawnych fizycznie, gdzie ponad połowę stanowią osoby starsze oraz domy dla niepełnosprawnych intelektualnie, w których przebywa około 20% osób starszych. Osoby starsze będące w trudnej sytuacji finansowej i rodzinnej, które nie chcą przebywać w DPS-ach, mogą starać się o przyjęcie do Dziennego Domu Pomocy Społecznej.

3.5. Podsumowanie

W art. 15 ust. 13 i 14 Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej z dnia 30 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 31.08.2009 Nr 140, poz. 1147) przewidziane są świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze, w tym opieka paliatywno-hospicyjna oraz pielęgnacja osób niepełnosprawnych i opieka nad nimi.

W Polsce jest niezwykle mało placówek opieki długoterminowej (ZOL, ZPO, hospicjum) dla osób dotkniętych schorzeniami somatycznymi i psychicznymi. Na dzień 12 czerwca 2010 r. zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi było łącznie 42 (publicznych – 24, niepublicznych – 18). Są to m.in. województwa pomorskie, lubuskie, podkarpackie, świętokrzyskie, w których istnieje tylko jeden taki zakład (tabela 18). Powstaje pytanie, gdzie takie osoby mają być leczone? Dodatkowo brak miejsc w DPS-ach dla osób z zaburzeniami psychicznymi sprawia, że osoby te stają się podopiecznymi domów dla bezdomnych i schronisk, ponieważ w naszym systemie pomocy społecznej brakuje alternatywnych form opieki stacjonarnej.

Tabela nr 2. Liczba placówek ochrony zdrowia wg rodzaju jednostki na dzień 12.06.2010 r. w kraju; dane Ministerstwa Zdrowia

Rodzaj jednostki		Województwa według kodów TERYT*															
		02	04	06	08	10	12	14	16	18	20	22	24	26	28	30	32
Publiczne	HP.1.2 Szpital psychiatryczny i odwykowy	14	5	5	4	8	15	19	6	4	5	6	10	1	10	6	4
	HP.1.2.1 Całodobowy ośrodek leczenia odwykowego i psychiatrycznego	5	1	1	1	2	0	7	4	2	1	2	3	0	4	1	2
	HP.2 Stacjonarne zakłady opieki pielęgnacyjnej i długoterminowej	10	12	12	6	9	17	32	8	15	14	7	19	8	10	18	10
	HP.2.1 Zakład opiekuńczo-leczniczy i pielęgnacyjno- opiekuńczy inny niż psychiatryczny	9	10	11	3	8	15	23	7	13	14	5	14	7	6	12	10
	HP.2.2 Zakład opiekuńczo-leczniczy i pielęgnacyjno-opiekuńczy psychiatryczny	1	1	1	1	0	2	3	2	0	1	0	5	0	2	4	1
	HP.2.3 Ośrodek opiekuńczy dla osób starszych	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	HP.2.4 Hospicjum stacjonarne	0	1	0	1	1	0	4	0	3	1	3	0	1	2	2	0
	HP.2.9 Pozostałe zakłady opiekuńcze	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	HP.3.4.2 Ośrodek zdrowia psychicznego i odwykowego	6	4	5	1	7	2	29	0	1	3	2	16	9	6	1	4
HP.3.9.4 Ośrodek opieki nad niepełnosprawnymi	2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	8	0	1	0	1	
Niepubliczne	HP.1.2 Szpital psychiatryczny i odwykowy	9	2	2	4	10	3	14	2	1	0	11	9	0	4	1	7
	HP.1.2.1 Całodobowy ośrodek leczenia odwykowego i psychiatrycznego	6	0	2	4	8	3	10	2	1	0	7	8	0	4	1	5
	HP.2 Stacjonarne zakłady opieki pielęgnacyjnej i długoterminowej	42	22	17	9	22	25	62	12	19	7	21	44	9	9	18	11
	HP.2.1 Zakład opiekuńczo-leczniczy i pielęgnacyjno- opiekuńczy inny niż psychiatryczny	34	16	8	7	20	18	38	7	17	3	14	38	9	7	10	5
	HP.2.2 Zakład opiekuńczo-leczniczy i pielęgnacyjno-opiekuńczy psychiatryczny	4	2	1	0	2	2	2	0	1	0	1	0	1	0	1	1
	HP.2.3 Ośrodek opiekuńczy dla osób starszych	5	0	0	0	3	0	9	0	0	0	2	0	2	0	0	2
	HP.2.4 Hospicjum stacjonarne	7	3	5	2	0	4	6	4	0	2	9	6	0	2	7	2

HP.2.9 Pozostałe zakłady opiekuńcze	3	2	4	1	1	1	14	1	2	3	0	2	0	0	1	5
HP.3.4.2 Ośrodek zdrowia psychicznego i odwykowego	31	11	11	15	24	23	19	6	4	9	26	22	28	23	42	12
HP.3.9.4 Ośrodek opieki nad niepełnosprawnymi	4	0	6	3	3	9	16	0	10	0	4	18	2	13	7	5

* Województwa wg kodów TERYT: 02 – dolnośląskie, 04 – kujawsko-pomorskie, 06 – lubelskie, 08 – lubuskie, 10 – łódzkie, 12 – małopolskie, 14 – mazowieckie, 16 – opolskie, 18 – podkarpackie, 20 – podlaskie, 22 – pomorskie, 24 – śląskie, 26 – świętokrzyskie, 28 – warmińsko-mazurskie, 30 – wielkopolskie, 32 – zachodniopomorskie

4. Analiza zasobów i deficytów

4.1. Dostępność do świadczeń zdrowotnych (w tym ubezpieczenia, przewóz osób) oraz pochówek

Sytuacja doświadczania bezdomności, co do zasady, nie ma wpływu na dostępność do świadczeń opieki zdrowotnej. Osoby bezdomne zwykle uzyskują niezbędną pomoc, niemniej zdarzają się sytuacje, kiedy osoba bezdomna ma trudności z uzyskaniem świadczeń medycznych.

Należałoby zwrócić szczególną uwagę na osoby bezdomne przebywające w miejscach niemieszkalnych (na dworcach, w altankach, zsypach itp.), które świadomie, z własnej woli prawdopodobnie nigdy nie zgłosiłby się do lekarza. Dowiadujemy się o nich dopiero wtedy, gdy zostają znalezione w skrajnym stanie wyczerpania. W Polsce nie praktykuje się profilaktyki zdrowotnej prowadzonej w środowisku osób bezdomnych. Należałoby się zastanowić czy pracy streetworkerów nie wesprzeć pomocą służb medycznych, dzięki czemu osoby bezdomne przebywające poza instytucjami miałyby szansę na dostęp do podstawowych – wstępnych świadczeń medycznych.

Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie definiują pojęcia „miejsce zamieszkania”, a to oznacza, że należy stosować przepis art. 25 Kodeksu cywilnego stanowiący o tym, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Zgodnie z przepisami art. 37 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593) zasiłek celowy na pokrycie kosztów leków i leczenia może być przyznany w miejscu pobytu, a gmina właściwa ze względu na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej jest obowiązana do zwrotu wydatków jednostce pomocy społecznej, która owe wydatki poniosła. Spory w tym zakresie rozstrzygane są na podstawie art. 22 K.p.a. Najwięcej trudności i nieporozumień między różnymi instytucjami sprawia przyznawanie zasiłków na leczenie osobom bezdomnym, które prowadzą włóczęgowski tryb życia i nie legitymują się żadnymi dokumentami. Zgłaszają się do zakładów opieki zdrowotnej z potrzebą uzyskania pomocy medycznej, ale nie wyrażają zgody na rozpoznanie i ustalenie ich sytuacji życiowej przez pracownika socjalnego.

4.1.1. Ubezpieczenie

Jak pokazują wyniki badań socjodemograficznych dla województwa pomorskiego (lata 2003-2009), osoby bezdomne w województwie pomorskim w ok. 80% posiadają

ubezpieczenie zdrowotne. Ubezpieczenie to zazwyczaj uzyskują poprzez nabycie prawa do renty lub emerytury, z tytułu uzyskania statusu osoby bezrobotnej, zatrudnienia socjalnego, objęcia indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, umowy o pracę czy też z zasiłku celowego z pomocy społecznej na ubezpieczenie zdrowotne. Jednak w przypadku nieposiadania przez osobę bezdomną ubezpieczenia zdrowotnego (około 20% osób) istnieje możliwość ubezpieczenia przez gminę, nawet wstecznie od dnia zajścia konieczności hospitalizacji danej osoby. Niestety bardzo często szpitale i przychodnie żądają przy pierwszym kontakcie dokumentu ubezpieczenia i warunkują od tego udzielenia pomocy (Dębski M., 2007, s. 60).

Ubezpieczenie osób bezdomnych reguluje Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593), zgodnie z którą:

Osobom bezdomnym i innym osobom niemającym 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 (Art. 39 pkt 3).

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 (Art. 49. pkt 8).

Znaczącym problemem jest uzyskanie przez instytucje służby zdrowia zwrotu kosztów ponoszonych za udzielanie świadczeń zdrowotnych za osoby nieubezpieczone od NFZ. Zdarzają się sytuacje, w których szpitale wystawiają rachunki za leczenie osobom bezdomnym nieubezpieczonym, te zaś nie mają z czego pokryć zobowiązań. Niekiedy placówki służby zdrowia wystawiają rachunki za leczenie OPS. Sytuacja ta jest wynikiem niedostatecznej wiedzy pracowników służby zdrowia o procedurze objęcia ubezpieczeniem i zwrotu kosztów poniesionych z tytułu leczenia osoby nieubezpieczonej. Sytuację tę mogłoby zmienić zatrudnienie w placówkach służby zdrowia pracowników socjalnych.

4.1.2. Przewóz osób

Kolejnym obszarem problemowym jest kwestia przewozu osób bezdomnych do placówek służby zdrowia oraz odpowiedzialności za ponoszone koszty z tym związane. Jak pokazuje praktyka, zdarza się, że należy dowieźć osobę bezdomną z placówki dla osób bezdomnych, np. do ośrodka odwykowego lub szpitala. Istnieje możliwość przyznania zasiłku celowego przez OPS na przewóz osoby do odpowiedniego ośrodka służby zdrowia. Jeśli jest to możliwe, należy wykorzystywać do takich przewozów Kolumnę Transportu Sanitarnego.

Kwestia przewozu osób chorych ma umocowanie prawne (Tyszka N., 2010, s.57). Według zapisów NFZ istnieją opisane przesłanki do przewozu osób. W większości przypadków zlecenie na przewóz musi wystawić lekarz z rejonu, niestety uzyskanie takiego zlecenia nie zawsze jest możliwe, w związku z czym wiele organizacji pozarządowych udzielających pomocy osobom bezdomnym dowozi swoich podopiecznych na badania we własnym zakresie.

4.1.3. Pochówek

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593) jako jedno ze świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej wymienia w art. 36 sprawienie pogrzebu. Udzielenie tego świadczenia jest jednocześnie zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym, art. 17 pkt 15 wprost wskazuje tylko jedną grupę docelową, której to świadczenie jest udzielane – osoby bezdomne. Sposób sprawienia pogrzebu na poziomie ustawy nie jest regulowany – mówi o tym art. 44: „sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaczeniem zmarłego.”

Zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 5.04.2000 Nr 23 poz. 295):

Przyjęcie zwłok do pochowania na cmentarz następuje po przedstawieniu karty zgonu, zawierającej adnotację urzędu stanu cywilnego o zarejestrowaniu zgonu. W przypadkach, w których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że przyczyną zgonu było przestępstwo, na pochowanie zwłok oprócz karty zgonu wymagane jest zezwolenie prokuratora.

W przypadku osób o nieudokumentowanej tożsamości nie ma możliwości wydania karty zgonu, co utrudnia, ale nie uniemożliwia, pochowanie zwłok. W oparciu o przepisy Kodeksu postępowania karnego, jeśli po wykonaniu wszelkich czynności identyfikacyjnych, nie została ustalona tożsamość osoby zmarłej, zgodę na pochówek wydaje prokurator. Wszelkie koszty związane z pogrzebem pokrywa gmina, na terenie której ujawniono zwłoki (reguluje to ustawa o pomocy społecznej z 12.03.2004 r. z późniejszymi zmianami). Osoba zmarła zostaje pochowana w bezimiennym kopcu z oznaczeniem numeru ewidencyjnego z księgi cmentarnej.

4.1.4. Doraźna pomoc medyczna

Organizacje pozarządowe prowadzące placówki dla osób bezdomnych często borykają się z problemami natury finansowej. Dotacje z gminy niestety nie są w stanie pokryć całkowitych kosztów udzielania świadczeń zdrowotnych na odpowiednio wysokim poziomie. Placówki, by móc świadczyć kompleksową pomoc, powinny być wyposażone w środki farmaceutyczne, odpowiedni sprzęt, a także zatrudniać wykwalifikowaną kadrę medyczną.

Personel medyczny pracujący z osobami bezdomnymi w sposób szczególny narażony jest na wypalenie zawodowe. Depersonalizacja, wyczerpanie emocjonalne i poczucie obniżenia własnych dokonań (oznaki wypalenia zawodowego) negatywnie wpływają na kontakt i nawiązywanie relacji z bezdomnymi pacjentami. W sytuacji, gdy placówka nie posiada budżetu na odpowiednie wyposażenie gabinetu pielęgniarskiego czy lekarskiego, personel podczas wykonywania obowiązków zawodowych, narażony jest na ryzyko wystąpienia chorób czy dolegliwości związanych ze specyfiką beneficjenta.

Kierownicy placówek uczestniczących w omówionym w punkcie 6.2 sondażu, którego celem było sprawdzenie zakresu usług, jakie w ramach doraźnej pomocy medycznej świadczone są przez wybrane placówki, w których przebywają osoby bezdomne, zwracali uwagę na przerzucanie odpowiedzialności za opiekę zdrowotną nad bezdomnymi pomiędzy departamentami wewnątrz ministerstw, jak i pomiędzy ministerstwami.

Przeprowadzony sondaż wykazał, że pracownicy placówek, w których przebywają bezdomni, znają zasady udzielania pierwszej pomocy (uczestniczyli w specjalnych szkoleniach). Ośrodki posiadają odpowiednio wyposażone apteczki. Nie wszystkie jednak placówki zatrudniają personel medyczny i nie wszystkie posiadają gabinety pielęgniarsko-zabiegowe. Wiele placówek boryka się z brakiem kadr medycznych. W trakcie realizacji sondażu respondenci czasem stwierdzali, że wśród personelu medycznego trudno znaleźć osoby, które zechcą podjąć się wyczerpującej i niezbyt dobrze płatnej pracy z bezdomnymi. Najczęściej są to starsze osoby (na emeryturze) pracujące na zasadzie wolontariatu. Młodzi lekarze zwykle nie chcą angażować się w pracę z osobami bezdomnymi. Z przeprowadzonych rozmów wynika również, że mimo posiadania przez część placówek warunków lokalowych umożliwiających stworzenie gabinetu pielęgniarsko-zabiegowego, brakuje środków na dokonanie niezbędnych adaptacji.

Noclegownie objęte badaniem zapewniały dostęp do łaźni i prowadziły odwszawianie, w innych placówkach nie zawsze była taka możliwość. Brak łaźni czy odwszawiania w przebadanych ośrodkach można również uznać za niepokojący. Bezdomni przebywając w kilkusobowych salach czy sypialniach, głównie ze względów higienicznych i epidemiologicznych, powinni mieć możliwość wcześniejszego skorzystania z łaźni czy – w razie potrzeby – odwszawienia, co może w znacznym stopniu zapobiec rozprzestrzenianiu się wszawicy.

Ważnym zadaniem jest też utylizacja odpadów – nie wszystkie uczestniczące w sondażu ośrodki ją prowadziły.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że przewożenie publicznymi środkami transportu osób zawszawionych bądź z chorobami dermatologicznymi, do łaźni celem umycia i odwszawienia (przypadki takie odnotowano w sondażu) jest wysoce naganne. Powyższe postępowanie stwarza ogromne zagrożenie związane z ryzykiem przenoszenia schorzeń dermatologicznych oraz insektów.

4.1.5. Zdrowie psychiczne i uzależnienia

Ocena kondycji psychicznej osób bezdomnych jest działaniem niezwykle trudnym, gdyż większość tych osób unika kontaktu ze specjalistami zarówno z dziedziny psychiatrii, jak i psychologii. Innym istotnym problemem jest zbyt mała dostępność tych usług i potrzeba ogromnej determinacji chorego lub jego otoczenia, aby podjąć właściwą terapię.

Odrębną sprawą pozostaje zachwianie równowagi emocjonalnej i kondycji psychicznej osób, które przez długi czas żyją w izolacji i osamotnieniu. Osoby bezdomne zazwyczaj zrywają kontakt ze środowiskiem, w którym wcześniej żyły i albo uda im się nawiązać nowe więzi społeczne, albo też pozostają wyizolowani nawet, gdy zamieszkują w schroniskach. Stanisław Słowik we wprowadzeniu do informatora o placówkach dla bezdomnych (Słowik S., 2005) mówi o tzw. habitusie bezdomnego. Jest to zespół cech nabytych, które jednoznacznie i bezwzględnie determinują szereg kolejnych zachowań osoby, która nie wykazuje klasycznych objawów choroby psychicznej, ale jej styl życia jest niezgodny z powszechnie przyjętymi normami.

Osoby z zaburzeniami psychicznymi, w stanie ostrym, nie tylko z uwagi na bezpieczeństwo własne czy otoczenia, nie powinny przebywać w niespecjalistycznych placówkach dla osób bezdomnych. Często nierozpoznane przez kadrę zaburzenia psychiczne prowadzą do dyscyplinarnego usunięcia chorego ze schroniska lub wezwania zespołu interwencyjnego pogotowia, który w przypadku np. zachowań agresywnych,

zabiera chorego z zastosowaniem przymusu bezpośredniego. Dalsza kuracja po takiej interwencji jest mało prawdopodobna, jeśli pacjent nie wyrazi zgody na leczenie.

Istotnym problemem jest niewystarczająca liczba specjalistycznych ośrodków. Obecnie w województwie świętokrzyskim i małopolskim nie ma żadnej placówki dla osób bezdomnych przystosowanej do potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi. Ponadto nieprzystosowane placówki często oferują osobom cierpiącym na zaburzenia psychiczne warunki niesprzyjające procesowi zdrowienia czy wręcz narażające chorych na zaostrzenie stanu psychicznego lub nawet nawrót choroby. Duże zagęszczenie osób w schroniskach – posiadających nawet 8-12 osobowe sypialnie – może być niewątpliwie znaczącym czynnikiem stresogennym dla chorych. Osoby z zaburzeniami psychicznymi, nawet pomimo przebytej hospitalizacji, często nie posiadają wglądu we własny stan psychiczny, są bezkrytycznie nastawione do objawów chorobowych, ponadto specyfika zaburzeń psychicznych sprawia, że towarzyszą im poważne trudności m.in. w funkcjonowaniu społecznym chorego. Osoby dotknięte schorzeniami psychicznymi, uzależnione i wymagające jednocześnie stałej opieki pielęgniarskiej powinny być kierowane do specjalistycznych ZOL-i czy ZPO. Niestety w naszym systemie liczba tych placówek jest niewystarczająca.

Wnikliwy opis specyfiki pracy terapeutycznej z bezdomnymi alkoholikami zaprezentowała Sława Majewicz (2001). Dokonaną przez nią analizę wykorzystać można do sformułowania bardziej ogólnych wniosków dotyczących procesu terapii. Bezdomni alkoholicy, według przywoływanej autorki, mają bardzo silnie rozwinięte mechanizmy zaprzeczania oraz obwiniania innych za swoje niepowodzenia, trudności życiowe oraz uzależnienie – może to rodzić duże problemy w procesie terapeutycznym, ponieważ nie są oni gotowi, aby wziąć odpowiedzialność za swoje życie. Autorka stawia pytanie: leczyć razem czy osobno? Z zebranych przez nią danych wynika, że lepsze rezultaty daje leczenie uzależnionych bezdomnych w grupach różnorodnych. Tworzenie grup tylko dla osób borykających się z problemem bezdomności potęgowało poczucie braku nadziei. W trakcie terapii z osobami funkcjonującymi inaczej niż osoby bezdomne mają okazję, poprzez modelowanie, pracować nad różnymi postawami społecznymi. Niemniej jednak w placówkach dla osób bezdomnych istnieją różne podejścia do formy terapii grupowej: pracuje się zarówno z grupami jednorodnymi, jak i niejednorodnymi. Przykładem praktyki pracy w grupach jednorodnych jest NZOZ Izba Chorych Stowarzyszenia MONAR w Warszawie. Program terapeutyczny adresowany jest do osób bezdomnych głównie po leczeniu na oddziale detoksykacyjnym. Istotnym elementem programu terapeutycznego jest ukierunkowanie pacjenta bezdomnego na rozpoznanie przyczyn i autodiagnozę własnej bezdomności, pokazanie zysków i strat z bycia osobą bezdomną. W końcowej fazie terapii pacjenci poznają sposoby organizowania sobie czasu, przechodzą trening poszukiwania pracy i porządkowania wartości i zasad, układają plan wychodzenia z bezdomności. Praca w grupach niejednorodnych odbywa się np. w Wielkopolskim Centrum Pomocy Bliźniemu MONAR-Markot w Rożnowicach. Model pracy opiera się na terapii grupowej, poznawczo-behawioralnej bazującej na ćwiczeniu umiejętności interpersonalnych i konstruktywnych zachowaniach pacjentów. Grupa pracuje w systemie otwartym z uwzględnieniem spotkań społeczności i terapii indywidualnej.

Sława Majewicz (2001) zwraca szczególną uwagę na konieczność indywidualnego podejścia do pacjentów bezdomnych w takich różnorodnych grupach. Szczególny nacisk kładzie tu na kontakt indywidualny, który często jest jedyną bliską relacją

interpersonalną osoby zaczynającej proces terapeutyczny. Odwołując się do przeprowadzonego w ramach niniejszej diagnozy sondażu, można stwierdzić, że psychologowie, niewątpliwie pomocni w budowaniu indywidualnego kontaktu, zatrudnieni w niespełna połowie badanych placówek (i to w niewielkim wymiarze godzin) to za mało. Autorka opisuje, że dla osób bezdomnych, z którymi pracowała, to właśnie ten problem był większy niż uzależnienie. Obarczony był on większym wstydem oraz brakiem akceptacji i dlatego właśnie zaleca ona równoległą pracę nad uzależnieniem i wychodzeniem z bezdomności. Autorka podkreśla fakt, że proces ten powinien być zaplanowany i rozłożony w czasie, ponieważ pochopne zmiany zwykle nie przynoszą trwałych efektów.

Czynniki wspomagające proces terapii uzależnień wśród osób bezdomnych według Sławy Majewicz (2001):

- trafiają z ośrodków, a nie wprost z ulicy
- jest to ich „pierwszy epizod” bezdomności
- stosunkowo krótki okres bezdomności

Kierując się wnioskami opisanymi przez Majewicz oraz innymi obserwacjami jako niewątpliwy deficyt w aspekcie pracy z osobami, które są zarówno uzależnione, jak i bezdomne, wymienić należy częsty brak równoległej pracy nad wychodzeniem z uzależnienia i bezdomności. Na trudność w prowadzeniu takiej równoległej pracy wskazują wyniki wspomnianego sondażu, które świadczą o zatrudnianiu w placówkach niewielkiej liczby pracowników różnych specjalności, często też w niedostatecznym wymiarze godzinowym. Ponadto wiele placówek nie stosowało wobec uzależnionych odrębnych, specjalnie przygotowanych procedur.

Deficytem jest również częsty brak kontaktu indywidualnego pacjenta z terapeutą oraz tworzenie jednorodnych grup, składających się jedynie z osób bezdomnych, co uniemożliwia naukę pewnych zachowań poprzez modelowanie od innych członków grupy. W raporcie Leszka Adamczyka (2007) opisującym psychologiczną charakterystykę osób bezdomnych można odnaleźć argumenty za tworzeniem grup niejednorodnych. Wskazuje on, że ułatwia to osobom bezdomnym zaakceptowanie swojego uzależnienia jako choroby „demokratycznej” i ułatwia zaprzestanie powielania tych samych destrukcyjnych schematów.

Ewidentnym deficytem jest również brak dostatecznej współpracy pomiędzy placówkami prowadzącymi różne formy pomocy. Taka kooperacja umożliwi kierowanie pacjentów do najlepiej dostosowanych placówek ułatwia tworzenie niejednorodnych grup z jednoczesnym uwzględnieniem specyfiki grupy.

Sabina Nikodemaska (1999) przedstawia specyfikę grupy osób uzależnionych-bezdomnych. Warto na początek podkreślić, iż w monitorowanej grupie osób uzależnionych, do której odwołuje się autorka, osoby bezdomne stanowią zaledwie 1%. Osoby uzależnione, które zarazem są bezdomne, najczęściej trafiają do placówek stacjonarnych. Można opisać pewne wyraźne różnice demograficzne wśród osób uzależnionych wywodzących się z bezdomności w porównaniu do reszty populacji badanej grupy osób uzależnionych: 90% z nich to mężczyźni, trzy razy więcej z nich to osoby rozwiedzione, a dwa razy więcej to osoby samotne z powodu śmierci współmałżonka. Jest to też grupa o najniższym poziomie wykształcenia. Nie można tu nie wspomnieć o charakterystycznej dla osób bezdomnych dodatkowej motywacji do podjęcia leczenia, jaką jest chęć zdobycia dachu nad głową w trakcie najzimniejszych miesięcy w roku.

Najwięcej pacjentów bezdomnych trafia do ośrodków stacjonarnych w październiku, listopadzie i lutym. Dane te potwierdza w swoim raporcie Leszek Adamczyk (2007), który również zwraca uwagę na specyficzny zimowy okres zgłaszania się osób bezdomnych na terapię. W grupie osób bezdomnych najmniejszy jest odsetek osób zgłaszających się na leczenie w wyniku nakazu sądowego, natomiast dwa razy więcej niż w całej populacji osób uzależnionych, to osoby zgłaszające się w wyniku nacisków wywieranych przez pracowników noclegowni i schronisk. Tu również Adamczyk opisuje pośredni bądź bezpośredni udział schronisk czy noclegowni w procesie motywowania do leczenia. Zwraca on uwagę na wymóg utrzymywania abstynencji na terenie placówki – bez terapii taka abstynencja może być niebywale przykra dla osoby uzależnionej, w związku z tym sam ten wymóg może być motywatorem do terapii. Grupa osób bezdomnych w sposób negatywny wyróżnia się również pod względem oceny stanu zdrowia fizycznego. Wśród osób bezdomnych zgłaszających się na terapię aż 70% to osoby, u których pierwsze objawy uzależnienia zdiagnozować można by ponad 10 lat temu, w pozostałej grupie ten czas jest krótszy. Na tle innych osób uzależnionych osoby bezdomne charakteryzują się niższym ogólnym poziomem kondycji psychicznej co powoduje, iż często wykazują oni niższy poziom motywacji i energii skierowanej na rozwój własny. Pacjenci bezdomni uzyskali wyższe wyniki na skali somatyzacji, natręctw, depresji, fobii, myślenia paranoidalnego i psychotyczności. Bogusław Włodawiec (2004) w swoim raporcie przedstawił wyniki badań, w których porównuje nasilenie objawów psychopatologicznych, takich jak somatyzacja, natręctwa, depresja, lęk czy nadwrażliwość interpersonalna u uzależnionych od alkoholu bezdomnych pacjentów Oddziału Terapii Uzależnień Izby Chorych MONAR-Markot z nasileniem tychże objawów u osób uzależnionych od alkoholu nie będących osobami bezdomnymi. Okazuje się, że bezdomni pacjenci OTU MONAR-Markot dopiero po terapii uzyskują taki poziom nasilenia objawów psychopatologicznych, jaki inni alkoholicy w placówkach odwykowych mają zazwyczaj w momencie rozpoczęcia terapii. Na podstawie wyżej wymienionych danych warto jeszcze zwrócić uwagę na takie deficyty mogące pojawić się w aspekcie terapii uzależnień wśród bezdomnych jak: brak dbałości o poprawę kondycji fizycznej, zdrowia, brak kompleksowej opieki terapeutyczno-psychologiczno-medycznej, brak pracy nad wykształceniem motywacji wewnętrznej do zmian, która z czasem zastępowałaby motywację zewnętrzną, brak pracy nad umiejętnością tworzenia zadowalających relacji z innymi ludźmi, nieodpowiednio dostosowany czas trwania programów terapeutycznych. Adamczyk zwraca tu uwagę na fakt, że sam program podstawowy często jest niewystarczający do utrzymywania abstynencji i podkreśla konieczność programów pogłębiających. Wyniki przeprowadzonych ankiet również jasno wskazują na niewystarczającą liczbę pracowników różnych specjalizacji, co uniemożliwi kompleksową pracę z osobą potrzebującą pomocy. Ponadto relacjonowane przez osoby udzielające odpowiedzi procedury stosowane wobec osób uzależnionych, często wydają się niewystarczające dla zapewnienia odpowiedniej opieki terapeutycznej, doboru odpowiedniej placówki (w wielu miejscach – na co zwrócono już uwagę – w ogóle nie stosuje się żadnych odrębnych procedur).

Do zasobów zaliczyć można interdyscyplinarne zespoły terapeutyczne działające w części placówek. Umożliwia to prace nad różnymi aspektami zarówno uzależnienia, jak i wszelkich trudności wynikających z faktu bycia osobą bezdomną, co pozwala na pracę w obszarze wychodzenia z uzależnień i bezdomności.

W placówkach służby zdrowia zatrudniona jest zbyt mała liczba pracowników socjalnych. Ograniczona profilaktyka dotycząca stanu zdrowia psychicznego osób bezdomnych pozostających w środowisku prowadzi do pogłębiania się ich dysfunkcji, a w efekcie prowadzi do zwiększania się liczby klientów schronisk dla bezdomnych. Niewystarczająco rozwinięta jest sieć streetworkingu, która nie jest wspomagana przez służbę zdrowia.

Do izb wytrzeźwień zgłaszają się osoby dotknięte problemem alkoholowym oraz ich rodziny prosząc o pomoc, w szczególności o pomoc w przerwaniu ciągu alkoholowego. Istniejące w placówkach służby zdrowia oddziały detoksykacyjne przyjmują wyłącznie pacjentów mających o ‰ stężenia alkoholu w organizmie. W tej sytuacji na oddziałach detoksykacyjnych nie można umieścić pacjenta mającego jakiegokolwiek stężenie alkoholu we krwi (w szczególnych, wyjątkowych sytuacjach możliwe bywa przyjęcie pacjenta z zawartością alkoholu do 0,3 ‰), Regulacje te rodzą kontrowersje w środowiskach praktyków terapii uzależnień, jak i osób pracujących z osobami bezdomnymi – po długich, często nawet wielomiesięcznych ciągach alkoholowych taki poziom stężenia alkoholu może być osiągalny nawet dopiero po kilku dniach abstynencji. W tej grupie pacjentów znajdują się też osoby bezdomne, a w szczególności zagrożone bezdomnością.

4.1.6. Starość i niepełnosprawność

Osobom bezdomnym, które trafiają do zakładów opieki zdrowotnej (szpitali) w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia udzielana jest odpowiednia opieka medyczna.

Problemem w dostępie ludzi bezdomnych do usług opieki zdrowotnej jest świadczenie pomocy ludziom starszym, niepełnosprawnym i schorowanym. Przywoływane już wcześniej wyniki badań socjodemograficznych realizowanych w województwie pomorskim wykazują, że jest to najliczniej reprezentowana grupa wśród dorosłych bezdomnych mężczyzn, a sytuacja tych osób jest dramatyczna. Placówki dla osób bezdomnych nie są przygotowane do świadczenia profesjonalnych usług opiekuńczych, a w praktyce najwięcej tych osób przebywa właśnie ww. placówkach. Brakuje w tym względzie zarówno środków finansowych, jak i zaplecza personalnego oraz technicznego.

Osoby bezdomne, jeśli nie wymagają stałego leczenia lub specjalistycznej opieki (np. ZOL), powinny być kierowane do domów pomocy społecznej (DPS). Tymczasem nierzadko zdarza się, ze względu na oszczędności gmin, że osoby te pozostają w noclegowniach i schroniskach, w których utrzymanie ich jest nawet o 60% tańsze niż pobyt w domu pomocy społecznej, za który odpłatność ponosi także gmina. Sytuacja ta dotyczy przede wszystkim osób, które nie posiadają dochodów lub posiadają je w minimalnej wysokości (nie mogą dopłacać do pobytu w DPS, pełną odpłatność ponoszą wtedy gminy). Sytuacja taka prowadzi do utrwalania i pogłębiania bezdomności oraz uniemożliwia wprowadzanie specjalizacji i standaryzacji placówek dla osób bezdomnych (np. w placówkach o charakterze aktywizacyjnym znajduje się 80-90% osób mających nikłe szanse na powrót do społeczeństwa ze względu na wiek, uzależnienia, choroby i niepełnosprawność). W dłuższej zaś perspektywie czasowej prowadzi to do zwiększania kosztów ponoszonych przez system polityki społecznej. Należy także nadmienić, że część osób bezdomnych, ze względu na długotrwałe uzależnienie i wiele nawyków oraz zwyczajów wynikających z bezdomności, nie może przebywać w DPS. Znanych jest wiele przykładów, gdy osoby te nie mogły odnaleźć się w grupie osób starszych, a ich specyficzne nawyki zaburzały życie w takiej instytucji. Kolejna sytuacja, która dotyka bezdomnych z tej grupy to przypadki, gdy osoba bezdomna powinna zostać skierowana czy

to z placówki dla bezdomnych, czy ze szpitala na kontynuację leczenia do ZOL – tymczasem wielokrotnie, ze względu na brak miejsc w tych zakładach, osoby bezdomne nie są do nich przyjmowane. Powoduje to przetrzymywanie osób w szpitalach albo w placówkach dla osób bezdomnych. Pojawia się ponadto pytanie, gdzie umieścić taką osobę, gdy szpital nie ma dla niej miejsca, placówka dla bezdomnych nie ma odpowiednich warunków, a na miejsce w ZOL-u oczekuje się do kilku miesięcy? W obliczu opisanych powyżej problemów wydaje się, że skutecznym rozwiązaniem byłoby tworzenie specjalistycznych, profilowanych domów dla bezdomnych, umożliwiających pobyt docelowy, świadczących usługi z pogranicza służby zdrowia i pomocy społecznej (Olech P., Ługowski K., 2006, s. 38).

4.2. Opis Dobrych Praktyk

4.2.1. Stowarzyszenie na rzecz Bezdomnych Dom Modlitwy „AGAPE” Borowy Młyn 22, 82-420 Ryjewo, woj. pomorskie

Stowarzyszenie na Rzecz Bezdomnych „AGAPE” prowadzi obecnie 4 placówki na terenie woj. pomorskiego

- I. Dom Socjalny „AGAPE” w Borowym Młynie
- II. Schronisko w Sztumie
- III. Schronisko w Szawałdzie
- IV. Centrum Usług Socjalnych i Wsparcia w Nowym Stawie

Praca w Stowarzyszeniu „AGAPE” ukierunkowana jest na nabywanie, odzyskiwanie i utrzymanie samodzielności życiowej w kilku sferach i aspektach – psychologicznym, socjalo-bytowym, zawodowym, zdrowotnym i społecznym. Samodzielność życiowa rozumiana jest nie jako kompletna niezależność od instytucji społecznych, ale odzyskiwanie własnej godności i tożsamości poprzez dążenie do uniezależnienia się od służb pomocy społecznej w wymienionych płaszczyznach. Aktywne uczestnictwo, akceptacja, zaangażowanie, współodpowiedzialność i współtworzenie to fundamentalne i podstawowe wyznaczniki przywracania godności osobistej ludzi potrzebujących pomocy. „AGAPE” pomaga osobom bezdomnym, kobietom z dziećmi, ofiarom i sprawcom przemocy, byłym więźniom, osobom niepełnosprawnym, chorym i starszym, ludziom bezrobotnym, uzależnionym od alkoholu, dzieciom i młodzieży z terenów wiejskich.

Dom Socjalny „AGAPE” w Borowym Młynie niesie pomoc osobom bezdomnym, w szczególności osobom niezdolnym do samodzielności życiowej z powodu przewlekłej choroby, niepełnosprawności, schorzeń psychicznych, wieku. „AGAPE” realizuje, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, zadania należące do gmin poprzez zapewnianie osobom bezdomnym schronienia i kompleksowych usług. Obecnie ok. 98 % wszystkich mieszkańców stanowią osoby niepełnosprawne posiadające orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, bierne zawodowo.

Działalność Domu „AGAPE” nabiera szczególnego charakteru z uwagi na konieczność sprawowania stałej całodobowej opieki nad podopiecznymi. Ze względu na schorzenia beneficjenci dzielą się na:

- osoby w wieku starszym
- osoby niepełnosprawne somatycznie
- osoby niepełnosprawne psychicznie

- osoby niepełnosprawne somatycznie i psychicznie chore
- osoby z ograniczoną sprawnością umysłową, niedostosowane społecznie, które ze względu na chorobę alkoholową nie mają szans na samodzielną egzystencję w środowisku i wymagają indywidualnego wsparcia w procesie wychodzenia z bezdomności

Rodzaj świadczonych usług:

- całodobowy pobyt
- wyżywienie (trzy posiłki dziennie, w tym jeden gorący)
- zapewnienie podstawowych środków czystości
- zapewnienie podstawowych leków przeciwbólowych, przeciwgorączkowych (w razie potrzeby realizacja leków zleconych przez lekarza specjalistę)
- odzież
- usługi opiekuńcze (podawanie posiłków, pomoc w zaspokajaniu potrzeb fizjologicznych, zmiana pieluch)
- pomoc w zaopatrzeniu w sprzęt rehabilitacyjny, pomocniczy, (refundacja NFZ i PCPR),
- opieka pielęgniarska
- terapia uzależnienia od alkoholu
- terapia zajęciowa
- rehabilitacja ruchowa
- praca socjalna
- szkolenia i warsztaty aktywizujące (zajęcia komputerowe)
- możliwość uczestnictwa w imprezach integracyjnych ze społecznością lokalną (ogniska, olimpiady sportowe, konkursy, zawody sportowe)
- możliwość uczestnictwa w wycieczkach

4.2.2. Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Dom Inwalidy Bezdomnego w Sanoku, ul. Przemyska 24

Dom Inwalidy Bezdomnego powstał na bazie Schroniska dla Bezdomnych Mężczyzn. W DIB przebywa obecnie 80 osób, 65 posiada grupy inwalidzkie – są to osoby po zawałach serca, amputacjach kończyn górnych i dolnych, POChP z niewydolnością oddechową, po udarach mózgu i powstałych po tym niedowładach, niedowidzące, głuchonieme, a także chore psychicznie. Około 20 podopiecznych wymaga stałej pomocy osób trzecich w codziennym funkcjonowaniu. Warunkiem niezbędnym dla prawidłowego i bezproblemowego funkcjonowania DIB jest wykwalifikowana kadra medyczna (pielęgniarki, lekarze, fizjoterapeuta) oraz personel pomocniczy (kucharki, opiekunowie, kierowca). Łącznie 14,5 etatu.

Bywają sytuacje, gdy w DIB zatrudniani są również podopieczni (stanowiska refundowane przez Urząd Pracy i Urząd Marszałkowski) – osoby niepełnosprawne, pełniące funkcje salowego, kucharza oraz pracownika do prac remontowych. W DIB pracują również osoby skierowane przez MOPS w ramach Prac Społecznie Użytecznych. Jest też nawiązana stała współpraca ze Szkołą Medyczną, gdzie młodzież ucząca się na kierunkach terapia zajęciowa oraz opiekun osoby niepełnosprawnej może w DIB odbywać staże i praktyki.

DIB podopiecznym zapewnia pomoc w postaci dachu nad głową, miejsca do spania, trzech posiłków dziennie z dwudaniowym obiadem a także odzież, środki czystości

i leki. Personel pomaga również w formalnościach niezbędnych w uzyskaniu m.in. grupy inwalidzkiej czy zasiłków z OPS. Dom Inwalidy zapewnia również dodatkowe formy wspomagające powrót do zdrowia – poszpitalną rehabilitację podopiecznych (np. pomoc w uzyskaniu skierowania i miejsca sanatoryjnego), profilaktykę (np. mieszkańcy zostali przebadani pod względem ryzyka zachorowania na Parkinsona). W okresie od 1999 roku do końca roku 2009 do DIB przyjęto 1 395 osób, średnia dzienna zamieszkujących to 73,5 osoby, co w przeliczeniu na „osobodni” oznacza, że udzielono pomocy 295 tys. osób.

4.2.3. Stowarzyszenie MONAR Wielkopolskie Centrum Pomocy Bliźniemu, Roźnowice 33, 64-610 Rogoźno

Wielkopolskie Centrum Pomocy Bliźniemu MONAR-MARKOT powstało w styczniu 1999 roku. Podopiecznymi Centrum są osoby bezdomne, samotne matki, osoby dotknięte problemem przemocy w rodzinie, byli pensjonariusze zakładów karnych, bezrobotni, osoby uzależnione od alkoholu oraz innych substancji psychoaktywnych, osoby starsze i niepełnosprawne. W.C.P.B. prowadzi obecnie 6 placówek na terenie woj. wielkopolskiego: Dom Readaptacji dla Osób Objętych Eksmisją, Poznań, ul. Starołęcka 36/38, Dom Readaptacji dla Osób Objętych Eksmisją, Poznań, ul. Borówki 8, Poradnia Profilaktyki i Terapii Uzależnień, Piła, Al. Niepodległości 135, Centrum Redukcji Szkód i Wczesnej Interwencji Terapeutycznej w Poznaniu oraz Dom Readaptacji Społecznej dla Osób Bezdomnych, Niepełnosprawnych i Uzależnionych w Roźnowicach. W ramach Domu w Roźnowicach funkcjonuje Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej, w którym realizowane są dwa różne programy rehabilitacyjne skierowane dla osób bezdomnych oraz uzależnionych od substancji psychoaktywnych. Program terapii krótkoterminowej dla osób uzależnionych od alkoholu i innych środków psychoaktywnych. Czas trwania całego cyklu terapeutycznego to 16 tygodni. Model pracy opiera się na terapii grupowej, poznawczo-behawioralnej bazującej na ćwiczeniu umiejętności interpersonalnych i konstruktywnych zachowaniach pacjentów. Grupa pracuje w systemie otwartym z uwzględnieniem spotkań społeczności i terapii indywidualnej. Kolejny to program społeczności terapeutycznej dla osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych, gdzie przyjmowani są pacjenci od 18 do 35 roku życia. Czas trwania cyklu terapeutycznego mieści się w granicach od 10 do 12 miesięcy. Model pracy opiera się na tradycyjnej dla MONARU metodzie społeczności terapeutycznej. Praca terapeutyczno-wychowawcza nakierowana jest nie tylko na problem uzależnienia, ale przede wszystkim na zmianę postawy wobec siebie i otoczenia oraz naukę umiejętności potrzebnych w wypełnianiu zadań związanych z codziennym życiem oraz ról społecznych. Programy dodatkowe to arteterapia oraz grupy tematyczne: trening komunikacji interpersonalnej, rozwój osobisty, trening zapobiegania nawrotom, duchowość. Ponadto realizowane są programy edukacyjno-szkoleniowe: kowalstwo artystyczne, stolarstwo z elementami renowacji mebli, renowacja pomieszczeń, uprawa roślin energetycznych oraz hodowla trzody chlewnej. Dostępna jest także oferta postrehabilitacyjna, obejmująca możliwość czasowego zamieszkania w hostelu i korzystania z zajęć aktywnego poszukiwania pracy, autoprezentacji i doskonalenia zawodowego. W Centrum realizowany jest indywidualny program wychodzenia z bezdomności, który obejmuje takie metody wsparcia jak udzielenie schronienia, zapewnienie wyżywienia (ośrodki stacjonarne oferują pełne wyżywienie, noclegownie oferują jeden ciepły posiłek dziennie), zaopatrzenie w odzież,

psychoterapię indywidualną i grupową. Mieszkańcy mogą korzystać z szeregu zajęć edukacyjnych, jak kursy zawodowe, zaradność informatyczna, udzielanie korepetycji dla osób kontynuujących naukę w szkołach poza terenem ośrodka. Mieszkańcy domu mogą także korzystać z pomocy pracownika socjalnego, radcy prawnego, pomocy medycznej (lekarska w zakresie zdrowia psychicznego i somatycznego oraz pielęgnarska). W ramach indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności podpisywane są z podopiecznymi kontrakty, w których ustala się m.in. czas pobytu oraz program terapeutyczny. Każda osoba ma możliwość wyboru różnych aktywności, szkoleń, zadań prowadzonych w oparciu o główne programy realizowane w ośrodku wspólnie z UM Poznań lub Urzędem Wojewódzkim Miasta Poznania. Są to m.in.: tworzenie systemowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania uzależnieniu od alkoholu w grupie osób bezdomnych (prowadzone działania to konsultacje indywidualne z terapeutą uzależnień), zajęcia grup edukacyjno-terapeutycznych, wsparcie psychologiczne czy praca pedagogiczna. Prowadzona jest postrehabilitacja dla osób, które ukończyły stacjonarną lub ambulatoryjną terapię uzależnień. Nadrzędny cel realizacji zadania to tworzenie warunków do pomyślnego startu życiowego i postaw rozwoju osobistego poprzez: wzmocnienie i utrwalenie pozytywnych zmian uzyskanych w trakcie terapii; umożliwienie integracji społeczno-zawodowej osobom, które ukończyły terapię; zwiększenie zakresu umiejętności społecznych osób, które ukończyły terapię; kształtowanie umiejętności organizowania czasu wolnego. Centrum współpracuje z okolicznymi Ośrodkami Pomocy Społecznej oraz Ośrodkami Pomocy Rodzinie, a także z innymi placówkami dla osób bezdomnych. Dzięki ścisłej współpracy realizowane są comiesięczne spotkania pracowników służb społecznych w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Poznaniu, podczas których opracowuje się wspólne stanowisko w kwestii rozwiązywania bieżących i przyszłych problemów związanych z problematyką bezdomności, które następnie przekazywane są pracownikom Urzędu Miejskiego w Poznaniu. W.C.P.B. wraz z Poznańskim Zarządem Komunalnych Zasobów Lokalowych realizuje program mieszkań readaptacyjnych dla osób bezdomnych, które są przygotowane do tego, aby wyjść z bezdomności. Podobne zadanie pełni funkcjonujący w ramach Centrum Hostel „Miłowody”.

5. Rekomendacje i wnioski

5.1. Stan prawny

W stosunku do lat ubiegłych obecne przepisy prawa w znacznym stopniu zabezpieczają problemy zdrowotne osób bezdomnych. Brakuje jednak jednolitego systemu wykładni prawa oraz jednolitej praktyki placówek w tym zakresie. Wydaje się słusznym powołanie zespołu, którego celem winno być dostosowanie obecnie obowiązujących przepisów do praktyki życia codziennego.

Najwięcej wątpliwości budzą zapisy prawa odnośnie tożsamości osób bezdomnych, prawa do świadczeń osób nieubezpieczonych (nagłe przypadki), pokrywanie kosztów leczenia pogrzebu, wezwania karetki itp. W sposób jasny i niebudzący wątpliwości winno się również ustalić zasady współpracy pomiędzy wszystkimi organizacjami, których celem jest pomoc i opieka nad osobami bezdomnymi.

Osoby bez potwierdzonej tożsamości, w przypadku których istnieją trudności w jej ustaleniu, często nie mają możliwości uzyskania świadczeń zdrowotnych (brak

refundacji z NFZ). Należy podjąć starania mające na celu ułatwienie udzielania świadczeń osobom bez potwierdzonej tożsamości, w przypadku których istnieją trudności w jej ustaleniu.

Obecnie nie są uregulowane kwestie osób bezdomnych, które po wyjściu ze szpitala winny znaleźć się w zakładach opieki zdrowotnej. Osoby te wypisywane są ze szpitala praktycznie donikąd, a w większości przypadków wymagają stałej specjalistycznej opieki. Rozwiązaniem tej sytuacji mogłoby być zwiększenie liczby miejsc w ZOL i ZPO, ewentualnie stworzenie profilowanych specjalistycznych placówek dla osób bezdomnych starszych i niepełnosprawnych.

Powszechnym zjawiskiem jest borykanie się placówek dla osób bezdomnych z problemami finansowymi – brak płynności finansowej lub środki pozwalające tylko na zapewnienie podstawowych potrzeb nie pozwalają wielu podmiotom na świadczenie kompleksowych usług, uwzględniających wszystkie problemy bezdomności towarzyszące. Zwiększenie środków na działalność organizacji pozarządowych umożliwiłoby podniesienie standardów placówek dla osób bezdomnych i wyspecjalizowanie się ich w pracy z m.in. osobami starszymi i niepełnosprawnymi.

Analiza problemu upoważnia do stwierdzenia, że należałoby zastanowić się nad stworzeniem Strategii Rozwiązywania Problemu Bezdomności, w której byłyby uregulowane wszystkie kwestie związane z bezdomnością, pomocą społeczną, kosztami itp. Strategia taka usystematyzowałaby kwestie dotyczące problemu bezdomności.

5.2. Dostępność świadczeń zdrowotnych (w tym ubezpieczenia, przewóz osób) oraz pochówek

Środowisko praktyków pracujących z osobami bezdomnymi zwraca uwagę na trudności związane z udzielaniem świadczeń medycznych osobom nieubezpieczonym, w tym osobom, z którymi kontakt jest utrudniony (np. nieprzytomne przywiezione do szpitala, w śpiączce). Ustanowienie procedur umożliwiających realizację pomocy medycznej w pełnym zakresie w dniu pojawienia się osoby bezdomnej nieubezpieczonej w placówce służby zdrowia (bez konieczności natychmiastowego przeprowadzania wywiadu środowiskowego itp.) lub ustanowienie wymogów dotyczących zatrudnienia pracowników społecznych w placówkach służby zdrowia, wraz z wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia.

Bezpośrednie kontakty osób pracujących w sferze bezdomności wskazują na duże deficyty środowiska medycznego w zakresie podstawowej wiedzy o problematyce wykluczenia społecznego. Lekarze i inni pracownicy służby zdrowia powinni uczestniczyć w szkoleniach na temat specyfiki pracy z osobami bezdomnymi, co spowodowałoby większą otwartość na pracę z osobami wykluczonymi społecznie i zwiększyło faktyczny zakres dostępności do usług medycznych.

5.3. Doraźna pomoc medyczna

Doraźna pomoc medyczna – minimalny zakres usług jaki powinien być świadczony przez schroniska i domy dla bezdomnych:

- aplikowanie dostępnych bez recepty leków przeciwbólowych, przeciwbiegunkowych, przeciwgorączkowych
- stosowanie w razie potrzeby preparatów przeciwzapalnych
- stosowanie w razie potrzeby preparatów i środków przeciwko wszawicy
- aplikowanie dostępnych bez recept środków przeciwwgrzybiczych

- stosowanie w razie potrzeby materiałów i środków opatrunkowych
- dodatkowo w katalogu usług powinna znaleźć się możliwość zmierzenia podstawowych parametrów życiowych (temperatura, ciśnienie)
- przekazywanie informacji dotyczących promocji zdrowia
- udzielanie porad w kwestii zdrowia, leczenia i ewentualnie skierowanie do dalszych konsultacji z lekarzem

Należy mieć jednocześnie na względzie fakt, że wymogiem koniecznym do wdrożenia wielu z powyższych postulatów jest możliwość (w tym finansowa) zatrudniania wykwalifikowanej kadry odpowiadającej za wszelkie czynności związane z udzielaniem pomocy medycznej (pielęgniarka, ratownik medyczny bądź lekarz).

Mając na uwadze niewielką liczbę lekarzy-wolontariuszy chętnych do pracy w placówkach dla osób bezdomnych (szczególnie ludzi młodych), można rozważyć wykorzystanie w większym zakresie potencjału studentów ostatnich lat studiów o profilu medycznym oraz prowadzenie kampanii zachęcających ich do zaangażowania się w udzielanie nieodpłatnie doraźnej pomocy medycznej (np. prelekcje dla studentów wygłaszane przez pracowników ośrodków, wizyty studentów w placówkach, akcje informacyjne).

5.4. Zdrowie psychiczne i uzależnienia

Zaburzenia i choroby psychiczne są jedną z przyczyn bezdomności. Rekomendujemy praktykę powoływania zespołów interdyscyplinarnych złożonych np. z psychiatry, psychologa, terapeuty i osoby pracującej bezpośrednio z osobami bezdomnymi, które zajęłyby się kwestią zwiększenia dostępności pomocy psychiatrycznej i psychologicznej dla osób zagrożonych bezdomnością i bezdomnych (w tym pozostających na ulicy) oraz skuteczności prowadzonych programów (w tym terapeutycznych).

Zbyt mała liczba placówek specjalistycznych (np. DPS, ZPO) oraz zbyt rygorystyczne procedury przyjmowania pacjentów sprawiają, że osoby bezdomne z zaburzeniami psychicznymi trafiają do placówek pomocy społecznej (schronisk, domów dla bezdomnych itp.), które nie są w stanie sprostać opiece nad tymi osobami. Należałoby zwiększyć liczbę placówek dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym bezdomnych.

Niewystarczająca dostępność dla osób z zaburzeniami psychicznymi do środowiskowych domów samopomocy dziennego pobytu. Rekomendujemy zwiększenie liczby domów samopomocy dziennego pobytu.

Istniejący zapis w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej z dnia 30 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 31.08.2009 Nr 140, poz. 1147) uniemożliwia przyjęcie osoby uzależnionej, z chorobą psychiczną lub nowotworową do ZOL.

Do zakładu opiekuńczego nie przyjmuje się świadczeniobiorcy, który w ocenie skala oparta na skali Barthel otrzymał 40 punktów lub mniej, jeżeli podstawowym wskazaniem do objęcia go opieką jest zaawansowana choroba nowotworowa, choroba psychiczna lub uzależnienie.

Należy rozważyć zmianę rozporządzenie w sposób zwiększający zakres dostępności do świadczeń ZOL dla tej kategorii osób. Rzeczywistość pokazuje nam, że to ograniczenie dostępności do opieki długoterminowej sprawia, że osoby te trafiają do placówek dla osób bezdomnych, które nie są przygotowane do pełnienia takiej opieki.

Biorąc pod uwagę, że uzależnienie od substancji psychoaktywnych jest jedną z opisywanych przyczyn bezdomności, konieczna jest profilaktyka uzależnień, która stanowić będzie również profilaktykę wchodzenia w bezdomność. Tworzenie obszernych programów profilaktycznych skierowanych do różnych grup, opisujących uzależnienie we wszelkich aspektach tej choroby z podkreśleniem różnorodnych konsekwencji takich jak np. wejście w bezdomność.

Skuteczna prewencja z zakresu uzależnień powinna odbywać się również na ulicy, a nie tylko placówkach dla osób bezdomnych. W tym kontekście potrzebne jest zwiększenie bazy streetworkingu, co powinno mieć przełożenie na zmniejszanie skali bezdomności pozainstytucjonalnej.

W wypadku leczenia uzależnień wśród osób bezdomnych niezbędna jest kompleksowa opieka, zarówno psychologiczna, medyczna, jak i prawna. W związku z tym konieczne jest tworzenie interdyscyplinarnych zespołów we wszystkich placówkach zajmujących się pomocom osobom bezdomnym uzależnionym.

Jedną z przyczyn bezdomności są zaburzenia psychiczne, które stanowią przeszkodę w powrocie do pełnego współuczestnictwa w życiu społecznym. Rozważyć należy mechanizmy zatrudniania w wybranych placówkach dla osób bezdomnych specjalistów z zakresu psychiatrii, psychologii i terapii (w tym uzależnień). Stworzyłyby to lepsze możliwości oddziaływań mających na celu poprawę stanu zdrowia psychicznego osób bezdomnych, w tym także podniesienie skuteczności oddziaływań terapeutycznych (uzależnienie, współuzależnienie).

Koncentrowanie się jedynie na leczeniu uzależnień jest niewystarczające, konieczna jest praca nad deficytami wynikającymi z bezdomności. Praca ta powinna być prowadzona równolegle z terapią uzależnień. Dlatego niezbędne jest dostosowanie czasu trwania programów tak, aby umożliwiały one wprowadzanie zmian w obu aspektach. Podstawowe programy krótkoterminowej terapii uzależnienia od alkoholu, którymi często obejmowane są osoby bezdomne, to czas niewystarczający do pracy nad wychodzeniem z bezdomności. Konieczne są programy średnio- lub długoterminowe, z możliwością kontynuacji w warunkach ambulatoryjnych, które umożliwiają kompleksową pracę. Wskazane jest także tworzenie niejednorodnych grup terapeutycznych (składających się nie tylko z osób bezdomnych), aby możliwa była wzajemna wymiana doświadczeń, nauka wzorców zachowań poprzez modelowanie, jak również unikanie wzajemnego negatywnego wpływu grupy jednorodnej.

Kompleksowe i dobrze zaplanowane leczenie może być bardzo skuteczne. Konieczna jest ścisła współpraca pomiędzy różnego rodzaju placówkami, np. poradniami kierującymi na leczenie stacjonarne, ośrodkami terapii uzależnień, ośrodkami zdrowia, pomocą społeczną, członkami wspólnoty AA/NA, osobami zajmującymi się redukcją szkód itp. Pozwoli to na odpowiednie pokierowanie pacjenta od początku do końca procesu, np. od skierowania go przez streetworkerów, aby zgłosił się do noclegowni, gdzie zostanie pokierowany do poradni, która w wyniku fachowej diagnozy skieruje go do najlepiej wyprofilowanego ośrodka, w którym interdyscyplinarny zespół umożliwi mu równoległą pracę nad wychodzeniem z uzależnienia i bezdomności.

W Polsce praktycznie nie prowadzi się profilaktyki zdrowotnej w środowisku osób bezdomnych przebywających poza placówkami. Należałoby się zastanowić nad wdrożeniem tego typu działań, również poprzez pracę streetworkerów, których warto wesprzeć pomocą służb medycznych.

Mając na uwadze, że funkcjonujące w placówkach służby zdrowia oddziały detoksykacyjne przyjmują wyłącznie pacjentów mających 0‰ stężenia alkoholu w krwi, należy tworzyć specjalne oddziały przerywania ciągów alkoholowych (np. przy izbach wytrzeźwień) dla osób nietrzeźwych. Da to możliwość bezpiecznego – pod kontrolą medyczną i terapeutyczną – uzyskania stanu trzeźwości i przekazania pacjenta do właściwej placówki służby zdrowia.

5.5. Starość i niepełnosprawność

Od wielu lat zauważalny jest deficyt placówek długoterminowej opieki medycznej – ZOL i ZPO. Koniecznym jest podjęcie działań zmierzających do zwiększenia ilości tych placówek i ich dostępności. Określenie standardów funkcjonowania domów pomocy społecznej znacząco zwiększyło jakość świadczonych w nich usług. Koniecznym się więc wydaje podjęcie analogicznych działań w odniesieniu do pomocy osobom bezdomnym, w tym osobom bezdomnym starszym, niepełnosprawnym, z zaburzeniami psychicznymi.

Bardzo ważna jest dobra współpraca służby zdrowia z instytucjami pomocy społecznej w ten sposób, aby zapewnić lepszy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej osobom bezdomnym, starym, niepełnosprawnym. Instytucje powinny nawzajem znać zakres usług świadczonych osobom potrzebującym. W celu poprawy kooperacji międzyinstytucjonalnej można organizować specjalne szkolenia, spotkania umożliwiające wymianę doświadczeń. Jak to już nadmieniono w rozdziale 5.2, można organizować szkolenia personelu medycznego (lekarzy pielęgniarek), ale i pracowników socjalnych przybliżające problematykę bezdomności, starości i niesprawności u tej grupy osób (zdarza się, że osoby bezdomne są dyskryminowane przez pracowników służby zdrowia, a ich znikoma wiedza i doświadczenie na temat bezdomności często utrudniają dostęp osobie chorej bezdomnej do usług opieki zdrowotnej).

Jak wskazują badania, populacja osób bezdomnych się starzeje – w schroniskach, noclegowniach coraz większą grupę stanowią osoby stare, niepełnosprawne, chore. Jednocześnie wiele z tych osób ze względu na stan zdrowia kwalifikuje się do udzielenia pomocy w formie przyznania miejsca w DPS, ZOL, ZPO. Problemowe są także sytuacje osób bezdomnych przebywających w ZPO lub ZOL, a których stan zdrowia poprawił się na tyle, że nie mieszczą się w skali Barthela i są wypisywani donikąd, na ulicę. Koniecznym jest zwiększenie placówek długoterminowej opieki lekarskiej, ponadto rozważyć należałoby możliwość wprowadzenia dodatkowych kryteriów udzielania tych świadczeń, odnoszących się do wsparcia w środowisku, zapewniającego konieczne continuum opieki. W celu zwiększenia zasobów środowiska w zakresie opieki zasadnym się również wydaje rekomendowanie tworzenia lub przekształcania już istniejących placówek dla osób bezdomnych na placówki wyspecjalizowane w udzielaniu świadczeń opiekuńczych, skierowanych dla osób bezdomnych starszych i niepełnosprawnych.

Samopomoc osób bezdomnych (np. opieka nad osobami starszymi/niepełnosprawnymi) jest jedną ze skutecznych metod integracji. Należy rekomendować upowszechnianie samopomocy jako formy integracji społecznej.

Mając na uwadze niewielką ilość specjalistów chętnych do współpracy z placówkami pomocy doraźnej, należałoby wykorzystać potencjał studentów uczelni wyższych i promować wolontariat. Wykorzystanie wiedzy i umiejętności medycznych, socjologicznych, psychologicznych i innych w zakresie pomocy osobom bezdomnym jest niezwykle korzystne z punktu widzenia braków kadrowych w placówkach.

Dodatkową barierą, jaką napotyka osoba bezdomna, która powinna być umieszczona w zakładzie opiekuńczo-leczniczym jest wymóg posiadania ubezpieczenia i dochodu. Takie zaostrenie przepisów sprawia, że osoby wymagające leczenia w ZOL-ach nie są tam przyjmowane. Natomiast wiele domów dla bezdomnych nie jest w stanie sprostać opiece nad tymi osobami.

Materiał merytoryczny opracowali:

Katarzyna Bielerzewska, Maria Chojnacka, Alicja Kocylowska, Małgorzata Kruk, Agnieszka Sawicka, Marcin J. Sochocki, Marta Stefaniak Łubianka

Ponadto w pracy grupy udział wzięli:

Mariola Dziadul, Jarosław Jastrzębski, Renata Zembowicz, Iwona Lesińska, Katarzyna Piotrowicz, Marzena Warszewska

Bibliografia:

- Adamczyk L., 2007. *Psychologiczna charakterystyka osób bezdomnych na przykładzie mieszkańców Schroniska im. św. Brata Alberta dla Bezdomnych Mężczyzn w Szczodrem*. www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Raporty/adamczyk_psychologia_szczodre.pdf, dostęp: 06.05.2010.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005. *Sytuacja osób bezdomnych w Warszawie – opinie osób bezdomnych i pracowników socjalnych*. Warszawa.
- Dębski M., 2003. *Socjodemograficzny portret zbiorowości osób bezdomnych Województwa Pomorskiego. Raport z badań*. P. Olech, E. Szczypior, G. Sochacka, J. Makosa, red. „Pomost – pismo samopomocy. 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., 2008. *Kondycja zdrowotna osób bezdomnych*. W: M. Dębski, S. Retowski, red. *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. 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.
- 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., 2001/2002. *Przyczyny wchodzenia w bezdomność i pozostawania bezdomnym*. W: A. Duracz-Walczak, red. *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*. Warszawa. Gdańsk.
- Duracz-Walczak A., 2002. *Bezdomni*. Warszawa.
- Dz.U. z 5.04.2000 Nr 23 poz. 295, Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.
- Dz.U. z 11.02.2004 Nr 20 poz. 192, Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 lutego 2004 r. w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób w stanie nietrzeźwości oraz organizacji izb wytrzeźwień i placówek utworzonych lub wskazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego.
- Dz.U. z 12.09.2002 Nr 147 poz. 1231, Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
- Dz.U. z 14.10.1991 Nr 91 poz. 408, Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej.
- Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
- Dz.U. z 19.09.2005 Nr 179 poz. 1485, Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.
- Dz.U. z 20.10.1994 Nr 111 poz. 535, Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.
- Dz.U. z 27.09.2004 Nr 210 poz. 2135, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
- Dz.U. z 29.07.2008 Nr 136 poz. 857, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 lipca 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry.
- Dz.U. z 31.08.2009 Nr 140, poz. 1147. Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej z dnia 30 sierpnia 2009 r.
- Dz.U. z 31.12.1998 Nr 166 poz. 1265, Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu i trybu kierowania osób do zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz szczegółowych zasad ustalania odpłatności za pobyt w tych zakładach.
- Heszen I., 2005. *Zmienność wymiarów zdrowia na przestrzeni życia człowieka*. W: D. Kubacka-Jasiecka, T. M. Ostrowski. *Psychologiczny wymiar zdrowia, kryzysu i choroby*. Kraków.
- Jażdżikowski M., 2000. *Syndrom Bezdomności*. „Świat Problemów” 6.
- Jażdżikowski M., 2003. *W sprawie warunków terapii bezdomnych alkoholików*. „Świat problemów” 1.
- Kamiński B., 1984. *Doraźna pomoc lekarska*. Warszawa.
- Majewicz S., 2001. *Bezdomność trudniejsza niż alkoholizm*. „Terapia Uzależnienia i Współuzależnienia” 5.

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2010. *Wykaz placówek zapewniających wsparcie osobom bezdomnym*. www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1114, dostęp: 20.02.2010.
- Nikodemski S., 1999. *Demograficzny portret pacjenta cz. I. „Terapia Uzależnienia i Współzależnienia”* 4.
- Nowakowska A., 2008. *Problem uzależnienia od alkoholu wśród osób bezdomnych*. W: M. Dębski, S. Retowski. red. *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. Gdańsk.
- Olech P., Ługowski K., 2006. *Problematyka zdrowia ludzi bezdomnych – perspektywa specjalistów pomocy społecznej i służby zdrowia*. E. Bełdowska, E. Szczy-pior, K. Stec, M. Dębski, Ł. Browarczyk. P. Olech, K. Ługowski, red. „Pomost – pismo samopomocy. Kompendium bezdomność a zdrowie”. Gdańsk.
- Oliwa-Ciesielska M., 2006. *Piętno nieprzypisania. Studium o wyizolowaniu społecznym bezdomnych*. Poznań.
- Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, 2008. *Metody leczenia uzależnienia od alkoholu*. www.parpa.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=291&Itemid=199, dostęp: 18.06.2010.
- Przewoźnik M., 2009. *Bezdomność w województwie podkarpackim*. Przemysł.
- Przymerński A., 2001. *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań.
- Śledzianowski J., 1995. *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta a bezdomność*. Wrocław.
- Śledzianowski J., 1997. *Przyczyny bezdomności spowodowane dysfunkcjonalnością rodziny*. W: T. Kamiński, W. Łazewski, H. Skorowski, „Roczniki Naukowe Caritas. Bezdomność” Kielce.
- Słowik S., red., 2005. *Informator o placówkach pomagających osobom bezdomnym/dane adresowe placówek oraz zasady udzielania pomocy/*. Kielce.
- Śledzianowski J., 2006. *Zdrowie bezdomnych*. Kielce.
- Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, 2008. *Działalność Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta, sprawozdanie roczne*. Wrocław.
- Tyszka N., 2010. *Świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych*. Warszawa. www.nfz.gov.pl/new/index.php?katnr=8&dzialnr=2&artnr=4025&b=1, dostęp: 31.03.2010.
- Wachowicz M. 2008. *Raport z badań nad przyczynami bezdomności*. W: M. Duda, *Bezdomność. Trudny problem społeczny*. Kielce.
- Włodawiec B., 2004. *Raport. 1 rocznica powstania Oddziału Terapii Uzależnień Izby Chorych i Pogotowia Monar*. 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 łąku”. Gdańsk.
- Zieliński A., 2005. *Nadużywanie alkoholu a bezdomność*. „Alkoholizm i Narkomania” t. 18, r. 1-2.

Raport grupy eksperckiej ds. Zatrudnienia i edukacji

Wstęp

W *Opis projektu – 1.18* (b.d., b.d.) zwrócono uwagę na fakt, że polityka społeczna w Polsce funkcjonuje bez rzetelnej diagnozy ilościowej i jakościowej zjawiska bezdomności w skali całego kraju. Brak w niej również mechanizmów zapewniających w jakiegokolwiek formie udział osób bezdomnych w tworzeniu zrębów polityki społecznej. Stąd też wynika konieczność wprowadzenia do systemu polityki społecznej modeli profesjonalnego diagnozowania i „mierzenia” bezdomności. Dane te są niezbędne do stworzenia spójnego systemu polityki społecznej ukierunkowanej na rozwiązywanie i łagodzenie skutków problemu bezdomności.

W systemie wsparcia osób bezdomnych na pierwszy plan wysuwa się problematyka zatrudnienia. Posiadanie godziwej pracy pozwala na samodzielność finansową, a tym samym niezależność materialną z jednej strony, z drugiej zaś pozwala funkcjonować w grupie i w społeczeństwie. Podejmowanie przez osoby marginalizowane społecznie aktywności mającej na celu uzyskanie zatrudnienia, pozwala im już w trakcie procesu inkluzy na wdrażanie się do pełnienia zawodowych ról społecznych. Z kwestią zatrudnienia wiążą się nierozzerwalnie kwestie ekonomiki pracy i efektywności osób, które przez dłuższy czas pozostawały poza rynkiem pracy lub nigdy w nim naprawdę nie funkcjonowały. Oznacza to potrzebę dokonania analizy istniejących form pracy oraz instrumentów aktywizacyjnych opartych na świadczeniu pracy. Na szczególną uwagę zasługują przedsiębiorstwa gospodarki społecznej i spółdzielcze formy aktywności. W prawidłowym funkcjonowaniu przedsiębiorstw ekonomii społecznej (także: gospodarki społecznej, PES) odgrywają dwa podmioty: samorząd i społeczność lokalna. Istniejące rozwiązania prawne nie są jednak wykorzystywane przez te jednostki i społeczności. Potrzeba jest kampanii społecznych, które pozwoliłyby zrozumieć problem bezdomności i w pewien sposób oswoić się z osobami bezdomnymi po to, żeby móc im pomagać poprzez akceptację i stworzenie warunków do akceptowanej społecznie aktywności. W opinii ekspertów równoległe z potrzebą edukowania społeczeństwa należy rozwijać kwalifikacje zawodowe i kompetencje osobiste wśród osób bezdomnych w procesie reintegracji. Potrzeba edukacji zawodowej rozwijającej i aktualizującej kompetencje zawodowe niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania na otwartym rynku pracy (kompetencje zawodowe) jest niejako oczywista, w odróżnieniu od potrzeby edukacji ustawicznej i rozwijania kompetencji ogólnych. Istnieje więc potrzeba wskazania wpływu i zakresu oddziaływania zazębiających się obszarów aktywności zawodowej oraz edukacji własnej w jednostkowym odniesieniu do osoby bezdomnej. Ta potrzeba zostaje zaspokojona poprzez opracowania dokonane w trakcie prac grupy eksperckiej ds. Zatrudnienia i edukacji w ramach niniejszego projektu. Grupa objęła swoim obszarem zainteresowań m.in. następujące zagadnienia: aktywizację zawodową, ekonomię społeczną, Centra Integracji Społecznej, otwarty rynek pracy, przedsiębiorczość, wytyczne

do organizowania edukacji formalnej i nieformalnej dla osób bezdomnych, poradnictwa, działań edukacyjnych; zalecenia do organizowania i stosowania przez samorząd gminny programów rynku pracy: prace społecznie użyteczne, roboty publiczne, zatrudnienie socjalne, wykorzystywanie sieci centrów i klubów integracji społecznej.

Analizę systemu wsparcia należy jednak rozpocząć od scharakteryzowania osób i grupy społecznej, do której kierowane są działania. Można w tym celu wykorzystać wskaźnik zatrudnienia i wskaźnik bezrobocia stanowiące miary obecności danej grupy na rynku pracy. Dane na temat zatrudnienia osób bezdomnych, zebrane podczas badania w Trójmieście w 2009 r. pokazują, że tylko 17% z nich wykonywało jakąkolwiek pracę (w tym legalną – 13%), w porównaniu z 52,8% osób w całej populacji¹. W związku z brakiem ogólnopolskich badań szacuje się, że w Polsce jest 30-80 tys. bezdomnych. Polskie organizacje pozarządowe – świadczące około 80% usług w sferze pomocy bezdomnym – szacują, że 70-90% ludzi bezdomnych pozostaje bez pracy, co skazuje tę grupę na całkowite wykluczenie społeczne (Gosk I., 2006).

Warto w tym miejscu przytoczyć wyniki z badań własnych grupy ds. Zatrudnienia i edukacji², realizowanych *ad hoc* w ramach niniejszego projektu na grupie 300 mieszkańców schronisk, z których wyłania się nieco inny obraz: 24% mieszkańców schronisk, w których realizowano badanie, posiadało pracę. Wbrew utartym przekonaniom, osoby bezdomne w większości (67,3%) pracują dla jakiejś firmy, a nie osoby prywatnej. Ponad 40% pracujących (43,4%) ma podpisaną umowę na czas określony, 8,1% na czas nieokreślony, a prawie połowa (48,5%) pracuje na czarno. Tak duża liczba pracujących osób bezdomnych bez zalegalizowanego stosunku pracy może być spowodowana m.in.: 1) ogólnymi czynnikami, które zniechęcają pracodawców do legalizacji zatrudnienia niskokwalifikowanych pracowników (wysokie koszty pracy); 2) niechęcią bezdomnych do legalizacji zatrudnienia ze względu na niespłacone długi i odsetki od nich, gdyż po legalizacji większość zarobków jest zajmowana przez komornika; 3) świadomymi praktykami pracodawców, gdy wiedzą, że mają do czynienia z osobami bezdomnymi, z którymi nie chcą się wiązać na stałe, bo nie wierzą, że mogą dobrze pracować.

Pojęcie nielegalnego zatrudnienia obejmuje przede wszystkim pracę o charakterze podporządkowaną wykonywaną w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę i pod jego kierownictwem, ale bez podpisania umowy, bez wymaganej dokumentacji, bez odprowadzania składek i podatków. Poza tak rozumianym zatrudnieniem nielegalnym można wyróżnić inne formy aktywności ekonomicznej osób bezdomnych będące odpowiednikiem samozatrudnienia, które również nie jest zalegalizowane. Przykładem

1. Dla porównania: w 2006 r. było to odpowiednio: 18,6% wykonywało jakąkolwiek pracę (w tym legalną – 7,7%) w porównaniu z 52,8% osób w całej populacji. Bezdomni zarejestrowani w PUP stanowili 38,1%, przy wskaźniku dla populacji Polski ogółem wynoszącym 16% (Nestorowicz-Wyborska J., 2008, s. 738-740).
2. Celem badania było określenie wykształcenia i doświadczenia zawodowego oraz form zatrudnienia i dochodów osób bezdomnych mających miejsce noclegowe w schroniskach. Analizując zebrane dane należy pamiętać, że badanie nie było oparte na reprezentatywnej próbie osób bezdomnych, nie przeprowadzono również losowania osób do badania. Zgodnie z przyjętymi założeniami, kwestionariusz zrealizowano ze wszystkimi osobami bezdomnymi przebywającymi w schroniskach. Oznacza to, że uzyskane dane nie są reprezentatywne dla bezdomnych w Polsce. W sumie przeprowadzono badanie w 6 schroniskach dla osób bezdomnych. Badanie zrealizowano w okresie od 17 do 23 maja 2010 r. Udało się zebrać odpowiedzi 326 osób, z czego 21,2% stanowiły kobiety, 78,8% mężczyźni.

jest zbieractwo i transport różnego rodzaju odpadów (np. makulatura, puszki, złom), które nabywane są przez punkty skupu surowców wtórnych w ramach gospodarki odpadami, albo sprzedaż znalezionych na śmietnikach rzeczy w handlu ulicznym (Każmierczak J. 2006).

Kolejne formy zdobywania środków na życie przez osoby bezdomne należące do różnych grup problemowych to żebractwo (w różnych postaciach), prostytutka, drobne kradzieże. Znaczenie tych mniej lub bardziej niezgodnych z prawem i obyczajami aktywności dla celów polityki reintegracyjnej jest słabo rozpoznane. Być może należałoby skorzystać tutaj z doświadczeń z takimi rozwiązaniami, jak mikrokredyt czy mikroubezpieczenia.

Niedocenianą i niewykorzystaną metodą aktywizacji osób bezdomnych jest praca na rzecz ośrodka, w którym aktualnie przebywają. Z zebranych danych wynika, że ponad 68% badanych wykonuje tego rodzaju pracę.

Oceniając potencjał grupy osób bezdomnych w obszarze edukacji należy spojrzeć na strukturę tej populacji. Jak wynika z badań zrealizowanych przez PFWB w 2009 r. wśród osób z tej grupy (Dębski M., 2010):

- 37% posiada wykształcenie podstawowe, 41% zawodowe, 15% średnie, 2% wyższe
- 55,3% jest w wieku powyżej 51 lat; 8,1% – do 30 lat
- 85% uważa, że oferowana pomoc nie pomaga wychodzić z bezdomności
- 17% nie korzysta z żadnej pomocy
- 70% posiada kwalifikacje zawodowe
- 17% posiada pracę (1/4 z nich na umowę)
- 56% deklaruje gotowość podjęcia pracy (młodszy i spoza placówek)
- 52% nie podejmuje żadnych czynności w kierunku wyjścia z bezdomności
- 43% nie ma poczucia bycia bezdomnym

Ponadto w badaniu stwierdzono, że „2/3 osób bezdomnych posiada kwalifikacje zawodowe jednakże jedynie 17% respondentów w roku 2009 posiadało pracę zarobkową”. Jeżeli kwalifikacje zawodowe bezdomnych odpowiadały na zapotrzebowanie lokalnego rynku pracy, to powodem braku zatrudnienia nie wydaje się być ani ich brak, ani niedostosowanie do popytu pracodawców. Może to oznaczać, że programy edukacyjno-szkoleniowe mające na celu nabywanie nowych lub aktualizowanie starych kwalifikacji będą mało użyteczne dla aktywizacji zawodowej bezdomnych.

Powyższe dane stanowią pewien obraz „bezdomnej rzeczywistości” ukazujący nastroje w grupie osób bezdomnych i potwierdzający teoretyczne założenia co do złożoności problemów osób bezdomnych. Jeżeli rodzaj lub jakość kwalifikacji zawodowych jest jednak problemem, to edukacja zawodowa dedykowana tej grupie – zarówno kierowana do samych osób bezdomnych, jak i osób z ich otoczenia – jest fundamentalną kwestią. Ogólniej i szeroko rzecz traktując oddziaływania edukacyjne kierowane do osób bezdomnych, do grup zagrożonych bezdomnością, do tych, którzy mogą być pracodawcami tych osób i mogą im pomóc oraz do społeczeństwa jako całości może mieć duże znaczenie zarówno w profilaktyce, jak i w realizacji działań reintegracyjnych.

Co do edukacji – statystycznie rzecz ujmując istnieje wiele podmiotów zaangażowanych w problematykę społeczną (w tym problematykę bezdomności), które statutowo lub też z racji nieformalnego zaangażowania realizują zadania związane z edukacją – 1 września 2009 r. w rejestrze REGON zarejestrowanych było: 64 500 stowarzyszeń

i 10 100 fundacji. Rok wcześniej ok. 13% z nich jako główne pole swoich działań wskazywało „edukację i wychowanie” (Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., b.d.). Organizacje pozarządowe często prowadzą działalność obejmującą kilka obszarów aktywności. Wśród organizacji edukacyjnych 29,9% zajmuje się „kształceniem ustawicznym, edukacją dorosłych, szkoleniami uzupełniającymi i kursami”, zaś 33,3% prowadzi działalność wychowawczą i formacyjną dzieci i młodzieży (Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., b.d.). Ich oferta edukacyjna wspierająca proces reintegracji lub znacząco dostosowana do potrzeb osób wychodzących z poważnych problemów społecznych i osobistych, jest już jednak znacznie mniejsza. Brakuje precyzyjnych danych co do liczby organizacji świadczących wsparcie w zakresie wychodzenia z bezdomności czy edukacji kierowanej do osób bezdomnych i osób z ich otoczenia – z badań sektora NGO prowadzonych przez Klon/Jawor wynika, że działania związane ogólnie z „pomocą osobom bezdomnym (w tym prowadzenie schronisk)” realizuje co dziesiąta organizacja zajmująca się pomocą społeczną lub usługami socjalnymi, co stanowi 2% całego sektora (Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., b.d.).

Działania edukacyjne realizowane są także podczas działań projektowych, ale z natury rzeczy mają charakter incydentalny. Jako przykład można podać tu projekty 12 Odważnych czy Agenda Bezdomności realizowane przez Gdańskie Koło Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta, projekt MONARU Druga Szansa realizowany w Wyszkowie, Rożnowicach i Marianówku, dofinansowany w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL we współpracy z Urzędem Dzielnicy czy Powrót – Warszawski Program Reintegracji Społecznej dofinansowany ze środków UE zrealizowane przez Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI, a także działania podejmowane w ramach wspólnot prowadzonych przez Fundację Pomocy Wzajemnej „BARKA”. Przykład Stowarzyszenia OTWARTE DRZWI kierującego swą ofertą głównie do młodych osób bezdomnych pokazuje, że prowadzenie działań edukacyjnych ma niezwykle istotne znaczenie w procesie reintegracji społecznej. Również w ramach realizowanych w ostatnim czasie projektów systemowych POKL jednostki samorządu tworzą i wdrażają nowe oferty działań reintegracyjnych obejmujących oddziaływanie edukacyjne. Powiatowe Urzędy Pracy wraz z uzyskaniem dostępu do środków unijnych coraz częściej dopasowują ofertę szkoleniową do indywidualnych potrzeb konkretnych grup bezrobotnych klientów, w tym także osób bezdomnych.

Oferta edukacyjna instytucji rynku pracy, samorządu i organizacji pozarządowych skierowana do osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy ma jednak charakter doraźny, incydentalny. Nawet najlepsze rozwiązania nie są upowszechniane i implementowane na szerszą skalę. Ta incydentalność działań edukacyjnych, odnoszących się do profilaktyki problemów społecznych, zestawiona z drastycznym obrazem konsekwencji tych problemów, każe sformułować jednoznaczny postulat: należy uspołnić działania edukacyjne i ująć je w jednolity, trwały system.

1. Cele raportu

Cel głównym Raportu jest podsumowanie analizy rozwiązań odnoszących się do kwestii zatrudniania i edukacji w procesie wychodzenia z bezdomności, zestawienie dostępnych rozwiązań i praktyk w tym zakresie oraz wypracowanie rekomendacji w tym zakresie.

Cele szczegółowe:

- synteza diagnostyki w obszarze zatrudnienia i edukacji osób bezdomnych
- prezentacja katalogu dostępnych usług w obu obszarach (zatrudnienia i edukacji)
- identyfikacja deficytów i wskazanie dobrych praktyk w procesach aktywizacji zawodowej oraz kształcenia w odniesieniu do osób bezdomnych
- zaprezentowanie dotychczas funkcjonujących standardów usług zatrudnieniowych i odniesienie ich do sytuacji osób bezdomnych na rynku pracy w wymiarach prewencji, interwencji i reintegracji
- wypracowanie podstaw merytorycznych/uzasadnienia do przyszłej formy optymalnego modelu wychodzenia z bezdomności
- wartością dodaną publikacji raportu będzie zwiększenie skuteczności oddziaływania edukacyjnego na grupy profesjonalistów, osoby bezdomne oraz ogół społeczeństwa w zakresie problematyki zatrudnienia i edukacji w odniesieniu do grup znajdujących się na marginesie rynku pracy lub poza nim

2. Ramy systemowe i prawne oraz instrumenty i narzędzia edukacyjno-zatrudnieniowe

Obszary pracy i zatrudnienia oraz edukacji to ogromne obszary gospodarczo-społeczne, które są regulowane bardzo dużą liczbą aktów prawnych na różnych poziomach – od dorobku prawnego UE przez Konstytucję do aktów rangi ustawowej, którym towarzyszą liczne rozporządzenia.

Poza twardym prawem są jeszcze liczne dokumenty publiczne o charakterze strategii i programów (funkcjonują też pod innymi nazwami, np. biała czy zielona księga), które mogą, ale nie muszą, mieć wyraźnego umocowania prawnego np. dokument *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (Bochniarz P, et. al, 2009) obecnego rządu nie jest prawnie wymagany. Dokumenty te odgrywają dużą rolę w diagnozowaniu problemów systemowych, wyznaczeniu kierunków zasadniczych reform ustawodawstwa oraz w rozdysponowaniu środków publicznych (np. programy rządowe umocowane w ustawie o finansach publicznych).

Złożoność systemu prawnych regulacji i dokumentów strategicznych w obszarze pracy i zatrudnienia została pokazana poniżej.

I. Prawo pracy, Kodeks pracy

Kodeks pracy:

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 5.07.1974 Nr 24 poz. 141)

Wynagrodzenie:

Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 30.10.2002 Nr 200 poz. 1679)

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz.U. z 1.06.1996 Nr 62 poz. 289)

Pracodawca a pracownik:

Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 22.05.2003 Nr 90 poz. 844)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1996 r. w sprawie trybu udzielania urlopu bezpłatnego i zwolnień od pracy pracownikom pełniącym z wyboru funkcje w związkach zawodowych oraz zakresu uprawnień przysługujących pracownikom w czasie urlopu bezpłatnego i zwolnień od pracy (Dz.U. z 27.06.1996 Nr 71 poz. 336)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1981 r. w sprawie szczególnych przywilejów dla pracowników górnictwa – Karta górnika (Dz.U. z 30.01.1982 Nr 2 poz. 13)

Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. z 7.08.2009 Nr 125 poz. 1035)

Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. z 5.09.2006 Nr 158 poz. 1121)

Formy zatrudnienia:

Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. z 22.09.2003 Nr 166 poz. 1608)

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143)

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 31.01.2008 Nr 17 poz. 106)

II. **Bezrobocie, aktywizacja zawodowa, instytucje rynku pracy**

Promocja zatrudnienia, instytucje rynku pracy:

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001)

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie dostosowania organizacji i obszaru działania wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy do organizacji administracji publicznej (Dz.U. z 31.12.1998 Nr 166 poz. 1247)

Dialog społeczny:

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 18.09.2001 Nr 100 poz. 1080)

III. **Integracja społeczno-zawodowa, zatrudnienie socjalne, zatrudnienie osób niepełnosprawnych, spółdzielnie socjalne**

Pomoc społeczna:

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593)

Zatrudnienie socjalne, spółdzielnie socjalne:

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 5.06.2006 Nr 94 poz. 651)

Zatrudnienie osób niepełnosprawnych i chorujących psychicznie:

Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 20.10.1994 Nr 111 poz. 535)

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 9.10.1997 Nr 123 poz. 776)
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej (Dz.U. z 27.12.2007 Nr 242 poz. 1776)
- IV. Działalność pożytku publicznego, zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym, wolontariat**
Wolontariat, pożytek publiczny:
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 29.05.2003 Nr 96 poz. 873)
Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 25.02.2010 Nr 28 poz. 146)
- V. Inne akty prawne (podatki, ochrona danych osobowych, przeciwdziałanie „praniu brudnych pieniędzy”)**
Podatki:
Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 10.09.1991 Nr 80 poz. 350)
Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. z 15.02.1993 Nr 11 poz. 50)
Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz.U. z 10.03.1992 Nr 21 poz. 86)
Ochrona danych osobowych:
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 29.10.1997 Nr 133 poz. 883)
Przeciwdziałanie praniu pieniędzy:
Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 25.03.2010 Nr 46 poz. 276)
- VI. Dokumenty strategiczne**
Strategie europejskie:
KOMUNIKAT KOMISJI. EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (Komisja Europejska, 2010). Dokument przedstawiony 3 marca 2010 r. przez Komisję Europejską zastępuje dotychczas obowiązującą Strategię Lizbońską.
Strategia rozwoju Polski:
Polska 2030. Wyzwania rozwojowe (Bochniarz P, et. al, 2009). Raport przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów pod kierownictwem ministra Michała Boniego, opublikowany 17 czerwca 2009 r. Wskazuje 10 kluczowych obszarów rozwoju społeczno-gospodarczego dla Polski.
Dokumenty związane z zatrudnieniem:
Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007-2013 (Ministerstwo Gospodarki i Pracy., 2005). dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 6 września 2005 r. Jest składową *Projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013* (b.d., 2005). *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, 2009). Dokument stanowi

podstawę realizacji zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

Dokumenty związane z funduszami unijnymi:

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007) dokument przyjęty przez Radę Ministrów 1 sierpnia 2006 r., określa priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności.

Programy operacyjne finansowane z funduszy europejskich, realizowanych w ramach *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007), w tym: Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

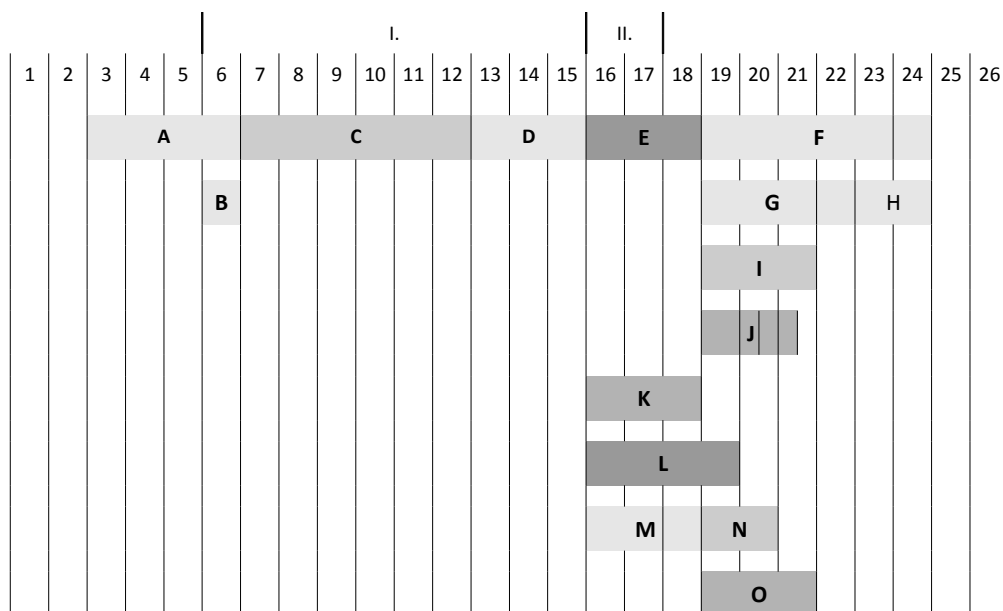
Ukazanie w całości złożonego systemu prawnego w obszarze edukacji wydaje się bezcelowe. Ograniczono się więc jedynie do wyliczenia podstawowych ustaw w tabeli i prezentacji wynikającej z nich organizacji systemu szkolnego.

Tabela nr 1. Podstawy prawne polskiego systemu oświatowego

Ustawy regulujące edukację na poziomie podstawowym i średnim	Ustawy regulujące edukację na poziomie wyższym
<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 25.10.1991 Nr 95 poz. 425) • Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz.U. z 12.02.1999 Nr 12 poz. 96) • Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 1.02.1982 Nr 3 poz. 19) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 30.08.2005 Nr 164 poz. 1365) • Ustaw z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. z 16.04.2003 Nr 65 poz. 595) • Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz.U. z 21.08.1998 Nr 108 poz. 685)

Źródło: *Organizacja systemu edukacji w Polsce 2009/2010* (Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, kultury i Sektora Audiowizualnego, b.d.).

Rysunek nr 1. Schemat organizacji systemu szkolnego w Polsce (2008/2009)



A	Przedszkole	I.	Obowiązek nauki w pełnym wymiarze
B	Oddziały przedszkolne	II.	Obowiązek nauki w niepełnym wymiarze
C	Szkoła podstawowa		
D	Gimnazjum		
E	Liceum ogólnokształcące		
F	Jednolite studia magisterskie		
G	Studia I stopnia		
H	Studia II stopnia		
I	KN / NKJO / KPSS		
J	Szkoły policealne		
K	Liceum profilowane		
L	Technikum		
M	Zasadnicza szkoła zawodowa		
N	Uzupełniające liceum ogólnokształcące		
O	Technikum uzupełniające		

Źródło: Eurydice, 2009.

W fazie diagnozy przeprowadzono gruntowną analizę aktów prawa krajowego, które mają praktyczne zastosowanie w Polsce. W obowiązującym ustawodawstwie poszukiwano takich zapisów, które regulują kwestie edukacji i zatrudnienia odniesione do profilaktyki bezdomności oraz interwencji i reintegracji kierowanej do osób bezdomnych. Przyjęto jednocześnie następujące dwa kryteria oceny określonego w ustawach wsparcia:

- indywidualizacja wsparcia i realizowanej pracy na rzecz osób bezdomnych w obszarze zatrudnienia i edukacji
- źródła finansowania przedsięwzięć społecznych w różnych aktach prawnych

2.1. Indywidualizacja wsparcia i realizowanej pracy na rzecz osób bezdomnych w obszarze zatrudnienia i edukacji

Z tej perspektywy należy zwrócić uwagę przede wszystkim na niektóre możliwości w tym zakresie przewidziane odpowiednio w Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143), Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593), Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001) oraz Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie (Dz.U. z 12.01.2005 Nr 6 poz. 45), a w szczególności w podziale na narzędzia i instrumenty edukacyjno-zatrudnieniowe.

2.1.1. Instrumenty edukacyjno-zatrudnieniowe

2.1.1.1. Zatrudnienie socjalne

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym przez zatrudnienie socjalne należy rozumieć zapewnienie możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej oraz zatrudnienia wspieranego osobom podlegającym wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie będącym w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdujących się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym, a w szczególności:

- bezdomnym realizującym indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej
- uzależnionym od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego
- uzależnionym od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej
- chorym psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego
- długotrwale bezrobotnym w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
- zwalnianym z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej
- uchodźcom realizującym indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej
- niepełnosprawnym, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych

2.1.1.2. Zatrudnienie wspierane

Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym oznacza ono udzielanie wsparcia o charakterze doradczym i finansowym osobie, o której mowa w pkt 1, w utrzymaniu aktywności zawodowej umożliwiającej podjęcie zatrudnienia albo prac społecznie użytecznych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz założenie czy przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub podjęcie działalności gospodarczej. Zatrudnienie wspierane może być realizowane w formie:

- prac społecznie użytecznych na zasadach określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
- skierowania do pracy
- rzecznictwa, poradnictwa zawodowego, psychologicznego i społecznego dla osób realizujących prace społecznie użyteczne w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, podejmujących zatrudnienie, działalność gospodarczą, zakładających lub przystępujących do spółdzielni socjalnej

Zatrudnienie wspierane realizowane jest w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego lub kontraktu socjalnego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej.

2.1.1.3. Prace społecznie użyteczne

Zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy to prace wykonywane przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku na skutek skierowania przez starostę, organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej. Do prac społecznie użytecznych na terenie gminy mogą być kierowani bezrobotni bez prawa do zasiłku, korzystający ze świadczeń pomocy społecznej oraz osoby, które na skutek skierowania PUP uczestniczą w kontrakcie socjalnym lub indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego i w związku z tym utraciły status osoby bezrobotnej, indywidualnym programie usamodzielnienia oraz lokalnym programie pomocy społecznej. Prace społecznie użyteczne mogą odbywać się w wymiarze do 10 godzin tygodniowo jedynie w miejscu zamieszkania lub pobytu osoby bezrobotnej.

2.1.2. Narzędzia edukacyjno-zatrudnieniowe

2.1.2.1. Kontrakt socjalny

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oznacza pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc. Określa uprawnienia i zobowiązania stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 2b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i rynku pracy podpisanie kontraktu socjalnego pozbawia statusu bezrobotnego od następnego dnia po dniu jego podpisania.

2.1.2.2. Indywidualny Program Zatrudnienia Socjalnego

Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym po podpisaniu w uzgodnieniu z właściwym dla miejsca zamieszkania lub pobytu kierownikiem ośrodka pomocy społecznej stanowi podstawę przyjęcia osoby skierowanej do uczestnictwa w zajęciach w Centrum Integracji Społecznej. 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 z ubezpieczenia zdrowotnego oraz z innych świadczeń. Realizacja programu zaczyna się od okresu próbnego, który trwa miesiąc. W tym czasie uczestnik otrzymuje świadczenie integracyjne w wysokości 50% zasiłku dla bezrobotnych. Po

okresie próbnym kierownik ośrodka pomocy społecznej, na wniosek kierownika Centrum, może kwalifikować uczestnika do uczestnictwa w zajęciach Centrum, które może trwać do 11 miesięcy. Okres ten może być przedłużony o kolejne 6 miesięcy. Na wniosek uczestnika kierownik Centrum przyznaje świadczenie integracyjne w wysokości 80% zasiłku dla bezrobotnych, które jest wypłacane z dołu w okresach miesięcznych. Świadczenie to ulega zmniejszeniu o 1/20 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności uczestnika na zajęciach integracyjnych w Centrum, trwającej nie dłużej niż 3 dni w miesiącu. Natomiast w razie nieusprawiedliwionej nieobecności trwającej dłużej niż 3 dni w miesiącu świadczenie integracyjne za dany miesiąc nie przysługuje. Zakończenie realizacji programu następuje w dniu, w którym uczestnik objęty programem podjął zatrudnienie na zasadach przewidzianych w przepisach prawa pracy lub podjął działalność gospodarczą albo w dniu, w którym upłynął okres uczestnictwa w zajęciach Centrum lub Klubu.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 2b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i rynku pracy rozpoczęcie realizacji Indywidualnego Programu Zatrudnienia Socjalnego pozbawia statusu bezrobotnego od następnego dnia po dniu rozpoczęcia jego realizacji.

2.1.2.3. Indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności

Zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej programem takim objęta może zostać osoba bezdomna. Polega on 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. Jednakże 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. Jeżeli osoba bezdomna przebywa w schronisku lub domu dla bezdomnych, realizatorem indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności jest schronisko lub dom dla bezdomnych. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności powinien uwzględniać sytuację osoby bezdomnej oraz zapewniać szczególne wspieranie 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.

2.1.2.4. Lokalne Programy Pomocy Społecznej

Zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej programy takie opracowuje i kieruje do wdrożenia rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby w zakresie

pomocy społecznej. Na podstawie tego przepisu realizowane są Programy Aktywności Lokalnej w ramach projektów systemowych dla ośrodków pomocy społecznej oraz powiatowych centrów pomocy rodzinie w ramach POKL.

2.1.2.5. Indywidualny Program Usamodzielnienia

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie, przygotowuje osoba usamodzielniana wraz z opiekunem usamodzielnienia przy współpracy właściwego do przyznania pomocy powiatowego centrum pomocy rodzinie co najmniej na miesiąc przed osiągnięciem pełnoletniości, biorąc pod uwagę następujący sposób i formy:

- współdziałania i wspierania osoby usamodzielnianej w kontaktach z rodziną i środowiskiem
- uzyskania wykształcenia zgodnego z możliwościami i aspiracjami osoby usamodzielnianej
- uzyskania kwalifikacji zawodowych
- pomocy w ustaleniu uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego
- osiedlenia się osoby usamodzielnianej w powiecie innym niż miejsce zamieszkania przed umieszczeniem w placówce lub rodzinie zastępczej
- pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w szczególności przez:
 - g) umożliwienie zamieszkania w mieszkaniu chronionym przez czas określony
 - h) całkowite lub częściowe pokrycie wydatków związanych z wynajmem pokoju
 - i) ułatwienie uzyskania mieszkania socjalnego z zasobów gminy
 - j) umożliwienie osobie usamodzielnianej uczącej się w gimnazjum, szkole ponadgimnazjalnej lub ponadpodstawowej zamieszkania w bursie lub internacie do czasu ukończenia nauki
 - k) całkowite lub częściowe pokrycie osobie usamodzielnianej studiującej w szkole wyższej wydatków związanych z zakwaterowaniem
- podjęcia zatrudnienia
- pomocy w uzyskaniu przysługujących świadczeń

Przygotowując indywidualny program usamodzielnienia, osoba usamodzielniana uwzględnia w nim plan podejmowanych działań wynikających z programu oraz terminy ich realizacji. Indywidualny program usamodzielnienia staje się podstawą przyznania świadczeń na usamodzielnienie z datą podpisania go przez osobę usamodzielnianą, opiekuna usamodzielnienia oraz kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Starosta, do którego osoba usamodzielniana złożyła indywidualny program usamodzielnienia, informuje starostę właściwego ze względu na planowane miejsce osiedlenia się osoby usamodzielnianej o zamiarze osiedlenia się tej osoby w miejscowości wskazanej w tym programie oraz przesyła mu kopię indywidualnego programu usamodzielnienia i informacje o opiekunem usamodzielnienia. Starostowie tych powiatów ściśle współpracują ze sobą w dalszym procesie usamodzielnienia tej osoby.

Zmiany w indywidualnym programie usamodzielnienia może dokonać osoba usamodzielniana wspólnie z opiekunem usamodzielnienia w przypadku zmiany sytuacji życiowej tej osoby. Zmiany programu wymagają zatwierdzenia przez kierownika

powiatowego centrum pomocy rodzinie. Po zakończeniu realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia osoba usamodzielniana wraz z opiekunem usamodzielnienia i kierownikiem powiatowego centrum pomocy rodzinie właściwego do udzielenia pomocy dokonują oceny końcowej procesu usamodzielnienia. Do zadań opiekuna usamodzielnienia należy:

- zaznajomienie się z dokumentacją i drogą życiową osoby usamodzielnianej
- opracowanie wspólnie z osobą usamodzielnianą indywidualnego programu usamodzielnienia
- ocena realizacji indywidualnego programu usamodzielnienia oraz jego modyfikowanie
- współpraca z rodziną osoby usamodzielnianej oraz ze środowiskiem lokalnym, zwłaszcza ze szkołą oraz gminą
- opiniowanie wniosku o pomoc pieniężną na usamodzielnienie i pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki

2.1.2.6. Indywidualny Plan Działania

Zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Indywidualny Plan Działania oznacza plan działań obejmujący podstawowe usługi rynku pracy wspierane instrumentami rynku pracy w celu zatrudnienia bezrobotnego lub poszukującego pracy. To osobisty program poszukiwania pracy przygotowany przy współpracy osoby bezrobotnej i poszukującej pracy z pośrednikiem pracy, doradcą zawodowym lub innym pracownikiem urzędu pracy. Indywidualny Plan Działania polega na ustaleniu z pozostającym bez pracy szeregu działań dostosowanych do jego sytuacji osobistej i lokalnego rynku pracy. Efektem podjętych działań jest zatrudnienie osoby, podjęcie przez nią działalności gospodarczej lub innej pracy zarobkowej. Indywidualny Plan Działania zawiera w szczególności działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach świadczonej pomocy, planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego lub poszukującego pracy w celu poszukiwania pracy, terminy realizacji ustalonych działań, formę, liczbę i terminy kontaktów ze specjalistami z urzędu pracy, termin i warunki zakończenia realizacji. Niepodjęcie lub przerwanie uczestnictwa w Indywidualnym Planie Działania jest podstawą do pozbawienia osoby zarejestrowanej statusu bezrobotnego. Przygotowanie Indywidualnego Planu Działania dla bezrobotnego jest obowiązkowe w przypadku nieprzerwanego pozostawania bezrobotnego w rejestrze bezrobotnych przez okres co najmniej 180 dni od dnia rejestracji i musi zostać zakończone nie później niż przed upływem 210 dni od dnia rejestracji.

2.2. Źródła finansowania przedsiębiorstw społecznych w różnych aktach prawnych

Ze względu na znaczenie, jakie się przypisuje obecnie podmiotom ekonomii społecznej w reintegracji osób bezdomnych i innych wykluczonych, postanowiono ująć to zagadnienie jak najbardziej praktycznie, czyli z perspektywy źródeł finansowania tego rodzaju przedsięwzięć.

2.2.1. Źródła finansowania działalności Centrum Integracji Społecznej

Utworzenie Centrum jest finansowane:

- w przypadku Centrum tworzonych przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych

- w przypadku Centrum tworzonego przez organizację pozarządową z:
 - a) zasobów instytucji tworzącej pochodzących ze zbiorów, darowizn lub innych źródeł
 - b) dotacji na pierwsze wyposażenie pochodzącej z dochodów własnych gminy przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych
 - c) innych dochodów własnych gminy niż określone w lit. b)

Utworzenie Centrum może być finansowane z dotacji na pierwsze wyposażenie pochodzącej z dochodów własnych samorządu województwa przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, na zasadach porozumienia zawartego z instytucją tworzącą.

Działalność Centrum jest finansowana z:

- dotacji pochodzącej z dochodów własnych gminy, w tym przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych
- dochodów uzyskiwanych z działalności prowadzonej w ramach reintegracji zawodowej
- środków z Unii Europejskiej

W przypadku Centrum utworzonego przez organizację pozarządową działalność Centrum może być ponadto finansowana z zasobów instytucji tworzącej pochodzących ze zbiorów, darowizn lub innych źródeł.

2.2.2. Źródła finansowania działalności Klubów Integracji Społecznej

Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym utworzenie i działalność klubów integracji społecznej może być finansowana w szczególności ze środków z Unii Europejskiej oraz z dotacji pochodzących z dochodów własnych gminy.

2.2.3. Zasady finansowania spółdzielni socjalnych

Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych działalność spółdzielni socjalnej może zostać wsparta poprzez:

- dotacje ze środków Funduszu Pracy na założenie spółdzielni
- refundację składek na ubezpieczenie społeczne przez okres do 36 miesięcy (w tym przez 24 miesiące w pełnej wysokości, lecz podstawa wynagrodzenia nie może być wyższa niż najniższe wynagrodzenie)
- brak opłat związanych z Krajowym Rejestrem Sądowym (zarówno w trakcie rejestracji, jak i przy zmianach rejestru)
- ulgi w podatku dochodowym przy przeznaczeniu nadwyżki bilansowej na reintegrację zawodową lub społeczną

Ponadto spółdzielnia może otrzymać ze środków budżetu państwa lub środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- dotacje
- pożyczki
- poręczenia pożyczek, kredytów lub zabezpieczenia zwrotu otrzymanej refundacji lub środków na podjęcie działalności gospodarczej, założenie lub przystąpienie do

spółdzielni socjalnej osobom zatrudnionym w spółdzielni socjalnej, które następnie założyły lub przystąpiły do innej spółdzielni socjalnej, podjęły działalność gospodarczą lub zatrudnienie u innego pracodawcy

- usługi lub doradztwo w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym
- zrefundowanie kosztów lustracji

Powyższe wsparcie udzielane jest w drodze uchwały przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego lub w ramach programu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego określonego w przepisach o pomocy społecznej, na cele związane z rozwojem spółdzielni socjalnych. Wsparcie to nie stanowi pomocy publicznej, z tym że kwota wsparcia nie może przekroczyć kwoty stanowiącej równowartość kosztów działania spółdzielni socjalnej, pomniejszonej o przychód uzyskany z działalności gospodarczej. Może być ono współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

2.2.4. Zasady finansowania zakładów aktywności zawodowej

Zgodnie z Ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 9.10.1997 Nr 123 poz. 776) koszty:

- I. utworzenia zakładów aktywności zawodowej są współfinansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (65% tych kosztów), organizatora i innych źródeł; zakłady te nie mogą prowadzić działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali lub handlu tymi wyrobami
- II. działania zakładów aktywności zawodowej są współfinansowane ze środków Funduszu (90% tych kosztów) oraz ze środków samorządu województwa w wysokości co najmniej 10%, z tym że procentowy udział samorządu województwa w kosztach może być zmniejszany, pod warunkiem znalezienia innych źródeł finansowania działania zakładu aktywności zawodowej

Dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych kosztów utworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej dokonuje samorząd województwa na warunkach i w wysokości określonych umową.

Szczegółowy sposób, tryb i warunki tworzenia, finansowania i działania zakładów aktywności zawodowej określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej.

2.2.5. Zasady finansowania działalności gospodarczej prowadzonej przez organizacje, spółek non profit

Zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, jeżeli fundacja ma zamiar prowadzić działalność gospodarczą, to fundator przekazując majątek deklaruje, jaka kwota majątku założycielskiego jest przeznaczona na działalność gospodarczą, nie może to być jednak mniej niż 1 000 zł. Natomiast w przypadku stowarzyszeń przepisy ustawy dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach nie przewidują konieczności posiadania specjalnego funduszu przeznaczonego na działalność gospodarczą.

2.3. Podsumowanie

Polskie ustawodawstwo stworzyło możliwości do realizacji zadań z zakresu zwalczania skutków problemów społecznych, w tym bezdomności, poprzez wsparcie dla tworzenia i funkcjonowania podmiotów społecznych: organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw gospodarki społecznej. Tymczasem analiza aktów prawnych w kontekście źródeł finansowania ukazuje niepokojące kwestie. W ustawodawstwie wskazano bowiem kilka różnych, potencjalnych i alternatywnych źródeł finansowania, a to sprawia, że rozmywa się odpowiedzialność finansowa za realizację wskazanych w określonym akcie prawnym działań. Po drugie zaś, w wielu aktach pojawia się określenie „działalność może być finansowana”. Należy docenić stworzenie tej możliwości, co usuwa bariery o charakterze prawnym. Nie jest to jednak równoznaczne z nałożeniem obowiązku powiązanego ze źródłem finansowania, a wyłącznie jest stworzeniem możliwości sfinansowania określonych działań. Do zrealizowania możliwości potrzeba jednak inicjatywy, dobrej woli, a często też wytrwałości i dodatkowych środków finansowych. W konsekwencji – część działań społecznych nie jest realizowana właśnie z braku środków.

Ponadto, rozpowszechnienie wiedzy o działaniach finansowanych ze środków unijnych, a w tym kontekście: Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który może stanowić źródło finansowania działań społecznych, sprawia wrażenie sprawnie działającego mechanizmu finansowania różnego rodzaju aktywności pomocowych. Tymczasem, jak zapisano w Rozporządzeniu (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, EFS został powołany po to, by „wzmocnić spójność gospodarczą i społeczną poprzez poprawę możliwości zatrudnienia”. Wyraźnie to widać w przełożeniu na krajowe programy wdrażające. Obecnie jest to Program Operacyjny Kapitał Ludzki, który uwzględnia cele z zakresu aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych i biernych zawodowo w wieku produkcyjnym. Większość działań realizowanych w ramach POKL to szkolenia, które mają wyposażyć osoby w kwalifikacje zawodowe lub zwiększyć posiadane kompetencje zawodowe i przyczynić się do umocnienia jej pozycji na rynku pracy. To z kolei jest działaniem adekwatnym, ale wyłącznie do wąskiej grupy spośród populacji osób bezdomnych (Dębski M., 2010)³.

Należy wyraźnie stwierdzić, że brak jest jednak spójnego systemu finansowania zapewniającego trwałość tworzonych podmiotów społecznych z jednej strony, a z drugiej – spójnego, wykorzystującego dostępne w prawie możliwości, systemu wsparcia kierowanego indywidualnie do osób potrzebujących pomocy.

3. Katalog usług i instytucji

Katalog usług przedstawia formy usług z obszaru edukacji i zatrudnienia dostępne w ramach pomocy świadczonej osobom bezdomnym, funkcjonujące na terenie kraju. Przeanalizowane zostały wszelkie funkcjonujące na rynku i znane ekspertom działania i instytucje w zakresie zatrudniania osób bezdomnych oraz edukacji związanej zarówno z osobami bezdomnymi jak i bezdomnością w ogóle. Ekspertcy analizowali rynek usług opierając się na wiedzy i doświadczeniach własnych oraz organizacji macierzystych, a podstawowym kryterium była powszechna dostępność oraz zasięg

3. Więcej informacji o POKL znajduje się w treści niniejszego raportu.

oddziaływania określonego rodzaju wsparcia. Dlatego też w pierwszej kolejności zostały wskazane te formy usług i te instytucje, które są powszechnie dostępne i funkcjonują na obszarze całego kraju. Mniej miejsca poświęcono przedsięwzięciom incydentalnym (takim jak programy asystenckie realizowane dotychczas w sposób grantowy). Odrębnej analizie poddano obszar edukacji kierowanej do społeczeństwa, gdzie większość dotychczas realizowanych działań – szczególnie w zakresie profilaktyki – ma charakter incydentalny. W katalogu usług znajdują się zarówno instytucje świadczące usługi (np. Urząd Pracy) jak i działania składające się na usługi (np. aktywizacja). W katalogu usług uwzględniono także programy pomocowe.

Działania aktywizacyjne można odnosić do samych osób bezdomnych – będą wówczas miały na celu zatrzymanie tych osób przed wypadaniem z rynku pracy i głębszą marginalizacją. Można także odnieść je do osób zagrożonych bezdomnością, co może nastąpić w wyniku utraty pracy i zubożenia – tu działania nakierowane są na utrzymanie lub wzmocnienie dotychczasowej pozycji zawodowej i społecznej. Szeroko pojęta profilaktyka w obszarze zatrudnienia obejmuje bowiem swym zasięgiem wszelkie działania mające na celu zapobieganie popadaniu w bezrobocie osób bezdomnych bądź zagrożonych bezdomnością i niedopuszczanie do poszerzania się bezrobocia wśród tej specyficznej grupy. W takim ujęciu zasięg oddziaływania tejże profilaktyki obejmuje nowe grupy odbiorców. Obok ludzi bezdomnych czy zagrożonych bezdomnością dotyczy także pracodawców, urzędników, przedsiębiorców, pracowników pomocy społecznej i szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego.

Ofertę usług aktywizujących można ująć w katalog zaleźny od celu podejmowanych działań dedykowanych osobom bezdomnym. Mówiąc o aktywizacji tej grupy społecznej na ogół ma się na myśli wzmocnienie pozycji na rynku pracy oraz włączanie w życie społeczne poprzez przywracanie na rynek pracy. Tymczasem – jak wynika z badań populacji osób bezdomnych i charakterystyki tej grupy społecznej⁴ – około połowa z nich to osoby niezdolne do podjęcia pełnej aktywności zawodowej na otwartym rynku pracy. Podobny odsetek stanowią mężczyźni w wieku powyżej 50 lat, posiadający wykształcenie zawodowe i podstawowe kwalifikacje, którzy ze względu na stan zdrowia oraz inne dysfunkcje (na ogół uzależnienia) nie są w stanie podjąć i utrzymać zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Oznacza to, że dla około połowy osób bezdomnych właściwe są zajęcia mające na celu zapobieżenie dalszej degradacji oraz ewentualnie wdrożenie w rynek pracy chronionej. Do tego rodzaju aktywności można zaliczyć np. pracę na rzecz ośrodka. Dostępność usług z zakresu edukacji w odniesieniu do osób bezdomnych zróżnicowana jest w znaczny sposób w wymiarze geograficznym. Są miejsca w Polsce, w których realizowany jest szeroki wachlarz tego typu usług (często o charakterze innowacyjnym) i są również takie miejsca, w których pomimo zapotrzebowania na edukację takich usług nie ma. Fakt zróżnicowania geograficznego wpływa w dużej mierze ze zjawiska koncentracji bezdomności w dużych ośrodkach miejskich/aglomeracjach. To tam właśnie problematyki związane z bezdomnością są ilościowo i jakościowo na tyle nasilone, że zaistniała naturalna presja na wypracowanie różnorodnych rozwiązań łagodzących skutki bezdomności – w tym sposobów edukowania na drodze profilaktyki, interwencji i reintegracji. Pewnym wyjątkiem metodycznym, który okazał się niezależny od nurtów edukowania pojawiającego się w wielkich

4. Na przykład badania PFWB oraz badania własne grupy eksperckiej ds. Zatrudnienia i edukacji przytaczane już we wstępie niniejszego raportu.

miastach Polski, są działania wspólnot. Lokują się one w większości w środowiskach wiejskich, na terenach niegdyś wykorzystywanych do państwowej produkcji rolnej. Dość powszechnym założeniem ofert wspólnotowych jest pomoc wzajemna członków wspólnoty. Wspólnoty na ogół są oparte o system wartości i wiary, w warunkach polskich – o wartości chrześcijańskie.

Poniżej najpierw zostaną omówione usługi (działania) o charakterze aktywizującym lub wspomagającym aktywizację zawodową i społeczną (np. terapia uzależnień, treningi umiejętności społecznych), a następnie usługi o charakterze edukacyjnym.

3.1. Usługi w obrębie aktywizacji zawodowej i zatrudnienia

3.1.1. Poradnictwo zawodowe

Poradnictwo zawodowe definiowane jest jako proces, w którym „doradca zawodowy i klient pracują wspólnie nad świadomym i samodzielnym podjęciem przez klienta decyzji dotyczącej drogi rozwoju zawodowego oraz nad dostosowaniem się do wymogów rynku pracy”. Polega ono na udzieleniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w wyborze odpowiedniego zawodu bądź zmianie miejsca zatrudnienia, a pracodawcom – w doborze kandydatów na stanowiska wymagające szczególnych predyspozycji psychofizycznych.

Usługi poradnictwa zawodowego i świadczone dla grup osób marginalizowanych społecznie, bądź zagrożonych marginalizacją, napotykają na bariery ze strony samych odbiorców i stanowią zadanie trudne w realizacji. Uczestnicy często myślą poradnictwo zawodowe z terapią lub mają własną opinię na ten temat („co też mi tam będą doradzać, ja wiem swoje”). Usługi, w których występuje indywidualny kontakt z doradcą lub terapeutą, budzą największy opór uczestników projektów, którzy bardzo często odczuwają wstyd przed mówieniem o swoich problemach. Opór ten wzmacniany jest poprzez negatywny stereotyp osoby, która korzysta z pomocy psychologa, połączony ze strachem przed oceną otoczenia, że pewnie „jest z nim coś nie tak”. Dlatego też w działaniach aktywizacji zawodowej dedykowanych osobom marginalizowanym lub zagrożonym marginalizacją usługi poradnictwa i doradztwa realizuje się w często w specyficznych warunkach, dostosowanych do potrzeb osoby objętej wsparciem⁵.

3.1.2. Terapia uzależnień

Realizacja działań doradczych i wspierających jest szczególnie trudna w odniesieniu do osób uzależnionych, a według szacunków organizacji pozarządowych wśród osób bezdomnych większość to osoby uzależnione lub z problemem alkoholowym (Dębski M., Olech P., 2005; Dębski M., Retowski S., 2008). Przymusowa terapia alkoholowa zazwyczaj nie przynosi rezultatu. Nie ma obowiązku leczenia, i nawet jeżeli zabezpieczy się środki na terapię w ośrodku zamkniętym, chory ma prawo w każdej chwili

5. Model Praca w posagu wypracowany został w trakcie realizacji projektu Praca w wychodzenia z bezrobocia rodzinnego na wsi finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach IW EQUAL. W projekcie Praca w posagu przyjęto, że pierwszy kontakt z doradcą zawodowym lub psychologiem odbywał się w miejscu neutralnym (podczas zajęć grupowych, w biurze projektu, czasami w domu beneficjenta) i miał charakter luźnej „bezpiecznej” rozmowy. Dopiero po nim uczestnicy projektu byli skłonni do rozpoczęcia terapii. W małych miejscowościach, dla zapewnienia poczucia bezpieczeństwa, korzystano z terapeutów i doradców zawodowych pracujących i zamieszkujących w innych powiatach (Praca w posagu, b.d.).

ją przerwać. Ograniczona liczba miejsc dla osób realizujących terapię oraz brak koordynacji procesu terapeutycznego z procesem aktywizacji zawodowej obniżają skuteczność prowadzonych działań.

3.1.3. Treningi umiejętności społecznych

W procesie reintegracji prowadzonym wśród osób bezdomnych, w części szkoleniowej, obok wiedzy zawodowej niezbędne jest uwzględnienie tematyki podstawowych umiejętności interpersonalnych i komunikacyjnych. Dostępne zajęcia grupowe dają adekwatny wachlarz możliwości oddziaływania. Uczestnik zajęć grupowych może przyzwyczajać się ponownie do konieczności codziennego, porannego wstawania; za dbania o siebie, uczenia się nowych rzeczy, ćwiczenia pamięci, radzenia sobie ze stresem. Bardzo ważną zaletą zajęć grupowych jest możliwość spojrzenia na siebie oczami innych uczestników, nabrania dystansu i perspektywy do własnych problemów, własnej osoby i swojego życia. Tematyka zajęć musi być specjalnie dopasowana do potrzeb osób wykluczonych zawodowo i społecznie. Zajęcia obejmujące takie zagadnienia jak odbudowywanie poczucia własnej wartości, asertywność, odporność na niepowodzenia, automotywacja, umiejętność kontaktu z pracodawcą, nawiązywanie relacji w procesie poszukiwania pracy etc. powinny być prowadzone przez doświadczonego psychologa (b.d., 2007). Oferta szkoleniowa instytucji rynku pracy w tym zakresie nie jest dostosowana do potrzeb grupy bezdomnych, ponieważ obejmuje wyłącznie obszar aktywności zawodowej. Oznacza to, że pozostałe obszary życia i aktywności człowieka – szczególnie bezdomnego – pozostają w tym procesie niezagospodarowane. Ma to niebagatelne znaczenie w odniesieniu do mieszkańców schronisk, którzy najczęściej korzystają z oferty szkoleniowej urzędów pracy, a wśród których znaczna część to osoby o ograniczonej zdolności do pracy ze względu na uzależnienia, niepełnosprawność, choroby przewlekłe i inne problemy lub niezdolne do pracy. Dlatego podsumowując rolę doradztwa zawodowego indywidualnego i grupowego w działaniach aktywizacji zawodowej skierowanej do osób bezdomnych, należy podkreślić konieczność współpracy ze specjalistami w ramach continuum poradnictwa: terapeuci, lekarze, psychologowie, nauczyciele itp. oraz ważność prowadzenia monitoringu i ewaluacji procesu doradczego (Żyro J., 2007).

3.1.4. Staże, szkolenia i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy

Obok poradnictwa i szkoleń urzędy pracy oferują także staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, które powinny zakończyć się podpisaniem umowy o pracę. Staże skierowane są do osób młodych (do 25 lub 27 lat) i pozwalają na zdobycie praktycznych umiejętności w zakresie wyuczonego zawodu. Pomimo tego że efektywność tej usługi mierzona liczbą podpisanych umów o pracę nie zawsze spełnia oczekiwania urzędów, z punktu widzenia potrzeb osób bezdomnych może być odpowiednim instrumentem aktywizacji pozwalającym w ciągu 12 miesięcy trwania stażu zapoznać się ze środowiskiem pracy, nabyć i utrwalić nawyki przydatne w pracy, a także rozwinąć kwalifikacje zawodowe w wykonywanym zawodzie (Stec M., 2007). Przygotowanie zawodowe adresowane do starszych bezrobotnych ma na celu nabycie nowych kwalifikacji na drodze 6-miesięcznego zatrudnienia i utrzymanie motywacji do pozostania na rynku pracy. Oba instrumenty zawierają także czynnik motywacyjny w postaci wynagrodzenia (stypendium lub stypendium stażowe), które – choć niewysokie – wypłacane

jest regularnie. Dla osób pozostających długi okres bez pracy, a szczególnie dla bezrobotnych bezdomnych mogą stanowić istotny etap wzmacniający przed wejściem na otwarty rynek pracy. Organizacja staży i przygotowania zawodowego wymaga jednak współdziałania instytucji rynku pracy z przedsiębiorcami. Warto przy tym zwrócić uwagę na nierównomierne występowanie tych usług w różnych regionach kraju.

3.1.5. Warsztaty zawodowe

Wśród form treningu i edukacji zawodowej wymieniane są warsztaty zawodowe.

Zajęcia w warsztatach służą nabywaniu umiejętności i kwalifikacji zawodowych, wskrzeszania nawyku pracy oraz nauce pracy grupowej. Warsztaty zawodowe charakteryzują się większym nastawieniem na praktyczną edukację zawodową niż na wykonywanie konkretnej pracy (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008, s.170).

Zaletą warsztatów zawodowych jest umożliwienie (...) wykonywania pracy, przy jednoczesnej nauce konkretnego zawodu. (...) Słabą stroną warsztatów jest to, że produkty i usługi w nich wytwarzane są rzadko wprowadzane na rynek i sprzedawane, co oznacza, że praca w nich jest zazwyczaj aktywnością poza regularnym rynkiem pracy i w rezultacie może nie dawać poszukiwanych na rynku pracy nawyków i umiejętności. Zazwyczaj warsztaty nie są też dostosowane do indywidualnych potrzeb klientów, a klienci warsztatów są skazani do pracy w środowisku, w którym przebywają na co dzień (ludzie bezdomni z bezdomnymi). Minusy tej metody pokazują, iż nie jest to działanie wskazane dla wszystkich osób bezdomnych, jakkolwiek może stanowić ważny i atrakcyjny element oferty dla znacznej grupy osób doświadczających bezdomności (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008, s. 172).

3.1.6. Pośrednictwo pracy

Pośrednictwo pracy, które powinno stanowić główną usługę urzędów pracy uzależnione jest w znacznym stopniu od koniunktury na rynku pracy. Jest ono najslabszym ogniwem tego systemu z powodu pasywnego podejścia do pozyskiwania ofert pracy przez urząd, ale także z powodu małej ilości wartościowych ofert pracy. Wśród pracodawców panuje bowiem przekonanie, że dobrego pracownika znajduje się poprzez inne kanały rekrutacji, a do urzędu zgłaszają oferty pracy nieatrakcyjnej i mało płatnej. Usługi tego rodzaju udzielane są również poza systemem publicznych urzędów pracy przez wyspecjalizowane prywatne agencje pośrednictwa pracy czy organizacje pozarządowe, które w ramach projektów reintegracji zawodowej organizują również pośrednictwo pracy dostosowane do specyficznych potrzeb i możliwości beneficjentów.

3.1.7. Prace interwencyjne i roboty publiczne

Prace interwencyjne i roboty publiczne organizowane przez urząd pracy wraz z samorządem lokalnym również dają szansę na kilkumiesięczne stabilne zatrudnienie i mogą ułatwić wejście/powrót na otwarty rynek pracy. Choć ich efektywność z punktu widzenia aktywizacji grup długotrwale bezrobotnych nie jest oceniana jednoznacznie (Stec M., 2007) z punktu widzenia potrzeb osób bezdomnych mogą stanowić jedną z form zatrudnienia przejściowego, pozwalającą w kontrolowanym środowisku pracy na wyrobienie nawyków pracy i wzmacnianie kwalifikacji zawodowych.

3.1.8. Praca na rzecz placówki

Często spotykany w rzeczywistości polskich placówek jest obowiązek pracy na rzecz placówki (noclegowni, schroniska, hostelu) przez osoby w niej zamieszkujące. Praca taka jeśli jest „realizowana w przemyślany i racjonalny sposób, może być impulsem do podjęcia zatrudnienia. Głównym jej celem jest przełamanie wśród mieszkańców placówek bierności oraz uświadomienie odpowiedzialności za własne miejsce i przestrzeń” (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008, s. 169). Ta forma aktywizacji może być niezwykle istotna ze względu na potrzebę zagospodarowania czasu osób przebywających w placówkach. Może być także ważna z punktu widzenia aktywizacji osób bezdomnych, jednak wymaga ostrożności i starannego zaplanowania. Nadużywanie pracy osób bezdomnych i wykorzystywanie jej do zaspokajania wszelkich możliwych potrzeb placówek bez wynagrodzenia bądź jedynie za dostęp do beneficjów rzeczowych (najczęściej papierosów) to jednak praktyka prowadząca do zmniejszenia etosu pracy, niechęci do jej wykonywania oraz utrudnia dostęp do edukacji bądź innych form aktywności zawodowej.

Praca na rzecz placówki nie powinna być sposobem dyscyplinowania osób bezdomnych, głównym narzędziem aktywizacji czy też jedyną formą aktywności i metodą gospodarowania czasu wolnego, ponieważ może w konsekwencji prowadzić do uzależniania osoby od organizacji pomocowej oraz uzależniania organizacji od osób bezdomnych (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008, s. 170).

3.1.9. Wolontariat

Formą uznawaną przez niektóre środowiska pomocowe za formę aktywizacji i promowaną jako skuteczne rozwiązanie jest wolontariat. Praca wolontarystyczna daje możliwość nabywania umiejętności zawodowych, przy jednoczesnym wspieraniu i pomaganiu innym ludziom. Jednak, mówiąc językiem mniej literackim, wolontariat jest nieodpłatnym świadczeniem pracy. Dlatego nie zawsze sprawdza się w odniesieniu do osób długotrwale bezrobotnych i obciążonych innymi problemami, w tym szczególnie osób bezdomnych. Ani użyteczność takich działań, ani poczucie, że robi się coś dobrego zupełnie bezinteresownie, nie muszą wpływać pozytywnie na ludzi bezdomnych, ponieważ nie zastąpią im prawdziwego, czyli finansowego wynagrodzenia za wykonaną pracę. Świadczenie pracy nieodpłatnej przyczyniać się może do wzmocnienia poczucia niesprawiedliwości (dlaczego inni za taką pracę otrzymują pieniądze, a ja nie) oraz potęguje poczucie bycia wykorzystywanym (przez innych ludzi lub przez system), zmniejsza motywację do zaangażowania w wykonywaną pracę oraz demobilizuje do podejmowania wysiłku. Godnym poparcia jest natomiast wspieranie osób bezdomnych w rozwijaniu ich zainteresowań i realizowaniu wszelkich (zgodnych z normami społecznymi) aktywności, które pozwolą im zdobyć dystans do siebie jako osoby bezdomnej i zafunkcjonować w środowisku innym niż środowisko osób bezdomnych

3.2. Działania edukacyjne w obszarze bezdomności

Na ogół ludzie nie posiadają wiedzy ani o systemie pomocy, ani o dostępnym wsparciu zarówno dla osób bezdomnych, jak i osób dotkniętych innymi problemami. Brak systemowych działań edukacyjnych wskazujących przyczyny bezdomności, nie ma także informacji o tym gdzie i w jaki sposób korzystać z systemu wsparcia. Edukacja osób bezdomnych polega więc na realizacji działań oraz organizacji warunków do

nabywania doświadczenia, które niosą ze sobą efekt formowania świadomości osoby bezdomnej, jej cech charakteru lub zdolności fizycznych i umysłowych, w taki sposób i w takim zakresie, aby mogło dojść do ponownego włączenia osoby do środowiska lokalnego i powrotu do aktywności zawodowej. Według standardów przyjętych przez PFWB są 3 sposoby rozumienia potrzeby edukacji w odniesieniu do osób bezdomnych (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008):

- działania nakierowane na powstrzymanie osoby bezdomnej przed jej dalszą marginalizacją
- działania przywracające osobę bezdomną na poziom drabiny społecznej, z którego uprzednio weszła w bezdomność
- działania prowadzące do rozwoju osoby i jednocześnie do jej pełnego uczestnictwa w społeczności

Ponadto możemy wyróżnić działania edukacyjne prowadzone wobec szerszego grona odbiorców (społeczeństwa) nakierowane na:

- profilaktykę w zakresie zjawiska bezdomności
- kształcenie o zjawisku bezdomności oraz sytuacji i potrzebach osób bezdomnych
- kształcenie specjalistyczne służb społecznych do pracy z osobami bezdomnymi

3.2.1. Zakres działań edukacyjnych

- szkolenia podnoszące poziom kompetencji zawodowych, a tym samym zwiększające szanse na samodzielność finansową i w konsekwencji stanowiące szansę na usamodzielnienie
- szkolenia i warsztaty podnoszące poziom ogólnych kompetencji interpersonalnych, pozwalających na ponowne wdrożenie w system ogólnie obowiązujących norm społecznych i funkcjonowanie w grupie społecznej zgodnie z tym systemem
- szkolenia dedykowane pracownikom służb pomocy działających w obszarze bezdomności, zwiększające poziom kompetencji w zakresie skutecznego wsparcia osoby bezdomnej. Do grupy odbiorców tego rodzaju działań należy także zaliczyć liderów lokalnych społeczności czy animatorów działań społecznych
- edukacja społeczeństwa w zakresie problemów społecznych i ich konsekwencji, gdzie bezdomność jest egzemplifikacją skumulowanych problemów i głębokiej marginalizacji społecznej. Odbiorcami akcji edukacyjnych są wszyscy członkowie społeczeństwa lub określone jego grupy

3.2.2. Działania w ramach istniejącego systemu edukacji

Różne są formy systematyzacji usług edukacyjnych. Wśród najpowszechniejszych i dostępnych klasyfikacji i podziałów systemu można wyróżnić: system edukacji państwowej/publicznej, prywatnej, rynek szkoleń oraz systemy edukacji międzyinstytucjonalnej.

System edukacji odnoszony jest przede wszystkim do dzieci i młodzieży i obejmuje: kształcenie obowiązkowe: roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne („zerówki”), sześciolatnie szkoły podstawowe i trzyletnie gimnazja oraz kształcenie ponadobowiązkowe: szkoły ponadgimnazjalne: dwu- lub trzyletnie zasadnicze szkoły zawodowe, licea (w tym profilowane), technika, III-stopniowe szkolnictwo wyższe. W tym zestawieniu należy uwzględnić placówki typu dom dziecka i ośrodki szkolno-wychowawcze dla dzieci i młodzieży z problemami.

Powyższe podziały nie uwzględniają perspektywy wertykalnej, w ramach której możemy wymienić:

- edukację ogólną (zdobywanie wiedzy i umiejętności ogólnych, kształtowanie postaw)
- edukację zawodową (zdobywanie wiedzy i umiejętności zawodowych, nabywanie kwalifikacji)
- edukację specjalistyczną

Brak jest danych odnoszących efektywność istniejącego systemu edukacji w odniesieniu do potrzeb osób marginalizowanych, a szczególnie osób bezdomnych. O ile dysponujemy dokładnymi danymi dotyczącymi liczby osób kształcących się w szkołach dla dorosłych (w roku szkolnym 2007/2008 było to 263 863 uczniów kształcących się w 3 647 szkołach – GUS), to precyzyjne określenie liczby osób dorosłych kształcących się w systemie pozaszkolnym jest znacznie trudniejsze. Należy jednak zauważyć, że stopień upowszechnienia edukacji ustawicznej osób dorosłych jest w Polsce bardzo niski, jeden z najniższych w Unii Europejskiej. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego (Główny Urząd Statystyczny, 2009a) wynika, że w 2006 roku tylko ok. 5,5% Polaków w wieku 25-64 lat dokształcało się w systemie formalnym, w pozaszkolnym 18,6%, samokształciło się 25,4%. Osoby bezdomne podejmujące w ramach programu wychodzenia z bezdomności na nowo w systemie zaocznym/zjazdowym na poziomie gimnazjum i liceum podkreślają niski poziom wymagań wobec słuchaczy i nieatrakcyjność prowadzonych zajęć.

Wysiłek budowania innowacyjnych usług w obszarze społecznym, w tym również w dziedzinie edukacji, najczęściej podejmują organizacje pozarządowe. Nie dysponujemy w tej tematyce statystyką ukazującą proporcje zaangażowania poszczególnych sektorów, niemniej jednak powyższy wniosek oparty o analizę najdonioślejszych inicjatyw projektowych ostatnich paru lat wskazuje na trzeci sektor, natomiast partnerów w działaniach edukacji reintegracyjnej po stronie instytucji publicznych należy upatrywać w instytucjach rynku pracy i instytucjach pomocy społecznej. Celem działań realizowanych w ramach ogólnokrajowego systemu edukacji ustawicznej (publicznego i prywatnego), obejmującego system oświaty, system kształcenia wyższego oraz kształcenie osób dorosłych w formach szkolnych i pozaszkolnych jest przede wszystkim przeciwdziałanie potencjalnemu zagrożeniu bezdomnością wśród uczniów/studentów/słuchaczy. Edukacja obejmuje także działania podejmowane doraźnie. Osobom dotkniętym płytką bezdomnością często wystarczy szkolenie zawodowe, doradztwo i pośrednictwo pracy, aby odnalazły się na otwartym rynku pracy, co może wystarczyć do usamodzielnienia się i reintegracji. W pozostałych przypadkach obok szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe potrzebne jest wsparcie obejmujące trening umiejętności życiowych, budowanie motywacji oraz terapię.

Wsparcie w obszarze edukacji osób bezdomnych – podobnie jak w działaniach pro-zatrudnieniowych – realizowane jest przy wykorzystaniu powszechnie dostępnych instrumentów aktywizacyjnych, natomiast, jak pokazują dobre praktyki, powinno być zindywidualizowane. Oznacza to, że zakres i intensywność tych działań powinny być dostosowane do indywidualnych możliwości osób, do których są kierowane. Wiedza z obszaru umiejętności życiowych przekazywana jest w procesie niesformalizowanym, na ogół podczas spotkań indywidualnych. Część placówek dla osób bezdomnych realizuje moduły edukacyjne w zakresie szkoleń zawodowych na własnym terenie (wykładowcy przyjeżdżają do ośrodka i realizują szkolenia dla zgromadzonych osób).

Aby rezultaty reintegracji osób bezdomnych były trwale stosowane formy kształcenia, powinny dostarczać certyfikatów, świadectw i dyplomów, które stanowią powszechnie uznawaną formę potwierdzania nabytych kwalifikacji czy wykształcenia. Z tego punktu widzenia jednym z poważniejszych problemów obecnego systemu edukacyjnego jest brak powszechnych rozwiązań w zakresie certyfikacji umiejętności zawodowych i kwalifikacji nabytych nieformalnie. Z drugiej strony to, co często stanowi istotę edukowania ku włączeniu do życia społecznego, nie poddaje się certyfikacji i formalizacji. Możliwa praca w placówkach pobytu osób bezdomnych nad przewartościowaniem egzystencji tych osób, codzienne zmaganie się z utrzymaniem odpowiedniego poziomu motywacji do zmiany, utrwalanie pozytywnych nawyków czy wsparcie w zrozumieniu otaczającej rzeczywistości, najczęściej ma charakter nieformalny, nieujęty w ścieżki edukacyjne czy programy kształcenia.

Z punktu widzenia profilaktyki zjawiska bezdomności istotne są także te działania systemu edukacyjnego, które w założeniu mają zapobiegać ryzyku marginalizacji. Niewątpliwie należy do nich upowszechnienie wczesnej edukacji, którego jednym z celów jest dążenie do wyrównywania szans edukacyjnych dzieci ze środowisk (rodzin) w gorszym położeniu społecznym. W sytuacji polskiej rolę tę częściowo spełnia obowiązkowa „zerówka” dla sześciolatków, gdzie współczynnik skolaryzacji netto wyniósł w roku szkolnym 2008/2009 – 94,5% (Główny Urząd Statystyczny, 2009b). Niestety, znacznie gorzej przedstawia się poziom upowszechnienia edukacji przedszkolnej dzieci w wieku 3-5 lat, który wyniósł w roku 2008/2009 w skali kraju jedynie 52,7% (Główny Urząd Statystyczny, 2009b). Alarmujące są duże różnice pomiędzy miastem a wsią. Do przedszkola na wsi uczęszczało zaledwie 17,1% trzylatków, 26,8% czterolatek i 41,8% pięcioletków (Główny Urząd Statystyczny, 2009b). Do działań profilaktycznych w obszarze edukacji należy zaliczyć w szczególności pojawiające się incydentalnie kampanie społeczne czy okazjonalne projekty obejmujące zakres tematyczny problemów społecznych. Szczególnie ważną kwestią w odniesieniu do edukowania jest kształcenie pracowników służb pomocy oraz wsparcie szkoleniowe kierowane do animatorów społeczności lokalnych. Obecnie brak jest systemowego wsparcia dydaktycznego dla nauczycieli/trenerów osób bezdomnych. Edukatorzy wykorzystują doświadczenia własne i innych praktyków, nie ma niestety ogólnodostępnych podręczników/zbiorów dobrych praktyk w zakresie dydaktyki osób bezdomnych. Należy także podkreślić, że nie ma obecnie powszechnego i obowiązkowego systemu ewaluacji działań edukacyjnych prowadzonych na rzecz osób bezdomnych.

3.2.3 Metody i formy działań edukacyjnych

Oddziaływania edukacyjne w stosunku do osób bezdomnych mogą być prowadzone według trzech odrębnych podejść: „drabinki”, „palety” i „głębokiej wody”:

- Kontinuum koniecznych stopni edukacji („drabinka”): podejście to zakłada, że najskuteczniejsze jest edukowanie osób bezdomnych poprzez stopniowanie zakresu wiedzy i poziomu jego trudności oraz umiejętności, które powinny osiąść. Począwszy od podstawowego zakresu dotyczącego np. zasad utrzymania higieny osobistej, poprzez średni szczebel wiedzy i umiejętności związany z podstawowymi zasadami współżycia społecznego, następnie trening interpersonalny, a kończąc na wsparciu w uczestnictwie w otwartym systemie edukacji formalnej (w szkołach, uczelniach). Ważnym warunkiem stawianym w tym podejściu jest konieczność

przejścia przez osobę wszystkich szczebli w ustalonej drabince kontinuum. Ominięcie któregoś ze szczebli może spowodować obniżenie trwałości rezultatów całości oddziaływania edukacyjnego w tym podejściu.

- Dobór elementów z szerokiej oferty edukacyjnej („paleta”): idea tego podejścia opiera się na założeniu, że osoba bezdomna w procesie zwiększania swojej samodzielności powinna mieć możliwość edukacji w odpowiednio dobranych dla siebie formach i koniecznych zakresach. Zgodnie z tym założeniem najskuteczniejszym modelem edukowania jest taki, który dobierany jest do potrzeb i możliwości osoby bezdomnej z szerokiej palety ofert/metod i zakresów edukacyjnych. Idea nie zakłada z góry żadnego koniecznego zestawu tematów/obszarów edukacyjnych czy też form oddziaływania edukacyjnego. Nie zakłada ona również konieczności stopniowania poziomu trudności treści czy zakresów edukacyjnych.
- Edukowanie przyspieszone/skondensowane („głęboka woda”): osiowym założeniem tego rodzaju podejścia edukacyjnego jest, że każda osoba, aby mogła żyć harmonijnie w społeczeństwie i aby mogła mieć pełny dostęp do usług jakie generuje wspólnota, musi zostać wyedukowana w pierwszej kolejności w pewnym niezbędnym zakresie. Zakres ten wyznaczany jest przez praktykę funkcjonowania w danej społeczności. Taka „pigulka” niezbędnej wiedzy i umiejętności dostarczona powinna być w możliwie krótkim czasie, aby ograniczyć ryzyko porażki funkcjonowania osoby w społeczności związanej z brakiem odpowiedniej wiedzy. Po opanowaniu tego zakresu niezbędnej wiedzy i umiejętności (niekoniecznie podstawowych i najprostszych), następuje dobór innych treści edukacyjnych stanowiących nadbudowę, uzupełnienie i rozwinięcie. Nie jest tu istotna stopniowalność w wymiarze trudności czy skomplikowania treści edukacyjnych (drabinka), istota polega na stopniowaniu edukacji pod kątem konieczności lub niezbędności tych treści aby móc funkcjonować w konkretnej społeczności.

Wśród wielu różnych form działań edukacyjnych można wyróżnić następujące.

- Medialne akcje społeczne, kampanie społeczne – organizowane są w wybranych regionach kraju przez lokalne organizacje pozarządowe przy współpracy z innymi instytucjami lokalnymi (np. TPBA w Gdańsku – akcja wśród pracodawców i biznesmenów, TPBA we Wrocławiu – lokalna akcja społeczna nt. żebractwa, Sieć „BAR-KA” w Poznaniu – Pomóż bliźniemu przetrwać zimę itp.); akcje społeczne organizowane w wybranych regionach kraju przez lokalne organizacje pozarządowe przy współpracy z innymi instytucjami lokalnymi (np. TPBA w Gdańsku – edukacyjna akcja wśród gimnazjalistów Nieobojeźni itp.).
- Konferencje, fora i wymiana doświadczeń międzysektorowych – organizowane w dużych ośrodkach miejskich na terenie całego kraju spotkania, konferencje, zjazdy i innego rodzaju inicjatywy, służące wymianie wiedzy i doświadczeń przez pracowników pomocy społecznej, organizowane przez instytucje różnych sektorów (NGO, uniwersytety i szkoły, samorządy, instytucje państwowe itp.).
- Szkolenie kadry – realizowane w dużych ośrodkach miejskich na terenie całego kraju przez placówki i instytucje edukacyjne szkolące pracowników służb społecznych, którzy mają później profesjonalnie rozwiązywać między innymi problemy związane ze zjawiskiem bezdomności (głównie są to instytucje państwowe: uniwersytety, szkoły pracowników socjalnych itp., jak również instytucje prywatne: prywatne szkoły wyższe itp.).

- Formą działań powiązaną z kwestią bezdomności poprzez projektowanie działań pomocowych jest gromadzenie danych związanych z problematyką bezdomności. Z terenu całej Polski informacje statystyczne zbierane są przez instytucje państwowe (Urzędy Pracy, GUS, Ośrodki Pomocy Społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej itp.), natomiast dane w wybranych regionach kraju dodatkowo gromadzone są przez lokalne organizacje pozarządowe i ośrodki badawcze (np. Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności – badanie socjodemograficzne (Dębski M., Olech P., 2005) i Stowarzyszenie Klon-Jawor – monitoring organizacji pomocowych itp.).

3.3. Instytucje działające w zakresie promocji zatrudnienia lub edukacji (dedykowane osobom bezdomnym lub dla tych osób dostępne)

3.3.1. Urzędy Pracy (UP)

Działają na terenie całego kraju i realizują działania związane z promocją zatrudnienia. Przygotowują programy zatrudnieniowe, szczególnie wtedy, gdy przewidywalny jest wzrost bezrobocia (np. ukończenie ostatniego roku szkolnego przez absolwentów szkół, redukcja zatrudnienia bądź upadłość dużych zakładów pracy itp.). W katalogu form wsparcia realizowanego przez UP znajdują się: zasiłek, bezpłatne ubezpieczenie na okres pozostawania bez pracy, poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy, szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe dorosłych, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, szkolenia i dofinansowania kursów dla osób niewykwalifikowanych lub posiadających kwalifikacje nieadekwatne do potrzeb rynku pracy. Ponadto UP oferują szeroką gamę usług aktywizujących i wspomagających dla grupy osób bezrobotnych, które mają ponadprzeciętne trudności w powrocie na rynek pracy. W ustawie o promocji zatrudnienia rynku pracy z 2004 r. zdefiniowane są one jako osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy⁶. Skuteczna pomoc dla tych osób zawiera w sobie zarówno klasyczne działania pomagające w zatrudnieniu, jak i umożliwia zdobycie doświadczenia zawodowego w miejscu pracy, dostosowanym do specyfiki problemów danej osoby poprzez staże i przygotowanie zawodowe. Urzędy Pracy posiadają jednak zbyt mało zasobów, aby prowadzić takie działania na szeroką skalę. Jednocześnie rozliczanie urzędów z liczby zaktywizowanych bezrobotnych zachęca pracowników do koncentrowania wysiłków na grupach stwarzających większą szansę na zatrudnienie. Oznacza to, że w trudnych przypadkach UP postępują jak podmioty komercyjne, koncentrując się na osobach bezrobotnych znajdujących się w bliskiej odległości na rynku pracy, ponieważ jest to bardziej opłacalne (Lisowska B., 2010). Oznacza to, że system aktywizacji realizowany poprzez UP nastawiony jest na obsługiwanie „najłatwiejszych” klientów. Bezdomni bezrobotni bez dodatkowego wsparcia nie mają możliwości skorzystania z usług oferowanych przez ten system.

6. Wymienione w ustawie grupy to osoby, które są bezrobotnymi do 25 roku życia; bezrobotnymi długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka; bezrobotnymi powyżej 50 roku życia; bezrobotnymi bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego; bezrobotnymi samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia; bezrobotnymi, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia; bezrobotnymi niepełnosprawnymi.

3.3.2. Ochotnicze Hufce Pracy (OHP)

Prowadzą na terenie całego kraju działania i projekty mające na celu przeciwdziałanie bezrobociu młodych ludzi. Swoją ofertę kierują do młodzieży uczącej się i do absolwentów. Ich działalność ma na celu zarówno przeciwdziałanie bezrobociu młodych ludzi, jak i szczególne oddziaływania edukacyjno-wychowawcze (w tym uzupełnienie edukacji, naukę zawodu, poradnictwo zawodowe) skierowane do młodzieży znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej i zagrożonej wykluczeniem społecznym. Jak podają autorzy raportu przygotowanego w 2009 r. dla Komisji Europejskiej – (Federowicz M., Sitek M., 2009), uczestnikami działań edukacyjnych prowadzonych przez OHP było około 16 tys. młodych osób, z czego 30% miało nieukończoną edukację obowiązkową, 50% pochodziło z rodzin bardzo ubogich, a 40% z rodzin wielodzietnych bądź takich, w których rodzice/opiekunowie byli bezrobotni (Federowicz M., Sitek M., 2009).

3.3.3. Agencje Zatrudnienia (AZ)

W 2009 r. istniało około 3 tys. tego rodzaju podmiotów. AZ w przeważającej większości są podmiotami gospodarczymi nastawionymi na zysk, których oferta kierowana jest głównie do osób znajdujących się „w niewielkiej odległości od rynku pracy”. Klienci „trudnozatrudnialni” są przedmiotem ich zainteresowania wówczas, gdy realizują projekt finansowany ze środków unijnych. Wśród AZ odrębną grupę stanowią Agencje Pracy Tymczasowej, działające w większych miastach na terenie całego kraju. Obsługują na ogół większe zakłady pracy, rekrutując na bieżąco pracowników do różnego rodzaju prac, zarówno stałych, jak i tymczasowych (np. Manpower, Grupa ITC, Work Service itp.). Dysponują ofertami pracy tymczasowej, której podjęcie nie zawsze wymaga wysokich kwalifikacji. Organizują również targi pracy ułatwiając osobom bezrobotnym dostęp do ofert pracy. Organizacje pozarządowe pracujące z osobami bezdomnymi na ogół nie prowadzą Agencji Zatrudnienia, jednak przykład SOD pokazuje, że prowadzenie Agencji w kapitalny sposób podnosi efektywność programu wychodzenia z bezdomności w odniesieniu do tych osób, których reintegracja wiąże się z powrotem na otwarty rynek pracy.

3.3.4. Organizacje pozarządowe

Prowadzą w niektórych miastach, miejscowościach i regionach kraju punkty oferujące bieżące ogłoszenia o pracy, dla osób aktywnie jej poszukujących (np. TPBA w Gdańsku, Wrocławiu i części Polski południowej, Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI w Warszawie itp.); prowadzące w niektórych miastach, miejscowościach i regionach kraju punkty oferujące możliwość szybkiego przeszkolenia lub zorganizowania kursu zawodowego, niezbędnego do podjęcia nowej pracy (np. TPBA w Gdańsku, Wrocławiu i części Polski południowej itp.).

3.3.5. Ośrodki Pomocy Społecznej (OPS)

Działają na terenie całego kraju, oferują zróżnicowany program reintegracyjny (w zależności od gminy repertuar jest różny), od szkoleń i kursów zawodowych przez pomoc pedagogiczno-psychologiczno-socjalną, indywidualne kontrakty po staże i skierowania do CIS-ów i innych placówek reintegracyjnych. Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 2003 r. umożliwia im realizację zadań z zakresu aktywizacji zawodowej osób

wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem. Źródłem finansowania tych zadań są obecnie fundusze unijne. Ich pomyślna realizacja wymaga jednak współpracy OPS-u z urzędem pracy, instytucjami edukacyjnymi i samorządem lokalnym oraz zaangażowania wykwalifikowanych specjalistów do pracy z klientami pomocy społecznej. Z rozpoznania przeprowadzonego przez grupę wynika, że obecnie w wielu gminach brakuje zarówno elementu współpracy, jak i wykwalifikowanej kadry. Można mieć nadzieję, że finansowane ze środków unijnych projekty podnoszące kwalifikacje pracowników OPS, choć w części zmieniają ten stan rzeczy oraz przyczynią się do zainicjowania zmiany ośrodków na jednostki elastycznie reagujące zarówno na potrzeby klientów, jak i na zmieniającą się rzeczywistość.

3.3.6. Centra Integracji Społecznej (CIS)

Forma działalności stanowiąca potencjalnie najważniejsze ogniwo w procesie reintegracji społecznej i zawodowej osób bezdomnych, a jednocześnie jeden z istotniejszych elementów w profilaktyce bezdomności poprzez wsparcie osób z grup defaworyzowanych społecznie, a więc marginalizowanych i zagrożonych marginalizacją. Ze sprawozdania z realizacji zadań ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych na koniec 2007 r. (druk sejmowy nr 930) wynika, że powstało ponad 300 placówek KIS utworzonych przy gminnych ośrodkach pomocy społecznej oraz organizacjach pomocy społecznej, a od 2004 roku powstało 59 Centrów Integracji Społecznej⁷. Na podstawie sprawozdań wojewodów wiadomo, że w 2006 roku w CIS-ach uczestniczyło 5 030 osób, z czego 256 stanowiły osoby bezdomne (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009). W 2008 r. w skali kraju przeciętna liczba uczestników przypadająca na Centrum wyniosła 85 osób. W niektórych Centrach liczba chętnych do uczestnictwa w zajęciach przekracza możliwości finansowo-organizacyjne jednostki. Wówczas przeprowadzana jest rekrutacja wśród kandydatów, typowanych przez ośrodki pomocy społecznej (np. CIS Chełm dysponuje możliwościami dla 60 osób, a kandydatów jest ponad 120). Liczba osób kończąca pozytywnie zajęcia reintegracji społecznej i zawodowej w 2008 r. wyniosła ponad 60% liczby uczestników. Podstawową kategorią osób będących usługobiorcami są osoby długotrwale bezrobotne, niejednokrotnie z innymi jeszcze dysfunkcjami społecznymi (45% w grupie kończących zajęcia). Z kolei przeciętny wskaźnik ponownego zatrudnienia na otwartym rynku pracy wśród osób pozytywnie kończących zajęcia wynosi 70%.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że *Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008-2010”* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008) przewidywał, iż „w latach 2008-2010 tą formą aktywizacji – tj. Centrum Integracji Społecznej – zostanie objętych 7,5-10 tys. osób”. Z analizy struktury uczestników CIS według grup ustawowych — stan na dzień 31.12.2006 r. wynika, że:

W praktyce Centra Integracji Społecznej nie mają uczestników będących uchodźcami, zaś osoby chore psychicznie i wychodzące z uzależnienia od narkotyków stanowią łącznie poniżej 1% całej populacji uczestników CIS (odpowiednio 0,2%

7. Ze wstępnej kwerendy telefonicznej przeprowadzonej w kwietniu 2010 roku przez Sieć Współpracy „BARKA” wynika, że faktyczna działalność prowadzona jest przez połowę z zarejestrowanych Centrów Integracji Społecznej.

i 0,7%). Na poziomie niewiele przekraczającym 5% zbiorowości uczestników CIS sytuują się osoby opuszczające zakłady karne (6%), bezdomni (6%) i osoby wychodzące z alkoholizmu (8%) (Nałęcz S., 2008).

CIS działają w oparciu o ustawę o zatrudnieniu socjalnym z 2003 r. w wybranych miejscowościach na terenie kraju, oferują szeroki program reintegracyjny (aktywność społeczna i zawodowa, pomoc socjalna, psychologiczna, pedagogiczna, kursy, szkolenia, naukę zawodu, staże itp.), są prowadzone przez organizacje pozarządowe lub jednostki samorządowe. Centrum Integracji Społecznej to jednostka organizacyjna realizująca reintegrację zawodową i społeczną poprzez prowadzenie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym programów reintegracji społecznej i zawodowej także dla osób bezdomnych, przechodzących przez żmudny proces powrotu do społeczeństwa. Zakres działań obejmuje także usługi edukacyjne takie jak: nabywanie umiejętności zawodowych, przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji zawodowych oraz nabywanie innych umiejętności niezbędnych do codziennego życia. Podstawą do skierowania uczestnika do CIS jest kryterium wykluczenia społecznego szczególnie z tytułu bezdomności, długotrwałego bezrobocia, niepełnosprawności, uzależnień itp. Działalność CIS jest potocznie skojarzona z promocją zatrudnienia i wspieraniem powrotu na otwarty rynek pracy poprzez nabywanie aktualnych i adekwatnych kwalifikacji zawodowych. Tymczasem:

Wyniki badania CIS 2007 wskazują, że 31,7% uczestników CIS otrzymało zaświadczenia o nabytych kwalifikacjach zawodowych. Wszystkie osoby korzystające z usług Centrów Integracji Społecznej otrzymują pomoc w znalezieniu pracy (reintegracja zawodowa), lecz z danych uzyskanych w badaniu wynika, że aż 41% absolwentów centrów pozostaje bezrobotnymi. Samo nabycie w centrum „kwalifikacji zawodowych” nie jest czynnikiem decydującym o zwiększeniu szans na znalezienie pracy po ukończeniu zajęć w CIS. O 10% wyższa jest liczba osób, które znalazły zatrudnienie na wolnym rynku pracy wśród tych, którzy nie uzyskali żadnych kwalifikacji w trakcie swojej obecności w CIS (31% do 21%). Uczestnictwo w zajęciach podnoszących kwalifikacje zawodowe przynosi natomiast pozytywne efekty w przypadku późniejszego zatrudnienia wspieranego (1,5% bez kwalifikacji i 6,4% po zdobyciu kwalifikacji w centrum) i podejmowania robót publicznych (0,7% i 19,9%) (Nałęcz S., 2008).

Podkreślenia wymaga więc edukacyjny charakter działalności CIS, które w ramach podstawowej aktywności świadczą następujące usługi:

- społeczno-wychowawcze: rozumiane jako aktywność w sferze reintegracji społecznej, resocjalizacji i socjalizacji
- ochronne: rozumiane jako zapewnienie odpowiednich warunków pracy, czasu pracy, wyżywienia oraz ekwiwalentu wynagrodzenia (świadczenia integracyjnego)
- ekonomiczne: rozumiane jako statutowa działalność o charakterze produkcyjnym, handlowym lub usługowym
- edukacyjne: rozumiane jako praktyka działania w zakresie szeroko rozumianej reorientacji zawodowej oraz doskonalenia zawodowego
- terapeutyczne: rozumiane jako eliminowanie źródeł, objawów i skutków psychologiczno-społecznych dysfunkcji

W badaniach widać odzwierciedlenie rezultatów wypełniania roli edukacyjnej przez CIS:

W zajęciach obejmujących reintegrację społeczną i zawodową uczestniczą wszyscy uczestnicy centrów, w zależności od ustalonego dla każdej osoby indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego. W badaniach pogłębionych obejmujących 7 Centrów Integracji Społecznej zapytano uczestników, czy brali udział w wybranych zajęciach z zakresu reintegracji społecznej. Okazało się, że trzech na czterech badanych przyznało, iż brało udział w zajęciach poświęconych kształceniu umiejętności pełnienia ról społecznych (76,1% uczestników). Dwóch na trzech korzystało indywidualnie z pomocy terapeuty bądź psychologa (65,2%). Niewiele ponad połowa badanych (55%) uczestniczyła w zajęciach poświęconych budowaniu planów życiowych i określania środków do ich realizacji. 46% respondentów potwierdziło swój udział w grupach terapeutycznych. 39% osób uczestniczyło w grupach Centra Integracji Społecznej i 89 samopomocowych (Nałęcz S., 2008).

3.3.7. Placówki wykonujące działalność podobną do CIS lub bogatszą, ale niemające takiego statusu

Działają w wybranych miastach na terenie kraju, oferują program reintegracyjny odbiegający od standardu zawartego w ustawie (np. Centrum Reintegracji Społecznej i Zawodowej (CRSiZ) prowadzone przez TPBA Gdańsk, Punkty Aktywizacji Bezdomnych (PAB) prowadzone przez TPBA Wrocław, Centrum Pomocy Wzajemnej (CPW) prowadzone przez SOD w Warszawie, KIS-y działające przy schroniskach itp.). Prowadzone z reguły przez organizacje pozarządowe i realizujące program reintegracji, a są wśród nich także jednostki dedykowane wyłącznie osobom bezdomnym.

3.3.8. Kluby Integracji Społecznej (KIS)

Są podmiotami zasługującymi na szczególną uwagę ze względu na zakres i dostępność podejmowanych działań aktywizacyjnych i edukacyjnych. KIS bardzo często powoływane są przy schroniskach bądź innych funkcjonujących placówkach. W KIS organizowane są: działania mające na celu szybkie przeszkolenie klienta do wykonywania niektórych zawodów (np. poprzez warsztaty zawodowe), poszerzenie wiedzy klienta na jakiś temat (np. poprzez kluby zainteresowań), pomoc w znalezieniu pracy na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy u pracodawców, wykonywania usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia; prace społecznie użyteczne; roboty publiczne; poradnictwo prawne; działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych.

3.3.9. Podmioty Ekonomii Społecznej (PES)

Forma działalności obejmująca podmioty prowadzące działalność gospodarczą, w której zysk nie jest podstawowym kryterium aktywności, to np. spółdzielnie socjalne i przedsiębiorstwa społeczne. Funkcjonują na ogół przy organizacjach pozarządowych, działają w wybranych miejscowościach na terenie kraju (najwięcej w Wielkopolsce) i oferują zatrudnienie oraz program reintegracyjny. Proponują spójny system reintegracyjny oparty o zatrudnienie, funkcjonują w oparciu o zasady ekonomii społecznej i obowiązujące ustawy – ogólną z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym oraz

szczegółowe np. ustawę z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych czy ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w odniesieniu do ZAZ. Obecnie w Polsce jest 238 spółdzielni socjalnych⁸ oraz 53 Zakłady Aktywności Zawodowej⁹. Te ostatnie są szansą dla przynajmniej części bezdomnych, którzy jednocześnie są niepełnosprawni. Ekonomia społeczna stwarza realną szansę na podjęcie aktywności zawodowej dla tych, którzy ze względu na swoje dysfunkcje, w tym bezdomność, pracują mniej wydajnie lub w ogóle pozostają poza rynkiem pracy. Specyfika ekonomii społecznej tkwi w tym, że istotą jej działania są społeczne cele i społeczne mechanizmy kontrolowania. „Ekonomia społeczna różni się więc zasadniczo od gospodarki rynkowej tym, że jej podmioty nie są nastawione na zysk, lecz na realizację celów społecznych, z których najważniejszym jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu” (Hausner J., 2007).

Przykładem podmiotu ekonomii społecznej jest spółdzielnia socjalna. Jest to rodzaj przedsiębiorstwa prowadzonego w oparciu o osobistą pracę członków, działającego na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji tych osób, a działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię działalności gospodarczej. Podstawowymi kryteriami definiującymi obszar spółdzielczości socjalnej są: orientacja na zaspokojenie potrzeb osób tworzących podmioty ekonomii społecznej a nie na zysk, działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju, demokratyczna kontrola uczestników nad funkcjonowaniem organizacji, przeznaczanie nadwyżek na rozwój organizacji, wspieranie demokracji oraz społeczeństwa obywatelskiego, działania na rzecz rozwoju lokalnego, rozwijanie kapitału społecznego. Oceniając działalność PES można stwierdzić, że system przedsiębiorczości społecznej został w miarę dobrze zaprojektowany, jednak nie został wdrożony w wystarczającym stopniu. Powstające przedsiębiorstwa społeczne, mimo problemów z samodzielnym funkcjonowaniem, zbyt rzadko mogą liczyć na wsparcie innych jednostek, zarówno publicznych jak i prywatnych. Nie spełnia swych założeń w tym zakresie także Program Operacyjny Kapitał Ludzki, mimo że zapisano specjalne ścieżki dla integracji społecznej i rozwoju ekonomii społecznej. Poświęcony tym zagadnieniom Priorytet VII Promocja integracji społecznej określa w Poddziałaniu 7.2.2 wsparcie ekonomii społecznej. Jednak do połowy 2010 roku nie przekładało się to na bezpośrednie wzmocnienie podmiotów ekonomii społecznej. Z racji zapisów programowych preferowane są projekty prowadzące przede wszystkim doradztwo i szkolenia, usługi prawne, marketingowe oraz promocję ekonomii społecznej. Konsekwencją tego jest dofinansowanie działań, w ramach których powstające przedsiębiorstwa społeczne czy spółdzielnie nie uzyskują systemowego wsparcia. Dodatkowo, zapisy dotyczące pomocy publicznej skutecznie blokują wsparcie dla już istniejących podmiotów ekonomii społecznej. W czerwcu 2010 r. stworzono w Szczegółowym Opisie Priorytetów POKL możliwość wsparcia ekonomii społecznej poprzez utworzenie funduszu grantowego dla tworzonych podmiotów, a także wsparcie pomostowe dla nich, co może w kolejnych konkursach faktycznie poprawić sytuację PES. Dodatkowym wzmocnieniem byłaby możliwość udzielania pomocy publicznej w ramach tego Priorytetu. W opinii ekspertów grupy dziś Europejski Fundusz Społeczny nie spełnia pokładanych w nim nadziei i w znacznie mniejszym stopniu niż w poprzednim okresie finansowania 2004-2006 faktycznie wspiera inicjatywy ekonomii społecznej.

8. Stan na 12 lipca 2010 (Ogólnopolski Związek Rewizyjny spółdzielni socjalnych, b.d.).

9. Por. dane MPiPS z marca 2009 r.

Aktywność i skuteczność działań podejmowanych w ramach PES nadal w dużej mierze zależy od indywidualnych umiejętności i zaangażowania lidera tego przedsięwzięcia, od jego aktywności w zakresie budowania lokalnych porozumień i partnerstw w celu wzmocnienia integracji oraz reintegracji społecznej marginalizowanych jednostek. Rozwój pozarządowej ekonomii społecznej napotyka na bariery formalne, mentalne (nieufność wobec jakości usług), a także brak wsparcia ze strony instytucji samorządowych w postaci zleczanych zadań. Samorządy ograniczone są w tym względzie Ustawą prawo zamówień publicznych. Pewne nadzieje na poprawę sytuacji daje możliwość zastosowania klauzul społecznych wprowadzona zmianą tej ustawy w 2009 r. Zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, dotyczące zatrudnienia osób bezrobotnych, niepełnosprawnych oraz tych, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym (w tym osób bezdomnych). Opcjonalność stosowania klauzul może jednak zmniejszać ich znaczenie.

3.3.10. Harmonizowanie działań PUP i OPS w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Powyższe instrumenty i narzędzia wymagają współpracy między instytucjami rynku pracy i pomocy społecznej. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 50 ust. 2 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 17.01.2009 Nr 6 poz. 33), która weszła w życie z dniem 1 lutego 2009 r., bezrobotnym, będącym w szczególnej sytuacji na rynku pracy, korzystającym ze świadczeń pomocy społecznej, Powiatowy Urząd Pracy w okresie 6 miesięcy od dnia utraty prawa do zasiłku z powodu upływu jego pobierania:

- powinien przedstawić propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych lub
- na wniosek ośrodka pomocy społecznej może skierować do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej lub uczestnictwa w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego

Ustawodawca przewidział możliwość nawiązania współpracy pomiędzy powiatowym urzędem pracy i ośrodkiem pomocy społecznej w zakresie wzmocnienia aktywności osoby bezrobotnej, która jest jednocześnie klientem pomocy społecznej. Należy podkreślić, że kierowanie przez PUP do działań aktywizacyjnych na zasadach określonych w pkt 2 nie ma charakteru obligatoryjnego, lecz fakultatywny i dotyczy wyłącznie uczestnictwa osób bezrobotnych w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej lub indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego. Podstawą do wystawienia przez PUP skierowania jest przesłanie przez OPS wniosku dotyczącego osoby (osób) ze wskazaniem form aktywizacji. W przypadku podjęcia współpracy na rzecz osób, o których mowa w pkt 2, PUP i OPS obligatoryjnie zawierają porozumienie, które określa tryb obowiązkowego informowania się o planowanych działaniach, co pozwoli uniknąć dublowania się zastosowanych form aktywizacji oraz zapewni komplementarną pomoc w doprowadzeniu osoby do zatrudnienia. Zgodnie z Wytycznymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2009 r. dla powiatowych urzędów pracy (PUP) i ośrodków pomocy społecznej

(OPS) w zakresie współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej uzgodnienie ścieżki wymiany informacji pomiędzy instytucjami powinno wpłynąć na trafność oraz większą skuteczność działań aktywizacyjnych, a także po obu stronach usprawnić pracę z klientem, dzięki możliwości wcześniejszego planowania dalszego postępowania, adekwatnie do potrzeb oraz zastosowanych już instrumentów. Intencją wprowadzenia do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy możliwości zawierania przedmiotowego porozumienia było zapewnienie optymalizacji zakresu i form pomocy udzielanej przez obie instytucje tej samej osobie, w sposób pozwalający uniknąć powielania wzajemnych działań, a jednocześnie zapewniający komplementarność oferowanych usług, dostosowanych do potrzeb klientów obu instytucji. Treść porozumienia może również określać dodatkowe ustalenia, np. grupy bezrobotnych objętych porozumieniem, działania realizowane przez strony porozumienia wraz z harmonogramem realizacji, źródła finansowania, przewidywane efekty podjętych działań, zakres i sposób wymiany informacji pomiędzy instytucjami, postępowanie w przypadku wystąpienia zagrożeń wpływających na realizację działań wynikających z porozumienia oraz inne ustalenia. Nie ma również przeszkód, aby porozumienie obejmowało również inne kwestie z obszaru współpracy urzędu pracy i ośrodka pomocy społecznej, np. zasady współpracy w zakresie realizacji prac społecznie użytecznych.

Nowe trendy

Pojawiają się także nowatorskie formy pracy z osobami bezdomnymi, które ze względu na niewielki zakres oddziaływania i incydentalny charakter można wskazać jako nowe trendy w aktywizacji zawodowej osób bezdomnych. W raporcie grupy ds. Pracy socjalnej zostały szczegółowo opisane i poparte przykładami działania takie jak asystowanie (towarzyszenie), coaching, mentoring etc. Nowym zjawiskiem wpływającym na sytuację osób bezdomnych jest otwarty rynek pracy w UE. Jest specyficzną formą pomocy wynikającą z członkostwa Polski w UE i oznacza stworzenie w ramach UE możliwości wyjazdu do pracy za granicę, szczególnie na własną rękę. Część osób korzysta z tej formy uzyskania zatrudnienia w momencie utraty dotychczasowej pracy lub też przy braku możliwości zatrudnienia się w kraju.

3.4. Programy rządowe MPiPS oraz Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Wśród szczególnych form wsparcia osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością wymienić należy dedykowane programy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, tj. Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, w szczególności Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności, od 2010 r.: Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności ukierunkowany na wsparcie osób bezdomnych oraz Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

3.4.1. Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

Inspiracją do przyjęcia tego programu były: priorytet nr 3 Krajowego Planu Działania na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004-2006 – Aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, wytyczna nr 3 Rady Europejskiej dla polityk społecznych krajów UE – zwalczanie ubóstwa oraz wszelkich form wykluczenia i dyskryminacji w celu promowania integracji społecznej oraz najważniejszy priorytet Narodowej

Strategii Zatrudnienia na lata 2000-2006 – wzrost liczby pracujących w ogóle oraz obsadzenie wszystkich dostępnych miejsc pracy.

Koncepcja Programu zmierza do zintensyfikowania w kraju działań wykorzystujących instrumentarium ustawy z 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym, ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz szerszego wykorzystania wprowadzonego od 1 listopada 2005 roku nowego instrumentu aktywizacji osób bezrobotnych, którym są programy prac społecznie użytecznych. Ten instrument jest jeszcze mało rozpowszechniony wśród samorządów gmin, wskazanych jako głównych organizatorów tych prac, a z kolei ukierunkowanie jego na grupy osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej czyni z tego instrumentu ważne narzędzie w procesie aktywizacji zawodowej oraz przywracania tych osób do pełnienia ponownych ról społecznych na rynku pracy.

3.4.2. Program Wspierający Powrót Osób Bezdomych do Społeczności

Cel Programu ma w założeniach charakter uzupełniający wobec ustawowych obowiązków samorządów gmin w zakresie przeciwdziałania bezdomności, a także charakter wspierający działalność podmiotów ujętych w ustawie o pomocy społecznej. Zamiarem Ministra PiPS było inspirowanie samorządów oraz innych podmiotów do stosowania wszechstronnych metod pomocy i zwalczania bezdomności w wymiarze:

- pomocy doraźnej w sytuacjach kryzysowych – stosowania usług interwencyjnych do przeciwdziałania sytuacji zamieszkiwania na ulicy przez dłuższy czas. Jest to zmierzanie do realizacji postulatu sformułowanego „nikt nie powinien mieszkać na ulicy – nikt nie powinien być zmuszony do spania na ulicy, ze względu na brak wysokiej jakości usług”
- integracji społecznej i wychodzenia z bezdomności – stosowania indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności dla wzmocnienia potencjału każdej osoby bezdomnej, wraz z działaniami aktywizacji zawodowej pozwalającymi powrócić na rynek pracy (subsydiowany i otwarty). Jest to zmierzanie do realizacji postulatu sformułowanego „nikt nie powinien mieszkać w placówkach interwencyjnego i tymczasowego zakwaterowania dłużej niż wymaga to sytuacja interwencji”
- prewencji bezdomności (profilaktyki bezdomności) – stosowania działań wpisanych w szeroko rozumianą pracę socjalną ukierunkowaną na pobudzanie świadomości w zakresie czynników prowadzących do bezdomności, tj. uzależnienia, przemocy domowej, choroby psychicznej, niepełnosprawności czy bezrobocia, które potencjalnie mogą przyczyniać się do wejścia w stan bezdomności. Jest to zamiar realizacji postulatu „zapobieganie poszerzaniu się zjawiska, szczególnie w środowiskach osób i rodzin najbardziej narażonych na bezdomność”

W kontekście edukacji i zatrudnienia warto zwrócić uwagę na wymieniane jako przykładowe działania: „przeprowadzanie cykli edukacyjno-szkoleniowych dla osób bezdomnych przy współdziałaniu instytucji rynku pracy, w tym głównie Powiatowych Urzędów Pracy, a także takich podmiotów jak Centra i Kluby Integracji Społecznej” czy „organizowanie lokalnych programów rynku pracy na obszarze gminy z udziałem osób bezdomnych”.

Wśród efektów edycji programu z 2009 r. znalazły się m.in. uczestnictwo w szkoleniach zawodowych, w aktywnych programach pracy oraz podjęcie pracy. Dane na ten temat przedstawione zostały w tabeli nr 2.

Tabela nr 2. Rezultaty programu MPiPS Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności, edycja 2009

Szkozenia zawodowe (917 osób)	Uczestnictwo w aktywnych programach pracy	Podjęcie zatrudnienia
<ul style="list-style-type: none"> · kursy remontowo-budowlane (113) · szkolenia informatyczne i komputerowe (100) · kursy aktywnego poszukiwania pracy (93) · wykańczanie pomieszczeń (75) · stolarstwo (50) · kurs ogrodnictwa, zagospodarowania terenów zielonych (41) · kurs małej ekonomii (27) · kurs gastronomiczny (26) · brukarz (24) · kurs języka angielskiego (20) · kurs prawa jazdy (18) · szkolenie na obsługę wózków widłowych (15) · szkolenie z ekonomii społecznej (9) 	<ul style="list-style-type: none"> · prace społeczno- użyteczne (142) · roboty publiczne (55) · staż, przygotowanie zawodowe (32) · Klub Pracy (5) · Indywidualny Program Zatrudnienia Socjalnego w Centrach Integracji Społecznej (84) · uczestnictwo w Klubach Integracji Społecznej (27) · staż w Spółdzielni Socjalnej (10) · inne autorskie programy (230) 	<ul style="list-style-type: none"> · umowy na czas nieokreślony (71) · umowy na czas określony (120) · umowy zlecenie (105) · umowy o dzieło (28) · pracy dorywczej (76) · stażu (4) · wolontariatu (59) · zatrudnienia socjalnego w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego (11) · pracy sezonowej (20) · innej formy zatrudnienia (18)

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

W sprawozdaniu z realizacji programu w 2009 r. pozytywnie oceniono również zatrudnienie osób bezdomnych przy remontowaniu ośrodków: „Często w pracach remontowych, po uprzednim przeszkoleniu, w ramach aktywizacji zawodowej brały udział także same osoby bezdomne. Miało to bardzo pozytywne oddziaływanie na motywację osób bezdomnych. Osoby te widziały efekty swojej pracy, dzięki ich wysiłkowi podnosiły się warunki bytowe w placówkach w których przebywali. Osoby bezdomne mogły też w ten sposób zdobyć nowe, poszukiwane na rynku pracy kwalifikacje zawodowe”.

3.4.3. Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Z przesłanek gospodarczych (zmiany struktury, rozwój i globalizacja) wynika potrzeba poszukiwania nowego modelu aktywnej polityki społecznej, który byłby nastawiony na zwiększenie mobilności gospodarczo-społecznej obywateli państw członkowskich UE. W projektach polityki społecznej poszukuje się więc rozwiązań, które przyciągną na rynek pracy osoby nieaktywne zawodowo i zatrzymają na nim osoby przedwcześnie kończące aktywność zawodową. W szczególności odnosi się to do grup o największym potencjale ekonomicznym wśród grup marginalizowanych i defaworyzowanych społecznie: kobiet, osób niepełnosprawnych i osób starszych. Ta potrzeba jest wyraźnie widoczna w działaniach pro-społecznych zjednoczonej Europy, a w Polsce – w programach finansowanych ze środków unijnych. Do 2004 r. były to fundusze z tzw. pomocy przedakcesyjnej, od 2004 r. Polska korzysta ze środków na zasadach przewidzianych dla państw członkowskich. Środki EFS mają służyć przede wszystkim aktywizacji zawodowej. W przypadku części osób bezdomnych z bardziej ograniczoną zdolnością do pracy lub do niej w ogóle niezdolnych trudniej osiągnąć ten cel. Jest tak

ponieważ: a/ krótkookresowe programy aktywizacji poprzez szkolenia zawodowe nie zmniejszają problemów ograniczających zdolność do pracy bezdomnych (np. uzależnień, zadłużenia) oraz b/ koszt aktywizacji zawodowej osób bezdomnych jest kilkakrotnie wyższy od kosztu aktywizacji osób z innych marginalizowanych grup społecznych. Z POKL można oczywiście finansować projekty, które mają na celu pomaganie bezdomnym w powrocie na rynek pracy, ale trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że część osób bezdomnych wymaga o wiele bardziej intensywnej, długotrwałej i wszechstronnej pomocy niż to jest przewidziane w przypadku programów typowych szkoleń zawodowych. Typowe programy szkoleniowe nie przyczynią się do ich powrotu na rynek pracy, natomiast dla kosztownych programów reintegracyjnych trudno będzie uzyskać dofinansowanie („tańsze” projekty zostaną dofinansowane w pierwszej kolejności).

Konstrukcja POKL wynika z założeń *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007) i jest elementem realizacji Strategii Lizbońskiej. Oznacza to, że szeroko określonym celem strategicznym jest „tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”. W ramach „wzrostu poziomu spójności społecznej” w Programie przewidziano zakres działań mających na celu zmniejszenie poziomu wykluczenia społecznego i przewidziano na ten cel środki. Jednocześnie także określono przyczyny zjawiska, co stanowi uzasadnienie dla zamknięcia katalogu działań, które mogą zostać dofinansowane, a są to działania mające na celu aktywizację zawodową. W opisie przyczyn i obszarów wykluczenia społecznego zestawiono pojęcie wykluczenia społecznego z ubóstwem, co determinuje później charakterystykę grup docelowych uprawnionych do korzystania ze wsparcia finansowanego z unijnych środków. „Pojęcie wykluczenia społecznego jest często utożsamiane z ubóstwem, choć odróżnia je od tej kategorii jego dynamiczny i szerszy charakter łączący się ze złożonością czynników powodujących wykluczenie” (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007). Dlatego też grupy zagrożone wykluczeniem społecznym to w POKL osoby długotrwale bezrobotne, niepełnosprawne, dzieci i młodzież, więźniowie i osoby opuszczające zakłady karne, uchodźcy i migranci oraz Romowie. Osoby bezdomne zostały wskazane pośrednio w poddziałaniach konkursowych priorytetu VII poprzez nawiązanie do grupy społecznej określonej w ustawie o zatrudnieniu socjalnym oraz jako klienci pomocy społecznej w projektach systemowych 7.1. Jednocześnie jednak w Planach Działania kierunkuje się środki finansowe na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, co z założenia wyłącza w znacznej mierze możliwość wykorzystania ich przez ośrodki działające na rzecz osób bezdomnych, które na ogół zlokalizowane są w miejscu gromadzenia się osób bezdomnych, czyli w aglomeracjach i dużych ośrodkach miejskich.

Program składa się z komponentu realizowanego centralnie (Priorytety I-V) oraz komponentu regionalnego (priorytety VI-IX). Komponenty podzielono tematycznie na poddziałania, w ramach których projekty są realizowane w trybie systemowym (przez wskazane instytucje, które realizują zadania określone w Planie Działania) oraz w trybie konkursowym – przez te jednostki, których projekt wygra w konkursie ogłoszonym dla rozdysponowania środków. Kryteria dostępu dla Wnioskodawców są określone w Planach Działania oraz Dokumentacji Konkursowej, które są rokrocznie opracowywane w oparciu o POKL, *Szczegółowy Opis Priorytetów*, Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków oraz *Podręcznik Wskaźników*.

Działania powiązane z tematyką prac grupy eksperckiej, czyli mogące odnosić się do obszaru bezdomności, zatrudniania i edukacji, zostały uwzględnione do dofinansowania w ramach priorytetów: I. Zatrudnienie i integracja społeczna, VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich, VII. Promocja integracji społecznej i IX.

Tabela nr 3. Zestawienie celów szczegółowych z zamierzonymi efektami POKL

Cele szczegółowe	Oczekiwane efekty
<p>Priorytet I</p> <ul style="list-style-type: none"> · modernizacja Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ) · zwiększenie zasięgu oddziaływania Aktywnych Polityk Rynku Pracy · wzmocnienie instytucji pomocy społecznej i budowa partnerstwa na rzecz integracji społecznej 	<ul style="list-style-type: none"> · drożenia standardów usług w 100% PSZ na terenie całego kraju oraz objęcie wszystkich kluczowych pracowników PSZ szkoleniem lub inną formą doskonalenia zawodowego, w tym w zakresie obsługi osób bezrobotnych i poszukujących pracy · objęcie wsparciem 100 tys. osób z grup wymagających szczególnego wsparcia · wdrożenie standardów usług w 90% instytucjach pomocy społecznej; objęcie 70% kluczowych pracowników (czyli zatrudnionych pracowników socjalnych) instytucji pomocy społecznej (bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją) szkoleniami i innymi formami podnoszenia kwalifikacji (np. studia I i II stopnia, studia podyplomowe, doktoranckie, kursy zawodowe w tym: I i II stopień specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny); 25% instytucji pomocy społecznej, które zawarły kontrakty socjalne z ponad 10% wszystkich swoich klientów oraz 50% projektów kierowanych do osób wykluczonych społecznie będzie realizowanych w partnerstwie
<p>Priorytet VI</p> <ul style="list-style-type: none"> · zwiększenie zasięgu oddziaływania Aktywnej Polityki Rynku Pracy · zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób młodych · zmniejszanie bezrobocia wśród osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (kobiet, osób długotrwale bezrobotnych, osób niepełnosprawnych, osób bezrobotnych zamieszkujących na obszarach wiejskich) · zwiększenie poziomu zatrudnienia wśród osób starszych 	<ul style="list-style-type: none"> · objęcie wsparciem 45% zarejestrowanych osób bezrobotnych i poszukujących pracy oraz objęcie 100% kluczowych pracowników PSZ szkoleniami realizowanymi w systemie pozaszkolnym, istotnymi z punktu widzenia regionalnego rynku pracy · objęcie wszystkich młodych bezrobotnych (15-24 lata) pomocą w ramach Aktywnych Polityk Rynku Pracy w okresie do 100 dni od dnia zarejestrowania do 2010 r. · objęcie instrumentami rynku pracy oraz usługą szkoleniową: 50% bezrobotnych kobiet, 50% osób długotrwale bezrobotnych, 50% osób długotrwale bezrobotnych, 50% osób bezrobotnych zamieszkujących na obszarach wiejskich · objęcie 40% starszych osób bezrobotnych (50-64 lata) instrumentami rynku pracy oraz usługą szkoleniową

<p>Priorytet VII</p> <ul style="list-style-type: none"> · poprawa dostępu do rynku pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym · wzmocnienie i poszerzenie zakresu działań sektora ekonomii społecznej 	<ul style="list-style-type: none"> · objęcie 15% klientów instytucji pomocy społecznej (którzy jednocześnie: są w wieku aktywności zawodowej, nie pracują i korzystają z pomocy społecznej) działaniami aktywnej integracji; objęcie 10% klientów instytucji pomocy społecznej (w wieku aktywności zawodowej) kontraktami socjalnymi oraz objęcie 100% pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej (bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją) szkoleniami i innymi formami podnoszenia kwalifikacji w systemie pozaszkolnym · zapewnienie funkcjonowania instytucji wspierających ekonomię społeczną (przynajmniej dwie w każdym województwie) oraz 30% przychodów własnych jednostek ekonomii społecznej w ogólnej wartości ich przychodów
<p>Priorytet IX</p> <ul style="list-style-type: none"> · zmniejszenie nierówności w upowszechnieniu edukacji, szczególnie pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi · zmniejszenie nierówności w jakości usług edukacyjnych, szczególnie pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi (w zakresie kształcenia ogólnego) · podniesienie atrakcyjności i jakości kształcenia zawodowego · wzmocnienie rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji nauczycieli, szczególnie na obszarach wiejskich 	<ul style="list-style-type: none"> · objęcie w ramach Priorytetu¹⁰ 6% dzieci w wieku 3-5 lat uczestniczących w różnych formach edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich oraz zwiększenie o 100% odsetka osób dorosłych w wieku 25-64 lat uczestniczących w formalnym kształceniu ustawicznym · wdrożenie przez 60% szkół (podstawowych, gimnazjów i ponadgimnazjalnych), projektów rozwojowych obejmujących m.in. nowoczesny system zarządzania, zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne (szkoły wiejskie 80%, miejskie 42%) · zwiększenie do 45% odsetka absolwentów szkół prowadzących kształcenie zawodowe kończących się maturą w odniesieniu do wskazanego kryterium oraz zwiększenie do 43% odsetka absolwentów szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe zgodnie ze wskazanym kryterium · zwiększenie do 11,0% odsetka nauczycieli podnoszących swoje kompetencje poprzez doskonalenie zawodowe w krótkich formach w ramach osi priorytetowej (w tym odsetka nauczycieli na obszarach wiejskich do 33%, a odsetka nauczycieli kształcenia zawodowego do 8%)

Trudno w tej chwili dokonać rzetelnej oceny skuteczności prowadzonych działań: wśród ogólnodostępnych materiałów podsumowujących realizację określonych to projektów czy całych priorytetów dostępne są sprawozdania potwierdzające osiągnięcie

10. Analizując pozostałe efekty zakładane w POKL można przypuszczać, że autorem tego zapisu chodziło o 60%.

założonych rezultatów, a tym samym poprawę sytuacji osób, które stanowiły grupę docelową projektu. Jednocześnie pojawiają się informacje o rozbieżnościach pomiędzy „papierową” a „faktyczną” realizacją projektu, czyli relacje osób bezpośrednio zaangażowanych w realizację projektów wyraźnie wskazujących na braki istotnie uniemożliwiające faktyczne wsparcie (Książkiewicz I., 2009) grupy docelowej realizowanego projektu – na ogół jest to niewłaściwa diagnoza potrzeb, brak diagnozy rynku, brak rozpoznania grupy docelowej, nieadekwatność zastosowanych form wsparcia etc. Z nieoficjalnych informacji przekazywanych przez realizatorów projektów wynika, że często mają oni świadomość, iż realizowane przez nich działania odbiegają od założeń. Niemniej obawa przed odrzuceniem sprawozdania z realizacji projektu i jego nie rozliczeniem przez Instytucję Pośredniczącą nadzorującą wdrażanie – determinuje taką organizację działań, która zapewni możliwość wykazania się osiągniętymi wskaźnikami. Udzielenie faktycznej pomocy w ramach projektu – schodzi w tym momencie na plan dalszy.

Należałoby więc zestawić wyniki wszystkich zrealizowanych projektów oraz przeprowadzić badanie efektywności w perspektywie dwóch lat po zakończeniu realizacji projektu – i na tej podstawie sformułować jednolite, spójne wnioski, które zostaną uwzględnione już na etapie projektowania kolejnych programów pomocowych.

Należy jednak docenić fakt realizacji wielu pożytecznych przedsięwzięć. Uruchowienie dodatkowego strumienia środków finansowych pokazało, jak wielki jest potencjał wśród społeczników, którzy podejmowali i podejmują różne próby aktywizacji lokalnej społeczności czy zorganizowania wsparcia dla osób z grup defaworyzowanych społecznie. Podjęcie realizacji projektów podnoszących kwalifikacje służb pomocy może stać się także załączkiem nowej mody na stały rozwój także w dziedzinie usług społecznych.

3.5. Podsumowanie

Omówione dotychczas różnorodne formy wsparcia adresowane do osób bezrobotnych zawierają elementy działań ukierunkowanych na reintegrację społeczną i aktywizację zawodową. W jakim stopniu można wykorzystać istniejące formy do potrzeb osób bezdomnych? Żadna z nich nie jest adresowana wyłącznie do tej grupy, choć pojawiają się w ich ramach inicjatywy obejmujące osoby bezdomne i lepiej trafiające w ich specyficzne potrzeby.

Jak wynika z przedstawionej diagnozy, im większa odległość odbiorców wsparcia od rynku pracy, tym większa potrzeba prowadzenia szerszych i precyzyjnie dopasowanych do ich potrzeb działań reintegracyjnych. W istniejącym w Polsce systemie najpowszechniejszy jest standard wsparcia, w którym urzędy pracy organizują aktywizację zawodową a reintegracją społeczną zajmują się organizacje pozarządowe i w pewnym stopniu ośrodki pomocy społecznej. Osoby bezdomne sporadycznie korzystają z tej formy wsparcia, na ogół „przy okazji” projektów prowadzonych przez organizacje pozarządowe we współpracy z Urzędami Pracy. Brak jest badań dotyczących skuteczności tego rodzaju wsparcia, można jednak przypuszczać, że działania niedostosowane do specyfiki sytuacji osób bezdomnych nie będą odnosiły sukcesów reintegracyjnych. W związku z tym nadzieje należy wiązać z rozwijaniem innych form, bardziej dopasowanych do potrzeb grup „trudnozatrudnialnych”.

Przykładem jest program zatrudnienia osób niepełnosprawnych, uwzględniający w znacznie większym stopniu potrzebę działań reintegracyjnych. Ze względu na

znaczny odsetek osób niepełnosprawnych wśród bezdomnych ta forma wsparcia mogłaby być wykorzystana w większym zakresie.

Trzecią obecną w systemie formą wsparcia są programy specjalne adresowane do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, kładące duży nacisk na reintegrację społeczną i wykorzystujące specjalne rozwiązania w aktywizacji zawodowej. Słabością tej formy jest zbyt małe powiązanie z rynkiem. Praktyka pokazuje także, że aby wsparcie dla osób bezdomnych było skuteczne niezbędne jest prowadzenie równoległe z innymi działaniami terapii uzależnień. Należy także monitorować te programy, aby na bieżąco dopasowywać wsparcie do potrzeb osób bezdomnych i wiązać je z potrzebami rynku pracy. Źródłem nowych rozwiązań wprowadzanych do przedstawionych form wsparcia są rezultaty osiągnięte w projektach prowadzonych w ramach funduszy europejskich, szczególnie w projektach innowacyjnych. Schemat tych działań pokazuje tabela nr 4.

W Polsce jest stosunkowo niewiele inicjatyw w zakresie zarówno promocji zatrudnienia, jak i rozwoju edukacji, realizowanych z myślą o osobach bezdomnych. Warto jednak w tym miejscu zadać pytanie czy potrzebne są oddzielne działania ujęte w system, kierowane wyłącznie do osób bezdomnych, skoro prowadzonych jest wiele działań mających na celu zapobieganie wypadaniu z rynku pracy oraz kształcenie. Niektóre instytucje prowadzą działania aktywizacyjne, adresowane do różnych grup społecznych, np. osób zagrożonych bezrobociem i niejako „przy okazji” obejmują swoimi działaniami także niektórych bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością. Niełatwo jest więc oceniać wpływ analizowanych form wsparcia ogólnodostępnych i ich skuteczności w odniesieniu do osób bezdomnych, ponieważ nie są prowadzone szczegółowe statystyki uwzględniające sytuację mieszkaniową osób korzystających z doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy i innych form wsparcia aktywności zawodowej. Na podstawie szacunków organizacji pozarządowych można jednak przyjąć, że osoby bezdomne stanowią znikomy procent uczestników tych form wsparcia. W zakresie dostępności do usług w tym sektorze należy wskazać trudności administracyjne, chociaż z oferty omawianych usług teoretycznie może skorzystać każdy, więc bezdomny także. Jednak praktycznie często wymagane jest udokumentowanie posiadanego doświadczenia zawodowego oraz wykształcenia (czego czasem osoby bezdomne nie są w stanie zrealizować) oraz czasem także adresem zameldowania (np. w UP).

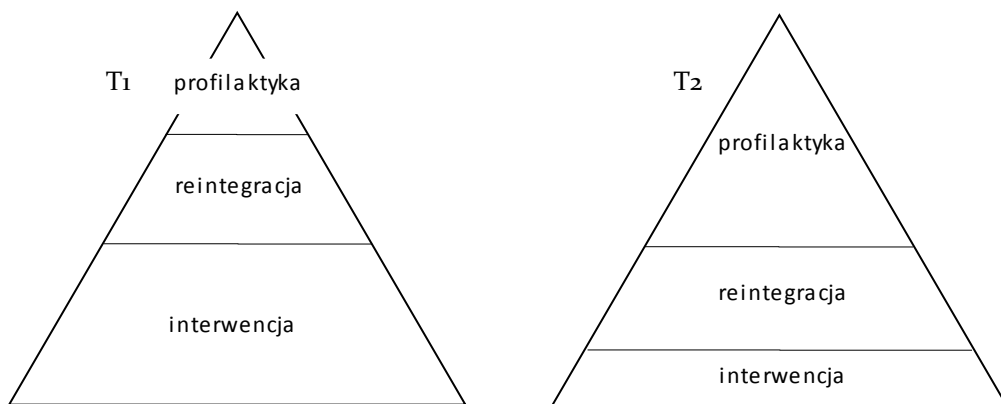
Istnieją w obszarze zatrudnienia i edukacji w odniesieniu do bezdomności „białe plamy” rozumiane jako zupełny brak propozycji ofertowej odnośnie niektórych czynników prowadzących do bezdomności. Stosunkowo dużo działań profilaktycznych nakierowanych jest na problematykę przeciwdziałania uzależnieniom (alkoholizm, narkomania). Jednak bezdomność to również takie problemy jak choroby psychiczne, przemoc, nieumiejętność korzystania z kredytów, pożyczek. Brak jest działań edukacyjnych uwzględniających tę tematykę. Nie ma zwartego systemu działań mających za zadanie przeciwdziałanie bezdomności, nie można więc mówić o skuteczności rozwiązań w tej sferze. Obszar działań kierowanych do osób bezdomnych można podzielić na profilaktykę, interwencję i reintegrację. Jednak kolejność i obszar ich funkcjonowania różnią się między sobą zarówno rodzajem oferowanego wsparcia, trwałością oferowanych rozwiązań, jak i czasem realizacji oraz budżetem. Można te obszary zaprezentować za pomocą schematu (rys. nr 2), gdzie T1 jest obrazem proporcji obecnie realizowanych działań a T2 obrazem proporcji pożądanych.

Tabela nr 4. Schematyczne ujęcie istniejących możliwości w zakresie wsparcia aktywizującego osoby bezdomne

		BEZDOMNOŚĆ				
		działania reintegracyjne i aktywizujące				
Terapia uzależnień	Standard istniejący	Obszar niewykorzystany: zatrudnienie osób niepełnosprawnych	Formy specjalne	Monitoring realizowanego wsparcia		
	Reintegracja społeczna					
	indywidualne inicjatywy NGO i częściowo OPS	programy finansowane przez PFRON	integracja społeczna, szkole- nia i warsztaty oraz wsparcie psychologiczne realizowane w ramach przedsiębiorstw gospodarki społecznej			
	Aktywizacja zawodowa					
	szkoleniowe działania reali- zowane przez UP, np. WAPP etc.	chroniony rynek pracy, w tym ZAZ i ZPCh	zatrudnienie przejściowe, za- trudnienie wspierane, reali- zowane przez przedsiębior- stwa gospodarki społecznej			
	INNOWACJE: projekty specjalne, np. EFS / EQUAL, RZL, POKL					

Źródło: Opracowanie własne grupy ds. Zatrudnienia i edukacji.

Rysunek nr 2. Proporcje obecnie realizowanych działań kierowanych do osób bezdomnych w podziale



4. Aktywność zawodowa osób bezdomnych – podsumowanie badań własnych

Celem badania było określenie wykształcenia i doświadczenia zawodowego oraz form zatrudnienia i dochodów osób bezdomnych mających miejsce noclegowe w schroniskach. Badanie zostało przygotowane jako element diagnozy realizowanej w grupie zatrudnienia i edukacji w celu poznania dystansu, jaki dzieli bezdomnych od rynku pracy i możliwości powrotu na ten rynek. Ze względu na specyfikę badania (krótka realizacja, ograniczone zasoby) uzyskane dane nie są reprezentatywne dla bezdomnych w Polsce. Takie badania nie są obecnie możliwe, gdyż nie jest znana

liczba oraz struktura osób bezdomnych w Polsce. Badania socjologiczne ludzi bezdomnych napotykają poza tym szereg innych problemów wynikających z trudności dotarcia do respondentów. Nie zmienia to jednak faktu, że wiedza o osobach doświadczających bezdomności, a w tym konkretnym przypadku: wiedza o ich pozycji na rynku pracy – wykształceniu zawodowym, wykonywanej pracy, dochodach – może wnieść wiele istotnych elementów do opracowywanej strategii wychodzenia z bezdomności.

Badanie przeprowadzono w 6 schroniskach dla osób bezdomnych. Odpowiedzi udzieliło 326 osób, w tym 21,2% stanowiły kobiety, 78,8% mężczyźni. Średnia wieku badanych osób wynosiła 54 lata, a dominującą grupę tworzą osoby powyżej 50 roku życia. W badaniu wzięły również osoby w wieku poniżej 30 lat – stanowią one 14% całej próby. Średni okres bycia osobą bezdomną wynosi 7 lat. Zdecydowana większość badanych (76%) jest bezdomna 10 i mniej lat. Osoby bezdomne dłużej niż 10 lat stanowią 11%. Nie ma zależności pomiędzy wiekiem a długością pozostawia osobą bezdomną. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że struktura badanej populacji przypadkowo jest zbliżona ze strukturą populacji w badaniach pomorskich, realizowanych przez PFWB (Dębski M., Retowski S., 2008).

Bezdomni reprezentują zróżnicowane rodzaje wykształcenia: od wykwalifikowanych zawodów robotniczych (fryzjer, tapicer, malarz) do zawodów inteligenckich (filolog, inżynier). Duże też jest zróżnicowanie w obrębie poszczególnych grup: np. w grupie „budowlańców” są osoby po szkołach zawodowych, technicy budowlani oraz inżynierowie. Zebrane dane pokazują, że wyuczony zawód nie zabezpiecza przed popadnięciem w bezdomność. Wśród badanych wielu posiada poszukiwane na rynku pracy umiejętności, które odpowiednio rozwinięte, mogą dać jego właścicielowi lub właścicielce ponadprzeciętne dochody. Poddaje to w wątpliwość tezę o wpływie koniunktury na rynku pracy na skalę bezdomności. Ponadto wielu badanych posiada co najmniej dwa zawody: wyuczony i wykonywany. Zawody wykonywane przez osoby bezdomne, zanim straciły miejsce zamieszkania, są jeszcze bardziej zróżnicowane niż wyuczone. W badanej próbie można spotkać przedstawicieli większości podstawowych grup zawodowych.

Tylko niewielka grupa badanych, niecałe 25%, uczestniczyła w szkoleniach podnoszących kwalifikacje. Świadczy to o tym, że bezdomni w większości nie dostosowują się do potrzeb rynku poprzez przekwalifikowanie lub podniesienie kompetencji zawodowych do poziomu wymaganego przez rynek. Z analizy zebranych danych wynika, że kierunki kursów zawodowych są mniej zróżnicowane niż kierunki wykształcenia osób bezdomnych. Może to świadczyć to o tym, że na jakimś etapie życia musieli porzucić zawód wynikający z wykształcenia i zdobyć kwalifikacje w zawodach umożliwiających im znalezienie pracy, jednak ta teza wymaga gruntowniejszej analizy. Przegląd typów kursów pokazuje, że dominują zawody wymagające prostych kompetencji, możliwych do szybkiego wyuczenia, na które jednocześnie jest duży popyt na rynku pracy.

Z przeprowadzonego badania wynika, że prawie jedna czwarta (24,4%) mieszkańców schronisk miała, w chwili przeprowadzania ankiety, jakąś pracę. Zebrane dane pokazują, że bezdomni którzy w okresie ostatniego półrocza mieli pracę, w większości przypadków zatrudnieni byli u jednego pracodawcy. Nie zmienia to jednak faktu, że ponad 65% osób bezdomnych nie miało w chwili badania żadnej pracy, ani nie pracowało w ciągu ostatniego półrocza. Nie oznacza to, że osoby te nie wykonywały żadnej pracy. Z zebranych danych wynika, że ponad 68% badanych wykonuje jakieś prace na

rzecz schroniska, aczkolwiek poszczególne schroniska różnią się pod tym względem. Na pytanie o charakter wykonywanej pracy odpowiedział 103 osoby. Wyróżniono 12 typów wykonywanych zajęć. Najczęściej wykonywaną na rzecz schronisk pracą jest pomoc w kuchni oraz sprzątanie i porządkowanie – wykonywanie prac tego typu deklaruje prawie połowa badanych. Charakteryzują się tym, że prowadzone pod nadzorem mogą być wykonywane przez wszystkich, zdrowych, mieszkańców schroniska. Rzadziej wykonywane są prace wymagających kompetencji (budowlane) lub zaufania (dyżurowanie). Pozostałe prace rzadko zlecane są osobom bezdomnym: zadania w magazynie, transporcie, pralni, biurze lub w charakterze sanitariusza. Średnia liczba godzin pracy na rzecz schroniska wg odpowiedzi badanych wynosi nieco ponad 3 godziny dziennie. Interpretując ten wynik należy jednak wziąć pod uwagę, że udzielane odpowiedzi często były dość nieprecyzyjne. Jedno z pytań dotyczących pracy dla schroniska dotyczyło wynagrodzenia. Większość badanych (95,2%), nie otrzymuje za swoją pracę wynagrodzenia. Niewielka część, 13,3%, zamiast pieniędzy otrzymywała inny rodzaj świadczenia: odzież, wyżywienie, deputaty, obniżkę opłat, papierosy, utrzymanie.

Osoby bezdomne, które przyznały, że wykonują bądź w przeciągu ostatniego półroczu wykonywały jakąś pracę, zapytaliśmy na czym ona polegała. Z zebranych odpowiedzi wynika, że mieszkańcy schronisk wykonują bardzo różne prace, często o wiele bardziej złożone od tych, które przydziela się im w zamieszkiwanym schronisku. Dominują prace związane z budownictwem i remontami. Popularność akurat tej kategorii zawodów wśród osób bezdomnych można wytłumaczyć dużym zapotrzebowaniem na tego typu usługi. Warto jednak zauważyć, że wśród bezdomnych są osoby mogące takie prace wykonywać, co w dużej mierze zwiększa ich szansę na reintegrację społeczną. Świadczy to też o tym, że w przypadku dużego zapotrzebowania na określony rodzaj umiejętności, słabną uprzedzenia wobec osób bezdomnych.

Dwie następne w kolejności popularności prace to: sprzątanie i ochrona. Są to prace o charakterze dorywczym, niewymagające szczególnych kompetencji. Pozostałe rodzaje pracy mają bardzo różny charakter i są rzadziej wykonywane przez bezdomnych. Warto jednak zwrócić uwagę, że pojawiają się wśród nich zawody wymagające dużych kompetencji (informatyk, wychowawca), co świadczy o zróżnicowaniu zajęć wykonywanych przez osoby bezdomne. Należy o tym pamiętać szczególnie przy określaniu potencjalnych szkoleń oferowanych dla tej grupy lub formach aktywności zawodowej. Sytuacja społeczna, w której się znaleźli, nie oznacza bowiem, że pozbyli się swoich aspiracji zawodowych.

Osoby bezdomne w większości (67,3%) pracują dla jakiejś firmy, a nie osoby prywatnej. Duża część (43,4%) ma również podpisaną umowę na czas określony, w większości wypadków pracują na pełen etat; 8,1% badanych pracuje na czas nieokreślony. Prawie połowa jednak (48,5%) pracuje na czarno. Bardzo prawdopodobną przyczyną wyboru nierejestrowanej formy zarobkowania są zobowiązania finansowe – najczęściej egzekucje komornicze z tytułu alimentów, zadłużenia oraz grzywny.

Zebrane dane pokazały, że osoby bezdomne mają duży potencjał zawodowy. Ich wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe może być atrakcyjne z punktu widzenia rynku pracy, aczkolwiek jego poziom i specjalizacje mogą być nie w pełni adekwatne w związku z rozwojem technologicznym w gospodarce. Niewielka część podejmuje pracę, a wśród tych, którzy to robią, prawie połowa pracuje na czarno. Poznanie uwarunkowania tego zjawiska wymaga dodatkowych badań. Zebrane dane pokazują przede

wszystkim, że brak pracy nie wynika wyłącznie z braku doświadczenia zawodowego, co oznacza, że aktywizacja zawodowa bezdomnych wymaga innego podejścia, niż to, które stosowane jest w odniesieniu do osób bezrobotnych.

5. Dobre praktyki

5.1. Nieobojętni – projekt edukacyjny dotyczący problematyki bezdomności zrealizowany przez TPBA Koło Gdańskie we współpracy z Gimnazjum nr 3 im. Jana Pawła II w Gdańsku

Główne cele realizacji projektu edukacyjnego Nieobojętni to zwrócenie uwagi młodzieży na problem bezdomności, kształtowanie postawy krytycznej wobec stereotypów, rozbudzenie wrażliwości na potrzeby drugiego człowieka, upowszechnianie rezultatów projektu Agenda Bezdomności Standard Aktywnego Powrotu na Rynek Pracy (projekt skierowany do osób bezdomnych, zakładał m.in. walkę z negatywnym stereotypem osób bezdomnych, projekt Nieobojętni był pierwszym tego typu działaniem).

Do realizacji projektu Nieobojętni wybrano Gimnazjum nr 3 w Gdańsku ze względu na szerokie grono odbiorców bezpośrednich. Dodatkowo przemawiał za tym fakt, iż uczniowie pochodzą z rodzin, w których wielu rodziców pracuje w administracji samorządowej. Projekt przełamywał więc stereotyp osoby bezdomnej wśród młodzieży i ich rodziców, a tym samym miał szansę wpłynąć kształt polityki lokalnej w zakresie bezdomności.

Główne działania podjęte w ramach projektu Nieobojętni:

- Scenariusze lekcji z zakresu przełamywania stereotypów przygotowane przez nauczycielki gimnazjum. Ścisłe współpracowały one z pracownikami Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie. Scenariusze zostały skonsultowane i zaakceptowane przez Prezesa TPBA pana Wojciecha Bystrego. Scenariusze zostały umieszczone na stronie www.ab.org.pl, ponadto podjęto działania mające na celu umieszczenie scenariuszy na ogólnopolskich portalach edukacyjnych.
- Lekcje z zakresu przełamywania stereotypu: w sumie przeprowadzono 15 lekcji, w których uczestniczyło 330 uczniów. W ocenie nauczycielek prowadzących zajęcia młodzież była zainteresowana tematem bezdomności i podeszła do niego bardzo dojrzałe. Zajęcia otworzyły młodzież na bardzo osobiste wypowiedzi. Uczniowie zdali sobie sprawę ze stereotypów, którymi zazwyczaj posługiwali się w ocenie osób bezdomnych, a podczas wykonywanych ćwiczeń, udowodnili, że potrafią zmienić utarty sposób myślenia. Po przeprowadzonych lekcjach uczniowie często odwoływali się do tematu bezdomności podczas pracy na lekcjach języka polskiego w wypracowaniach czy w trakcie dyskusji.
- Zajęcia z ekspertami w zakresie bezdomności, czyli spotkanie z osobami na co dzień stykającymi się z problemem bezdomności. Opowiadania o codziennej pracy z osobami bezdomnymi dokumentowała prezentacja zdjęć z przeróżnych akcji, tj. grupa rowerowa, drużyna piłkarska, warsztaty zawodowe.
- Plastyczny i literacki konkurs na plakat przełamujący stereotyp osoby bezdomnej oraz pracę literacką dotyczącą bezdomności. Łącznie na oba konkursy wpłynęło 91 prac, z czego 16 zostało nagrodzonych. Plakat, który został najwyższej oceniony jest obecnie wykorzystywany jako wzór w wielu materiałach promocyjnych Agencji Bezdomności.

- Została powołana Szkolna Grupa Badawcza „Schoolworkersi” po to, aby zbadać stereotyp osoby bezdomnej funkcjonujący wśród gimnazjalistów przed i po projekcie Nieobojętni. Wyniki badań zostały umieszczone w gazetce szkolnej „Trojka”. „Schoolworkersi” pytali rówieśników z kim kojarzy im się osoba bezdomna, czy za przyjaźnili by się z taką osobą, a także o to czy instytucje pomagające osobom bezdomnym działają skutecznie. Badania wskazały na to, że projekt przyniósł zamierzony efekt – przełamał stereotyp osoby bezdomnej.
- Szkolny Klub Filmowy – przegląd filmów tematycznych. Młodzież miała okazję oglądać filmy poświęcone tematyce bezdomności: *Edi, Jestem, Dziecko, Dzieci z Leningradzkiego*.
- Wolontariat w TPBA: projekt uwrażliwił młodzież na potrzeby drugiego człowieka, wzbudził w uczniach chęć pomagania, włączenia się w działania Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta. Uczniowie gimnazjum zgłosili się jako wolontariusze i pomogli w organizacji Dnia Dziecka oraz pikniku w Centrum Reintegracji Społecznej i Zawodowej.
- Czerwcowy numer gazetki szkolnej „Trojka” w całości poświęcony był tematyce bezdomności. W gazetce znalazły się wywiady z pracownikami Agencji Bezdomności, a także z osobami bezdomnymi, wyniki badań przeprowadzonych przez „Schoolworkersów” oraz zabawna foto story.
- Debata młodzieżowa pt. *Jak pomagać osobom bezdomnym*, przeprowadzona podczas uroczystego spotkania zamykającego projekt. Młodzież zastanawiała się jak pomagać osobom bezdomnym, poszukiwała argumentów za i przeciw dawaniu pieniędzy na ulicy. Debacie przysłuchiwali się pracownicy Agencji Bezdomności.
- Etiuda teatralna dot. bezdomności: uczniowie opracowali scenariusz przedstawienia dot. bezdomności na podstawie prac, które wpłynęły na konkurs literacki. Etiudę zaprezentowano podczas uroczystego zakończenia projektu Nieobojętni i wywołała ona ogromne wrażenie na widowni.

Zwieńczeniem projektu edukacyjnego było nadanie Gimnazjum nr 3 im. Jana Pawła II w Gdańsku tytułu Szkoły Nieobojętnej wobec problematyki bezdomności, w tym odsłonięciem tabliczki upamiętniającej to wydarzenie.

Dzięki projektowi edukacyjnemu Nieobojętni udało się przełamać stereotyp osoby bezdomnej wśród młodzieży oraz upowszechnić rezultaty projektu Agenda Bezdomności. Projekt oficjalnie zakończył się 19 czerwca 2006 r. Hasło projektu: „Bądź Nieobojętny” weszło do słownika Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta i jest wykorzystywane na materiałach reklamowych i informacyjnych skierowanych do ogółu społeczeństwa. Prace literackie i etiudę przygotowaną przez młodzież realizatorzy planują wykorzystać podczas różnego rodzaju spotkań, a nagrodzony plakat już został wykorzystany jako materiał wzorcowy do tworzonych przez Towarzystwo plakatów i ulotek. Projekt Nieobojętni był traktowany jako pilotaż i okazał się wielkim sukcesem. Projekt został zrealizowany przy udziale środków EFS w ramach IW EQUAL.

5.2. Druga Szansa – Wolski Program Reintegracji Społecznej i Zawodowej

Potrzeba realizacji programu wynikała z faktu funkcjonowania na terenie dzielnicy Wola kilku noclegowni i placówek (łącznie około 750 miejsc/łóżek) dla osób bezdomnych, które z racji zamieszkiwania na Woli ubiegali się o przydział lokalu socjalnego.

Jakkolwiek w noclegowniach tych znajdowały schronienie osoby z całej Polski, to były też osoby, których poprzednim miejscem stałego pobytu była Warszawa bądź jako osoby bezdomne przebywały w Warszawie od kilku lat. Z 18 osób przyjętych do programu, dla 8 miejscem ostatniego stałego zamieszkania była Warszawa, pozostałe 10 osób pochodziło z różnych gmin Polski.

Każdy uczestnik projektu został objęty indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. Po zakończeniu pierwszego etapu Wolski Zespół Reintegracji Społecznej (WZRS) dokonał oceny realizacji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności i na jej podstawie udzielił rekomendacji do przyznania lokalu socjalnego 10 uczestnikom. Udział w projekcie oznaczał dla większości z nich zdobycie określonych umiejętności zawodowych związanych z pracą w budownictwie. Prace remontowe, które były przez nich wykonywane, stały się okazją do zdobycia praktycznych umiejętności i doświadczenia zawodowego.

Projekt zakładał, że uczestnikami powinny być osoby bezdomne, mieszkające w placówkach dla bezdomnych, które posiadają udokumentowane dochody zapewniające możliwość utrzymania uzyskanego lokalu socjalnego. Był to jeden z warunków uzyskania lokalu socjalnego z zasobów komunalnych, określony w prawie miejscowym. Uczestnicy projektu mieli świadomość, że te lokale remontują i urządzają dla siebie. Spowodowało to wysoką motywację do dobrego wykonywania pracy i wzajemnej kontroli. W ten sposób została również stworzona przestrzeń do kształtowania etyki zawodowej i odpowiednich postaw pracowniczych. Przy końcu pierwszego etapu zdarzały się przypadki wywierania nacisku na osoby odpowiedzialne za realizację programu na przydzielenie upatrzonego lokalu. WZRS podejmując decyzje o przydzieleniu określonego lokalu poszczególnym uczestnikom, kierował się jednak przyjętymi kryteriami określonymi w projekcie i propozycjami Stowarzyszenia OTWARTE DRZWI nadzorującego remont. Przedstawiony program nie miał na celu uprzywilejowanego włączenia osób bezdomnych do listy mieszkańców dzielnicy, oczekujących na wyremontowany lokal socjalny. Jednym z jego głównych założeń było pozyskanie tych lokali z zasobów dzielnicy, które są niechciane i najbardziej zdewastowane (np. lokale po spaleniu). Wybrane przez Komisję Mieszkaniową lokale należały do tych, które od wielu lat nie były zamieszkiwane, z jednej strony z powodu zbyt dużych kosztów remontu, jakie musiałaby ponieść Dzielnica, by je przywrócić do zamieszkania, z drugiej – z powodu nieprzyjmowania ich przez osoby z dzielnicowej listy oczekujących.

Program opierał się na partnerskiej współpracy instytucji lokalnych, z których każda posiadała swojego przedstawiciela w WZRS koordynującym program. Partnerami były następujące instytucje: Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia dla Dzielnicy Wola Urzędu m.st. Warszawy (lider programu), Wydział Zasobów Lokalowych dla Dzielnicy Wola Urzędu m.st. Warszawy, Zarząd Budynków Komunalnych „Wola”, Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Wola m.st. Warszawy, Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI, Komisja Mieszkaniowa, Komisja Zdrowia i Pomocy Społecznej Rady Dzielnicy Wola, Rada Opiekuńcza dla Bezdomnych przy Prezydencie m.st. Warszawy (zrzeszająca placówki i organizacje prowadzące programy reintegracyjne dla osób bezdomnych m.in.: CARITAS Archidiecezji Warszawskiej, Ośrodek Charytatywny „Tylko z Darów Miłosierdzia”, MONAR, Stowarzyszenie Pomocy im. św. Brata Alberta, Kamiliańska Misja Pomocy Społecznej, Polski Komitet Pomocy Społecznej etc.).

Z 18 bezdomnych osób, które w październiku 2004 r. przystąpiły do realizacji zadań programu, aż 16 w końcu grudnia 2006 r. mieszkało poza placówkami dla bezdomnych. W okresie 2 lat po zakończeniu I etapu programu, do 10 jego laureatów (którzy otrzymali klucze do mieszkań socjalnych z zasobów Dzielnicy Wola w dniu 5 stycznia 2005 r.) dołączyło jeszcze 7 uczestników, którzy otrzymali lokale socjalne po pozytywnej ocenie realizacji programu. Ostatni z uczestników programu był osobą funkcyjną w schronisku i nie podjął kroków związanych z uzyskaniem mieszkania. Z 10 laureatów programu, po 16 miesiącach od otrzymania kluczy i dobrym wywiązywaniu się z zadań programu, jedna osoba zmarła (w wyniku ciężkiej i przewlekłej choroby). Z 15 osób, które w końcu 2006 r. mieszkało w swoich mieszkaniach, 13 ponosiło koszty związane z utrzymaniem siebie i mieszkania. Natomiast 2 osoby zadłużyły swoje mieszkania i nie wywiązały się z zadań określonych programem. Jedna z nich – laureat programu – uchwałą WZRS z października 2006 r., w wyniku niespełnienia zadań określonych w programie, nie uzyskał rekomendacji Zespołu pozwalającej na przedłużenie umowy najmu.

Ogólny koszt realizacji programu wyniósł 218 tys. 710 zł, w tym 90 tys. zł z dotacji Ministerstwa Polityki Społecznej i Wojewody Mazowieckiego, pozostałe 128 tys. 710 zł to suma darowizn rzeczowych przekazanych Stowarzyszeniu OTWARTE DRZWI przez sponsorów i firmy budowlane. Należy podkreślić, że przy prowadzeniu remontu uczestnicy i wolontariusze z innych organizacji przepracowali łącznie 4 261 godzin. Realizacja II etapu programu odbyła się bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów finansowych. Aktualizacje rodzinnych wywiadów środowiskowych prowadzone w ramach monitoringu były wykonywane przez pracowników socjalnych w ramach ich obowiązków służbowych, a badania ewaluacyjne zostały przeprowadzone w formie wolontariatu.

Prawie wszyscy uczestnicy Drugiej szansy, mieszkańcy warszawskich schronisk dla bezdomnych, zakwalifikowani do programu w październik 2004 roku, odnieśli niekwestionowany sukces – zmienili swoje życie. Utrzymują samodzielne mieszkania, trzeźwość, mają adresy, pracę, rodziny, wykształcenie, plany i marzenia. Ich sukces jest sukcesem Programu bez żadnego znaku zapytania. Jednak na pytania: czy program sprostał wymogom rozwiązań systemowych, czy jego pilotażowe wdrożenie otworzy drzwi do lokali socjalnych dla kolejnych osób wychodzących z bezdomności w innych środowiskach lokalnych, w innym czasie i czy faktycznie przełamany został stereotyp bezdomnego – w czasie podsumowania programu nie było jeszcze odpowiedzi.

Obecnie, z perspektywy kilku lat, ta ocena staje się możliwa. Na skutek zadawionych chorób zmarło 3 uczestników programu. Można powiedzieć, że ta „druga szansa” dla nich przyszła za późno. Projekt otworzył natomiast drogę do zmian prawnych. Uchwałą Rady m.st. Warszawy osoby bezdomne uczestniczące w programie wychodzenia z bezdomności mają prawo ubiegać się o lokal socjalny. Prawo to ma zastosowanie w praktyce. Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI skierowało w ostatnich 5 latach 40 osób bezdomnych do Urzędu m.st. Warszawy z wnioskiem o przydział lokalu socjalnego. Wszyscy otrzymali pozytywną decyzję. Projekt osiągnął swój cel. Ale bariera braku mieszkań socjalnych w Warszawie ogranicza jego stosowanie. Z drugiej zaś strony niewielka skala programów wychodzenia z bezdomności opartych na kontraktach socjalnych owocuje niewielką liczbą wniosków osób bezdomnych o przydział lokalu. Ponadto projekt potwierdził poważny potencjał gotowości do pracy tkwiący w osobach bezdomnych, którego nie wolno lekceważyć poszukując metod i form aktywizacji osób bezdomnych.

5.3. Centrum Integracji Społecznej Stowarzyszenia Dla Ludzi i Środowiska Kwilcz – Pniewy (woj. Wielkopolskie)

Centrum Integracji Społecznej Stowarzyszenia Dla Ludzi i Środowiska powstało jako odpowiedź na problemy związane z alienacją społeczną. Współtworzone przez organizację pozarządową we współpracy z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej stanowi alternatywę dla tych, których wykluczył wolny rynek. Wśród tych wykluczonych są osoby bezdomne.

Ramy i strukturę Centrum Integracji Społecznej określa Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 13 czerwca 2003 r. Wdrażając program Stowarzyszenie opiera się na ww. ustawie, dostosowuje jednak główne formy działania do środowiska i uczestników programu. Podstawowym celem działalności Centrum Integracji Społecznej jest przygotowanie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do wejścia na rynek pracy i powrotu do czynnego życia zawodowego oraz ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej. Realizacja tego celu odbywa się poprzez prowadzenie kompleksowego programu reintegracji społecznej i zawodowej poprzez wsparcie psychologiczne i terapeutyczne; aktywizację zawodową poprzez doradztwo zawodowe, udział w warsztatach zawodowych, kursach, szkoleniach i stażach w przedsiębiorstwach, promocję samozatrudnienia i przedsiębiorczości społecznej. Uruchomienie programu poprzedzone zostało zarówno diagnozą środowiska oraz intensywną promocją wśród lokalnej społeczności. Wprowadzone zostały punkty konsultacyjne w kilku miejscowościach gminy. To, zwłaszcza na początku, ułatwiło organizację CIS i włączenie beneficjentów do programu.

Zaadaptowany na potrzeby programu stary, niszczący od lat dworzec w Kwilczu i drugi dworzec w Pniewach stanowią świetną metaforę projektu. Tak jak ożyły opuszczone budynki dworców, tak i ci, którzy przychodzą do CIS, przeżywają swoistą metamorfozę. Tu nie chodzi tylko o to, aby szybko podjąć pracę. Każdy kto bierze udział w programie musi uwierzyć, że może zmienić swoją sytuację życiową, że może uporządkować sprawy i problemy, które powodują, że jest na marginesie życia społecznego i zawodowego. Nie wystarczy osobie bezrobotnej czy bezdomnej zaferować stanowisko pracy. Trzeba ją przekonać, że warto uwierzyć w siebie, że należy podjąć trud zmiany swojej sytuacji życiowej. A efektem tej zmiany może być podjęcie legalnej pracy zarobkowej. Każdy z uczestników objęty jest konkretną, systemową pracą prowadzoną przez pracownika socjalnego, terapeutę uzależnień, doradcę zawodowego, psychologa, wspólnie wybiera także prowadzony przez instruktora warsztat szkoleń zawodowych i może uczestniczyć w dodatkowych kursach. Spektrum jest szerokie. Na miejscu działają warsztaty terenów zielonych, rękodzieła, gastronomiczny, krawiecki, handlowy, budowlany, komputerowy. Ta oferta poszerzana jest o indywidualne czy też grupowe szkolenia, takie, które dają dodatkowe uprawnienia, jak choćby kurs florystyczny w Poznańskiej Szkole Florystyki, kursy kasy fiskalnej, prawa jazdy, masażu, spawacza, staż w piekarni, staż w zakładzie obróbki drewna, w zakładzie krawieckim, staż jako pomoc w gabinecie dentystrycznym, w kwaciarni, w sklepie, w organizacjach pozarządowych, w gospodarstwach ekologicznych itd.

Podstawowym zadaniem CIS jest przełamywanie barier, pokonywanie lęków i uprzedzeń, odkrywanie możliwości, jakie drzeją w każdym z uczestników programu. Jednocześnie celem jest osvajanie ich z rynkiem i pokazywanie im możliwości, jakie tkwią w nich samych. Z drugiej strony, zadaniem CIS jest mozolne budowanie integracji społecznej. Kiedy przychodzi człowiek bezdomny, pozostający wiele lat bez pracy,

trzeba się z nim zaprzyjaźnić, wciągnąć go w życie małej społeczności, jaką jest Centrum Integracji Społecznej, pokazać alternatywę dla jego dotychczasowego życia i najczęściej pracy na czarno. Poprzez spotkania i prezentację lokalnych organizacji pozarządowych uczestnicy włączają się w życie społeczne w lokalnych społecznościach, podejmują staże. I zakładają swoje firmy, w tym przypadku – spółdzielnie socjalne (np. Spółdzielnia Socjalna Kram, Kwilecka Spółdzielnia Socjalna). Te działania są szczególnie ważne dla osób bezdomnych, gdyż powodują zakorzenianie się człowieka w środowisku lokalnym, budują więzi, które później skutkują tym, że można budować swoją małą ojczyznę. Ale wydarza się też coś, co powoduje, że uczestnicy nabierają odwagi do pełnienia ról społecznych. Porządkując swoje sprawy osobiste, przełamują syndrom trwałej bezdomności i ogólnej beznadziei związanej z dotychczasowym trybem życia. CIS pokazuje, że można nauczyć się aktywności, można pokonać bierność. Centrum Integracji Społecznej powołane przez Stowarzyszenie Dla Ludzi i Środowiska jest modelem aktywności, który angażuje w funkcjonowanie wiele lokalnych podmiotów, które traktują Centrum jako wspólne lokalne dobro.

Zajęcia w CIS odbywają się od poniedziałku do piątku w godzinach od 8-14, każdy uczestnik CIS otrzymuje zasiłek reintegracyjny w wysokości 100% zasiłku dla bezrobotnych (po okresie próbnym, który trwa 1 miesiąc). Zasiłki reintegracyjne wypłacone są uczestnikom CIS przez Powiatowy Urząd Pracy. Okres uczestnictwa w CIS określa ustawa o zatrudnieniu socjalnym, maksymalny okres uczestnictwa w CIS to 18 miesięcy. Od początku istnienia CIS założonego przez Stowarzyszenie uczestniczyło w nim ponad 150 osób, blisko 50 spośród nich podjęło pracę. W tej grupie 25% stanowią osoby bezdomne. Nie są wyróżnione jako szczególna grupa, podlegają takim samym mechanizmom jak pozostali uczestnicy CIS. Funkcjonuje nieprzerwanie od sierpnia 2005 r. Obszarem realizacji jest gmina Kwilcz, powiat Międzychód, woj. wielkopolskie. Źródła finansowania to programy (PARP, PHARE 2002, SSG, RZL, EFS, SPORZL) oraz instytucje (Urząd Marszałkowski Poznań, POKL, Gmina Kwilcz, Powiatowy Urząd Pracy Międzychód).

6. Analiza zasobów i deficytów

6.1. Stereotypy

Wśród cech potocznie przypisanych osobom bezdomnym, a stanowiących w oczach opinii społecznej deficyt, wskazuje się ogólny wygląd, marginalizację społeczną i postawę inną od „normalnej” – całokształt tych pobieżnie określanych cech wizualizowany jest w społeczeństwie w miarę spójnie i funkcjonuje jako jednolity stereotypowy wizerunek. Obok warunkowanego tym wizerunkiem traktowania osób bezdomnych pojawiają się inne kwestie, które stanowią przeszkodę w trwałej inkluzji dla większości z tej populacji.

W pierwszej kolejności należy wskazać bariery tkwiące w osobach bezdomnych:

- uzależnienia, stan zdrowia, w tym niepełnosprawność
- niska samoocena, motywacja i brak wiary w możliwość trwałej poprawy sytuacji
- niskie lub nieadekwatne kwalifikacje, zarówno zawodowe jak i osobiste
- karalność, obciążenia alimentacyjne i inne zadłużenia
- niestabilna sytuacja socjalno-bytowa
- bierność

6.2. Zdrowie i sprawność

Istotnym powodem dla nie podejmowania aktywności zawodowej wśród osób bezdomnych jest słaba ogólna kondycja zdrowotna, często wynikająca z uzależnień, a także z niepełnosprawności (na ogół nabytej). Osoby cierpiące na chroniczne problemy zdrowotne, w tym dotknięte uzależnieniem czy niepełnosprawnością, mają trudności w utrzymaniu trwałego zatrudnienia i udziale w aktywizacji zawodowej przygotowującej do zatrudnienia. Osoby takie też w większym niż przeciętny stopniu borykają się z problemami zdrowotnymi i mają niewystarczający dostęp do opieki zdrowotnej, a to w konsekwencji przekłada się na obniżoną motywację do podejmowania działań, szczególnie ukierunkowanych na wykonywanie stałej pracy. Z badań przeprowadzonych przez Zespół Badawczy Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej (Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, b.d.) wynika, że 65,2% badanej populacji osób niepełnosprawnych (ponad 100 tys. osób objętych badaniem) to osoby w wieku aktywności zawodowej¹¹. Wśród badanych 53,3% miało orzeczenie o niepełnosprawności. Wśród osób z orzeczeniem 35,3% miało orzeczenie stopniu znacznym niepełnosprawności. 43,33% badanych w wieku aktywności zawodowej otrzymuje rentę.

We wnioskach wskazano, że:

- 41% wszystkich badanych, pomimo tego, że doświadczali oni często znacznych ograniczeń funkcjonalnych (które utrudniały im wykonywanie codziennych czynności) nie posiadało orzeczenia o swojej niepełnosprawności
- 48% zbadanych gospodarstw domowych w Polsce, w których zamieszkuje przynajmniej jedna osoba niepełnosprawna nie korzysta z żadnej formy wsparcia z zewnątrz
- z największego wsparcia do tej pory korzystali ci badani, którzy w momencie badania nie odczuwali poważnych ograniczeń w codziennym funkcjonowaniu, ale posiadali orzeczenie
- z najmniejszego wsparcia korzystają te osoby, które odczuwają poważne ograniczenia w codziennym funkcjonowaniu, ale nie posiadają orzeczenia o niepełnosprawności

Powyższe wyniki badań populacji osób niepełnosprawnych stanowią pewien obraz problemu niepełnosprawności lub też ograniczonej zdolności do pracy wśród osób bezdomnych. Badania wśród osób bezdomnych zamieszkujących schroniska wskazują bowiem, że w grupie osób bezdomnych osoby niepełnosprawne mogą stanowić wyższy odsetek niż w populacji ogólnej.

6.3. Instytucje

Osoby bezdomne na ogół cierpią w wyniku nałożenia się na siebie wielu różnych problemów i problemu braku pracy nie można rozwiązać w oderwaniu od pozostałych problemów. Dlatego aktywizacja zawodowa osób bezdomnych powinna być prowadzona kompleksowo, co oznacza prowadzenie działań równoległych ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów zdrowotnych, socjalnych, rodzinnych, prawnych, mieszkaniowych, finansowych etc.). Instytucje, które zajmują się osobami bezrobotnymi, a tylko „przy okazji” bezrobotnymi bezdomnymi, są mało skuteczne. Obejmują bowiem tylko niewielką część populacji bezdomnych, zamieszkujących schroniska prowadzone przez osoby doceniającej rolę aktywizacji zawodowej. Większość osób bezdomnych nie

11. Wiek aktywności zawodowej: 16-60 lat kobiety, 65 lat mężczyźni.

jest objęta żadnymi działaniami prowadzonymi przez instytucje rynku pracy. Należy pamiętać, że instytucje rynku pracy zostały powołane do walki z bezrobociem i promocji zatrudnienia, a nie rozwiązywania wszystkich problemów społecznych. Dysponują jednak dobrą infrastrukturą i wieloma narzędziami aktywizacji zawodowej, które można w większym stopniu wykorzystać dla poprawy zatrudnienia grupy osób bezdomnych. Wymaga to uelastyczenia zarówno formy, jak i zawartości tych usług, aby dostosować je do specyficznych potrzeb osób bezdomnych.

6.4. Społeczność lokalna

Wiele barier i luk w systemie edukacji można dostrzec w perspektywie integracji osób bezdomnych z nowym środowiskiem zamieszkania i pracy. Brak systematycznego oddziaływania na społeczność lokalną (w tym na pracodawców) powoduje stereotypowe odnoszenie się do osób zmagających się z piętnem bezdomności, uzależnieniem i innymi chorobami. Nie są powszechne oferty wsparcia osób bezdomnych po uzyskaniu przez nie zatrudnienia (choćby w formie asysty), bardzo trudno znaleźć regularną ofertę organizowania społeczności lokalnych, w których osiedlają się osoby bezdomne zamieszkując w wynajmowanych mieszkaniach czy domach wspólnotowych. Brakuje także inicjatyw współpracy z pracodawcami na rzecz wypracowania adekwatnych relacji z nowymi pracownikami, którzy wychodzą z bezdomności. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest niechęć osób bezdomnych, które podejmują pracę do ujawnienia faktu, że są bezdomne. Tak więc zakres szeroko pojętej edukacji kierowanej do społeczności stanowiących środowisko inkluzji osób bezdomnych wydaje się być niezwykle istotnym, jednak nadal nie zrealizowanym elementem działań reintegracyjnych. Ważną barierą jest także niedostatecznie rozwinięty system edukowania i wspierania osób pracujących z bezdomnymi i ochrony ich przed wypaleniem zawodowym.

6.5. Rynek pracy i inne deficyty

Pomimo zwiększającej się w Polsce liczby inicjatyw w dziedzinie działań na rzecz osób bezdomnych, wciąż:

- jest ich niewiele, a gama dostępnych usług pozostaje niewystarczająca
- większość z nich nie jest adresowana bezpośrednio do bezdomnych, lecz do szerszej grupy odbiorców, w której znajduje się niewielka część populacji bezdomnych
- większość z nich nie jest realizowana celowo lecz pojawia się zaledwie jako „wartość dodana” innych działań
- większość z nich prowadzona jest nieregularnie
- większość z nich realizowana jest tylko na niektórych obszarach kraju, inicjatyw ogólnopolskich jest niewiele, a zatem patrząc z punktu widzenia całego kraju są one mało skuteczne
- inicjatywy te nie są skoordynowane ze sobą, najczęściej realizowane są przez różnych wykonawców, niezależnie od siebie, bez podziału funkcji
- brak jakiegokolwiek szeroko pojętej strategii działań na rzecz osób bezdomnych, w oparciu o którą realizowane były by poszczególne inicjatywy; należy podkreślić, iż wszelkie słabości systemu prewencji wynikają z, niestety, dość popularnego w naszym kraju pobłażliwego i lekceważącego podejścia do profilaktyki w ogóle

Trudności obserwujemy także na rynku pracy. Typowe instrumenty oferowane przez Urzędy Pracy (doradztwo zawodowe, pośrednictwo, szkolenia, staże, roboty publiczne, etc.) często przynoszą niewspółmierne do nakładów rezultaty, co jest widoczne w badaniach ich skuteczności (Stec M., 2007). Funkcjonuje schematyzm, brak jest zindywidualizowanego wsparcia dostosowanego do możliwości i potrzeb danej osoby; ograniczona liczba form aktywności, które pozwolą bezdomnym na nabycie nawyku pracy i przygotują ich do wejścia lub powrotu na otwarty rynek pracy. Publiczne służby zatrudnienia nie są wystarczająco elastyczne by móc zareagować na potrzeby tak specyficznej grupy odbiorców, dlatego też głównymi podmiotami aktywnymi i odnoszącymi sukcesy w obszarze pomocy bezdomnym w powrocie do zatrudnienia są organizacje pozarządowe (Piotrowski F., et al., 2008; Pruszczykiewicz B., et al., 2007). Dodatkowo w wielu przypadkach pojawia się kwestia braku jakiegokolwiek miejsca zameldowania, a często i stałego pobytu (co stanowi nie tylko utrudnienie rejestracji w PUP; ma także znaczenie dla pracodawców (wiarygodność potencjalnego pracownika), jednak brak meldunku najistotniejszy jest dla samych osób pozbawionych stałego miejsca zameldowania).

Wśród deficytów systemowych należy wymienić:

- brak sieci powiązań pomiędzy elementami systemu
- brak spójnego systemu monitorowania i oceny
- niespójność systemu prawa
- brak stabilnego źródła finansowania (wsparcia programów)
- brak katalogowania dobrych praktyk

Mimo braku spójności systemu optymizmem napawa fakt, iż pojawiają się podmioty, które podejmują działania na rzecz osób bezdomnych. Potencjał tkwi również w projektach finansowanych z funduszy unijnych. Ponadto Urzędy Pracy coraz częściej zlecają organizacjom pozarządowym realizację zadań w zakresie pomocy psychologicznej. Była ona czynnikiem sukcesu w projektach realizowanych w ramach EQUAL (Piotrowski F., et al., 2008) i obecnie jest stałym elementem pracy z osobami bezdomnymi w projektach realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wśród zasobów należy także wymienić zróżnicowanie istniejących ośrodków wsparcia działających na rzecz osób bezdomnych oraz dostępność różnych form aktywności i aktywizacji kierowanych do tej grupy społecznej.

Deficyty zostały określone jako braki i dysfunkcje istotnie oddziałujące na kwestie zatrudnienia i edukacji w odniesieniu do osób bezdomnych. Usystematyzowano je w zestawieniu tabelarycznym z uwzględnieniem podziału na obszary tematyczne zatrudnienia i edukacji.

Tabela nr 5. Systematyczne ujęcie barier w podziale na osobę i na system z uwzględnieniem analizowanych obszarów wsparcia: profilaktyki, interwencji i reintegracji, w ramach problematyki zatrudnienia i edukacji osób bezdomnych

Barieri w zatrudnieniu	Profilaktyka	Osoba	niska mobilność zawodowa; brak świadomości pełni skutków utraty zatrudnienia; niski etos pracy lub jego brak; brak kwalifikacji, dysfunkcje społeczne (np. uzależnienia, zobowiązania finansowe np. zaległe alimenty)
		System	nieskuteczne mechanizmy wczesnego ostrzegania i reagowania w sytuacjach nagłych zmian na rynku pracy; brak odpowiedniej gotowości pracodawców do wchodzenia w programy łagodzące skutki przemian gospodarczych; brak sieci podmiotów przygotowanych i podejmujących programy profilaktyki/łagodzenia skutków przemian na rynku pracy; brak mechanizmów analizy wydajności ekonomicznej/ społecznej ofert wsparcia (np. schronisko vs najem mieszkań); niski kapitał społeczny grupy sąsiedzkie; nieadekwatna jakość ofert pracy
	Interwencja	Osoba	brak zdolności/gotowości do podjęcia zatrudnienia niewpisującego się w aspiracje dochodowe; dysfunkcje społeczne (np. uzależnienia)
		System	przewlekłość niektórych procedur w procesie włączenia osoby we wspierane formy zatrudnienia; brak zasobów w postaci puli miejsc pracy o niskim progu dostępu i wysokim progu tolerancji na błędy pracowników
	Reintegracja	Osoba	duża liczba czynników o charakterze psychologicznym zaburzających podtrzymanie motywacji do aktywności zawodowej; brak kwalifikacji, brak kompetencji interpersonalnych; dysfunkcje społeczne (np. uzależnienia); brak umiejętności społecznych, nieufność
		System	brak akceptacji a tym samym wsparcia działań charakteryzujących się odłożeniem efektów w czasie; brak gotowości do efektywnego wsparcia (zasiłki, wsparcie bierne) w wymiarze finansowym (wysokość wsparcia nie powodująca realnych zmian w sytuacji); mała powszechność stosowania narzędzi aktywnej integracji; brak spójności w prawie, nieadekwatne systemy bankowe i finansowe; brak partnerstw lokalnych i niewystarczająca komunikacja pomiędzy interesariuszami realizującymi działania pomocowe; brak wsparcia w opiece nad osobami zależnymi; brak wdrażania nowych form i metod pracy; demotywujący system zabezpieczenia społecznego wzmacniający pozycję bierną na rynku pracy; bezrobocie strukturalne i koniunkturalne; postawy pracodawców i stereotypy (postrzeganie osoby bezdomnej); brak kompleksowości programów pomocowych i brak spójności z aktywną polityką w zakresie rynku pracy
Barieri w edukacji	Profilaktyka	Osoba	nieprawidłowy proces socjalizacji dzieci wzrastających w niekorzystnych warunkach rodzinnych bądź instytucjonalnych
		System	brak ścieżek edukacyjnych – w szczególności na poziomie gimnazjum – dotyczących problematyki zagrożeń i problemów społecznych; mała liczba i ograniczony zakres kampanii społecznych nt. bezdomności na poziomie regionów; brak kampanii społecznych nt. bezdomności na poziomie ogólnokrajowym; partnerstwa lokalne – brak płaszczyzn wymiany informacji, wiedzy i sieci wsparcia
	Interwencja	Osoba	brak wiedzy odnośnie istniejących możliwości uzyskania pomocy
		System	brak cyklicznych, systemowych i międzysektorowych programów edukacji/szkoleń podmiotów zaangażowanych w problematykę interwencji w obszarze bezdomności
	Osoba	ograniczone kompetencje dużej liczby osób bezdomnych w zakresie czytania ze zrozumieniem i komunikacji; duża powszechność uszkodzeń ośrodkowego układu nerwowego wśród osób bezdomnych; niskie poczucie własnej wartości, brak nawyków podnoszenia kompetencji i stałego uczenia się	

Reintegracja	System	brak form wsparcia dedykowanych osobom bezdomnym w obszarze nabywania podstawowych umiejętności społecznych i zawodowych; brak programów edukacji i informowania pracodawców o rzeczywistym obrazie osób bezdomnych; małe znaczenie kształcenia ustawicznego, niewykorzystane możliwości CIS i KIS, nieadekwatność systemów certyfikacji, niewystarczające kompetencje szkoleniowców realizujących programy reintegracji (łączenie teorii z praktyką, osobisty kontakt etc.), brak indywidualnych form takich jak np. mentoring
--------------	--------	---

Źródło: Opracowanie własne grupy ds. Zatrudnienia i edukacji.

Ustawodawstwo polskie związane z promocją aktywnych form zatrudnienia znacznie przyczyniło się do zmian w istniejącym systemie pomocowym. Pojawiły się na rynku pracy nowe formy zatrudniania – jak Centra Integracji Społecznej czy spółdzielnie socjalne oraz nowe narzędzia: Indywidualny Plan Działania czy też przypisany do pracy socjalnej kontrakt socjalny. Bezdiskusyjnym czynnikiem wspierającym te zmiany są środki unijne.

Pozytywnym i optymistycznym jest fakt, że podejmowanych jest tak wiele inicjatyw mających na celu wzmocnienie spójności społecznej i budowę kapitału społecznego, a w konsekwencji taką integrację społeczną, która będzie skutecznym antidotum na społeczne wykluczanie i marginalizację. Niestety, na tym optymizm się kończy: założenia okazują się być często niedopracowane (spółdzielnie socjalne bez potencjału merytorycznego wśród „spółdzielców”) czy wręcz chybione (prace społecznie użyteczne, których założenia są nieadekwatne: łączna wysokość miesięcznego wynagrodzenia jest czynnikiem demotywującym do podjęcia tego rodzaju aktywności). Na szczęście trwają zmiany i wprowadzane są poprawki (ustawa regulująca funkcjonowanie spółdzielni socjalnych).

Odrębną kwestią pozostaje zdolność do absorpcji innowacji wśród kadrowych zasobów systemu pomocowego, szczególnie w odniesieniu do jego zinstytucjonalizowanej postaci. W 2006 r. Mirosław Grewiński i Ryszard Szarfenberg przeprowadzili badania na grupie pracowników socjalnych (400 uczestników kursów). Badanie dotyczyło m.in. wykorzystania narzędzia jakim jest kontrakt socjalny. Okazało się, że wśród respondentów większość pracowników socjalnych (71%) uważała kontrakt za „kolejną zbędną formalność o charakterze biurokratycznym” (Grewiński M., Szarfenberg R., 2009). Podobnie rzecz się dzieje ze zbyt wolno rozwijającymi się przedsiębiorstwami gospodarki społecznej, które bez wsparcia merytorycznego, jak i finansowego nie są w stanie funkcjonować. Doświadczenia organizacji pozarządowych wskazują, że optymalną formą dla funkcjonowania tego typu przedsięwzięć jest gospodarstwo pomocnicze jednostki samorządu terytorialnego. Urząd (np. gminy) dysponuje bowiem środkami na sfinansowanie określonej działalności oraz generuje własne i wyraża społeczne potrzeby na określonego rodzaju prace. Tak więc tego rodzaju jednostka może zlecać wykonanie usług na przykład cateringowych, porządkowych, poligraficznych i innych – właśnie podmiotom gospodarki społecznej. Jednak ta współpraca nie funkcjonuje satysfakcjonująco, paradoksalnie – staje się źródłem nadużyć, szczególnie finansowych. Nie znajduje także wśród urzędników akceptacji wyrażonej chęcią współpracy. Tak więc, póki co, potwierdzenie znajduje głoszona przez niektórych badaczy zjawiska (Frieske K.W., 2004) teza, że proces reintegracji jest skuteczny wyłącznie na poziomie wspieranym i stale dotowanym.

Zastanawiającym jest także inny fakt widoczny w badaniach Grewińskiego i Szarfenberga: 80% pracowników socjalnych stwierdziło, że „tylko niewielka część bezrobotnych klientów OPS jest gotowa i chętna do podjęcia pracy, szkolenia lub wolontariatu, jeżeli wskazują im taką możliwość” (Grewiński M., Szarfenberg R., 2009). Uzależnienie więc świadczonej pomocy od podjęcia określonego rodzaju aktywności może być czynnikiem motywującym, szczególnie przy wykorzystaniu zindywidualizowanego wsparcia merytorycznego w postaci mentora „przypisanego” do określonej osoby lub rodziny. Praca mentora przynosi w szczególności ogromne korzyści w niewydolnych rodzinach. Taką skuteczność potwierdza m.in. Marek Liciński, prezes warszawskiej Federacji na Rzecz Reintegracji Społecznej, która w 2005 roku zrealizowała w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL projekt indywidualnej asysty rodzinnej (Liciński M., b.d.).

Zasadniczo propozycje pomocy w formie indywidualnej pracy towarzyszącej są incydentalne – instytucje coacha lub mentora nie są powszechnie stosowane. Podstawowe pytanie związane z wykorzystywaniem tego rodzaju nowatorskich form pomocy na rzecz osób marginalizowanych wiąże się z kosztami tego rodzaju pracy, a więc z prawdopodobieństwem wcielenia drogich usług pracy indywidualnej jako stałych działań instytucji pomocowych. W publikowanych dotychczas informacjach o efektach tego rodzaju aktywności brak precyzyjnych wskaźników obrazujących faktycznie poniesione nakłady i rezultaty, które zostały osiągnięte. Zresztą obecnie trudno byłoby faktycznie ocenić (nie można zatem mówić jednoznacznie o sukcesach) trwałe zakres oddziaływania mentora, akompaniatora czy innej tego rodzaju osoby. Z doświadczeń ekspertów grupy wiadomo, że w praktyce reintegracyjnej przyjmuje się, że proces reintegracji trwa średnio 3 lata. Po ich upływie można stwierdzić i określić faktyczną zmianę. Na efekty trzeba więc poczekać.

Póki co jest czas na szkolenie kadr: pracowników socjalnych, doradców zawodowych, psychologów, animatorów społecznych, a także coachów, mentorów i innych asystentów. Gdy mówimy bowiem o holistycznym podejściu do problemów osób wykluczonych, to musimy wyposażyć człowieka, który przyniesie pomoc, w podstawy wiedzy i umiejętności z zakresu psychologii, zdrowia ogólnego, prawa, doradztwa zawodowego i innych nauk resocjalizacyjnych oraz terapii. Podstawową wartością z tego rodzaju działań będzie zmiana mentalna w podejściu do osoby potrzebującej pomocy, z postawy „urzędniczej” do „partnerskiej”.

Standardowe instrumenty aktywizacyjne realizowane w urzędach pracy i adresowane do wszystkich grup wykluczonych społecznie – także do bezdomnych – nie są dostosowane do profilu bezdomnego odbiorcy. Z doświadczeń organizacji pozarządowych wynika wyraźnie, że podstawowym problemem w odniesieniu do osób bezdomnych jest uzależnienie (szacuje się, że co najmniej 70% mieszkańców ośrodków dla osób bezdomnych to osoby uzależnione od alkoholu), wiek powyżej 50 lat oraz ograniczona zdolność fizyczna do świadczenia pracy (niepełnosprawność). Tymczasem usługi aktywizacyjne nie uwzględniają kondycji osoby uzależnionej i nie wiążą ściśle terapii z aktywnością zawodową. Także rehabilitacja nie pojawia się prawie w ogóle w odniesieniu do działań kierowanych do osób marginalizowanych społecznie.

Należy więc poszukiwać optymalnego modelu pracy socjalnej z osobą bezdomną, który byłby wystarczająco elastyczny, by skutecznie działać w odniesieniu do coraz nowych zjawisk i okoliczności (cywilizacyjne zaburzenia psychiczne) oraz wystarczająco stały, by dać poczucie bezpieczeństwa (przewidywalność) osobom, które będą nim

objęte. Praca reintegracyjna realizowana w formie samopomocy lub pomocy wzajemnej jest dobrym przedpołem do wejścia na otwarty rynek pracy dla osób uczestniczących w programach społecznej reintegracji.

7. Rekomendacje i wnioski

7.1. Wnioski

Analiza zgromadzonych danych i informacji potwierdza założenia zawarte w niniejszym projekcie:

- Bezdomność jest stanem/okolicznością, która powoduje wyłączenie z pełnego uczestnictwa w życiu społecznym (w skrajnych jej formach powoduje wyłączenie całkowite ze społeczności).
- Warunki życia w społeczeństwie (pewnego rodzaju wymogi co do umiejętności, wiedzy, promowanych cech charakteru) są zmienne/dynamiczne.
- Wyłączenie z życia społecznego powoduje brak możliwości aktualizowania doświadczenia, wiedzy i umiejętności względem zmieniających się warunków życia społecznego.
- Osoba, chcąc żyć w sposób harmonijny w danej społeczności, musi dysponować adekwatną i aktualną wiedzą/umiejętnościami/doświadczeniem. Aby utrzymać się w głównym nurcie społecznym, musi systematycznie aktualizować swoje doświadczenie.
- Instytucje publiczne istnieją po to, by służyć społeczeństwu, tym samym zobligowane są do rozwijania programów i usług, które powinny stanowić adekwatną odpowiedź na ciągle zmieniające się potrzeby i interesy społeczne.

Usługi w ramach społeczności lokalnej, programy, i możliwości zaangażowania wolontarystycznego lokujące swoje działania i ofertę w bezpośrednim sąsiedztwie osiedli mają najwyższy potencjał zaangażowania i partycypacji społecznej.

Jedną z największych barier, jakie napotyka osoba bezdomna na ścieżce zatrudnienia, to brak współpracy pomiędzy instytucjami. W obecnej praktyce współpraca ta oznacza najczęściej rytualizację i redukcję działań do niezbędnego minimum formalnoprawnego. Rzeczywistość jest często taka, że urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej przesyłają sobie osoby bezdomne głównie po to, aby potwierdzić status uprawniający do otrzymania przewidzianego prawem wsparcia (ubezpieczenia, zasiłku itd.). Aspekty sytuacji życiowej i położenia społecznego, które decydują o zdolności do powrotu na rynek pracy, a które podlegają interwencji w zakresie aktywizacji, pozostają poza realną sferą działań pracowników socjalnych, prowadzących przede wszystkim działania opiekuńcze i służb zatrudnienia dbających o „statystyki”.

Brak konsensusu pośród podmiotów zaangażowanych w problematykę wsparcia osób bezdomnych co do celów strategicznych, jakie winny przyświecać takim działaniom (brak ogólnopolskiej strategii wspierania osób bezdomnych, ujmującej m.in. tematykę wsparcia edukacyjnego, brak zapisów odnoszących się do edukacji osób bezdomnych w strategiach regionalnych i lokalnych). Brakuje również uzgodnień co do realizacji ważnych funkcji systemowych np. harmonizowania całości inicjatyw w Polsce lub na poszczególnych jej obszarach czy funkcji upowszechniającej skuteczne metody i oferty edukacji reintegracyjnej.

W Polsce wypracowano na przestrzeni ostatnich 10 lat inicjatywy będące zwiastunem możliwości uspołnienienia systemowego działań na rzecz osób bezdomnych (w tym

działań edukacyjnych) – przykładem jedynym w swoim rodzaju jest Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności. Forum jest tworzone przez podmioty wszystkich sektorów. Działalność PFWB została ukierunkowana przez wypracowaną wspólnie Strategię Rozwoju Forum. W wyniku realizacji jednego z jej komponentów powstała inicjatywa o nazwie Akademia Partnerstwa Społecznego. To wewnętrzne ciało Forum postawiło sobie za cel szeroko rozumianą, ustawiczną edukację na rzecz wspierania osób bezdomnych. Oferta edukacyjna skierowana jest do członków Forum, samorządów, jak i samych ludzi bezdomnych.

O ile sam potencjał tkwiący w polskich organizacjach przeciwdziałających bezdomności jest największym atutem i najmocniejszą stroną Polski (ciekawe inicjatywy opisane w Dobrych praktykach), to niewykorzystywanie tego potencjału jest największym zaniedbaniem. Brak jest stałych funduszy, które umożliwiłyby regularne akcje prowadzone na terenie całego kraju oraz skoordynowania i zgrania ich ze sobą w czasie, tak, aby zoptymalizować ich wspólny efekt.

Spoglądając całościowo na omawiane zjawisko w Polsce nie sposób nie zauważyć, iż sytuacja w ciągu ostatnich lat zmieniła się na plus. Działania profilaktyczne, które jeszcze niedawno nie występowały w naszym kraju w ogóle, zaczynają powoli się pojawiać. Również fundusze europejskie dają możliwość realizacji nowatorskich wybranych pomysłów (to w zasadzie im zawdzięczać można największe przemiany jakie nastąpiły w ciągu ostatnich lat i to one są największą nadzieją na przyszłość dla osób planujących prowadzenie akcji profilaktycznych). Problem polega jednak na tym, iż oprócz wspomnianych już funduszy europejskich, twórcom konkretnych działań nie pozostaje zbyt wiele innych możliwości. Jeśli ta sytuacja nie ulegnie zmianie i nie zostaną wdrożone strategie poparte regularnym finansowaniem, istnieje bardzo duże zagrożenie, iż w ciągu następnych lat wszelkie działania nastawione na wsparcie osób bezdomnych wciąż będą realizowane nieregularnie i mało skutecznie.

7.2. Rekomendacje

Diagnoza oferty działań w obszarze bezdomności, związanych z aktywizacją i aktywnością zawodową osób bezdomnych a także w zakresie edukacji kierowanej do osób bezdomnych, ich otoczenia oraz obejmującej zakres problematyki marginalizacji społecznej daje obraz rzeczywistości, która wymaga korekty i dostosowania do potrzeb zarówno osób bezdomnych, jak i społeczeństwa. Podstawowe zalecenia zmian można ująć w następujących punktach:

- Jako jedną z najskuteczniejszych form reintegracji wskazuje się podmioty ekonomicznej, jednak poza ustawową dywersyfikacją odpowiedzialności za funkcjonowanie przedsiębiorstw społecznych, nie przewiduje się stabilnego wsparcia, a w szczególności zabezpieczenia finansowego działalności. Tymczasem PES nie posiadając własnego kapitału, potrzebują wsparcia systemowego przede wszystkim w postaci zadań zleczanych przez instytucje i jednostki samorządu. Należy więc przeprowadzić kampanię informacyjną promującą PES jako wykonawcę usług oraz przeanalizować możliwości i wprowadzić rozwiązania, które wzmocnią odpowiedzialność samorządów za PES.
- Program aktywizacji jest na tyle istotną kwestią, że powinien być obowiązkowym elementem w katalogu zobowiązań gminy względem osób bezdomnych – obok zapewnienia dachu nad głową, odzieży i wyżywienia.

- Badania potwierdzają niewielkie zainteresowanie korzystaniem z oferowanych form aktywności wśród osób bezdomnych oraz niską motywację. Oferty szkoleniowe (także te realizowane w ramach projektów finansowanych ze środków UE) mają ograniczony wpływ na zatrudnienie i edukację osób bezdomnych, mimo ich udziału w tych projektach. Szkolenia zawodowe i inne kursy, bez połączenia z indywidualną pracą o charakterze psychologicznym, niewiele zmieniają w kondycji osoby bezdomnej. Należy więc wzmocnić programowo moduł psychologiczny, w tym szczególnie motywacyjny, w ofercie działań kierowanych do tej grupy społecznej, przy jednoczesnym zapewnieniu adekwatnej formy przekazania informacji dotyczących edukacji i zatrudnienia.
- Osoby nieposiadające podstawowych zdolności do uczenia się lub pozostające długi czas bez pracy mają trudności z korzystaniem z podstawowych szkoleń czy świadczeń przewidzianych w ramach polityki przywracania do rynku pracy. Brakuje im informacji na temat podstawowych procesów społeczno-gospodarczych, co potęguje ich izolację. Dlatego też należy zwrócić uwagę na to, aby:
 - a) rozbudować w zakresie edukacji nieformalnej ofertę edukacyjną dla osób bezdomnych
 - b) zapewnić profesjonalne przygotowanie kadry pracującej z osobami bezdomnymi
 - c) wspierać tworzenie grup samopomocy, w których mogliby uzyskać wsparcie emocjonalne, wymienić się informacjami na temat możliwości zmiany lub podwyższania kwalifikacji zawodowych, a także zatrudnienia oraz skutecznymi sposobami szukania, znajdowania i utrzymywania pracy
- Punktem wyjścia do pracy z osobami bezdomnymi powinna być ich kompleksowa diagnoza (stan zdrowia fizycznego i psychicznego, samoocena, struktura potrzeb, cechy osobowości i charakteru, predyspozycje zawodowe oraz poziom funkcjonowania). Osoba powinna uzyskać w trakcie indywidualnego kontaktu informację o tym, co sama może zrobić oraz o ofercie instytucji odpowiedzialnych za pomoc. Dlatego też wskazane byłoby zwiększenie liczby działań doradczych, psychologicznych i coachingowych zapewniających indywidualne podejście do osób bezdomnych i pomoc im w wyznaczeniu ścieżki rozwoju zawodowego.
- Stosowanie instrumentów rynku pracy w odniesieniu do osób bezdomnych jest ograniczone ze względu na schematyzm i ograniczenia biurokratyczne, a także brak adekwatnych kompetencji doradców zawodowych, pośredników pracy, psychologów i pracowników socjalnych. W programach aktywizacji zawodowej dla osób bezdomnych praktycznie nie uwzględnia się kwestii niepełnosprawności, która ogranicza możliwości pracy co najmniej połowy osób bezdomnych. Opracowania wymaga więc katalog kompetencji doradcy pracownika PUP wyspecjalizowanego w zakresie pomocy osobom zmarginalizowanym i zagrożonym marginalizacją, w tym także osobom bezdomnym. Należy także poddać pogłębionej refleksji możliwość wsparcia funkcjonowania i wzmocnienia sieci współpracy specjalistycznych placówek realizujących program reintegracji społecznej i zawodowej dla osób bezdomnych, którego celem szczegółowym jest powrót na otwarty rynek pracy.
- Osoby bezdomne realizują różnego rodzaju aktywności, które można uznać za pracę, i są to działania, które:

- a) wynikają na ogół z regulaminu placówki dla osób bezdomnych i wiążą się z wykonywaniem określonej pracy na rzecz ośrodka i/lub jego mieszkańców
 - b) są skutkiem chęci lub potrzeby podjęcia działań pożytecznych i przyjmują formę samodzielnego lub zorganizowanego wolontariatu
 - c) mają na celu uzyskanie dochodu i na ogół są realizowane poprzez pracę nierejestrowaną, zbieractwo i żebractwo; w związku z tym przy projektowaniu programu wychodzenia z bezdomności czy kontraktu socjalnego realizowanego z osobą bezdomną, należy uwzględnić konieczność maksymalizacji poziomu wykorzystania potencjału osób objętych wsparciem poprzez uwzględnienie w planie nie tylko zawodowej czy edukacyjnej aktywności, ale także objęcia obszaru „czasu wolnego”
- Osoby bezdomne podejmują aktywność w formie wolontariatu, jednak jest to kwestia, która wymaga szerszej analizy w odniesieniu do pracy socjalnej. Wolontariat jest traktowany czasem jako forma aktywizacji zawodowej, jednak w opinii ekspertów grupy tego rodzaju praca dobrowolna jest raczej formą socjoterapii (z elementami preorientacji zawodowej i przyswajania etosu pracy), a nie etapem na drodze do uzyskania zatrudnienia. Ze względu na pojawiające się kontrowersje w ocenie tej formy aktywności należy przeprowadzić kompleksowe badania w tym zakresie.
 - Istotnym czynnikiem demotywującym do podejmowania legalnej aktywności zawodowej wśród osób bezdomnych są zadłużenia alimentacyjne oraz innego rodzaju zobowiązania finansowe. Należy więc rozważyć możliwości dostosowania obowiązujących regulacji, w tym ustawowych, tak aby system egzekucji finansowej nie powodował całkowitej degradacji aspiracji zawodowych i motywacji do „legalnego życia”.
 - Podmioty działające na rzecz osób bezdomnych uczestniczą w niewystarczającym stopniu w tworzeniu obowiązujących praw i planów działań. Należy systematycznie monitorować proces legislacyjny i maksymalnie wykorzystać możliwości partycypacji organizacji działających na rzecz bezdomnych oraz samych bezdomnych w kreowaniu założeń dokumentów prawnych i strategicznych.
 - Wśród systemowych rozwiązań brakuje przede wszystkim sieci współpracy pomiędzy instytucjami, samorządem i organizacjami pozarządowymi oraz spójnego ustawodawstwa, co w konsekwencji skutkuje m.in. brakiem stabilnego źródła finansowania inicjatyw na rzecz osób bezdomnych. Należałoby więc opracować spójny program, monitorujący działania i uwzględniający wnioski z ewaluacji, oparty na współpracy podmiotów i instytucji, zapewniając mu jednocześnie finansowe wsparcie oraz przestrzeń dla innowacji, szczególnie w odniesieniu do programów aktywizacji zawodowej.
 - W opinii ekspertów ocena skuteczności programów unijnych i rządowych, realizowanych na rzecz osób bezdomnych wymaga dokonania odrębnej analizy. Zadanie to wykracza poza ramy czasowe przewidziane na wykonanie diagnozy w obszarze zatrudnienia i edukacji.

Z zebranych w niniejszym raporcie danych wynika, że oferta usług z zakresu zatrudnienia w zakresie działań reintegracyjnych jest dość szeroka. Zapisy systemowe (jak chociażby Krajowy Plan Działania na Rzecz Zatrudnienia(MPiPS), Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 1.05.2004

Nr 99 poz. 1001) odzwierciedlają politykę rynku pracy zorientowaną na aktywizację osób i grup społecznych w celu przeciwdziałania bezrobociu. Jednak bezdomni uczestniczący jedynie w reintegracji zawodowej nie odnajdują się na stałe na otwartym rynku pracy – do tego konieczna jest obok reintegracji zawodowej reintegracja społeczna. Dlatego też szczególnie obszar reintegracji (ale także integracji rozumianej jako działania profilaktyczne) powinien być budowany w oparciu o lokalne partnerstwa podmiotów działających na rzecz społeczności i jej członków. Te sieci wsparcia mogą wzajemnie uzupełniać swoje kompetencje w przypadkach wymagających holistycznej perspektywy. Stworzenie takiego lokalnego systemu pomocy pozwoli na maksymalizację skuteczności działań podejmowanych przez każdy z podmiotów, a zręby takiego właśnie systemu widać w aktywności podmiotów ekonomii społecznej.

Osobom pracującym i współpracującym z grupą ekspercką ds. Zatrudnienia i edukacji towarzyszyła świadomość i głębokie przekonanie, że zjawisko bezdomności jest pochodną problemów, których rozwiązywanie przynależy do kompetencji polityki gospodarczej i społecznej Państwa. Utrzymujące się od lat wysokie bezrobocie niektórych grup, nieefektywny system edukacji i opieki zdrowotnej, bierny charakter systemu pomocy społecznej, niesprzyjające warunki do prowadzenia działalności gospodarczej, opóźnienia w infomatyzacji kraju – to tylko niektóre problemy pokazujące ograniczenia i bezradność programowo-strategiczną kolejnych rządów. Bezsporną zatem rekomendacją kierowaną do polityków i osób kierujących państwem jest stworzenie korzystnych warunków do rozwoju gospodarczego, zwiększenie nakładów na naukę i edukację, zdrowie, mieszkalnictwo. Należy także rozważyć reformę systemu pomocy społecznej w kierunku większej proaktywności w rozwiązywaniu problemów społecznych. Ponadto, potrzebna jest refleksja nad tym, dlaczego oczekiwania społeczeństwa wobec polityków nie są poparte aktywnością i solidarnością samych obywateli.

8. Podsumowanie

Niniejszy raport diagnostyczny obrazuje obszar zatrudniania i edukacji związanych z zagadnieniem bezdomności, a jednocześnie stanowi zestawienie i wizualizację złożoności omawianej materii. Zostały w nim zawarte kwestie uznane przez ekspertów – praktyków bezdomności za istotne w czasie dokonywania diagnozy. Perspektywa oceny, a zatem sposób oraz zakres charakteryzowania określonych działań i propozycji, może ulegać zmianie wraz ze zmianą perspektywy osoby dokonującej oceny oraz potrzeb.

Obszarem powiązonym z zatrudnianiem i aktywizacją zawodową osób bezdomnych jest edukacja. Kluczowe połączenie obszarów aktywizacji zdaje się przebiegać pomiędzy (a) edukacją i zatrudnieniem, (b) edukacją i funkcjonowaniem w społeczeństwie lub w konkretnej społeczności. Niemożliwe jest obecnie bezkolizyjne funkcjonowanie w społeczeństwie bez znajomości technologicznych form komunikacji i obiegu pieniądza elektronicznego. Nieodzowne jest posiadanie chociażby podstawowych kompetencji w zakresie nawiązywania i podtrzymywania kontaktów z innymi ludźmi (np. sąsiadami). Coraz ważniejsze staje się przygotowanie do pozyskiwania informacji, ich rozumienia, interpretacji i przekładania na odpowiednie zachowanie względem innych.

Warto zatem przyjrzeć się nieco uważniej tym kwestiom aktywizacji zawodowej i edukacji, szczególnie, że zatrudnienie traktowane jest nie tylko jako podstawowy mechanizm zapewnienia dochodów dla zaspokajania potrzeb ludzkich. Podkreśla się

społeczną nieodzowność pracy, jej rolę jako instrumentu socjalizacji pozwalającej człowiekowi na osiągnięcie pozycji społecznej, samospelnienia i prestiżu. Zatrudnienie wiąże się bezpośrednio z trzema wymiarami kategorii ekonomicznych, społecznych oraz psychologicznych. Brak pracy pogłębia marginalizację i powoduje stan, który ogranicza wszelką aktywność, a więc nie tylko powrót na rynek pracy. Potęguje problemy społeczne, pogłębia izolację osób bezdomnych.

Rozwiązywanie problemów społecznych wymaga współdziałania wielu sojuszników, więc programy powinny być dostosowane do konkretnych potrzeb gminy, powiatu i społeczności lokalnej, a próba modelowego usystematyzowania roli interesariuszy i zasad współpracy na rzecz zwiększenia integracji społecznej, przeciwdziałaniu marginalizacji najsłabszych grup, a w szczególności kompleksowe wsparcie osób bezdomnych, będą przedmiotem prac grupy w kolejnej fazie projektu.

Materiał merytoryczny opracowali:

Krzysztof Cholewiński, Krystyna Dorsz, Paweł Jaskulski,
Jarosław Józefczyk, Alicja Kostecka, Sławomir Mandes,
Jolanta Szczawińska, Aneta Wiącek, Monika Wójciak

Ponadto w pracach grupy uczestniczyli:

Anna Machalica-Pułtorak

Bibliografia:

- Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, kultury i Sektora Audiowizualnego. b.d., *Organizacja systemu edukacji w Polsce 2009/2010*.
- b.d., 2005. *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*. Warszawa.
- b.d., 2007. *Wsparcie psychologiczne osób z trudnościami na rynku pracy. Podstawy metodologiczne*. Kielce.
- b.d., b.d.. *Opis projektu – 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”. „6 dróg – 1 cel”*. www.pfwb.org.pl/projekty/gminy-standard-wychodzenia-z-bezdomnosci/opis-projektu/, dostęp: 20.05.2010.
- Bochniarz P. et. al. 2009. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa.
- 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.
- 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.
- Dz.U. z 1.02.1982 Nr 3 poz. 19, Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

- 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 1.06.1996 Nr 62 poz. 289, Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy.
- Dz.U. z 5.06.2006 Nr 94 poz. 651, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych.
- Dz.U. z 5.07.1974 Nr 24 poz. 141, Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.
- Dz.U. z 5.09.2006 Nr 158 poz. 1121, Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.
- Dz.U. z 7.08.2009 Nr 125 poz. 1035, Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców.
- Dz.U. z 9.10.1997 Nr 123 poz. 776, Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.
- Dz.U. z 10.03.1992 Nr 21 poz. 86, Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania.
- Dz.U. z 10.09.1991 Nr 80 poz. 350, Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.
- Dz.U. z 12.01.2005 Nr 6 poz. 45, Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie.
- Dz.U. z 12.02.1999 Nr 12 poz. 96, Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego.
- Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143, Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.
- Dz.U. z 15.02.1993 Nr 11 poz. 50, Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.
- Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
- Dz.U. z 16.04.2003 Nr 65 poz. 595, Ustaw z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.
- Dz.U. z 17.01.2009 Nr 6 poz. 33, Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
- Dz.U. z 18.09.2001 Nr 100 poz. 1080, Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.
- Dz.U. z 20.10.1994 Nr 111 poz. 535, Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

- Dz.U. z 21.08.1998 Nr 108 poz. 685, Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich.
- Dz.U. z 22.05.2003 Nr 90 poz. 844, Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.
- Dz.U. z 22.09.2003 Nr 166 poz. 1608, Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnieniu pracowników tymczasowych.
- 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 25.03.2010 Nr 46 poz. 276, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
- Dz.U. z 25.10.1991 Nr 95 poz. 425, Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.
- Dz.U. z 27.06.1996 Nr 71 poz. 336, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 1996 r. w sprawie trybu udzielania urlopu bezpłatnego i zwolnień od pracy pracownikom pełniącym z wyboru funkcje w związkach zawodowych oraz zakresu uprawnień przysługujących pracownikom w czasie urlopu bezpłatnego i zwolnień od pracy.
- Dz.U. z 27.12.2007 Nr 242 poz. 1776, Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2007 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej.
- 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 29.10.1997 Nr 133 poz. 883, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych.
- Dz.U. z 30.01.1982 Nr 2 poz. 13, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1981 r. w sprawie szczególnych przywilejów dla pracowników górnictwa — Karta górnika.
- Dz.U. z 30.08.2005 Nr 164 poz. 1365, Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym.
- Dz.U. z 30.10.2002 Nr 200 poz. 1679, Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.
- Dz.U. z 31.01.2008 Nr 17 poz. 106, Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.
- Dz.U. z 31.12.1998 Nr 166 poz. 1247, Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie dostosowania organizacji i obszaru działania wojewódzkich i rejonowych urzędów pracy do organizacji administracji publicznej.
- Federowicz M., Sitek M., 2009. *Inclusion and education in European countries. Final report: 9. Poland.* http://ec.europa.eu/education/more-information/doc/inclusion/poland_en.pdf, dostęp: 02.06.2010.

- Frieske K.W., 2004. *Utopie inkluzji. Porażki i sukcesy programów reintegracji społecznej*. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2009a. *Kształcenie dorosłych*. Warszawa. www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_WZ_ksztalcenie_doroslych.pdf, dostęp: 06.06.2010.
- Główny Urząd Statystyczny, 2009b. *Oświata i Wychowanie w Roku Szkolnym 2008/2009*. Warszawa. www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_e_oswiata_i_wychowanie_2008-2009.pdf, dostęp: 12.06.2010.
- Gosk I., 2006. *Bierni, zagubieni, wykluczeni*. „Tygodnik Powszechny” nr 40. 26 września.
- Grewiński M., Szarfenberg R., 2009. *Sytuacja w pomocy społecznej w województwach mazowieckim i łódzkim w opinii pracowników socjalnych – raport z badań*. W: M. Bąkiewicz, M. Grewiński, red. *Praca socjalna w środowisku lokalnym*. Warszawa.
- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., b.d.. *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008*.
- Hausner J., 2007. *Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki*. „Ekonomia Społeczna” nr 1.
- Kaźmierczak J., 2006. „*Życie na peweksie*” – bezdomni, bezrobotni, pracujący... P. Olech, M. Plona, „*Pomost – pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku*” Gdańsk.
- Komisja Europejska, 2010. *KOMUNIKAT KOMISJI. EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Bruksela.
- Książkiewicz I., 2009. *Jak wylać dziecko z kąpielą? Na marginesie doświadczeń trzech gmin*. Obywatel nr 3.
- Liciński M., Nieznany. *Rodzina dzieci bez przyszłości*. www.frs.pl/materialy.php, dostęp: 10.06.2010.
- Lisowska B., 2010. *Urzędy pracy nie chcą aktywizować gorzej osób wykształconych*. „Gazeta Prawna” 10. stycznia.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy, 2005. *Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007-2013*. Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, 2009. *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011*. Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008. *Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008-2010”*. Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009. *Informacja o działalności Centrów Integracji Społecznej w latach 2007-2008*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*. Warszawa.

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007. *Program Operacyjny KAPITAŁ LUDZKI. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Warszawa.
- Nałęcz S., red., 2008. *Gospodarka społeczna w Polsce. Wyniki badań 2005-2007*. Warszawa.
- Nestorowicz-Wyborska J., 2008. *O ekonomicznym wyizolowaniu osób bezdomnych*. W: M. Dębski, S. Retowski, red. *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. Gdańsk.
- Ogólnopolski Związek Rewizyjny spółdzielni socjalnych, b.d. www.ozrss.pl, dostęp: 12.05.2010.
- Piotrowski F., et al., 2008. *Innowacyjne metody aktywizacji zawodowej grup skrajnie wykluczonych testowane przez Partnerstwa realizujące Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL*. Warszawa.
- Praca w posagu, b.d. www.pracawposagu.org/index.htm, dostęp: 13.07.2010.
- Pruszczyk B., et al., 2007. *Rola Partnerstw EQUAL we wspieraniu integracji zawodowej osób niepełnosprawnych i chorujących psychicznie*. Warszawa.
- Stec M., 2007. *Instytucje i programy aktywizujące bezrobotnych na obszarach popegeerowskich*. Zał. nr 3 do raportu z badań: *Rynki pracy na obszarach popegeerowskich*.
- Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, b.d.. *Ogólnopolskie badanie sytuacji, potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych na lata 2008-2010*. www.aktywizacja2.swps.pl/, dostęp: 12.05.2010.
- Żyto J., 2007. *Raport z badań socjologicznych przeprowadzonych nad osobami ponad 10 lat zarejestrowanymi w PUP Rybnik*. Rybnik, www.pup-rybnik.pl/download/176.doc, dostęp: 10.06.2010.

Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności jest niezwykłym przedsięwzięciem na krajowej scenie pracy z ludźmi bezdomnymi. Celem do którego prowadzi jest uporządkowanie sceny pomocowej, rozpoczynając od skatalogowania istniejących rozwiązań, usystematyzowania 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.