

Agnieszka Majewska
Doktorantka Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego
ROR PTPS

PROBLEMY REINTEGRACJI SPOŁECZNEJ BEZDOMNYCH

Wprowadzenie

Bezdomność jest zjawiskiem wielowymiarowym i skomplikowanym. Sytuacja bezdomności nie sprowadza się wyłącznie do braku dachu nad głową i schronienia. Jest jednocześnie brakiem poczucia bezpieczeństwa, stabilności, zaspokajania podstawowych potrzeb i radzenia sobie z trudnościami życiowymi. W przypadku bezdomności mamy do czynienia równocześnie z problemem jednostkowym i problemem społecznym. Bezdomność to przejaw szerokiego procesu, na który składają się zagadnienia natury psychologicznej, społecznej jak również gospodarczej i politycznej. Przyczyn bezdomności upatruje się zarówno w indywidualnych predyspozycjach jak również w czynnikach natury społecznej.

Bezdomność w Polsce jest zjawiskiem widocznym i posiada swoją specyfikę, ale jest również problemem na skalę światową. Wieloaspektowość zjawiska stwarza konieczność zainteresowania się tym problemem różnych dziedzin naukowych, takich jak: psychologia, socjologia, pedagogika, polityka społeczna. Bezdomność nie jest zjawiskiem nowym, istnieje od dawna, choć z czasem zmienia się swoistość i dynamika zjawiska. Największe nasilenie tego problemu w Polsce miało miejsce po roku 1989. Po dokonaniu się transformacji gospodarczo-ustrojowej wiele osób uzależnionych od pomocy państwa opiekuńczego, nieumiejących przystosować się zmian, straciło dach nad głową.

Pomimo, iż bezdomność jest zjawiskiem powszechnym i istniejącym od lat, to wiedza na ten temat jest niewielka. Bezdomność jest raczej utożsamiana z jakimś tajemniczym światem pozbawionym jakichkolwiek reguł i zasad. Większość z nas nie chce mieć wiele wspólnego z osobami, które nie żyją według określonych standardów. Bezdomność kojarzona jest z patologią i czymś złym. Wynika to na pewno z niewiedzy, ze stylu życia, jaki prowadzimy, ale również bardzo często za strachu. Takie podejście i świadomość społeczna ludzi prowadzi do stygmatyzacji osób bezdomnych, naznaczania ich „etykietką” przestępców, alkoholików, ludzi pozbawionych jakichkolwiek zasad¹. Być może warto jest obeznać się nieco lepiej z tematem bezdomności, to też pocieszającym jest fakt, iż coraz więcej pojawia się

¹ M. Gagacka, *Stygmatyzacja bezdomnych i ich marginalizacja w świetle badań lokalnej opinii społecznej w: Bezdomność. Szkice z socjologii, polityki społecznej i katolickiej nauki społecznej*, red. J. Mazur OSPPE, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006, s. 94-110.

publikacji na ten temat i coraz więcej jest badaczy podejmujących próbę analizy zjawiska.

1. Kontrowersje wokół definicji bezdomności

W literaturze naukowej pojawiają się różne definicje opisujące zjawisko bezdomności. Powstaje jednak wiele nieporozumień dotyczących wytycznych na podstawie, których podejmowane są próby zdefiniowania pojęcia „bezdomność”. Najtrudniej jest jednoznacznie określić, kogo de facto nazwać bezdomnym. Biorąc pod uwagę definicję wynikającą z etymologii słowa bezdomność, najprościej za osobę bezdomną, byłoby uznać człowieka bez domu, nieposiadającego własnego miejsca zamieszkania². W encyklopedycznym ujęciu bezdomność jest to: „zjawisko społeczne, polegające na braku domu lub miejsca stałego pobytu gwarantującego jednostce lub rodzinie poczucie bezpieczeństwa, zapewniającego schronienie przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz zaspokojenie podstawowych potrzeb na poziomie uznawanym w danym społeczeństwie za wystarczający”³. To jednak oznaczałoby, że za osobę bezdomną uznajemy osoby, które faktycznie nie posiadają dachu nad głową, ale również i te, które co prawda posiadają dom, lecz nie spełnia on norm mieszkalnych uznawanym w danym środowisku za dostateczne. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na bardzo istotne i ciekawe rozgraniczenie pojęcia bezdomności pojawiające się w literaturze przedmiotu. K. Wierzbicka proponuje rozróżnić bezdomność ukrytą i jawną. Bezdomność ukryta występuje wtedy, gdy dana osoba posiada mieszkanie, aczkolwiek dalekie jest ono od społecznie akceptowanych standardów. Z drugim przypadkiem, bezdomności jawnej, mamy do czynienia wówczas, gdy osoba faktycznie nie posiada jakiegokolwiek dachu nad głową⁴. Taki podział bezdomności jest przede wszystkim typowy dla dorobku socjologii. M. Porowski wprowadza bardzo podobne rozróżnienie pojęcia, na bezdomność sensu stricte i bezdomność sensu largo. Bezdomność w ścisłym sensie (sensu stricte), nazywana również rzeczywistą lub jawną, charakteryzuje się brakiem własnego mieszkania czy jakiegokolwiek innego, możliwie stałego choćby zastępczo traktowanego schronienia. Natomiast bezdomność w sensie szerokim (sensu largo) – inaczej utajona bądź społeczna, odnosi się do subiektywnej oceny posiadanego lokalu jako nie spełniającego kryteriów mieszkania ze względu na zbyt duże odstępstwa od minimalnych standardów mieszkaniowych, czy też ze względu na kulturowo uzasadnione aspiracje⁵. Innym przykładem

² L. Stankiewicz, *Zrozumieć bezdomność. Aspekty polityki społecznej.*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2002, s. 20-21.

³ *Wielka Encyklopedia PWN*, t.3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 508.

⁴ K. Wierzbicka, *Problem bezdomności w Polsce, w Sferze niedostatku i nędzy mieszkaniowej w Polsce* red. K. Wierzbicka, Warszawa 1990, s. 17.

⁵ M. Porowski, *Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych w: Pedagogika społeczna: człowiek w zmieniającym się świecie.* Red. T. Pilch, I. Nepalczyk, Wydawnictwo Żak, Warszawa 1995, s. 434.

podziału bezdomności w celu głębszego jej sprecyzowania, może być klasyfikacja osób bezdomnych w dwie kategorie: bezdomnych aktualnych i bezdomnych potencjalnych. Do pierwszej grupy zaliczają się osoby niemające jakiegokolwiek miejsca zamieszkania, bez żadnego schronienia, bezdomni z dworców, klatek schodowych, pustostanów, itp. Natomiast bezdomni potencjalni to ludzie, którzy istotnie nie posiadają własnego mieszkania, niemniej jednak przejściowo gdzieś pomieszkują, lecz z ryzykiem, że w każdej chwili mogą utracić dach nad głową. Do tej grupy należy zaliczyć bezdomnych przebywających w zakładach karnych, szpitalach, tymczasowych kwaterach, stacjach, melinach⁶. Nietrudno zauważyć, iż istnieje zasadnicze podobieństwo tych definicji. Kryterium wyróżnienia typów bezdomności przytoczonych w wyżej wymienionych definicjach odnosi się z jednej strony do stanu faktycznego braku mieszkania, z drugiej zaś do oceny aktualnej sytuacji mieszkaniowej osób uznawanych za bezdomne.

Badanie bezdomności jako problemu społecznego wymaga uwzględnienia wielu towarzyszących mu kwestii, różnorodnych przyczyn i skutków. Dlatego też powstaje tak wiele różnych definicji pojęcia bezdomność. Autorzy i badacze patrzą na zjawisko bezdomności z różnorodnych perspektyw. Jedni w swoich definicjach biorą pod uwagę przede wszystkim przyczyny popadania w bezdomność, inni koncentrują się na psychologicznym, jednostkowym aspekcie zjawiska, jeszcze inni wiążą definicję z konkretną dyscypliną naukową, a są i tacy, którzy tworzą definicję na podstawie własnych doświadczeń.

Próbę szerszego opisu zjawiska bezdomności podejmuje między innymi J. Florczak. Według niego bezdomność jest „stanem braku własnego mieszkania, połączonym z deprivacjami w zakresie podstawowych potrzeb jednostki. Bezdomność związana jest bardzo często z dewiacjami, najczęściej z alkoholizmem i przestępczością, ze złym stanem zdrowia, często z rozpadem więzi społecznych i niezdolnością człowieka do rozwiązywania własnych problemów życiowych”⁷. W tej definicji autor łączy ze sobą różne aspekty bezdomności, zaznacza złożoność zjawiska dzięki nie sprowadzaniu problemu jedynie do faktu rzeczywistego braku mieszkania. Innym przykładem obszernej definicji bezdomności jest określenie L. Stankiewicza. Stara się on wytłumaczyć zjawisko bezdomności uwzględniając obok społecznych, osobowościowe determinanty problemu. Zdaniem tego autora bezdomność jest: „złożonym zjawiskiem społecznym i osobowościowym stanem bezdomnego człowieka, warunkowanym przez różne przyczyny i przez fakt braku

⁶ J. Mazur OSPPE, *Bezdomność jako przedmiot polityki społecznej w: Bezdomność. Szkice z socjologii, polityki społecznej i katolickiej nauki społecznej.*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006, s. 14-15. Szerzej na ten temat w: J.A Marszałkiewicz, *Bezdomność w latach 1945-1997*, referat wygłoszony na konferencji we Wrocławiu: *Bezdomność – stan i perspektywy*, (10-11 Kwietnia 1997r.).

⁷ H. Kubicka, *Bezdomność rodzin samotnych matek. Społeczno-wychowawcze aspekty zjawiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 20, Szerzej na ten temat w: J. Florczak, *Bezdomni w Polsce. Działalność Towarzystwa Pomocy im. Brata Adama Chmielowskiego*. w: *Zaradność społeczna*, red. J. Kwaśniewski, R. Sowiecka, Wrocław 1990.

schronienia, spełniającego elementarne warunki, które pozwalają uznać je za pomieszczenie mieszkalne”.⁸ Przykładem bardzo ciekawej interpretacji zjawiska bezdomności może być definicja M. Gramlewicza. Jest ona szczególnie istotna na gruncie socjologii, gdyż odwołuje się do zaniku więzi społecznych i marginalizacji życia społecznego. W tym przypadku bezdomność traktowana jest jako „proces przemieszczania się jednostek do niedawna mających swoje miejsce w strukturze społecznej ze względu na miejsce do mieszkania czy dom...”.⁹ Przemieszczanie autor uważa za utratę dotychczasowego miejsca w strukturze społecznej, od stanu uczestnictwa w społeczności do stanu, rozluźnienia i zaniku więzi społecznych. Proces popadania w bezdomność może być interpretowany jako proces zmniejszającego się uspołeczniania jednostek. W konsekwencji następuje dezorganizacja więzi łączących jednostkę z grupami społecznymi, do których należała (rodzina, społeczność lokalna, społeczność pracownicza, zakład opiekuńczy, grupa sąsiedzka, itd.).

Pomimo różnorodności, można zauważyć, iż definicje bezdomności mają z pewnością jedną wspólną własność. Ukazują negatywne cechy i skutki bezdomności dla jednostek, a należy pamiętać, iż w tym, co jednostkowe odbija się to, co społeczne i ogólne¹⁰. Dlatego śmiało można powiedzieć, że bezdomność posiada właściwości problemu społecznego.

2. Reintegracja społeczna bezdomnych

Jedną z podstawowych potrzeb ludzi, zarówno w przypadku jednostek, jak i zbiorowości, jest potrzeba uczestnictwa w życiu społecznym. We współczesnych społeczeństwach posiadanie mieszkania jest bez wątpienia warunkiem koniecznym do normalnego życia i partycypacji w życiu publicznym. Z punktu widzenia społeczności lokalnej osoba bezdomna odstaje od pozostałych członków zbiorowości ze względu na brak podstawowego dobra, jakim jest mieszkanie. Poprzez utratę domu, co często jest poprzedzone utratą pracy, jednostka traci określoną pozycję społeczną. Traci również możliwość zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i w ten sposób zostaje pozbawiona współuczestnictwa w życiu społecznym.

W obecnym świecie coraz częściej ludzie dbają o swoją prywatność. Powstają coraz bezpieczniejsze osiedla, bardziej zadbane i dostępne niemalże tylko ich mieszkańcom. Ludzie coraz częściej pilnują swojej przestrzeni. Miejsca publiczne podlegają większemu nadzorowi i ochronie. Proces ten z pewnością czyni trudności osobom bezdomnym w dostępie do wielu poprzednio osiągalnych miejsc zapewniających im schronienie i choćby tymczasowy dach nad głową. Mam tu

⁸ L. Stankiewicz, *Zrozumieć bezdomność. Aspekty polityki społecznej...*, dz. cyt., s. 24.

⁹ M. Gramlewicz, „*Bezdomność jako przejaw adaptacji społecznej*”, w: *Ubodzy i bezdomni*, red. P. Dobrowolski, I. Mądry, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998, s. 31-32.

¹⁰ A. Wyka, *Model badań przez wspólne doświadczenie, czyli o pewnej wersji empirii jakościowej*, *Kultura i Społeczeństwo.*, nr 2, 1985r.

w szczególności na myśli: piwnice, klatki schodowe, dworce i inne pomieszczenia publiczne. Bowiem udział osób bezdomnych w życiu publicznym z reguły sprowadza się właśnie do przebywania w miejscach użytku publicznego. Pomieszkiwanie bezdomnych na dworcach kolejowych i autobusowych to najbardziej popularna i zauważalna forma udziału ich w przestrzeni publicznej. Zasadniczo, bezdomnych można dostrzec wszędzie, w parkach, na ulicach, w budynkach, w Kościołach, w pociągach, jednak w świadomości normalnych obywateli problem ten nie jest aż tak bardzo zauważalny. Ludzie nie zdają sobie sprawy, jaka jest skala tego zjawiska. Osoby wykluczone społecznie, takie jak bezdomni, są obecne w życiu publicznym, na tyle na ile są zauważalne przez przeciętnych ludzi¹¹. Natomiast w dzisiejszym, bardzo szybkim świecie ludzie nie mają czasu na dostrzeganie takich problemów.

W dużych miastach dosyć często widoczne są takie zachowania bezdomnych jak: tak zwane dyżury parkingowe, polegające na oferowaniu pomocy w znalezieniu wolnego miejsca na parkingu w zamian za wynagrodzenie, czy też pomoc w odprowadzaniu wózków sklepowych pod supermarketami, są to przejawy i rodzaje uczestnictwa bezdomnych w naszym codziennym życiu¹². Niemniej jednak normalne funkcjonowanie osób bezdomnych w życiu społecznym jest prawie niemożliwe, gdyż trudno jest nazwać normalnym życie bez mieszkania. Zdarzają się oczywiście przypadki bezdomnych, którzy mieszkając w schronisku czy noclegowni podejmują pracę, wychowują dzieci i starają się normalnie funkcjonować, jednak brak mieszkania nieustannie im doskwiera. Choćby małe i skromne, mieszkanie jest dobrem, którego najbardziej pragną.

Bezdomni zdają się być najbardziej marginalizowaną grupą społeczną. We współczesnym świecie, wolnorynkowy system gospodarczy powoduje pogłębianie się podziału społeczeństwa na biednych i bogatych, przy czym grupa biednych nie korzysta z ogólnego wzrostu gospodarczego, a co gorsza ogranicza się ich uczestnictwo w licznych sferach życia społecznego. Bezdomni jako najbiedniejsza grupa ludzi w strukturze społecznej są niemalże absolutnie wykluczeni z partycypacji w życiu publicznym w szerokim tego słowa znaczeniu. Marginalizacja społeczna oznacza, bowiem „sytuację, w której osoby lub grupy są pozbawione uprawnień przysługujących innym osobom lub grupom w danym społeczeństwie lub nie mają możliwości korzystania z tych uprawnień. [...] Zjawisko marginalizacji społecznej istnieje obiektywnie, występuje w skali lokalnej, regionalnej, narodowej i międzynarodowej; może występować we wszystkich sferach życia społecznego”¹³. Według Tadeusza Kowalaka marginalizacja społeczna może dotyczyć sytuacji, w któ-

¹¹ J. Wygnańska, *Bezdomni i dostęp do przestrzeni publicznej*, Polski raport dla Grupy Roboczej EOH Rola Państwa, Warszawa 2006, s.3, niepublikowane, tekst dostępny na stronie: www.bezdomnosc.edu.pl

¹² Tamże. s. 5

¹³ *Leksykon polityki społecznej*, red. B. Rysz-Kowalczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 88.

rej jednostka lub grupa społeczna „pozbawiona jest władzy, uprawnień, możliwości wyboru, dostępu do dóbr materialnych i kulturowych, możliwości wypoczynku, jest do czegoś przymuszana, dyskryminowana i napiętnowana, jest bezradna i pozbawiona pomocy”¹⁴. Kazimierz Frieske natomiast, za marginalność uznaje „ograniczone uczestnictwo w określonym porządku społecznym i ograniczony dostęp do jego podstawowych instytucji”¹⁵. Opisy te doskonale pasują do sytuacji społecznej, w jakiej znajdują się bezdomni. Bezdomnym przypisuje się stereotyp włóczęgi, alkoholika, osoby bez zasad i wartości. W ogromnej większości osoby bezdomne spotykają się z dezaprobatą opinii publicznej, a co za tym idzie z wyłączeniem ich z życia zbiorowego. W miarę pogłębiającej się izolacji, bezdomni przybierają nową świadomość „bycia” bezdomnym. Wiąże się to z utratą pełnionych przez nich dotychczas ról społecznych oraz z nabywaniem nowych. Bezdomni zawierają nowe znajomości, nowe więzy, a także nowe dla nich doświadczenia związane z dostępem do instytucji publicznych¹⁶. Postępująca degeneracja zarówno psychiczna jak i fizyczna prowadzi do całkowitej ekskluzji społecznej. Komunikaty, jakie bezdomni odbierają od reszty społeczeństwa prowadzą do zmiany sposobu myślenia o sobie. Bezdomni godzą się ze świadomością, iż są gorsi od reszty, a z taką świadomością bardzo trudno jest im pokonywać trudności związane z ponowną integracją społeczną.

3. Programy wsparcia jako instrumenty polityki społecznej wobec bezdomnych. Powrót do społeczności

Pomoc społeczna w Polsce, wg Ustawy o pomocy społecznej, jest to instytucja polityki społecznej mająca na celu pomoc osobom i rodzinom w przezwyciężaniu trudności życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. 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 prawnymi¹⁷.

Do głównych instytucji administracji publicznej, świadczących pomoc osobom bezdomnym, należą:

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
- administracje samorządowe,

¹⁴ T. Kowalak, *Marginalność i marginalizacja społeczna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998, s. 27.

¹⁵ Cyt. za: M. Gagacka, *Stygmatyzacja bezdomnych...*, dz. cyt.

¹⁶ M. Nózka, *Marginalizacja w środowisku osób bezdomnych w: Marginalizacja w problematyce pedagogiki społecznej i praktyce pracy socjalnej*, red. K. Marzec-Holka, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2005, s. 218.

¹⁷ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r., nr 64, poz. 593, ze zm.).

- policja (wydziały prewencyjne i opiekuńcze),
- służba zdrowia,
- Centra Pomocy Rodzinie.

W sektorze organizacji pozarządowych pomoc bezdomnym świadczą organizacje świeckie, kościelne oraz zgromadzenia zakonne. W przeważającej większości są to organizacje kościelne. Do najbardziej znanych ugrupowań kościelnych należą:

- Towarzystwo Pomocy im. Brata Alberta,
- Wspólnota Katolika „Chleb Życia”,
- Zgromadzenie Sióstr Matki Bożej Miłosierdzia,
- Zgromadzenie Sióstr Misjonarek Miłości.

Główne organizacje świeckie to:

- MONAR – Młodzieżowy Ruch na Rzecz Przeciwdziałania Narkomanii,
- Stowarzyszenie Solidarności wobec AIDS,
- Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym,
- Ogólnopolski System Pomocy Bezdomnym „Markot”,
- Fundacja „Barka”.

W ramach swej działalności na rzecz osób bezdomnych organizacje pozarządowe prowadzą: jadłodajnie, schroniska, noclegownie, domy dla bezdomnych, świadczą pomoc w postaci odzieży, itp.¹⁸

Aby osoby wykluczone mogły na nowo integrować się ze społeczeństwem, trzeba przygotować odpowiednie programy, które pozwolą ustalić pewien cykl ich ponownego przystosowania. Pierwszym etapem musi być z pewnością analiza sytuacji bezdomnego oraz sytuacji społecznej pod kątem możliwości wyjścia z bezdomności.

W roku 2000, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało *indywidualny program wychodzenia z bezdomności*. Program ma na celu wspieranie osoby bezdomnej w procesie wychodzenia ze stanu bezdomności. Obejmuje różne formy pomocy: pomoc w uzyskaniu należnych świadczeń, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, uzyskaniu konsultacji prawnej i psychologicznej, kierowanie na leczenie uzależnień, wsparcie w trakcie leczenia, pomoc w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych i rodzinnych. Program opracowywany jest przez pracownika socjalnego, który bierze pod uwagę indywidualne cechy osoby bezdomnej, tj.: płeć, wykształcenie, wiek, sytuację rodzinną, zdolność do zatrudnienia, sytuację zdrowotną, materialną, uzależnienia oraz przyczyny i okres trwania w bezdomności. Przy realizacji programu współpracuje się z różnymi organizacjami i instytucjami działającymi na rzecz bezdomnych. Program realizowany jest na podstawie umowy za-

¹⁸ A. Majewska, *Bezdomność w mieście Radomiu. Analiza form pomocy.*, w: *Biuletyn informacyjny. Diagnoza socjalna regionu radomskiego. Wybrane zagadnienia.*, red. J. Kida, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2007, s. 85.

wieranej pomiędzy osobą bezdomną a Ośrodkiem Pomocy Społecznej właściwym ze względu na miejsce pobytu bezdomnego¹⁹.

Istotnym narzędziem polityki społecznej wspierającym walkę z bezdomnością jest Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych²⁰ – jest to najnowsza ustawa wprowadzająca pakiet rozwiązań o charakterze prawno-ekonomicznym służący wsparciu samorządów gmin i organizacji pożytku publicznego. Określa zasady udzielania finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na zwiększeniu zasobu lokali oraz pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb osób najuboższych. Źródłem finansowego wsparcia jest Fundusz Dopłat, wydzielony w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Niestety dotychczas stopień wykorzystania środków finansowych z Funduszu Dopłat jest niewielki. Wynikać może to z niezajomości najnowszych aktów prawnych przez samorządy gmin i organizacje pożytku publicznego. Obrazuje to poniższa tabela.

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

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

Źródło: dane Banku Gospodarstwa Krajowego

Jak widzimy z tabeli, środki przeznaczone na finansowanie tego typu inwestycji nie są wykorzystane nawet w połowie. Jeszcze gorzej sprawa ma się w przypadku samych noclegowni i domów dla bezdomnych, tutaj można mówić o znikomym zaangażowaniu inwestycji. W Polsce szacuje się, że 30-40% ludzi bezdomnych przebywa na ulicy, około 60% przebywa w placówkach dla bezdomnych i zaledwie 2-4% przebywa w mieszkaniach wspieranych.²¹ Dlatego też wspieranie budownictwa socjalnego i większe wykorzystywanie możliwości w tym zakresie powinno być priorytetem w walce z bezdomnością.

¹⁹ K. Głębicka, *Polityka społeczna państwa polskiego u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2004, s. 196-197.

²⁰ *Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*, Dz. U. z dnia 29 grudnia 2006 r.

²¹ *Informacja o działaniach w zakresie niesienia pomocy bezdomnym oraz osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym w okresie zimy 2007/2008*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 4.

W 2003 roku Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej wraz z Urzędem Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast ogłosiło *program budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy społecznej*. Celem programu jest wspieranie osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji braku miejsca zamieszkania oraz profilaktyka i zapobieganie sytuacjom bezdomności czasowej i trwałej²².

Najnowszym projektem wpierającym działania wobec osób bezdomnych jest program „Powrót osób bezdomnych do społeczności”. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2006 roku wprowadziło ten program w życie. Program jest działaniem długofalowym i nie ma wyznaczonego horyzontu czasowej jego realizacji. Motywem przewodnim wprowadzenia programu jest przeciwdziałanie bezdomności oraz wsparcie jednostek samorządu gminnego w realizowaniu ich zadań w obszarze pomocy osobom bezdomnym. Główne zamierzenia programu sprowadzają się do trzech punktów:

- ✓ Efektywniejszego wykorzystania istniejącego potencjału organizacyjno-ekonomicznego, działającego od lat na rzecz pomocy osobom bezdomnym. W tym miejscu, chodzi między innymi o sieci takich placówek jak: noclegownie, schroniska, domy dla bezdomnych, domy dla samotnych matek, banki żywności, warsztaty zawodowe (np. na wzór Szkół Kofoeda), hostele dla ofiar przemocy i w sytuacji kryzysowej, mieszkania readaptacyjne i chronione, a także placówki pomocy doraźnej, takie jak: ogrzewalnie, jałłodajnie, kuchnie dla ubogich, punkty pomocy medycznej, sanitarnej oraz rzeczowej, domy dziennego pobytu, świetlice, punkty porad prawnych, psychologicznych, rodzinnych i inne,
- ✓ Zastosowania takich instrumentów i narzędzi oddziaływania na osoby bezdomne i zagrożone bezdomnością, aby aktywnie zaczęły się włączać w proces pokonywania barier i wychodzenia ze stanu bierności,
- ✓ Zwrócenia uwagi na konieczność budowania sieci lokalnego wsparcia wszystkich publicznych służb pomocy społecznej oraz służb zatrudnienia przy udziale organizacji pozarządowych na rzecz pokonywania barier bezdomności, w tym szczególnie uwzględnianie tej problematyki w opracowywaniu lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych (samorządy gmin).

Program „Powrót osób bezdomnych do społeczności” obejmuje w swoim zakresie trzy rodzaje działań:

1. *Działania o charakterze profilaktycznym, zapobiegające utrwalaniu się i poszerzaniu zjawiska bezdomności (z uwzględnieniem niezbędnej profesjonalnej identyfikacji problemu i analizy towarzyszących bezdomności zagrożeń społecznych w środowisku lokalnym).*

²² Tamże, s. 198.

2. *Działania o charakterze osłonowym* zapobiegające degradacji biologicznej i społecznej osób bezdomnych z zastosowaniem standardowych rodzajów i form świadczeń pomocy społecznej. Działania osłonowe będą realizowane z wykorzystaniem dostępnych środków oraz podstawowych elementów pracy socjalnej. Będzie to pierwszy etap procesu społecznego i ekonomicznego usamodzielnienia oraz integracji osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością.
3. *Działania o charakterze aktywizującym*, tj. zmierzające do wyprowadzenia z bezdomności.

Zlecenie realizacji programu kierowane jest do podmiotów uprawnionych, działających w obszarze pomocy i integracji społecznej, a w szczególności do:

- a. organizacji pozarządowych prowadzących działalność w zakresie pomocy społecznej,
- b. osób prawnych i jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie pomocy społecznej,

Zadania programu będą realizowane w dwóch torach: regionalnym i centralnym. Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego będzie corocznie określał wysokość środków finansowych na realizację zadań programowych w ramach kwot określanych w ustawie budżetowej w części 44 - *Zabezpieczenie społeczne*²³.

Droga wyjścia z bezdomności i ponownej integracji społecznej jest niezwykle skomplikowana i długotrwała. Proces adaptacji osoby bezdomnej, która utraciła miejsce w społeczności musi po pierwsze, dotyczyć samej osoby bezdomnej, ale również społeczeństwo musi być gotowe na przyjęcie takiej osoby z powrotem do zbiorowości. Działania podejmowane na rzecz bezdomnych powinny koncentrować się na tworzeniu warunków do odzyskiwania przez nich zdolności do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Bardzo ważne w procesie reintegracji jest rozbudzanie wśród bezdomnych motywacji do pracy nad samym sobą. Do aktywizacji zawodowej, leczenia uzależnień, do aktywnego zaangażowania we własną przemianę. Celem pracy socjalnej powinno być uczenie zdolności adaptacyjnych. Bezdomny nie powinien pozostawać bierny w procesie wychodzenia z bezdomności i jedynie korzystać z pomocy społecznej, ponieważ to prowadzi do przyjmowania przez bezdomnych wygodnej postawy „klienta” ośrodków pomocowych i braku chęci z ich strony do podejmowania działań prowadzących do zmiany warunków życia.

²³ *Program. Powrót osób bezdomnych do społeczności*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2006.

4. Ponadnarodowe strategie wobec bezdomności

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymaga od naszego kraju stosowania praktyk socjalnych w wymiarze i standardzie europejskim. W regułach unijnych ogromny nacisk kładzie się na integrację socjalną obywateli w Europie, na likwidowanie barier i wyrównywanie szans w dostępie do przestrzeni publicznej i dóbr społecznych. Polska polityka społeczna stopniowo dostosowuje się do modeli realizowanych na szczeblu europejskim. Integracja w obszarze polityki społecznej dotyczy zintegrowanych działań odnoszących się do różnorodnych dziedzin, np.: ochrony zdrowia, minimalnych norm socjalnych, polityki zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i innych. Działania te dążą do osiągnięcia jak najwyższych standardów socjalnych w całej Europie²⁴. W celu integracji zawiera się porozumienia i umowy międzynarodowe, powstają organizacje o zasięgu światowym zajmujące się konkretną kategorią działań.

Organizacją działającą na rzecz bezdomnych, na bardzo szeroką skalę jest FEANTSA - Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących na rzecz Bezdomnych. FEANTSA została założona w 1989 jako europejska organizacja pozarządowa. Około 100 członków organizacji Feantsa pochodzi z 30 państw europejskich, w tym wszystkich państw członkowskich. Członkami są organizacje pozarządowe zapewniające szeroki zakres pomocy bezdomnym, włączając zakwaterowanie i wsparcie socjalne. FEANTSA jest główną siecią europejską skupiającą się wyłącznie na bezdomności na poziomie europejskim, otrzymuje wsparcie finansowe od Komisji Europejskiej na prowadzenie swojej działalności, ściśle współpracuje z instytucjami UE, ma wpływ doradczy na Radę Europy i Organizację Narodów Zjednoczonych. FEANTSA organizuje regularne europejskie seminaria i konferencje, które gromadzą usługodawców, badaczy i decydentów. FEANTSA regularnie przygotowuje dokumenty polityczne w określonych kwestiach. FEANTSA jest zaangażowana w ułatwianie badań promujących lepsze zrozumienie skomplikowanej i zmiennej natury bezdomności. Wyniki badań FEANTSA są zbliżone do rezultatów innych naukowców, jak i do rezultatów osób pomagających bezdomnym i polityków. Te badania umożliwiają teoretyczne wniknięcie w naturę oraz tendencje w bezdomności i zapewniają mocną podstawę naukową organizatorom pomocy i politykom do tworzenia polityki i programów. FEANTSA utworzyła w 1991 roku Europejskie Obserwatorium Bezdomności. Sieć ta składa się z 27 krajowych badaczy-korespondentów z 27 krajów Wspólnoty, którzy zdobywają rozległe doświadczenia na polu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Polskimi członkami FEANTSA są: Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Stowarzyszenie „Monar”, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta. Organizacja stworzyła unikalną definicję bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, tzw. defini-

²⁴ K. Głębicka, *Socjalny wymiar Europy. Od niewolnictwa do obywatelskości*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2006, s. 10.

cję koncepcyjną, charakteryzującą się bardzo szerokim rozumieniem zjawiska: od ‘spania pod chmurką’, przebywania w miejscach niemieszkalnych, w schroniskach, po zamieszkiwanie w lokalach o obniżonym standardzie bądź przeludnionych. Wg definicji koncepcyjnej istnieją trzy domeny konstytuujące “dom”. Pierwsza z nich to *domena fizyczna*, czyli przestrzeń, lokum pozwalające na zaspokojenie potrzeb człowieka i jego rodziny względem ochrony przed warunkami atmosferycznymi itd. Druga domena określana społeczną to możliwość zachowania prywatności i doświadczania relacji i życia społecznego np. macierzyństwa, małżeństwa, dzieciństwa. *Domena prawna* to posiadanie gwarancji ochrony posiadanych dóbr i bezpieczeństwa zamieszkiwania łącznie z tytułem prawnym do zajmowanego lokum. Jeśli sytuacja mieszkaniowa człowieka pozbawiona jest jednej lub kilku *domen*, staje się jakimś rodzajem bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego.

Budowa narodowych strategii walki z bezdomnością według FEANTSA powinna być oparta o 10 zasad:

1. Rzetelne i cykliczne diagnozy (badania populacji ludzie bezdomnych na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym i jednostkowym),
2. Wszelstronność podejścia (interwencja kryzysowa, wczesna interwencja, prewencja, interwencja społeczna),
3. Wielowymiarowość działania (integracja różnych wymiarów związanych z bezdomnością – praca, zdrowie, mieszkalnictwo, pomoc społeczna, sądownictwo, edukacja, itp.),
4. Uwzględnienie praw człowieka do mieszkania i godnej egzystencji,
5. Kierowanie się filozofia partycypacji i odpowiedzialności,
6. Stosowanie stabilnego prawa,
7. Zrównoważenie i podtrzymywalność polega na posiadaniu własnego budżetu oraz uzyskiwaniu wsparcia opinii publicznej zapewniającej kontynuację działań programowych,
8. Realne potrzeby (cykliczne monitorowanie rzeczywistych potrzeb osób bezdomnych i ludzi zagrożonych bezdomnością),
9. Pragmatyzm i realizm (realistyczne i mierzalne cele i rezultaty, adekwatne działania do sytuacji osób, zhierarchizowane cele),
10. Inicjatywa oddolna (odnoszą się do lokalnych i regionalnych problemów, uwzględniają różne modele wsparcia, skupiają się na dostarczaniu usług „bliżej ludzi”).²⁵

Istotnym programem, który z pewnością przyczyni się do walki z bezdomnością jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki. 28 września 2007 r. Komisja Europejska wydała decyzję w sprawie przyjęcia do realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który jest jednym z programów operacyjnych służących realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 i obejmuje całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w Polsce. Termin „kapitał

²⁵ Informacja o działaniach w zakresie niesienia pomocy ..., dz. cyt., s. 4-5.

ludzki” przyjęto jako najpełniej oddający istotę kompleksowego wsparcia przewidzianego do realizacji w ramach Programu Operacyjnego, którego cele są ściśle związane z rozwojem kapitału ludzkiego w jego wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Celem głównym Programu jest: wzrost zatrudnienia i spójności społecznej, a do osiągnięcia tego celu przyczynia się realizacja sześciu celów strategicznych, do których należą:

- Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo,
- Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego,
- Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce,
- Upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy,
- Zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa,
- Wzrost spójności terytorialnej.

Spośród wyżej wymienionych celów strategicznych zarówno cel pierwszy, jak i drugi będzie przyczyniał się do polepszenia warunków życia najuboższych obywateli, w tym także bezdomnych.

Program realizowany będzie na poziomie centralnym, jak i regionalnym. W ramach komponentu centralnego środki zostaną przeznaczone przede wszystkim na wsparcie efektywności struktur i systemów instytucjonalnych, natomiast środki komponentu regionalnego zostaną w głównej mierze przeznaczone na wsparcie dla osób i grup społecznych. Program Operacyjny Kapitał Ludzki finansowany będzie w 85 proc. ze środków Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz w 15 proc. ze środków krajowych. Całość kwoty, jaką przewidziano na realizację Programu, wynosi prawie 11,5 mld euro, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego to 9,7 mld euro.

Program składa się z jedenastu priorytetów:

- I. Zatrudnienie i integracja społeczna.
- II. Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw.
- III. Wysoka jakość systemu oświaty.
- IV. Szkolnictwo wyższe i nauka.
- V. Dobre rządzenie.
- VI. Profilaktyka, promocja i poprawa stanu zdrowia ludności w wieku produkcyjnym.
- VII. Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej.
- VIII. Regionalne kadry gospodarki.
- IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

X. Partnerstwo na rzecz rozwoju regionów wiejskich

XI. Pomoc techniczna.

Z punktu widzenia zjawiska bezdomności istotne będą priorytety I oraz VII. W ramach priorytetu *Zatrudnienie i integracja społeczna* podjęte zostanie działanie pod hasłem: *Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej*. Celem działania jest podniesienie jakości i efektywności funkcjonowania instytucji działających w obszarze pomocy i integracji społecznej. Działanie to będzie pośrednio dotyczyć osób bezdomnych poprzez rozwijanie standardów jakości usług pomocy społecznej, poszerzania oferty dostępnej pomocy oraz profesjonalne przygotowanie służb, które efektywnie realizować będą zadania na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W ramach priorytetu *Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej* przygotowane są działania, które bezpośrednio będą dotyczyć osób bezdomnych. Działanie *Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji* ma na celu rozwijanie aktywnych form integracji społecznej i umożliwianie dostępu do nich osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym. Osoby zaliczone do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym wymagają kompleksowego wsparcia i stworzenia niezbędnych warunków do integracji ze społeczeństwem. Możliwe jest to m.in. poprzez działania zmierzające do kształcenia umiejętności w zakresie pełnienia ról społecznych, wspierania samodzielności oraz zdobywania i aktualizacji kwalifikacji zawodowych. Rozwój form aktywnej integracji odbywać się będzie poprzez kontrakty socjalne, w tym: indywidualne programy wychodzenia z bezdomności oraz programy aktywności lokalnej. Ważnym działaniem podejmowanym w ramach tego priorytetu jest *Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej*. Celem działania jest Poprawa dostępu do zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i rozwijanie sektora ekonomii społecznej. W ramach Działania przewiduje się realizację projektów skierowanych bezpośrednio do osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także wzmocnianie podmiotów wspierających i realizujących usługi wobec podmiotów ekonomii społecznej. Wybrane typy realizowanych operacji w ramach działania to:

- a) wsparcie (m.in. prawne, organizacyjne, szkoleniowe i finansowe) dla tworzenia i działalności podmiotów integracji społecznej, w tym: centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej, zakładów aktywności zawodowej oraz podmiotów działających na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej (których podstawowym zadaniem nie jest działalność gospodarcza),
- b) kursy i szkolenia umożliwiające nabycie, podniesienie lub zmianę kwalifikacji i kompetencji zawodowych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- c) staże i zatrudnienie subsydiowane osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w organizacjach pozarządowych oraz spółdzielniach socjalnych połączone z zajęciami reintegracji zawodowej i społecznej,

- d) poradnictwo psychologiczne, psychospołeczne, zawodowe i inne, prowadzące do integracji społecznej i zawodowej, skierowane do osób zagrożonych wykluczeniem i ich otoczenia,
- e) rozwój nowych form i metod wsparcia indywidualnego i środowiskowego na rzecz integracji zawodowej i społecznej (w tym np. środowiskowej pracy socjalnej, centrów aktywizacji lokalnej, animacji lokalnej, streetworkingu, couchingu, treningu pracy),
- f) rozwój usług społecznych przezwyciężających indywidualne bariery w integracji społecznej w tym w powrocie na rynek pracy,
- g) rozwijanie umiejętności i kompetencji społecznych, niezbędnych na rynku pracy,
- h) wsparcie tworzenia i działalności środowiskowych instytucji aktywizujących osoby niepełnosprawne w tym zaburzone psychicznie,
- i) promocja i wsparcie wolontariatu, w zakresie integracji osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Programy wsparcia kierowane do osób bezdomnych tworzone są z myślą o kompleksowej pomocy, która prowadzi do wyjścia ze stanu bezdomności. Osoby objęte pomocą zmieniają swoją mentalność, sposoby myślenia i uczą się przyjmowania nowych ról społecznych.

Zakończenie

Bezdomność jest zjawiskiem bardzo trudnym do rozwiązania ze względu na złożoną specyfikę tego problemu. W procesie tworzenia programów pomocowych czy reintegracji bezdomnych, bardzo ważne jest, aby brać pod uwagę nie tylko osoby de facto bezdomne, ale również osoby zagrożone bezdomnością. Zwalczanie tego poważnego problemu społecznego jeszcze „w zarodku” może przynieść przełom w walce z bezdomnością. Jest wiele osób, które nie posiadają własnego mieszkania i mieszkają gdzieś tylko tymczasowo, pomieszkują u kogoś lub przebywają w szpitalach, zakładach karnych lub innych placówkach, które w końcu będą musieli opuścić. Jest również masa ludzi, którzy mieszkają w warunkach poniżej jakichkolwiek standardów, w pomieszczeniach niespełniających norm mieszkaniowych, na skraju nędzy. Wszystkie te osoby są zagrożone bezdomnością, bez odpowiedniego wsparcia ze strony państwa, ośrodków pomocy, psychologów istnieje ogromne prawdopodobieństwo, że w niedługim czasie zostaną bez dachu nad głową. Docieranie do takich osób powinno stać się priorytetem polityki społecznej państwa w stosunku do problemu bezdomności.