

Agnieszka ZABOROWSKA¹

EUROPEJSKIE STRATEGIE WALKI Z BEZDOMNOŚCIĄ

Streszczenie. Głównym celem artykułu jest zaprezentowanie europejskich strategii walki z bezdomnością na przykładzie czterech wybranych krajów europejskich oraz dużej, międzynarodowej organizacji działającej na rzecz bezdomnych – FEANTSA.

Niniejszy tekst pokazuje sytuację bezdomności jako zjawisko wykluczenia społecznego. Opisuje trudności osób bezdomnych w dostępie do podstawowych dóbr społecznych i przestrzeni publicznej. Artykuł prezentuje aktualne dane dotyczące skali i geografii zjawiska bezdomności w Polsce i Europie.

Przegląd różnych modeli pomocy społecznej w wybranych krajach, przedstawia regulacje prawne oraz działania organizacji pozarządowych działających na rzecz bezdomnych. Artykuł ujawnia iż, nawet w krajach o wysokim poziomie rozwoju, bezdomność jest poważną kwestią społeczną, której nie da się całkowicie wyeliminować. Wnioski jakie nasuwają się po analizie działań wobec bezdomności w różnych krajach europejskich, wskazują, iż korzystniejszym jest zapobieganie bezdomności poprzez docieranie z pomocą do środowisk zagrożonych wykluczeniem, aniżeli pomoc osobom już długotrwale bezdomnym.

1. Wprowadzenie

Globalizacja i europeizacja życia społecznego niesie ze sobą wiele pozytywnych i pożądaných skutków, jednak obok licznych dobrodziejstw tych procesów, należy zauważyć rosnące potrzeby społeczne i nowe wyzwania dla polityki społecznej państw uczestniczących w rozwoju społeczno-gospodarczym Europy. W praktykach unijnych ogromny nacisk kładzie się na integrację socjalną obywateli w Europie, likwidację barier oraz wyrównywanie szans w dostępie do przestrzeni publicznej i dóbr społecznych. Integracja w obszarze polityki społecznej dotyczy spójnych działań odnoszących się do różnorodnych dziedzin, np.: ochrony zdrowia, minimalnych norm socjalnych, zabezpieczeń społecznych, polityki zatrudnienia i innych. Działania te dążą do osiągnięcia jak najwyższych standardów socjalnych w całej Europie². Celem działań na rzecz kreowania europejskiej przestrzeni socjalnej jest kształtowanie dobrobytu ekonomicznego i społecznego, poprawa warunków życia ludności oraz walka z problemami i przeciwdziałanie palącym kwestiom społecznym. Osiągalność tych celów i założeń zależy w dużej mierze od sprawności działania podmiotów polityki społecznej. Na szczeblu europejskim, zjawisko bezdomności domaga się integracji i współdziałania organizacji rządu-

¹ Doktorantka Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego/ PTPS- Oddział w Radomiu

² K. Głębicka, *Socjalny wymiar Europy. Od niewolnictwa do obywatelskości*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2006, s. 10.

wych i pozarządowych oraz rzetelnej diagnozy problemu i tworzenia skutecznych programów socjalnych.

2. Bezdomność jako zjawisko ekсклюzy

Jedną z podstawowych potrzeb ludzi, zarówno w przypadku jednostek, jaki 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 lokalnych osoba bezdomna odstaje od pozostałych członków zbiorowości ze względu na brak podstawowego dobra, jakim jest mieszkanie.

Obecnie, nawet w społeczeństwach wysokorozwiniętych, daje się zauważyć bezdomnych wegetujących na dworcach kolejowych i autobusowych, w klatkach schodowych, w kanałach, w altankach na działkach i w wielu innych zakamarkach wielkich miast. Pomimo powszechnej opinii, nie wszyscy oni znaleźli się w takiej sytuacji z własnej winy lub woli. Są wśród nich ludzie chorzy, uzależnieni, starcy, kobiety z dziećmi, wielu wychowanków domów dziecka oraz byłych więźniów, którzy po wyjściu z zakładów szukają lepszego życia³.

Nieuchronnym jest fakt, iż procesom globalizacji i rozwoju gospodarczego towarzyszy zjawisko marginalizacji. Ludność na świecie coraz bardziej podzielona jest na biednych i bogatych. Wykluczenie i niemożność uczestnictwa w życiu publicznym dotyczą ogromnej części ludności. Bezdomni zdają się być najbardziej marginalizowaną grupą społeczną. 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”⁴. Bezdomni są wykluczeni ze wspólnoty społecznej, mają bardzo ograniczony dostęp do podstawowych praw obywatelskich. Owe wykluczenie charakteryzuje się brakiem możliwości uczestnictwa jednostek w procesach kształtowania rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Jest to sytuacja prowadząca do wielowymiarowej deprivacji. Przejawia się w braku dostępu do najważniejszych gałęzi społecznych, tj.: edukacja, rynek pracy, opieka medyczna, zabezpieczenia społeczne. Bardzo często towarzyszy temu zerwanie więzi rodzinnych i społecznych. W przypadku bezdomności to właśnie z taką wielowymiarową marginalizacją i wykluczeniem mamy do czynienia. W wielu przypadkach u osób bezdomnych występuje kumulacja negatywnych

³ B. Kulka, *Ludzie bezdomni – jak wspólnie możemy im pomóc w: Środowiska specjalnej troski*, red. M. Kalinowski, Wydawnictwo POLIHYMNIA, Lublin 2003, s. 45.

⁴ B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 88.

czynników (brak wykształcenia, bezrobocie, ubóstwo, podeszły wiek, choroba), które czynią jednostkę niezdolną do normalnego życia i pełnienia ważnych funkcji społecznych⁵. 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 społeczną⁶.

Osobom bezdomnym przypisuje się niemalże wyłącznie cechy negatywne, tj.: nieuczciwość, brak higieny, brak umiejętności społecznego współżycia, skłonności do nadużywania alkoholu i narkotyków, przestępczość. Tak skonstruowany obraz bezdomnego wśród opinii publicznej budzi niechęć i dezaprobatę⁷. Często jest również zjawisko „kryminalizowania” bezdomności, czyli określanie trwania w bezdomności jako przestępstwa, a osoby bezdomnej jako przestępcy⁸. Jeszcze częstsze w przypadku bezdomności jest zjawisko stereotypizacji. Stereotypy wytworzone i funkcjonujące w społeczeństwach na temat osób bezdomnych i bezdomności są jedną z przyczyn trwania w bezdomności, jak również jedną z poważnych trudności w powrocie na rynek pracy osób bezdomnych. Treść stereotypów istnieje bowiem nie tylko w umysłach osób, które się nimi posługują, ale również w świadomości tych, których dotyczą. Bardzo często stereotypy są źródłem uprzedzeń, dyskryminacji i zjawiska wykluczenia społecznego. W zasadniczy sposób wpływają na funkcjonowanie osób bezdomnych na płaszczyźnie społecznej i psychologicznej. Niestety w wielu przypadkach stereotypy nadawane bezdomnym, choć nadmiernie przejawione, są prawdziwe. Niemniej jednak jest wiele, wśród bezdomnych, osób które nie pasują do etykiety przypisanej im przez społeczeństwo⁹. Osoby bezdomne są nieustannie poddawane procesowi naznaczania społecznego. Naznaczanie społeczne¹⁰, innymi słowy stygmatyzacja, polega na przypisywaniu osobom bezdomnym określonych negatywnych cech, na „przyczepianiu im etykietki”. Najczęstsze określenia krążące wśród bezdomnych to: alko-

⁵ J. Nesterowicz-Wyborska, *Nie ufam i nie uczestniczę. O bezdomnych i bezdomności w kontekście problematyki kapitału społecznego* w: *Oblicza Bezdomności*, red. M. Dębski, K. Stachura, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008, s. 84-85.

⁶ A. Majewska, *Problemy reintegracji społecznej bezdomnych*, w: *Integracja socjalna w społecznościach lokalnych*, red. K. Głębicka, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2008, s. 56-58.

⁷ M. Nóżka, *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. 215; R. Giermakowska, *Oblicza bezdomności. Teoria i praktyka* w: *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – uwarunkowania – kierunki działań*, red. J. Grotowska-Leder, K. Faliszek, Wydawnictwo Edukacyjne „AKAPIT”, Toruń 2005, s. 73.

⁸ Szerzej na ten temat zob. w: *Illegal to Be Homeless. The Criminalization of Homelessness In the United States*, The National Coalition for the Homeless, Washington D.C 2003.

⁹ A. Nowakowska, *Społeczne postrzeganie bezdomności. Zjawisko stereotypizacji* w: *Oblicza bezdomności*, s. 37-44.

¹⁰ E. Lemert, *Social Pathology: A Systematic Approach to the Theory of Sociopathic Behavior*, McGraw-Hill, New York 1951, s. 77.

holik, lump, przestępca, brudas, itp. Konsekwencją procesu stygmatyzacji jest utrwalanie się zachowań dewiacyjnych i wytwarzanie negatywnego obrazu samego siebie. W efekcie osoby bezdomne akceptują narzuconą rolę, przybierają nową świadomość bycia bezdomnym i zaczynają żyć według reguł panujących wśród tej grupy społecznej¹¹. Konsekwencją izolowania i naznaczania bezdomnych jest brak ich uczestnictwa w życiu zbiorowym oraz fakt, iż osoby bezdomne charakteryzują się nieufnością w stosunku do instytucji publicznych. Wykazują niski poziom uczestnictwa i zaangażowania w aktywności grupowe i społeczne, chociażby w postaci przynależności do stowarzyszeń, klubów, warsztatów, czy innych. Taka aktywność w przypadku osób bezdomnych mogłaby się okazać „lekarstwem”, pomóc przeciwdziałać pogłębiającej się degeneracji i na nowo odleźć sens życia.

Bezdomność jest specyficzną i rozległą kwestią społeczną, jest ona bowiem zbiorem a zarazem może być następstwem różnych innych problemów społecznych. Jako zjawiska występujące łącznie z bezdomnością najczęściej wymienia się: alkoholizm, przestępczość, dysfunkcjonalność rodzin, narkomanię, choroby psychiczne, przemoc w rodzinie, prostytutkę, żebractwo i ubóstwo. Bezdomność jest więc problemem o ogromnym zasięgu społecznym, dotyczy ludzi z różnych środowisk. Ostatnie lata pokazują, iż bezdomność nie jest jedynie domeną ludzi starszych lub o niskim statusie społecznym. Do ośrodków dla bezdomnych coraz częściej trafiają osoby o średnim i wyższym wykształceniu oraz osoby w bardzo młodym wieku¹². Bezdomność nierzadko dotyczy również całych rodzin.

Zjawisko bezdomności charakteryzuje się następującymi cechami:

- dotyczy dużych grup/zbiorowości społecznych,
- polega na kumulacji negatywnych cech położenia z różnych sfer życia,
- sytuacja bezdomności odbierana jest jako niesprawiedliwa w porównaniu własnego położenia do aprobowanego społecznie systemu wartości, bądź do położenia społecznego innych grup,
- zakłóca prawidłowy rozwój grup, wywołuje społeczny niepokój i wzburzenie,
- jest źródłem napięć społecznych,
- może być w pełni rozwiązane wyłącznie drogą podjęcia działań przez państwo lub inne podmioty polityki społecznej¹³.

Są to cechy niezbędne do określenia danego zjawiska jako kwestii społecznej. Występowanie tych właściwości świadczy o powadze problemu, jego szerokim zasięgu, dotkliwych i głębokich skutkach oraz trudności radzenia sobie z nim. Ist-

¹¹ E.L. Hertzberg, *The Homeless In the United States: conditions, typology and intervention*, "International School Work" 1992, vol. 35.

¹² J. Mazur OSPPE, *Bezdomność jako przedmiot polityki społecznej w: Bezdomność. Szkice z socjologii, polityki społecznej i katolickiej nauki społecznej.*, red. J. Mazur OSPPE, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006, s. 17.

¹³ M. Oliwa-Ciesielska, *Zasadność definicji bezdomności w: Formy pomocy bezdomnym. Analiza ułatwień i ograniczeń problemu.*, D. Zalewska, M. Oliwa-Ciesielska, I. Szczepaniak-Wiecha, S. Grzegorski, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2005, s. 28.

nienie tych atrybutów w przypadku bezdomności jest niemalże oczywiste co daje obraz tego zjawiska jako szczególnie trudnej, współczesnej kwestii społecznej.

3. Skala i geografia zjawiska bezdomności

Bezdomność jest zjawiskiem występującym wszędzie, zarówno w krajach wysokorozwiniętych jak i w krajach o mniejszym rozwoju gospodarczym. Nawet najbogatsze państwa nie są w stanie całkowicie wyeliminować bezdomności. Kwestia bezdomności jest problemem na skalę światową. W roku 1987 - Roku Bezdomności, obchodzonym pod hasłem: „Schronienie dla bezdomnych”, papieska komisja „Iustitia et Pax” oszacowała, że miliard osób (jedna piąta ludności świata) nie ma mieszkania godnego tej nazwy. Przy czym 100 milionów dosłownie nie posiadało dachu nad głową, a reszta mieszkała w warunkach nędzy i skrajnego ubóstwa¹⁴. II Raport Europejskiego Obserwatorium Bezdomności kierowanego przez FEANTSA wskazuje, że w roku 1992 w krajach Wspólnoty Europejskiej było, co najmniej 2,5 miliona ludzi bezdomnych, korzystających z publicznych i społecznych schronisk. Informacje te nie obejmowały osób, które w tym czasie nie korzystały z pomocy.

¹⁴ Por. *Co zrobisz ze swoim bezdomnym bratem? Kościół a problem mieszkaniowy*, Komisja papieska „Iustitia et PAX”, 27.12.1987.

Tabela 1. Liczba bezdomnych w wybranych 22 krajach Unii Europejskiej (większość danych pochodzi z 2005 roku).

•	• Liczba bezdomnych „bez dachu nad głową”, nie korzystająca z pomocy	• Liczba bezdomnych korzystająca z pomocy placówek dla bezdomnych	• SUMA
• Austria	• brak aktualnych danych	• brak aktualnych danych	• 8 400 (dane z 1996r.)
• Belgia	• brak aktualnych danych	• brak aktualnych danych	• 5 500 (dane z 1996r.)
• Czechy	• 3 931	• 6 923	• 10 854
• Dania	• brak danych	• 13 372	• 13 372
• Estonia	• 1 800	• 4 156	• 5 956
• Finlandia	• 470	• 2 716 + 355 rodzin	• 3 186 + 355 rodzin
• Francja	• 5 080	• 101 746	• 106 826
• Grecja	• 6 000	• 8 750	• 14 750
• Hiszpania	• 8 218	• 14 776	• 22 994
• Holandia	• brak danych	• 14 159	• 14 159
• Irlandia	• 41 gosp. domowych	• 6 249 gosp. domowych	• 6 290 gosp. domowych
• Litwa	• 1 250	• 4 001	• 5 251
• Luksemburg	• brak aktualnych danych	• brak aktualnych danych	• 200 (dane z 1996r.)
• Łotwa	• brak danych	• 8 049	• 8 049
• Niemcy	• 20 000	• 272 000	• 292 000 (dane szacunkowe)
• Polska	• 628	• 36 601	• 37 229
• Portugalia	• 467	• 2 606	• 3 073
• Słowenia	• 900	• 2 228	• 3 128
• Szwecja	• 940	• 7 942	• 8 882
• Węgry	• 12 800	• 8 400	• 21 200
• Wielka Brytania	• 521 (Anglia i Szkocja)	• 220 058	• 220 579
• Włochy	• 17 000	• 41 734	• 58 734

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Edgar, H. Meert, *Fifth Review of Statistics on Homelessness in Europe*, FEANTSA, Brussels 2006, s. 59-64; D. Avramov, *The Invisible Hand of the Housing Market. A Study of Effects of Changes in the Housing Market on Homelessness in the European Union*, FEANTSA, Brussels 1996, s. 77.

Wykorzystując dane¹⁵ zebrane przez Europejskie Obserwatorium Bezdomności FEANTSA, w tabeli nr 1 przedstawiono aktualne wiadomości o liczbie bezdomnych w wybranych 22 krajach Unii Europejskiej. Informacje zgromadzone w kolumnie dotyczącej liczby bezdomnych nie korzystających z pomocy, odnoszą się do tych osób, które nie nocują w noclegowniach i schroniskach. Dlatego też w tytule kolumny zostało użyte określenie „bez dachu nad głową”, które może być synonimem „spania pod chmurką”. Zostały tu wykorzystane wiadomości o bezdomnych, którzy być może korzystają z doraźnych form pomocy, takich jak posiłki czy odzież, jednakże nocleg organizują sobie we własnym zakresie, często w miejscach publicznych (dworce, itp.) lub „pod chmurką”. Takie dane najczęściej pochodzą z szacunków instytucji państwowych bądź z prób faktycznego policzenia ulicznych bezdomnych, np. w nocy.

Dane zgromadzone w tabeli, mogą oczywiście odbiegać od faktycznej skali bezdomności. Niektóre z nich pochodzą ze starszych lat, ponieważ nie wszystkie kraje dostarczają aktualnych statystyk zjawiska. Ponadto należy liczyć się z tym, iż dane te są niejednolite, gdyż poszczególne kraje stosują różne procedury i metody na rejestrowanie i liczenie osób bezdomnych oraz na badanie zjawiska bezdomności (np. niektóre dane nie odnoszą się do jednostek, tylko do całych rodzin czy gospodarstw domowych; niektóre kraje zamiast liczby bezdomnych podają liczbę miejsc w instytucjach lub liczbę instytucji, zwykle takie dane są pomijane, gdyż nie wiadomo jak ująć ich w ogólnej statystyce bezdomnych). Niemniej jednak statystyki gromadzone przez FEANTSA, dostarczają chociażby szacunkowego i przybliżonego obrazu zjawiska bezdomności w Europie.

Rzeczywiste rozmiary bezdomności w Polsce nie są znane. Wynika to, rzecz jasna z trudności, jakie niesie ze sobą próba policzenia osób bezdomnych. Zbyt duża mobilność jaką charakteryzują się bezdomni czyni tą próbę niemalże niemożliwą. Szacunkowa liczba bezdomnych obliczana jest na podstawie statystyk prowadzonych przez placówki udzielające pomocy bezdomnym. Taka statystyka jednak bierze pod uwagę jedynie osoby objęte pomocą, tymczasem wiele jest takich bezdomnych, którzy otrzymują pomoc z innych, nieformalnych źródeł lub, którzy w ogóle nie korzystają z pomocy. Istnieje duża rozbieżność pomiędzy szacowaną liczbą bezdomnych w Polsce, oscyluje ona w przedziale od 17 tys do nawet 500 tys. Z danych rejestrowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na podstawie realizacji programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” wyini-

¹⁵ Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących na rzecz Bezdomnych – FEANTSA stworzyła unikalną definicję bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, podzieliła sytuację bezdomności i upośledzenia mieszkaniowego na siedem obszarów bezdomności. Dane w tabeli ograniczają się wyłącznie do dwóch pierwszych obszarów, czyli de facto do sytuacji bezdomności. Więcej na temat organizacji FEANTSA i koncepcyjnej definicji bezdomności w podrozdziale 4. Organizacja FEANTSA jako przykład dobrych praktyk pracy nad bezdomnością.

ka, że liczba osób bezdomnych w Polsce, którym udzielono pomocy w 2006 roku wynosi 74 tys¹⁶.

Nieustającą przeszkodą w oszacowaniu łącznej liczby bezdomnych jest policzenie tych osób, które nie korzystają z pomocy instytucjonalnej. Diagnostyka, kto jest bezdomnym, wyłącznie na podstawie obserwacji, bardzo często bywa myląca. Część pozaschroniskowych bezdomnych, szczególnie w przypadku bezdomności krótkotrwałej, zachowuje się i wygląda w sposób normalny oraz stroni od kontaktów z bezdomnymi oznaczonymi atrybutami charakterystycznymi dla ich sytuacji (niedbały wygląd, brak higieny, nadużywanie alkoholu, itp.). Takie osoby, początkowo schludnie wyglądające i nie obracające się w kręgu ulicznych bezdomnych, zazwyczaj nie są uznawane za bezdomne. Możemy mieć również do czynienia z sytuacją odwrotną, gdy osoby posiadające dom, zostają mylnie zakwalifikowane do grupy bezdomnych, chociażby sugerując się wyłącznie ich wyglądem zewnętrznym.

Andrzej Przymieński, starając się rozwiązać ten problem, podjął pierwszą próbę oszacowania liczby bezdomnych w Polsce, opartą na metodyce naukowej. Jako rozwiązanie problemu policzenia bezdomnych nie korzystających z pomocy instytucji, A. Przymieński przyjął ustalenie najbardziej prawdopodobnej proporcji wyrażającej ilościową relację między liczbą bezdomnych przebywających w schroniskach i liczbą przebywających poza nimi. Autor przyjął, iż proporcja ta kształtuje się jak 1:1 lub 1:2 na korzyść bezdomnych pozaschroniskowych. W porze zimowej bardziej prawdopodobna jest relacja 1:1, w porze wiosenno-letniej, może przybliżać się do drugiej wartości. Oszacowanie skali bezdomności wymagało ustalenia liczby miejsc noclegowych w różnego rodzaju (rządowych, pozarządowych, kościelnych) ośrodkach udzielających pomocy bezdomnym. Liczba ta w 2000 roku mieściła się w przedziale 12-15 tys¹⁷. Określając liczbę bezdomnych należy założyć, iż placówki dla bezdomnych są w pełni wykorzystywane, co zresztą wynika z danych MPiPS. Przyjmując powyższe kryteria, A. Przymieński oszacował, że minimalna liczba bezdomnych w 2000 roku w Polsce wynosiła ok. 24 tys. osób, a maksymalna 45 tys¹⁸.

Z danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej za rok 2008¹⁹, dotyczących liczby miejsc noclegowych w placówkach dla bezdomnych w poszczególnych województwach wynika, iż w całej Polsce jest 26 555 miejsc. Posługując się proporcją przyjętą przez Przymieńskiego i danymi MPiPS, można oszacować, iż minimalna liczba bezdomnych w 2008 roku w Polsce wynosiła ok. 53 tys. [$26\ 555 + (26\ 555 \times 1) = 53\ 110$], a maksymalna ok. 80 tys. [$26\ 555 + (26\ 555 \times 2) = 79\ 665$].

¹⁶ *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.

¹⁷ T. Uliasz, *Wykaz placówek z miejscami noclegowymi dla osób bezdomnych*. MPiPS 1998.

¹⁸ A. Przymieński, *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001, s. 64-65.

¹⁹ Dane dostępne na stronie internetowej MPiPS: www.mps.gov.pl/index.php?gid=1114 (23.01.2009.)

Geografia zjawiska bezdomności posiada swoją określoną prawidłowość. Mobilność osób bezdomnych, fakt czy przenoszą się w inne miejsce, czy pozostają w miejscu dotychczasowego pobytu odbywa się na podstawie ich świadomego, obiektywnego i optymalnego dla siebie, wyboru. Najbardziej charakterystyczne i typowe cechy migracji bezdomnych:

- bezdomni pochodzący z dużych i wielkich miast przeważnie w nich pozostają,
- bezdomni ze wsi i małych miast przenoszą się do dużych miast, najczęściej do największych w regionie,
- osiedlają się miejscowościach, gdzie znajduje się najwięcej placówek udzielających pomocy bezdomnym,
- skupiają się w pobliżu głównych dróg komunikacyjnych, zwłaszcza kolejowych,
- bezdomni są wyjątkowo mobilną grupą, rzadko pozostają na stałe w jednym miejscu,
- migrują do małych miejscowości, zwłaszcza w sezonie wiosenno-letnim, w celu zatrudnienia się przy pracach sezonowych²⁰.

Największa liczba bezdomnych grupuje się wokół wielkich aglomeracji miejskich szczególnie zimą i w okresie jesiennym, tam najłatwiej jest im przetrwać zimą i mrozy, dzięki możliwości noclegu w schroniskach i noclegowniach. Okres wiosenno-letni może charakteryzować się większą skłonnością u osób bezdomnych do wyjeżdżania na wieś i do małych miejscowości, gdzie podejmują pracę często z zakwaterowaniem, lub też nocują na działkach, w altankach bądź pod gołym niebem. Kobiety w odróżnieniu od mężczyzn prowadzą raczej osiadły tryb życia i zwykle kierują się od razu do ośrodków pomocy dla bezdomnych, jest to szczególnie typowe w przypadku bezdomnych kobiet z dziećmi.

4. Organizacja FEANTSA jako przykład dobrych praktyk w pracy nad bezdomnością

Prężnie działającą organizacją 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 członków Wspólnoty Europejskiej. 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

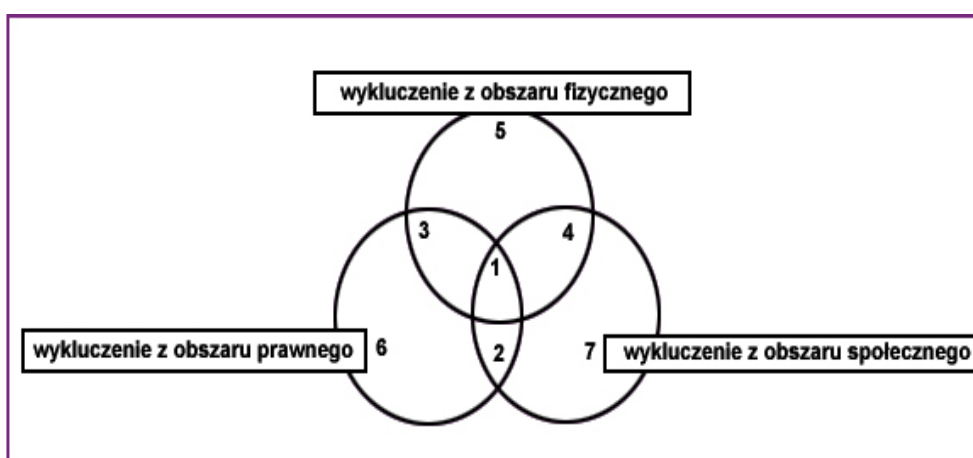
²⁰ A. Przymieński, *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej...dz.cyt.*, s. 40-41

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 18 krajowych badaczy-korespondentów z 18 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 Alberta²¹.

FEANTSA zakłada, że nie ma jednej właściwej definicji bezdomności ani pojedynczego badania odzwierciedlającego w pełni rzeczywistość. Niewątpliwie trudności związane z jakościowym i ilościowym scharakteryzowaniem populacji osób bezdomnych wpływają na zdolność państw do skutecznego rozwiązywania problemu. Przykładem trudności w badaniach nad bezdomnością są konsekwencje jej dynamicznego charakteru. Niektóre osoby stale zmieniają miejsce pobytu cyrkulując między różnego rodzaju miejscami publicznymi, mieszkaniami przyjaciół lub rodziny, schroniskami a czasem nawet więzieniami i szpitalami. Inni doświadczają powtarzających się epizodów bezdomności przedzielonych stabilizacją sytuacji mieszkaniowej np. ofiary przemocy w rodzinie mogą wielokrotnie opuszczać mieszkanie zagrożone przez agresora i pomieszkować czasowo w schroniskach krótkiego pobytu, u rodziny lub przyjaciół. Przyjęcie dynamicznego podejścia jest istotne, ponieważ pozwala na refleksję i zidentyfikowanie problematycznych wydarzeń życiowych przyczyniających się do utraty dachu nad głową, a co za tym idzie, umożliwia adekwatne zaplanowanie działań prewencyjnych. W świetle takiego rozumienia zakłada się, że policzenie wszystkich zajętych łóżek w instytucjach dla bezdomnych w wyznaczonym punkcie czasowym jest niewystarczające. Badaniem trzeba również objąć ukryte przyczyny bezdomności. Dopiero wtedy możliwe jest otrzymanie pełnego obrazu bezdomności, obejmującego nie tylko mieszkanie na dworcach i schroniskach, ale również sytuacje pośredniego lub bezpośredniego zagrożenia utraty mieszkania. W celu przezwyciężenia powyższych trudności organizacja stworzyła unikalną definicję bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, tzw. definicję koncepcyjną, charakteryzującą się bardzo szerokim rozumieniem zjawiska: od ‘spania pod chmurką’, przebywania w miejscach niemieszkalnych, w schroniskach, po zamieszkiwanie w lokalach o obniżonym stan-

²¹ Informacje na temat Organizacji FEANTSA dostępne na stronach internetowych: www.bratalbert.org.pl/content/view/203/53/, www.bezdomnosc.edu.pl

dardzie 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.



Rys. 1. Obszary bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego

Źródło: www.feantsa.org/code/en/hp.asp

W zależności od tego, jakiej domeny lub domen pozbawiona jest sytuacja mieszkaniowa człowieka, powstaje siedem teoretycznych obszarów bezdomności. Dwie pierwsze kategorie oznaczają bezdomność, a pięć kolejnych wykluczenie mieszkaniowe. Tabela 2 to opis siedmiu sytuacji wykluczenia z jednej, dwóch lub wszystkich domen. Numery w drugiej kolumnie tabeli odpowiadają numerom w okręgach w rysunku 1.

Tabela nr 2. Siedem teoretycznych obszarów bezdomności

	Teoretyczny obszar bezdomności	Obszar fizyczny	Obszar prawny	Obszar społeczny
BEZDOMNOŚĆ	Brak dachu nad głową	Brak lokum (dachu nad głową)	Brak tytułu prawnego do wyłączności na zajmowanej powierzchni	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych.
	Bezdomność	Posiadanie miejsca do życia spełniającego warunki mieszkalne	Brak tytułu prawnego do wyłączności na zajmowanej powierzchni	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych.
WYKLUCZENIE MIESZKANIOWE	Niezabezpieczone i nieodpowiednie zakwaterowanie	Posiadanie miejsca do życia (niezabezpieczonego i niespełniającego warunków mieszkalnych)	Brak zabezpieczenia najmu	Gwarantuje możliwość realizacji relacji społecznych
	Nieodpowiednie zakwaterowanie i brak 'bezpieczeństwa społecznego' w legalnie zajmowanym lokum	Nieodpowiednie lokum (niespełniające warunków mieszkalnych)	Posiadanie tytułu prawnego i/lub zabezpieczenia najmu	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych
	Nieodpowiednie zamieszkanie (zabezpieczony najem)	Nieodpowiednie lokum (niespełniające warunków mieszkalnych)	Posiadanie tytułu prawnego i/lub zabezpieczenia najmu	Gwarantuje możliwość realizacji relacji społecznych
	Niezabezpieczone zakwaterowanie przy odpowiednich warunkach mieszkalnych	Posiadanie miejsca do życia	Brak zabezpieczenia najmu	Gwarantuje możliwość realizacji relacji społecznych
	Brak bezpieczeństwa 'społecznego' w ramach zabezpieczonych i odpowiednich warunków mieszkaniowych	Posiadanie miejsca do życia	Posiadanie tytułu prawnego i/lub zabezpieczenia najmu	Brak prywatnej gwarantującej bezpieczeństwo przestrzeni pozwalającej na realizację relacji społecznych.

Źródło: www.feantsa.org/code/en/hp.asp

Dzięki tej obszernej definicji bezdomności, stworzono Europejską Typologię Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, która umożliwia wykorzy-

stywanie jej do celów badawczych – zwłaszcza badań ilościowych na poziomie międzynarodowym²².

Powstanie koncepcyjnej definicji bezdomności jest niezmiernie ważne z punktu widzenia tworzenia skutecznej i efektywnej polityki społecznej wobec bezdomności na szczeblu międzynarodowym. Definicja pozwala na szczegółowe i rzetelne diagnozowanie problemu oraz tworzenie narodowych i ponadnarodowych strategii wobec bezdomności.

5. Doświadczenia i strategie wybranych krajów europejskich

Europejskie prawo poprzez wprowadzenie Europejskiej Karty Społecznej zapewnia wysoki poziom opieki socjalno-ekonomicznej obywatelom Europy. Dzięki ratyfikacji dokumentu przez kraje europejskie możliwe jest tworzenie spójnej polityki społecznej i zintegrowanych działań na rzecz bezpieczeństwa socjalnego. W Europejskiej Karcie Społecznej istnieją zapisy, które dotyczą kwestii bezdomności gwarantując prawo do zabezpieczeń i mieszkania:

Artykuł 16 Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej

W celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, Umawiające się Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki, jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki.

Artykuł 30 Prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną, Strony zobowiązują się:

a) podejmować działania, w ramach ogólnego i skoordynowanego podejścia, w celu popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, zwłaszcza do zatrudniania, mieszkań, szkolenia, kształcenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej;

b) dokonywać, na ile to konieczne, przeglądu tych działań w celu ich dostosowania do istniejącej sytuacji.

Artykuł 31 Prawo do mieszkania

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do:

1. popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie;
2. zapobiegania i ograniczania bezdomności, w celu jej stopniowego likwidowania;

²² J. Wygnańska, Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS w: Pomost. Pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku, Fundacja Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych, Gdańsk 2005, s. 7-12.

- uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów²³.

Koordinacja wspólnotowej polityki społecznej w zakresie wykluczenia społecznego na szczeblu Unii Europejskiej została pilnie zauważona na szczycie Rady Europy w Lizbonie w 2000 roku. Państwa członkowskie podjęły wówczas decyzję wspólnych działaniach zmierzających do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Strategia Lizbońska zakładała, że każde z państw członkowskich przygotowuje narodowy plan działania, służący wypracowaniu wspólnej polityki europejskiej wobec osób zagrożonych wykluczeniem oraz monitorowanie zjawisk prowadzących do wykluczenia społecznego²⁴.

Celem nadrzędnym polityki społecznej państw europejskich jest zapewnienie swoim obywatelom bezpieczeństwa socjalnego i równości w dostępie do dóbr społecznych. Kraje europejskie, choć w większości osiągają wysoki poziom rozwoju gospodarczego, muszą zmagać się na co dzień z problemem bezdomności. Bezdomność jest kwestią społeczną o zasięgu światowym, występującą niezależnie od poziomu gospodarczego czy finansowego danego kraju.

Niemcy

Bezpieczeństwo socjalne obywateli niemieckich oparte jest przede wszystkim na rozwiniętym systemie ubezpieczeń społecznych. Pomoc społeczna udzielana jest zgodnie z zasadą subsydiarności, czyli dopiero wtedy gdy jednostka nie może otrzymać pomocy od rodziny lub poradzić sobie w inny sposób. Działania pomocy socjalnej w Niemczech regulowane są przez Federalną ustawę o pomocy socjalnej. Pomoc społeczna udzielana osobom bezdomnym została umieszczona na lokalnych podmiotach administracji państwowej. Niestety problem bezdomności na terenie Niemiec jest znacznie umniejszany i pomijany, a osoby bezdomne pojawiające się na ulicach miast traktowane są jako zakłócające porządek. Społeczeństwo niemieckie charakteryzuje się raczej sceptycznym podejściem do osób, które nie radzą sobie z własnym życiem i próbują ograniczać się do środków z pomocy społecznej. Państwo nie koncentruje się na udzielaniu pomocy finansowej, ale raczej na działaniach indywidualnych, które mają wspierać obywateli w powrocie do życia społecznego. Działania publicznej pomocy społecznej w Niemczech skupiają się na profilaktyce, ponieważ zapobieganie bezdomności jest bardziej opłacalne niż późniejsza pomoc osobom bezdomnym, ponadto, jak wynika z doświadczeń niemieckich, ciągła pomoc finansowa i socjalna państwa wpływa niekorzystnie na chęć podejmowania przez bezdomnych własnych wysiłków w celu wyjścia z bezdomności. Bardzo dużą rolę w działaniach wobec bezdomnych pełnią organizacje pozarządowe, przejęły one znaczną część zadań państwa. Niepubliczne organizacje pomocowe zrzeszone są w 6 współpracujących ze sobą związków: Robotnicza Opieka Społeczna, Dzieło Diakoniczne Kościoła Ewangelickiego w Niemczech,

²³ *Europejska Karta Społeczna*, Turyn 18.10.1961.

²⁴ Por. R. Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne*, Wykłady, Warszawa 2006.

Niemiecki Związek Caritas, Niemiecki Parytetowy związek Socjalny, Niemiecki czerwony Krzyż i Centralna Instytucja Pomocy Społecznej Żydów w Niemczech. Niezależne organizacje współpracują z państwowymi instytucjami i są finansowane z budżetu krajowego. Największa instytucja pomagająca osobom bezdomnym w Niemczech jest Stowarzyszenie „Ewangelicka Pomoc Bezdomnym”, wykonuje ona połowę wszystkich działań skierowanych do tej grupy beneficjentów. Celem pomocy skierowanej do bezdomnych w Niemczech jest wypracowanie samodzielności u podopiecznych i zmiana u nich systemów wartości. Działania koncentrują się na szkoleniach, podnoszeniu kwalifikacji zawodowych i powrocie osób wykluczonych do normalnego życia.

Dania

Danię można uznać za państwo opiekuńcze. Ustawa o pomocy społecznej uchwalona w 1976 roku, zakłada, że pomoc należy się każdemu, kto znalazł się w trudnej sytuacji życiowej i to niezależnie od jej przyczyn. W Danii, podobnie jak w Niemczech, w przypadku pomocy bezdomnym nacisk kładzie się na prewencję i indywidualne podejście do bezdomnego, gdyż zauważono, że bardzo dobre warunki oferowane bezdomnym wywołują bierność w podejmowaniu działań przez nich samych. W 1997 roku przeprowadzono reformę socjalną, która bezpośrednio wprowadzała zmiany dotyczące działań wobec bezdomnych. Osoby bezdomne mogą otrzymywać finansowe wsparcie w celu opłacenia czynszu oraz wybierać formy kształcenia przeznaczone dla osób wykluczonych. Bardzo ciekawym państwowym projektem skierowanym do wykluczonych społecznie, był eksperyment z drugiej połowy 1999 roku – „Krzywe domy dla krzywej egzystencji”. Osobom bezdomnym zaproponowano małe mieszkania (domki) dostosowane standardem do ich potrzeb. Projekt był odpowiedzią na kompilację problemów tych osób i jest jednocześnie próbą monitorowania bezdomności w środowisku dostosowanym do specyficznych potrzeb tej grupy. Odbiorcami projektu byli długotrwale bezdomni, często uzależnieni od alkoholu i narkotyków oraz chorzy psychicznie. Duńska polityka społeczna polega przede wszystkim na aktywizowaniu osób bezdomnych. Potrzeby wobec bezdomnych zaspokajane są przez różnego rodzaju instytucje: noclegownie, schroniska, mieszkania treningowe. Nie zdarza się raczej żeby placówki dla bezdomnych były przepełnione, w schroniskach z reguły nie brakuje miejsc. Państwo duńskie jest przykładem na efektywną politykę społeczną wobec bezdomności, wskaźnik wychodzenia z bezdomności w tym kraju wynosi 60-70 %. Wszelkierona pomoc skierowana do bezdomnych przy jednoczesnym podejściu indywidualnym przynosi oczekiwane rezultaty.

Wielka Brytania

Polityka społeczna w Wielkiej Brytanii funkcjonuje w myśl zasady „welfare state” czyli państwa dobrobytu²⁵. Reformy zapoczątkowane w latach 70. przekształciły kraj ze ściśle opiekuńczego, w którym kompetencje sektora prywatnego zostały przejęte całkowicie przez administrację państwową, na „nowe państwo opiekuńcze”. Dostrzeżono konieczność uzupełniania działań państwa czynnościami organizacji społecznych. Obecnie system pomocy społecznej polega na ograniczeniu zobowiązań państwa do finansowania opieki zdrowotnej i społecznej, a wykonywanie usług socjalnych stało się domeną instytucji społecznych i prywatnych²⁶. Jednym z priorytetów polityki prowadzonej przez państwo jest wzrost budownictwa mieszkaniowego. W Wielkiej Brytanii kładzie się szczególny nacisk na zapobieganie ekskluzji społecznej. W latach 70. położono obowiązek na lokalnych władzach w kwestii troszczenia się o osoby bezdomne. Głównym celem jest ograniczenie liczby osób przebywających w miejscach niemieszkalnych, odbywa się to za pomocą programu rządowego – pomocy osobom zasiedlającym miejsca niemieszkalne i przebywającym na ulicy. Od lat 90. zredukowano liczbę takich osób aż o 75%. Aktualnym zamierzeniem brytyjskiego rządu jest zmniejszenie o połowę liczby osób żyjących w tymczasowych miejscach pobytu, plany zakładają że uda się to zrealizować do roku 2010. osoby przebywające na ulicach mogą szukać pomocy w schroniskach prowadzonych przez organizacje pozarządowe i kościelne. Prężnie działającą organizacją społeczną na obszarze bezdomności jest Shelter, założona w 1966 roku. Obecnie Shelter pomaga ponad 170 000 osób rocznie. Organizacja pomaga bezdomnym w znalezieniu i utrzymaniu miejsca zamieszkania oraz zatrudnienia. Uświadamia swoim podopiecznym ich prawa oraz skłania do zmiany sposobów myślenia i walki o wyjście z bezdomności²⁷. W Wielkiej Brytanii w zapobieganiu i zwalczaniu bezdomności państwo wspierają różne organizacje pozarządowe. Współpraca tych dwóch sektorów sprawia, że na problem bezdomności nie patrzy się wyłącznie przez pryzmat osób bez dachu nad głową, ale również osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i mieszkaniowym.

²⁵ J. Wiśniewski, *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993-2003*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2005, s. 3-5.

²⁶ E. Leś, *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce*, Warszawa 1999, s. 8-9, niepublikowane, tekst dostępny na stronie internetowej:
http://osektorze.ngo.pl/files/osektorze.ngo.pl/public/pdf/Broszura_Ewa_Les/Les_3.pdf

²⁷ Informacje o organizacji Shelter dostępne na stronie internetowej: <http://england.shelter.org.uk/>

Polska

W Polsce pomoc osobom bezdomnym w większości definiuje ustawa o pomocy społecznej²⁸. Na jej podstawie opierają swoją pracę wszystkie instytucje rządowe i samorządowe. Pomoc społeczną organizowaną przez organy administracji rządowej i samorządowej wspierają i ściśle z nimi współpracują organizacje społeczne, pozarządowe, kościelne, zakonne oraz osoby fizyczne i prawne.

W ramach państwowej polityki społecznej tworzone są programy rządowe skierowane bezpośrednio w stronę bezdomnych.

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 zawieranej pomiędzy osobą bezdomną a Ośrodkiem Pomocy Społecznej właściwym ze względu na miejsce pobytu bezdomnego²⁹.

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 trwałej³⁰.

Rok 2006 zaowocował wprowadzeniem programu „*Powrót osób bezdomnych do społeczności*”. 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. Program „*Powrót osób bezdomnych do społeczności*” obejmuje w swoim zakresie trzy rodzaje działań:

1. *Działania o charakterze profilaktycznym,*
2. *Działania o charakterze osłonowym*

²⁸ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r., nr 64, poz. 593, ze zm.)

²⁹ K. Głabcicka, *Polityka społeczna państwa polskiego u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2004, s. 196-197.

³⁰ Tamże. S. 198.

3. Działania o charakterze aktywizującym³¹.

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 bezdomnych³² – 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 nieznamomości najnowszych aktów prawnych przez samorządy gmin i organizacje pożytku publicznego. Obrazuje to poniższa tabela.

Tabela 3. Stopień wykorzystania puli środków przeznaczonych do dyspozycji projektodawców na 31 grudnia 2007r.

• 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 wspieranych³³. Dlatego też wspieranie budownictwa socjalnego i większe wykorzystywanie możliwości w tym zakresie powinno być priorytetem w walce z bezdomnością. Obecnie w życie wchodzi

³¹ Program. Powrót osób bezdomnych do społeczności., Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2006.

³² 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.

³³ 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

"Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009 - 2015", którego cele i priorytety przedstawia tabela nr 4.

Tabela 4. Cele i priorytety Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009 – 2015

● PROBLEMATYKA ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO		
● Obszar	● Priorytety	● Kierunek na przyszłość
● Diagnostyka stanu bezdomności	● Rzeczywista statystyka osób bezdomnych	● Stały monitoring bezdomności
● System pomocy społecznej	● Standaryzacja jakości usług i certyfikacja placówek pomocy bezdomnym	<ul style="list-style-type: none"> ● 1. Gminny standard wychodzenia z bezdomności, obowiązek ujęcia problemu w – Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych ● 2. Certyfikat prowadzenia placówek pomocowych ● 3. Partnerstwa gminy i organizacji pozarządowych
	● Standard pracy socjalnej wobec osób bezdomnych	<ul style="list-style-type: none"> ● Kontrakt Socjalny – Indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności – obowiązkowe narzędzie pomocy społecznej ● Streetworking – specjalizacja w systemie edukacji pracowników socjalnych
	● Edukacja i zatrudnienie socjalne osób bezdomnych	● Instytucje ekonomii społecznej dla bezdomnych i zagrożonych bezdomnością
● Integracja i aktywizacja osób bezdomnych	● Programy aktywizacji zawodowo-społecznej w obiektach budownictwa socjalnego oraz pracy socjalnej z osobami bezdomnymi (rodzinami)	<ul style="list-style-type: none"> ● Przywilej w ubieganiu się o lokal socjalny (komunalny) ● Mieszkania kontraktowe, lokale socjalne dla aktywnych bezdomnych
● PROBLEMATYKA BUDOWNICTWA SOCJALNEGO		
● System wspierania finansowego dla budownictwa socjalnego	● Modyfikacja rozwiązań prawno-ekonomicznych systemu wsparcia finansowego	● System preferencyjno-motywacyjny dla samorządów gmin łączących problematykę budownictwa socjalnego z aktywizacją bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością
● DOBRE PRAKTYKI		
● Wszystkie obszary	● Promowanie i nagradzanie samorządów i organizacji pozarządowych	● Wzorce

Źródło: Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009 – 2015, MPiPS

W Polsce bardzo dużą rolę, w radzeniu sobie z bezdomnością, odgrywają organizacje pozarządowe. Stowarzyszenia i instytucje zarówno kościelne jak i świeckie przejmują ciężar niesienia pomocy bezdomnym, nierzadko to właśnie przy współpracy rządu z organizacjami społecznymi tworzone są najlepsze programy spo-

łeczne kierowane do bezdomnych. Wydaje się jednak, że nadal bark jest w Polsce podejścia holistycznego do problemu bezdomności, zbyt mało jest działań prewencyjnych, które mogłyby realnie eliminować kwestię bezdomności.

6. Zakończenie

W europejskich systemach pomocy społecznej i programach skierowanych do osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością często brakuje odpowiedniej diagnozy potrzeb, a przez to możliwości pomocy. Rzetelne i systematyczne badania dotyczące liczby bezdomnych zdają się być niezmiernie ważne z punktu widzenia pomocy tej grupie osób. W podejściu do kwestii bezdomności, zarówno władze państw, jak i organizacje pozarządowe muszą zdawać sobie sprawę, iż zapobieganie bezdomności i wykluczeniu społecznemu poprzez docieranie do środowisk zagrożonych, jest korzystniejsze, nie tylko z ekonomicznego punktu widzenia, ale również długofalowych stosunków społecznych. Zjawisko bezdomności wymaga holistycznego podejścia polityki społecznej przy jednoczesnej konieczności indywidualnego traktowania osób bezdomnych.

Literatura

- [1] *Co zrobicieś ze swoim bezdomnym bratem? Kościół a problem mieszkaniowy*, Komisja papieska „Iustitia et PAX”, 27.12.1987.
- [2] *Europejska Karta Społeczna*, Turyn 18.10.1961.
- [3] Giermakowska R., *Oblicza bezdomności. Teoria i praktyka w: Ekсклюzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – uwarunkowania – kierunki działań*, red. J. Grotowska-Leder, K. Faliszek, Wydawnictwo Edukacyjne „AKAPIT”, Toruń 2005.
- [4] Głąbicka K., *Polityka społeczna państwa polskiego u progu członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2004.
- [5] Głąbicka K., *Socjalny wymiar Europy. Od niewolnictwa do obywatelskości*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2006.
- [6] Hertzberg E.L., *The Homeless In the United States: conditions, typology and intervention*, “International School Work” 1992, vol. 35.
- [7] *Illegal to Be Homeless. The Criminalization of Homelessness In the United States*, The National Coalition for the Homeless, Washington D.C 2003.
- [8] *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.

- [9] *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.
- [10] Kulka B., *Ludzie bezdomni – jak wspólnie możemy im pomóc* w: *Środowiska specjalnej troski*, red. M. Kalinowski, Wydawnictwo POLIHYMNIA, Lublin 2003.
- [11] Lemert E., *Social Pathology: A Systematic Approach to the Theory of Sociopathic Behavior*, McGraw-Hill, New York 1951.
- [12] Leś E., *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce*, Warszawa 1999, s. 8-9, niepublikowane, tekst dostępny na stronie internetowej: http://osektorze.ngo.pl/files/osektorze.ngo.pl/public/pdf/Broszura_Ewa_Les/Les_3.pdf.
- [13] Majewska A., *Problemy reintegracji społecznej bezdomnych*, w: *Integracja społeczna w społecznościach lokalnych*, red. K. Głębicka, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2008, s. 56-58.
- [14] Mazur OSPPE J., *Bezdomność jako przedmiot polityki społecznej* w: *Bezdomność. Szkice z socjologii, polityki społecznej i katolickiej nauki społecznej*, red. J. Mazur OSPPE, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006.
- [15] Nesterowicz-Wyborska J., *Nie ufam i nie uczestniczę. O bezdomnych i bezdomności w kontekście problematyki kapitału społecznego* w: *Oblicza Bezdomności*, red. M. Dębski, K. Stachura, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008.
- [16] Nowakowska A., *Społeczne postrzeganie bezdomności. Zjawisko stereotypizacji* w: *Oblicza bezdomności*, red. M. Dębski, K. Stachura, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008.
- [17] Nóżka M., *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.
- [18] Oliwa-Ciesielska M., *Zasadność definicji bezdomności* w: *Formy pomocy bezdomnym. Analiza ułatwień i ograniczeń problemu*, D. Zalewska, M. Oliwa-Ciesielska, I. Szczepaniak-Wiecha, S. Grzegorski, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2005.
- [19] *Program. Powrót osób bezdomnych do społeczności.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2006.
- [20] Przymieński A., *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.
- [21] Rysz-Kowalczyk B. (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- [22] Szarfenberg R., *Marginalizacja i wykluczenia społeczna, Wykłady*, Warszawa 2006.
- [23] Uliasz T., *Wykaz placówek z miejscami noclegowymi dla osób bezdomnych*. MPiPS 1998.

- [24] Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r., nr 64, poz. 593, ze zm.).
- [25] *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.
- [26] Wiśniewski J., *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993-2003*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2005.
- [27] Wygnańska J., *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkańcowego ETHOS w: Pomost. Pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku*, Fundacja Regionalne Centrum Informacji i Wspomagania Organizacji Pozarządowych, Gdańsk 2005.

EUROPEAN COPING STRATEGY WITH HOMELESSNESS

(Summary)

The main purpose of the article is to present European strategies of coping with homelessness, based on four selected European countries as well as on FEANTSA – a big international organization for the homeless.

The text presented shows the situation of the homeless as a phenomenon of social exclusion. It describes the difficulties the homeless have to face when trying to get access to basic social goods and social space. The article presents current data on the range and the geography of the phenomenon of homelessness both in Poland and in Europe.

The review of different models of social help provided in the selected countries presents legislative acts as well as actions taken by non –government organizations for the homeless. The article reveals that even in well developed countries homelessness is a very serious social issue that is impossible to eliminate. The analysis of homelessness in the selected European countries leads to a conclusion that it is more beneficial to prevent homelessness through bringing help to the milieu in danger of exclusion, than to help those long-lastingly homeless.

