

**Deinstytucjonalizacja usług wsparcia osób
w kryzysie bezdomności na przykładach
wybranych programów mieszkaniowych”**

**Autor:
Dagmara Całka**

BYDGOSZCZ, 2021

Spis treści:

Rozdział 1. Problem bezdomności w Polsce	5
1.1. Bezdomność a zagadnienia formalno – prawne.....	5
1.2. Bezdomność w statystykach.....	9
Rozdział 2. System wsparcia osób w kryzysie bezdomności.....	17
2.1. Dostępna oferta pomocy dedykowana osobom dotkniętym bezdomnością.....	17
2.2. Skuteczność systemu pomocowego w rozwiązywaniu problemu bezdomności.....	25
Rozdział 3. Programy mieszkaniowe jako alternatywne podejście do rozwiązywania problemu bezdomności.....	30
3.1. Projekt „Housing first – Najpierw mieszkanie”.....	30
3.2. Projekt „Przystanki - program mieszkania rotacyjnego wraz z programem specjalistycznego wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności w Dzielnicy Śródmieście”.....	39
Bibliografia.....	50
Spis tabel.....	51
Spis schematów.....	51
Spis rysunków.....	51
Spis wykresów.....	51

Wstęp

Bezdomność to wieloaspektowy i skomplikowany problem społeczny, tym trudniejszy do uchwycenia im bardziej determinowany jest przez indywidualne historie życia osób nim dotkniętych. W zależności od podejmowanych prób jej analizy, rozpatrywana i analizowana jest pod różnorodnymi zakresami – socjolog czy polityk społeczny będzie postrzegał bezdomność jako zjawisko społeczne, kryminolog czy prawnik odmiennie przywoła raczej problematykę patologii społecznej i negowania ogólnie przyjętych norm społecznych, natomiast dla pracownika socjalnego, psychologa czy pedagoga bezdomność będzie miała perspektywę indywidualnej sytuacji danej osoby, która wymaga wsparcia w powrocie do pełnienia prawidłowych ról społeczno – zawodowych. Stąd też podjęto wiele prób zdefiniowania tego problemu, nadania mu odpowiedniej rangi i powagi, które staną się podstawą do budowania strategii rozwiązywania i przeciwdziałania bezdomności w makro- i mikroskali. Ranga problemu poprzez odpowiednie zdefiniowanie, określenie przyczyn i konsekwencji niepodjęcia interwencji w jego zakresie, wpływa na jego pozycję w systemie formalno – prawnym danego państwa, im wyższa, tym więcej uwagi i zaangażowania rządzących w jego rozwiązanie. W konsekwencji umożliwia to opracowanie i wdrożenie efektywnego systemu wsparcia, którego nadrzędnym celem będzie zawsze usamodzielnienie się każdej osoby z niego korzystającej, a przetestowane narzędzia i metody będą wystandaryzowane i służące osiągnięciu celu w możliwie jak najkrótszym czasie, mając na uwadze także aspekt ekonomiczny. Dla odpowiedniego kreowania polityki społecznej w zakresie rozwiązywania problemów społecznych podstawą jest definicja, powszechnie uzgodniona i funkcjonująca formalno – prawnie. Istotne dla poddawania analizie problemów społecznych jest poznanie jego skali i ujęcie w ramy statyczne, które pozwolą na dokonywanie oceny jak kształtuje się zjawisko na przestrzeni określonego czasu. Badania mogą także przynieść wiele odpowiedzi zarówno o przyczynach danego stanu rzeczy i procesów w nim zachodzących, jak i czynnikach determinujących ewentualne zmiany na przestrzeni lat. Bezdomność to problem społeczny opierający się metodom ilościowym, dlatego też upubliczniane wyniki z badania z tzw. liczenia osób bezdomnych, są orientacyjne, ale nieostateczne. W takich wypadkach w sukurs przychodzą metody jakościowe, choć ich mankamentem jest niemożność określenia dokładnej skali problemu. Te badania wnoszą do dyskusji wyjaśnienia, argumenty i kontrargumenty, które mogą służyć zarówno socjologom, psychologom czy ekonomistom do rozpatrywania skutków rozwiązań lub zaniechań powyższej kwestii. Tworzony latami system wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności powinien być podawany cyklicznej ewaluacji, aby sprawdzić nie

tylko jego skuteczność, ale także wydolność. Bezdomność nieczęsto jest w kręgu zainteresowania instytucji badawczych ze względu na trudność w dotarciu do obiektywnych źródeł informacji, a co w konsekwencji może podważać wiarygodność wyników. Mimo rzadko pojawiających się ekspertyz/raportów z badań jakościowych wydaje się, iż obecne strategie przeciwdziałania bezdomności nie mają faktycznie długofalowych celów czy określonego poziomu wskaźników rezultatu, chyba że chodzi o ilość miejsc tymczasowego schronienia. Jednak czy faktycznie to liczba placówek oferujących tymczasowe schronienie realnie przyczynia się do usamodzielnienia osób dotkniętych bezdomnością? Czy system wsparcia, na którym opiera się oferta pomocy osobom bezdomnym, jest skuteczny i wydajny? A jeśli nie, to czy znany jest sposób na trwałe rozwiązanie bezdomności? Te pytania stanowią przyczynek do zmiernienia się z kwestią bezdomności w tej pracy. Osoby bezdomne są obecne w naszym społeczeństwie, przebywają w miastach i miasteczkach, nie da się w dłuższej perspektywie ich ignorować. Taka postawa stojąca wyraźnie w sprzeczności do sprawiedliwości społecznej powoduje jeszcze większe odarcie z godności tych osób, co zwiększa ich frustrację lub rezygnację z podejmowania prób znalezienia pomocy i rozpoczęcia podążania ku samodzielności. Niepodejmowanie tematu czy to oddolnie czy na poziomie naukowym czy praktycznym będzie dużo bardziej kosztowne, zarówno w ujęciu społecznym jak i ekonomicznym.

Rozdział 1. PROBLEM BEZDOMNOŚCI W POLSCE

1.1. Bezdomność a zagadnienia formalno – prawne

W Polsce bezdomność jako problem społeczny należne miejsce w optyce polityki społecznej odnalazła dopiero po transformacji ustrojowej, tj. po 1989 roku. Wcześniej osoby żyjące poza wyznaczonym systemem norm społecznych tzn. „bez dachu nad głową” byli niedostrzegani jako wymagający pomocy, raczej jako element patologii. Miało to związek z obrazem i rolą państwa, czyli państwa opiekuńczego lub też państwa dobrobytu. Historycznie pierwsze wzmianki o osobach bezdomnych pojawiają się już w średniowieczu, byli oni określani jako ludzie luźni, w łacinie m.in. vagantes, vagabundae. Stąd też funkcjonowanie w języku polskim wyrażen na nazwanie tych ludzi jako wagabundami, wagustami, hultajami czy włóczęgami. Termin „bezdomność” został rozpowszechniony w okresie międzywojennym, wiązany był w całości z ofiarami wojen czy powstań¹. Po raz pierwszy bezdomność jako problem społeczny, którego rozwiązanie jest w gestii państwa, została wymieniona w Ustawie o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 roku. Art. 1 tejże ustawy jasno określił, czym ma zajmować się opieka społeczna – „zaspakajaniem ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo, własnymi środkami materialnymi lub własną pracą czynić tego nie mogą, jak również zapobieganiem wytwarzaniu się stanu powyżej określonego”. A co istotne w art. 2 w grupach odbiorców opieki społecznej znalazły się „bezdomne ofiary wojny i szczególnie ciężko nimi poszkodowane”, ale w tym samym artykule znalazł także obowiązek „walki z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem”². Co wprost oznacza, że bezdomność została potraktowana wybiórczo, określając komu wyłącznie przysługuje pomoc finansowana ze środków państwa. Uznano żebractwo i włóczęgostwo jako przejaw patologii, który należy zwalczać, a nie rozwiązywać. Zmiana nadeszła w momencie przemian ustrojowych, w ustawie z 1990 roku nie doprecyzowano definicji osoby bezdomnej, ale określono katalog działań pomocy społecznej dla osób wymagających wsparcia. Ustawa z 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej w art. 13 – 16 jasno wskazuje, że państwo zabezpiecza schronienie (w noclegowniach, domach dla bezdomnych i innych miejscach), odzież oraz jeden posiłek dziennie. Oprócz tego w art. 3 bezdomność została wymieniona jako powód ubiegania się o przyznanie pomocy³. Dopiero ustawa z 2004 roku wprowadza do systemu

¹ http://www.gwsh.gda.pl/uploads/oryginal/3/3/5a4a8_113-128_Moraczewska.pdf, dostęp 22.04.2021 r.

² <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19230920726/O/D19230726.pdf>, dostęp 15.05.2021 r.

³ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900870506/O/D19900506.pdf>, dostęp 15.05.2021 r.

formalno – prawnego definicję bezdomności, która od tego momentu będzie stanowiła fundament nie tylko w pomocy społecznej przy rozpatrywaniu możliwości korzystania z przysługujących uprawnień, ale także będzie funkcjonowała w ogólnym systemie prawnym. Od tego momentu każda instytucja mając styczność z osobą bezdomną będzie odwoływała się do tej właśnie definicji i zgodnie z nią będzie dokonywała odpowiedniej klasyfikacji danej osoby i rozpatrywania jej sytuacji. Art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej wyraźnie określa osobę bezdomną jako „osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”⁴. Dookreślenie użytego w ustawie pojęcia stanowi oczywiście bazę dla pomocy społecznej czy też instytucji kreujących politykę społeczną. Jednak ta ogłoszona przez ustawodawcę formuła jest podstawową do rozstrzygnięć także w kwestiach prawnych – w orzecznictwie sądowym w każdym niemalże uzasadnieniu wyroku dot. osób bezdomnych znajduje się odwołanie do definicji zawartej w przepisach czy w kwestiach formalnych np. przy realizacji działań nadzorczych lub kontrolnych – w protokołach/raportach pokontrolnych również znajduje się odwołanie do podstawowych definicji i pojęć. Jak każda definicja ta również jest poddawana ciągłej i głębokiej analizie przez badaczy i praktyków pomocy społecznej, szczególnie z obszaru przeciwdziałania bezdomności. W „Informatorze rzeczniczym” opracowanym przez Fundację Habitat for Humanity Poland zaprezentowano krytyczne spojrzenie na takie definiowanie problemu bezdomności. Niezaprzeczalnie istotne dla rozpatrywania powyższej kwestii jest pojęcie lokalu mieszkalnego, zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, jako lokalu służącego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Jednak potrzeby mieszkaniowe w polskim prawodawstwie nie są już sprecyzowane. Dodatkowo w zapisach ustawy brakuje dookreślenia standardów lokalu, aby mógł on być traktowany jako lokal mieszkalny. I tak w orzecznictwie sądowo – administracyjnym często brana jest pod uwagę sama możliwość zamieszkania, a nie rozpatrywane jest jego wyposażenie np. w podstawowe media, typu woda, energia elektryczna czy gaz. Odniesienie do zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych, bez określenia typu lokalu lub wymogów technicznych, sprawia, że tej w definicji mieszczą się także osoby, które podnajmują pokój z dostępem do pomieszczeń pomocniczych⁵ czy to na

⁴ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/O/D20040593.pdf>, dostęp 15.04.2021 r.

⁵ https://habitat.pl/files/Informator_Rzeczniczy.pdf dostęp 22.04.2021 r.

ryнку komercyjnym czy w mieszkaniu chronionym treningowym. A czy faktycznie osoba przebywająca w takim miejscu, nieposiadająca tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, a jedynie czasową umowę najmu/użyczenia jest już osobą bezdomną? Takie ujęcie zapisów ustawowych daje możliwość kierowania się taką wykładnią, niekorzystną dla osób w kryzysie bezdomności.

Definicje ustawowe są trzonem do interpretacji i rozpatrywania skarg/zażaleń w orzecznictwie sądowo – administracyjnym. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., wydany po rozpoznaniu skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Sprawa dotyczyła odmowy przyznania świadczenia w formie schronienia, gdyż organ wydający decyzję administracyjną ustalił, iż wnioskodawca jest zameldowany na stałe w lokalu mieszkalnym, gdzie wg organu jest możliwość mieszkania. Dodatkowo siostra wnioskodawcy zaproponowała wspólne zamieszkanie w wynajmowanym przez nią lokalu. W związku z tym, na podstawie art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej uznano, że wnioskodawca nie jest osobą bezdomną. Skarżący decyzję odmowną w uzasadnieniu odwołania podał, brak możliwości powrotu do miejsca zamieszkania ze względów środowiskowych, zdrowotnych i psychofizycznych. Zarówno organ uprawniony do wydania decyzji jak i Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznali podane przyczyny za subiektywne, niemogące stanowić przesłanek do przyznania uprawnień do świadczenia pomocy społecznej w formie tymczasowego schronienia⁶. Sąd ostatecznie uchylił obie zaskarżone decyzje. Źródłem wytłumaczenia wyroku było uznanie, iż patologiczne warunki zamieszkania w miejscu zameldowania, mogące zniweczyć efekty dotychczasowego wsparcia w procesie zdrowienia oraz przysparzające nieodwracalnych szkód zdrowotnych nie mogą być traktowane jako możliwość zamieszkania w miejscu ostatniego zameldowania. Ten jeden przykład interpretacji definicji przez różne organy państwowe i samorządowe pokazuje jak ogromny jest wpływ sposobu określenia pojęcia „bezdomność” na życie osoby dotkniętej tym problemem.

W definiowaniu bezdomności biorą udział nie tylko badacze czy przedstawiciele instytucji administracji publicznej i samorządowej, w dyskursie o tym problemie społecznym biorą udział także przedstawiciele organizacji pozarządowych, które specjalizują się we wspieraniu osób dotkniętych kryzysem bezdomności. Praktycy skupieni przy Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności czy

⁶ <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/ii-sa-bd-917-18-pojecie-osoby-bezdomnej-na-uzytek-522714963>, dostęp 29.04.2021 r.

Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, a także w organizacjach o wieloletnich tradycjach i doświadczeniach jak Caritas, Stowarzyszenie MONAR, Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”, Sieć Barka czy Towarzystwo Pomocy św. Brata Alberta posługują się bardziej niż ustawowa złożoną definicją bezdomności. Przynajmniej od 2012 r. czynione są zabiegi, aby to właśnie typologia wypracowana przez European Federation of National Associations Working with the Homeless FEANTSA (Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych) stała się nowym fundamentem pod definiowanie zjawiska oraz budowanie efektywnych strategii rozwiązywania i przeciwdziałania bezdomności w Polsce⁷.

W ujęciu opracowanym przez organizację FEANTSA widoczne jest całościowe spektrum zjawiska bezdomności, od nazwania stanu zastanego tj. „bez dachu nad głową” i „bez mieszkania” do wykluczenia mieszkaniowego i zagrożenia bezdomnością. Dzięki temu uwypuklona jest zarówno płaszczyzna do działań interwencyjno – zabezpieczających oraz długofalowo rozwiązujących problem, jak i sfera działań profilaktycznych, a także możliwość podjęcia wczesnej interwencji, która uchroni przed utratą możliwości mieszkania. Wydaje się, że tylko tak szerokie i pełne rozumienie tego trudnego problemu pozwoli na zbudowanie adekwatnej i efektywnej strategii rozwiązania i przeciwdziałania problemowi bezdomności, a w konsekwencji zminimalizowania tego zjawiska⁸.

⁷ https://www.feantsa.org/download/pl___7386404743356865659.pdf, dostęp: 23.04.2021 r.

⁸ https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/system_pomocy_osobom_bezdomnym.pdf, dostęp 23.04.2021 r.

Tabela nr 1. Typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS

Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS				
	Kategoria operacyjna	Sytuacja mieszkaniowa	Definicja opisowa	
Kategoria koncepcyjna	BEZ DACHU NAD GŁOWĄ	1 Ludzie mieszkający w przestrzeni publicznej	1.1 Przestrzeń publiczna lub „na zewnątrz”	Mieszkanie na ulicach lub w miejscach publicznych, bez schronienia które można określić jako mieszkanie
		2 Ludzie zakwaterowani interwencyjnie	2.1 Noclegownia	Ludzie bez stałego miejsca do zamieszkiwania, którzy korzystają z noclegowni i schronisk niskoprogowych
	BEZ MIESZKANIA	3 Ludzie zakwaterowani w placówkach dla bezdomnych	3.1 Schronisko dla bezdomnych 3.2 Mieszkania tymczasowe/rotacyjne 3.3 Przejściowe mieszkania wspierane	Gdzie docelowy czas pobytu jest krótki
		4 Ludzie zakwaterowani w schroniskach dla kobiet	4.1 Schroniska dla kobiet	Ofiary przemocy w rodzinie (głównie kobiety) korzystające ze schronisk, w których docelowy czas pobytu jest krótki
		5 Ludzie zakwaterowani w ośrodkach dla uchodźców/ imigrantów	5.1 Zakwaterowanie tymczasowe/ośrodki recepcyjne 5.2 Zakwaterowanie dla migrujących pracowników	Imigranci w ośrodkach dla uchodźców (recepcyjnych i krótkiego pobytu) przebywający tam z powodu bycia imigrantem
		6 Ludzie, którzy mają opuścić instytucje	6.1 Instytucje penitencjarne	Bez zagwarantowanego miejsca do mieszkania przed opuszczeniem instytucji
			6.2 Instytucje medyczne (w tym ośrodki dla narkomanów i szpitale psychiatryczne)	Przebywający w instytucji dłużej niż potrzeba z powodu braku mieszkania
	6.3 Instytucje/domy dla dzieci		Bez zidentyfikowanego mieszkania (np. przed zbliżającymi się 18 urodzinami)	
	7 Ludzie otrzymujący stałe długoterminowe wsparcie (z powodu bezdomności)	7.1 Domy pomocy dla bezdomnych ludzi starszych 7.2 Wspierane zakwaterowanie dla ludzi, którzy wyszli z bezdomności	Zakwaterowanie długoterminowe z opieką dla ludzi kiedyś bezdomnych (zazwyczaj) pobyt dłuższy niż rok	
	NIEZABEZPIECZONE MIESZKANIE	8 Ludzie w lokalach niezabezpieczonych	8.1 Czasowo u rodziny lub przyjaciół	Przebywający w konwencjonalnych warunkach lokalowych ale nie w swoim stałym miejscu zamieszkania ponieważ takowego nie posiadają
			8.2 Wynajmujący (podnajmujący) nielegalnie	Zajmowanie lokalu bez umowy najmu lub nielegalne zajmowanie lokalu
			8.3 Nielegalne zajmowanie ziemi	Zajmowanie ziemi bez praw do niej
		9 Ludzie zagrożeni eksmisją	9.1 Z orzeczoną eksmisją 9.2 Z nakazem zwrotu mienia	Gdzie nakaz eksmisji został wydany Gdy kredytodawca ma prawo do przejęcia własności
10 Ludzie zagrożeni przemocą	10.1 Interwencje policji/straży miejskiej	Gdy policja podejmuje działania aby zagwarantować bezpieczeństwo ofiar przemocy w rodzinie		
NIEODPOWIEDNIE MIESZKANIE	11 Ludzie mieszkający w konstrukcjach tymczasowych/nietrwałych	11.1 Domy „na kółkach”	Nie przeznaczone do stałego zamieszkiwania	
		11.2 Budynki niekonwencjonalne	Szopa, szalas lub inna konstrukcja własna	
		11.3 Konstrukcje tymczasowe	Semi-stala konstrukcja typu buda lub domek letniskowy	
12 Ludzie mieszkający w warunkach substandardowych	12.1 Zamieszkałe lokale nie spełniające standardów mieszkaniowych	Nie nadające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego lub regulacji budowlanych		
13 Ludzie mieszkający w warunkach przeludnienia	13.1 Najwyższa krajowa norma przeludnienia (przeludnienie skrajne)	Zdefiniowane jako przekraczające krajowy standard przeludnienia lub pomieszczeń użytkowych lub metrażu na osobę		

Krótki pobyt zazwyczaj oznacza mniej niż rok; stały pobyt to więcej niż rok.
Definicja jest spójna z definicjami spisu powszechnego określonymi w Raportie UNECE/EUROSTAT z 2006 roku.

Źródło: opracowanie organizacji FEANTSA⁹

1.2. Bezdomność w statystykach

Dla rozważań o złożoności zjawiska bezdomności ważne jest uchwycenie jego skali i natężenia, która warunkuje efekty podejmowanych działań – im dłuższy czas pozostawania w kryzysie bezdomności, tym większy wysiłek „pomagacza” i wspieranego jest konieczny. Próbę ujęcia statystycznego podejmuje co dwa lata ministerstwo odpowiedzialne za m.in. politykę społeczną, wcześniej Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Jednego dnia w okresie zimowym następuje liczenie osób bezdomnych we wszystkich możliwych

⁹ Ibidem, str. 8

miejscach ich pobytu, schroniskach, noclegowniach, ogrzewalniach, szpitalach, ZOL, izbach wytrzeźwień, a także miejscach niemieszkalnych takich jak przestrzeń publiczna (dworce, klatki schodowe, altanki śmietnikowe itd.), a także pozostałe miejsca (altanki działkowe, pustostany, domki letniskowe, niecałoroczne itd.). Badania prowadzone są zgodnie z opracowaną przez ministerstwo metodologią, która jest udostępniana wszystkim podmiotom (m.in. OPS, urzędy gmin, organizacje pozarządowe) uczestniczącym w realizacji przedsięwzięcia.

W przedstawionym okresie widoczny jest spadek liczby osób bezdomnych, ujawnionych podczas badania (Wykres nr 1). Ewidentnie w pierwszym analizowanym roku – 2011 wykazano wysoką liczbę osób dotkniętych tym problemem, bo aż 43 tys. Względem ostatniego roku przeprowadzenia badania to spadek o prawie 11 tys. osób. Nie mniej jednak ponad 30 tys. osób w kryzysie bezdomności to duża liczba, a to tylko oficjalne statystyki. Przeprowadzane liczenie ludzi bezdomnych nie jest doskonałym sposobem poznania skali zjawiska, dane te należy traktować jako szacunkowe. Dodatkowo w publikowanych wynikach badania w sprawozdaniach z realizacji na rzecz ludzi bezdomnych w województwach przez ostatnie lata nie była podawana liczba dzieci dotkniętych tym problemem, a w statystykach do 2015 roku była to oddzielna kategoria, łącznie z miejscem pobytu (tj. czy w placówce instytucjonalnej czy w miejscu niemieszkalnym).

Wykres nr 1. Liczba osób bezdomnych w Polsce



Źródło: wyniki „Ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych” w latach 2011 – 2019¹⁰.

Jeśli chodzi o dane liczbowe w podziale na płeć, to kobiet w powyższej grupie było mniej więcej od 13% do 16%. Faktycznie zauważalny jest niewielki wzrost o 3 punkty procentowe

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-osob-bezdomnych-w-województwach, za rok 2013: https://archiwum.mrips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/materialy-informacyjne-na-temat-bezdomnosc/>, dostęp: 23.04.2021 r.

liczby kobiet, borykających się z kryzysem bezdomności w ostatnich dwóch badaniach tj. w 2019 i 2017 roku. Głównie też kobiety przebywały w placówkach typu dom samotnej matki lub ośrodek interwencji kryzysowej, rzadziej były to miejsca niemieszkalne, typu altanki działkowe, dworce itd.¹¹

Ważne dla pełnego oglądu skali zjawiska jest rozkład liczbowy między poszczególne województwa.

Tabela nr 2. Liczba osób w kryzysie bezdomności w latach 2011 – 2019 w podziale na województwa

Województwo	Liczba osób bezdomnych przebywających na terenie danego województwa				
	2011 r.	2013 r.	2015 r.	2017 r.	2019 r.
dolnośląskie	3 119	2 896	3 216	2 957	2 844
kujawsko - pomorskie	1 815	2 645	3 937	1 815	1 557
lubelskie	872	1 092	958	991	836
lubuskie	873	726	1013	886	812
łódzkie	2 893	2 130	2 082	2 062	1 788
małopolskie	1 904	1 722	1 942	2 054	1 893
mazowieckie	7 555	3 136	4 626	4 785	4 278
opolskie	876	1 011	1 080	900	849
podkarpackie	1 848	1 060	1 131	1 099	933
podlaskie	1 605	623	722	693	646
pomorskie	2 745	2 682	3 209	3 319	3 014
śląskie	2 945	3 805	4 415	4 782	4 255
świętokrzyskie	1 723	677	747	762	794
warmińsko - mazurskie	1 417	1 292	1 450	1156	1 071
wielkopolskie	5 749	2 576	2 702	2 668	2 482
zachodniopomorskie	4 731	2 639	2 931	2 479	2 278
łącznie	43 083	30 712	36 161	33 408	30 330

Źródło: wyniki „Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych” w latach 2011 – 2019¹².

W uwzględnionym powyżej okresie niezaprzeczalnie trzy województwa charakteryzują się wybijającą się na tle statystyk liczbą osób borykających się z bezdomnością tj. Mazowsze, Śląsk i Pomorze. Na przeciwnym biegunie znajduje się Podlasie i województwo świętokrzyskie, tam od początku analizowanego okresu widoczna jest tendencja do niewielkiego lokowania się osób bezdomnych. Faktycznie największy

¹¹ Ibidem, str. 10

¹² Ibidem, str. 10

ciężar znalezienia odpowiednich rozwiązań dla osób dotkniętych kryzysem bezdomności spoczywa na trzech województwach, liczby od sześciu lat są raczej stałe, z niewielkimi wahaniami spadkowymi.

Wśród osób zdiagnozowanych podczas tych badań znacząca część wybiera pobyt w placówkach instytucjonalnych, takich jak schroniska, noclegownie.

Tabela nr 3. Liczba osób bezdomnych w podziale na miejsce pobytu

Miejsce pobytu	Liczba osób bezdomnych przebywających w podziale na miejsce pobytu				
	2011 r.	2013 r.	2015 r.	2017 r.	2019 r.
Placówki instytucjonalne	33 647	22 158	25 623	24 194	24 323
Miejsca niemieszkalne	9 436	8 554	10 538	9 214	6 007
łącznie	43 083	30 712	36 161	33 408	30 330

Źródło: wyniki „Ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych” w latach 2011 – 2019¹³

Przypatrując się powyższemu wynikowi należy zauważyć, że liczba osób wybierających pobyt „pod chmurką” nie przekracza w każdym roku 30%, tylko w 2011 r. jest bliska 22%, natomiast w 2019 r. stanowiła 19,8%. To duży odsetek ludzi, którzy z różnych powodów nie korzystają z podstawowej oferty pomocowej schronienia, a przede wszystkim znajdują się w skrajnie nieprzystosowanych do zabezpieczenia podstawowych potrzeb życiowych miejscach. Długotrwały pobyt w przestrzeni publicznej nie tylko zagraża zdrowiu i życiu tych osób, ale także dynamicznie wpływa na zwiększenie ich degradacji społecznej, odebranie godności i skazanie na wegetację bez perspektyw. Trudniej jest także wyjść z kryzysu bezdomności i powrócić do pełnienia prawidłowych ról społecznych. Ograniczenie liczby osób pozostających w przestrzeni publicznej lub innych miejscach niemieszkalnych powinno być priorytetem dla wszystkich podmiotów działających na rzecz osób bezdomnych, nie tylko pomocy społecznej czy organizacji pozarządowych – to także sprawa każdego obywatela.

Ważne dla obrazu bezdomności w Polsce jest przyjrzenie się danym, odzwierciedlającym oficjalne i mierzalne efekty udzielanego wsparcia w ramach systemu pomocy osobom bezdomnym. Jednym z narzędzi proponowanym w pracy z osobami dotkniętymi powyższym problemem jest Indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności (IPWzB), pierwszy raz ujęty w art. 25b ustawy z dnia 29 listopada 1990

¹³ Ibidem, str. 10

r. o pomocy społecznej¹⁴ oraz uszczegółowiony Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad opracowywania programu wychodzenia z bezdomności oraz zakresu i sposobu jego realizacji¹⁵. W IPWzB bezwzględnie powinien znaleźć się m.in. zakres i rodzaj działań pracownika socjalnego dostosowany do potrzeb życiowych osoby bezdomnej, polegający w szczególności na pracy socjalnej oraz pomocy w m.in. uzyskaniu zatrudnienia oraz rozwiązaniu problemów rodzinnych i mieszkaniowych¹⁶. Jak pokazują statystyki w Tabeli nr 3 IPWzB nie był powszechnie stosowany, w okresie 2010 r. – 2018 r. porównując z liczbą zdiagnozowanych osób bezdomnych, obejmowano około 10% osób z tej grupy. A przecież znaczna część osób przebywała w placówkach instytucjonalnych, w których z założenia powinien rozpoczynać się proces usamodzielniania.

Należy także zauważyć, iż zawarcie i realizacja IPWzB jest często wymagana przez gminy w ubieganiu się o lokal mieszkalny. Dodatkowo w ramach zakresu działań są także podejmowane starania o uzyskanie zatrudnienia, co także warunkuje spełnienie potrzeb mieszkaniowych. Dane z Tabeli nr 3 nie są porównywalne z danymi statystycznymi zebranymi w ramach liczenia osób bezdomnych, gdyż różni się ich metodologia oraz dotyczą innych lat. Jednak na potrzeby tej pracy i próby uchwycenia prawdopodobnych korelacji porównamy te dane, uznając, iż podana skala nie jest reprezentatywna i pokazuje możliwe acz niepotwierdzone związki i tendencje. Nawet w województwach o dużej koncentracji tego zjawiska IPWzB nie był nadmiernie wykorzystywany, w 2018 r. w województwach: mazowieckim programem zostało objętych niewiele ponad 5% grupy, pomorskim 4%, a śląskim 7%. Dane także pokazują niewielką efektywność systemu wsparcia w procesie pokonywania bezdomności w usamodzielnianiu, znalezieniu i utrzymaniu zatrudnienia, a także uzyskiwaniu lokalu mieszkalnego. W 2018 r. na Mazowszu tylko 120 osób uzyskało prawo do lokalu i można powiedzieć, iż wyszło z bezdomności, w województwie pomorskim było to 109 osób, a najwięcej bo 262 na Śląsku. A to właśnie końcem procesu usamodzielniania jest stabilność mieszkaniowa, do której niezbędny jest lokalny mieszkalny.

¹⁴ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900870506/U/D19900506Lj.pdf>, dostęp: 30.04.2021 r.

¹⁵ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/szczegolowe-zasady-opracowywania-programu-wychodzenia-z-bezdomnosci-16915948>, dostęp: 30.04.2021 r.

¹⁶ Ibidem, str. 13.

Tabela nr 4. Dane dot. wsparcia i usamodzielniania osób bezdomnych w podziale na województwa

Województwo	Liczba osób bezdomnych objętych Indywidualnym Programem Wychodzenia z Bezdomności					Liczba osób bezdomnych, które się usamodzielnily					Liczba osób bezdomnych, które objęły zatrudnienie					Liczba osób bezdomnych, które otrzymały lokal mieszkalny				
	2010 r.	2012 r.	2014 r.	2016 r.	2018 r.	2010 r.	2012 r.	2014 r.	2016 r.	2018 r.	2010 r.	2012 r.	2014 r.	2016 r.	2018 r.	2010 r.	2012 r.	2014 r.	2016 r.	2018 r.
dolnośląskie	419	111	177	247	135	100	108	139	177	135	125	68	134	111	103	117	77	138	81	82
kujawsko - pomorskie	110	96	213	181	170	194	131	206	153	254	100	70	102	75	114	32	56	44	56	48
lubelskie	68	62	45	25	22	156	90	86	48	61	65	65	82	31	39	14	23	18	29	35
lubuskie	151	188	95	142	166	92	129	124	112	116	101	27	106	84	110	24	40	38	49	20
łódzkie	419	658	369	307	1048	115	152	118	131	109	46	131	267	63	64	50	68	71	67	70
małopolskie	62	64	124	234	507	71	78	181	94	70	33	72	97	66	136	25	21	31	28	37
mazowieckie	2105	130	202	247	240	630	481	250	163	215	349	440	250	74	142	83	96	194	118	120
opolskie	63	177	120	100	85	37	48	112	51	145	23	40	83	39	41	15	53	43	43	42
podkarpackie	4	8	1	13	3	33	28	31	37	54	43	12	31	13	39	25	7	9	20	14
podlaskie	66	54	82	85	68	50	43	104	64	86	15	15	15	8	15	11	15	17	12	12
pomorskie	191	231	206	174	134	192	202	222	233	213	78	57	120	124	88	48	24	44	206	109
śląskie	854	1006	913	1435	317	423	466	564	656	567	396	224	319	335	422	177	134	192	199	262
świętokrzyskie	31	32	36	54	16	37	32	46	65	70	33	21	22	33	18	22	26	19	13	15
warmińsko - mazurskie	26	26	17	74	92	46	24	50	109	85	20	30	44	20	17	28	6	20	27	20
wielkopolskie	559	540	497	264	410	222	179	226	148	347	176	121	222	122	383	56	67	67	65	105
zachodniopomorskie	110	81	58	53	85	224	519	177	141	157	228	372	107	93	165	43	42	34	78	53
łącznie	5238	3464	3155	3635	3498	2622	2710	2636	2382	2684	1831	1765	2001	1291	1896	770	755	979	1091	1044

Źródło: „Sprawozdania z realizacji działań dla ludzi bezdomnych” za okres 2010 – 2019¹⁷

¹⁷ Ibidem, str. 10

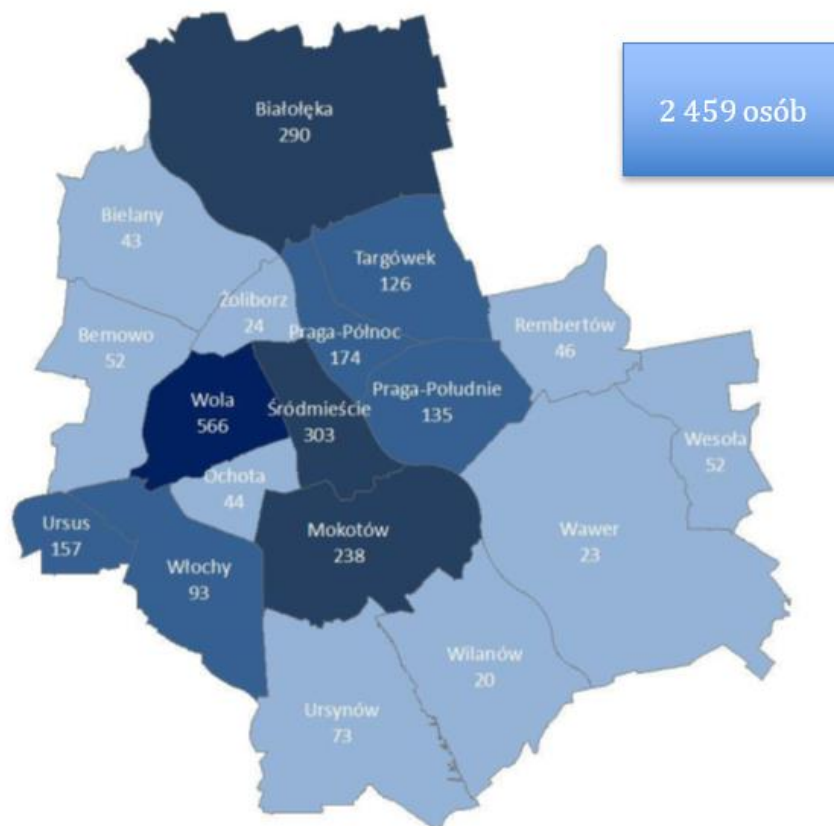
Województwo mazowieckie na tle innych województw to obszar największego natężenia zjawiska bezdomności, co pokazują przytoczone w tym podrozdziale statystyki. Warszawa jako stolica państwa często wydaje się miejscem z ogromnymi możliwościami rozwoju, tym bardziej przyciąga także osoby w kryzysie bezdomności. Podstawą analizy skali problemu bezdomności będzie Raport z badań – Bezdomność w Warszawie, opracowany przez Biuro Marketingu Urzędu m.st. Warszawy na podstawie Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w 2017 r. i 2019 r.¹⁸ Według opracowanych danych osoby bezdomne przebywające na terenie Warszawy stanowiły ponad 57% osób zdiagnozowanych na Mazowszu w tym samym okresie. Zgodnie z danymi za 2017 r. liczba osób bezdomnych ujętych w badaniach na terenie miasta uległa nieznacznemu spadkowi w porównaniu do 2019 r. o 247 osób. Największa koncentracja jest w trzech dzielnicach: Wola: 566 osób, Śródmieście: 303 osoby oraz Białołęka: 290 osób. Jeśli chodzi o Wolę i Białołękę to liczba osób ujawnionych w badaniu ma związek z znaczną na tle miasta ilością placówek instytucjonalnych zapewniających schronienie, na ich terenie znajdują się zarówno schroniska jak i noclegownie. Śródmieście natomiast jest dzielnicą nie posiadającą na swoim terenie placówki oferującej schronienie, a odznacza się dużą liczbą osób bezdomnych. W tej dzielnicy znajduje się wiele organizacji działających na rzecz osób w kryzysie bezdomności.

Potwierdzeniem atrakcyjności Warszawy jako miejsca różnorodnych możliwości jest fakt, iż 55% osób bezdomnych przebywających na jej terenie miało lub ma ostatni adres zameldowania poza gminą obecnego pobytu. Ważną informacją jest także czas trwania bezdomności, wśród badanych przeważała bezdomność powyżej 5 – 10 lat (27%) oraz do 2 lat (23%). Chronicznie i trwale bezdomnych w tej grupie było aż 32%, tj. wskazania o byciu bezdomnym powyżej 10 lat i 20 lat. To bardzo niepokojący odsetek osób, które po tak długim czasie i przy takiej ofercie wsparcia nadal pozostają w kryzysie. Wśród przyczyn bezdomności najczęściej wskazywane były: konflikty rodzinne (37%), eksmisja, wymeldowanie z mieszkania (28%), uzależnienie (26%) oraz zadłużenie (21%). Natomiast we wskazywanych potrzebach znalazły się na pierwszych miejscach potrzeby: mieszkaniowe (45%), schronienie (35%) oraz żywnościowe (34%). Co istotne terapia uzależnień i wsparcie psychologiczne znalazło się na ostatnich pozycjach, odpowiednio 9% i 8% wskazań¹⁹.

¹⁸https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/artykuly/zalaczniki/raport_badanie_liczby_osob_bezdomnych_0.pdf, dostęp 30.04.2021 r.

¹⁹ Ibidem, str. 15

Rysunek nr 1. Liczba osób bezdomnych w 2019 roku



Źródło: „Raport z badań - Bezdomność w Warszawie”, marzec 2019 r.²⁰

Na podstawie przytoczonych powyżej informacji w dość trudnej sytuacji względem możliwości rozwiązywania problemu bezdomności jest Śródmieście, dzielnica bez miejsc oferujących tymczasowe schronienie, a jednak o silnej koncentracji osób w kryzysie bezdomności. Mimo, iż wydaje się dzielnicą reprezentatywną, elegancką i atrakcyjną dla turystów, to są w niej miejsca nieoczywiste dla zwykłych mieszkańców, a jednak to stałe miejsca pobytu osób bezdomnych, np. parki (Pole Mokotowskie, Ogród Saski, ujęcia wody oligoceńskiej, toalety publiczne, pustostany i altanki działkowe). Zatem to właśnie ta dzielnica musi poszukiwać niestandardowych rozwiązań i zmienić podejście do pomocy osobom dotkniętym bezdomnością, w szczególności bezdomnością „uliczną”.

²⁰ Ibidem, str. 15

Rozdział 2. SYSTEM WSPARCIA OSÓB W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI

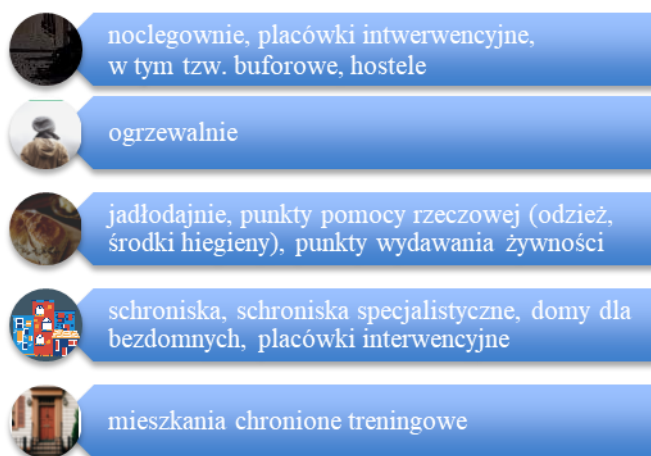
2.1. Dostępna oferta pomocy dedykowana osobom dotkniętym bezdomnością

System wsparcia osób bezdomnych powinien odpowiadać na zdiagnozowane potrzeby, odnosić się do zbadanej sytuacji problemowej, opierać się na adekwatnych i efektywnych rozwiązaniach a co istotne angażować zasoby finansowe na poziomie umożliwiającym jego sprawne funkcjonowanie. Ustawodawca przewidział, iż rolą państwa jest zabezpieczenie schronienia, posiłku i niezbędnej odzieży osobie, która jest tego pozbawiona²¹. Organizacja powyższych form pomocy została sędowana na samorządy. Dalsza część przepisów określa także schemat zapewnienia schronienia, od placówek niskoprogowych (noclegowni, ogrzewalni, jadłodajni, magazynów odzieży) do placówek tymczasowego pobytu jak schroniska czy oddzielne placówki dla kobiet oraz kobiet z dziećmi lub w ciąży doświadczających przemocy domowej lub innej sytuacji kryzysowej specjalnie utworzone placówki interwencyjne: ośrodki interwencji kryzysowej lub domy samotnej matki. W przewidzianym zbiorze placówek tymczasowego wsparcia znajdują się schroniska dla osób bezdomnych oraz schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Rejestry wszystkich oficjalnie działających placówek instytucjonalnych w tym obszarze prowadzą urzędy wojewódzkie. W 2020 roku pandemia koronawirusa w dość nieoczekiwany sposób spowodowała zmiany w działalności większości placówek, a tym samym nadwyrężyła także cały system wsparcia. Kiedy wszyscy zamykali się w domach poprzez nakładane tzw. lockdowny, osoby pozostające bez dachu nad głową nie miały możliwości odizolować się, a tym samym uchronić się przed zakażeniem SARS-COV 2. Konieczne było przeformułowanie funkcjonowania placówek, zarówno tych niskoprogowych jak i tych zapewniających tymczasowe schronienie, aby nie zostawiać ludzi w potrzebie i nie narażać ich na zachorowanie. Wychodząc naprzeciw zastanym okolicznościom zorganizowano placówki z miejscami tzw. buforowymi, gdzie w odpowiednich warunkach sanitarnych i z uwzględnieniem reżimu sanitarnego osoby bezdomne mogły odbyć kwarantannę, a potem otrzymać miejsce w schronisku dla bezdomnych.

Poniżej przedstawiono schemat dostępnego systemu wsparcia dla osób dotkniętych kryzysem bezdomności w Polsce.

²¹ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf>, dostęp: 04.06.2021 r.

Schemat nr 1. Podstawowy system wsparcia osób w kryzysie bezdomności w ujęciu ogólnopolskim



Źródło: rejestry placówek prowadzone przez urzędy wojewódzkie²²

Nie wszystkie gminy/powiaty realizują zadanie zapewnienia schronienia samodzielnie, ale w związku z ciężącym na nich powyższym obowiązkiem mogą zlecić jego realizację na mocy art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej bądź zabezpieczyć taką usługę z oferty podmiotu niepublicznego, w ramach środków publicznych²³. Placówki niskoprogowe, działające do I kwartału 2020 roku²⁴ tylko w okresie zimowym, udzielały pomocy bez względu na ostatni adres zameldowania. Ma to związek z nowelizacją ustawy i wprowadzeniem zasady ponoszenia wydatków za udzieloną pomoc w formie tymczasowego schronienia w ogrzewalni lub noclegowni, jeśli dotyczy to osoby z ostatnim adresem zameldowania poza gminą/powiatem – wydatki te nie podlegają zwrotowi²⁵. Inaczej wygląda sytuacja z przyznawaniem miejsca w placówkach tymczasowego pobytu, tu właściwość miejscowa ma kluczowe znaczenie.

Przygotowane przez gminy i powiaty oferty pomocy osobom dotkniętym bezdomnością powinny zakładać możliwe najpełniejsze zabezpieczenie ich potrzeb, także tych, które ustawowo gmina ma zapewnić. Ogląd wydolności systemu wsparcia można przeprowadzić w oparciu o dostępne dane ze sprawozdań Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

²² <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/rejestr-miejsc-udzielajacych-tymczasowego-schronienia-osobom-bezdomnym>, dostęp: 06.06.2021 r. <https://www.gov.pl/web/rodzina/rejestry-miejsc-w-ktorych-gminy-udzielaja-tymczasowego-schronienia-osobom-bezdomnym>, dostęp: 06.06.2021 r.

²³ Ibidem

²⁴ Pandemia koronawirusa spowodowała konieczność funkcjonowania noclegowni także w okresie letnim.

²⁵ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001310/U/D20151310Lj.pdf>, dostęp: 05.06.2021 r.

Tabela nr 5. Liczba placówek udzielających schronienia w 2018 r.

Rodzaj placówki	Placówki prowadzone przez gminy i powiaty	Placówki prowadzone przez podmioty niepubliczne na zlecenie samorządów	Placówki prowadzone przez podmioty niepubliczne, bez finansowania ze środków publicznych	łącznie
Noclegownie	44	58	10	112
w tym liczba miejsc	1243	1796	215	3254
Ogrzewalnie	33	38	3	74
w tym liczba miejsc	573	890	90	1553
Schroniska dla osób bezdomnych	45	172	102	319
w tym liczba miejsc	1590	8379	3887	13856
Schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi	4	18	12	34
w tym liczba miejsc	103	567	442	1112
Domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży	12	19	16	47
w tym liczba miejsc	216	531	312	1059
Specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy domowej	31	5	6	42
w tym liczba miejsc	487	119	72	678
Ośrodki interwencji kryzysowej	139	31	3	173
w tym liczba miejsc	1192	537	100	1829
inne placówki noclegowe	15	18	40	73
w tym liczba miejsc	319	546	835	1700

Źródło: „Sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych” za rok 2019 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁶.

Z analizy danych wprost wynika, iż miejsc noclegowych gminy i powiaty zapewniły w liczbie prawie 23,5 tys., uwzględniając ogrzewalnie to w 2018 roku niewiele ponad 25 tys. osób skorzystało oferty instytucjonalnej. Liczby te korelują niejako z danymi z 2019 roku i 2017 roku, gdzie w Ogólnopolskim badaniu liczby osób bezdomnych uwidoczniono odpowiednio 6 007 i 9 214 osób przebywających w miejscach niemieszkalnych.

²⁶ <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-osob-bezdomnych-w-województwach>, dostęp: 05.06.2021 r.

W systemie wsparcia znajdują się także inne formy pomocy m.in. możliwość skorzystania z posiłku, łaźni, pralni czy otrzymania odzieży, paczki żywnościowej, ale także poradnictwa i w przypadku osób nieubezpieczonych zdrowotnie – udzielenie pomocy medycznej.

Tabela nr 6. Liczba placówek doraźnej pomocy osobom w kryzysie bezdomności

Rodzaj placówki	Placówki prowadzone przez gminy i powiaty	Placówki prowadzone przez podmioty niepubliczne na zlecenie samorządów	Placówki prowadzone przez podmioty niepubliczne, bez finansowania ze środków publicznych	łącznie
Jadłodajnie	55	108	56	219
Łaźnie	22	42	10	74
Pralnie	9	19	5	33
Punkty wydawania żywności	45	100	104	249
Punkty wydawania odzieży	41	65	69	175
Świetlice dla osób bezdomnych	5	17	4	26
Punkt konsultacyjno - informacyjny	60	26	12	98
Punkty pomocy medycznej	1	8	25	34
Inne placówki	18	21	30	69
ogółem	256	406	315	977

Źródło: „Sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych” za rok 2019 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²⁷.

Dane liczbowe w powyższej tabeli jednoznacznie wskazują, iż najwięcej punktów realizujących pomoc w danej chwili i zgodnie z potrzebami była związana z żywnością – to łącznie 468 miejsc. Wydaje się, że trudno dostępne były łaźnie i pralnie, co ważne podmioty je prowadzące nie ograniczają się jedynie do osób w kryzysie bezdomności, z tych usług mogą także korzystać osoby ubogie. Niezwykle ważna jest pomoc medyczna dla osób nieubezpieczonych. Oczywiście w nagłych przypadkach jak każdy obywatel tak i osoba w kryzysie bezdomności korzysta z usług szpitala. Najczęściej jednak przypadłości zdrowotne jak rany i problemy skórne wynikające z zaniedbań higienicznych lub niemożności zachowania odpowiedniej higieny nie są powodem przyjęcia na Szpitalny Oddział Ratunkowy, tu z pomocą przychodzą organizacje pozarządowe świadczące takie wsparcie specjalistyczne. Co istotne porównując dane sprawozdawcze dot. podmiotów

²⁷ Ibidem, str. 20

prowadzących dane formy pomocy doraźnej uwypuklony został wyraźny podział – najczęściej placówek zapewniających schronienie prowadzonych było przez gminy powiaty lub na ich zlecenie, pozostałe formy wsparcia były raczej domeną podmiotów niepublicznych, i tych korzystających ze wsparcia finansowego samorządów jak i tych bez dotacji ze środków publicznych.

Ważnym aspektem efektywności systemu jest jego korelacja z pomocą mieszkaniową, która trwale rozwiązuje problem bezdomności. Jedną z form tego wsparcia jest mieszkanie chronione treningowe, które wg definicji ustawowej ma przygotować osobę pod okiem specjalistów do samodzielnego życia i/lub codziennego funkcjonowania²⁸. Najczęściej traktowane jest jako przygotowanie do samodzielnego zamieszkania w pozyskanym lokalu, czy to z zasobów gminnych czy też na rynku komercyjnym. Przeważnie jest to przedostatni etap usamodzielniania, po dość długim pobycie w placówce instytucjonalnej. Warto więc przyjrzeć się danym dot. przyznawania tego świadczenia pomocy społecznej. W ogólnym ujęciu w 2018 roku możliwość zamieszkania w mieszkaniu treningowym otrzymały 474 osoby w kryzysie bezdomności, w tym 134 kobiety²⁹. Proporcje płci nie budzą w tym wypadku wątpliwości, bezdomni mężczyźni stanowią znakomitą większość tej grupy, dane statystyczne oscylują w okolicy 80%.

Na podstawie przytoczonych danych poniżej można stwierdzić, iż zrealizowana pomoc jest wprost nieproporcjonalna do zdiagnozowanych potrzeb. W województwie mazowieckim, które jest w czołówce obszarów o największym natężeniu problemu było to zaledwie 18 świadczeń. Znacznie więcej tego typu świadczeń zostało przyznanych w województwie śląskim, które jest drugie pod względem intensywności przebywania osób bezdomnych, to aż 105 świadczeniobiorców, nadal jednak pomoc na takim poziomie wydaje się dalece niewystarczająca.

Tabela nr 7. Liczba osób bezdomnych, które otrzymały świadczenie w formie wsparcia w mieszkaniu chronionym w 2018 roku

²⁸ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/pomoc-spoeczna-17087802/art-53>, dostęp: 05.06.2021 r.

²⁹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-osob-bezdomnych-w-wojewodztwach>, dostęp: 05.06.2021 r.

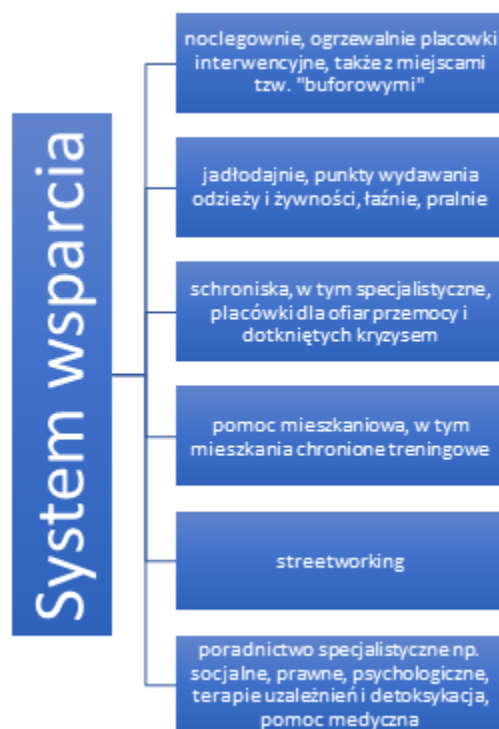
Województwo	Liczba osób, którym gmina/powiat przyznała świadczenie w formie wsparcia w mieszkaniu chronionym
dolnośląskie	26
kujawsko - pomorskie	75
lubelskie	9
lubuskie	24
łódzkie	25
małopolskie	51
mazowieckie	18
opolskie	2
podkarpackie	12
podlaskie	4
pomorskie	17
śląskie	105
świętokrzyskie	11
warmińsko - mazurskie	18
wielkopolskie	39
zachodniopomorskie	38
łącznie	474

Źródło: „Sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych” za rok 2019 Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³⁰

Z przedstawionego w poprzednim rozdziale materiału i dokonanych analiz, wyraźnie wyłania się obraz trzech obszarów cechujących się znacznym natężeniem występowania problemu bezdomności: Mazowsze, Śląsk i Pomorze – w szczególności zjawisko to dotyczy dużych aglomeracji miejskich. Warszawa to miasto wielopłaszczyznowe, obok ambasad i wielu instytucji publicznych na szczeblu rządowym mieszczą się wielkie biurowce, a także instytucje kultury i galerie handlowe. Swoim potencjałem i ciągłym rozwojem przyciąga coraz to więcej zainteresowanych podjęciem ciekawego zatrudnienia czy studiów, a w konsekwencji osiedleniem się tu na stałe. Ten sam plan dotyczy osób potrzebujących, aglomeracja jaką jest Warszawa jawi się jako miejsce wielu możliwości uzyskania pomocy lub też przetrwania w sytuacji, w której nie widać pozytywnego rozwiązania. Warto zatem przyjrzeć się systemowi wsparcia, które miasto musiało zbudować angażując zasoby ludzkie (instytucje pomocowych zarówno publicznych jak i III sektora) wraz z finansami, poszukując coraz to nowszych i efektywniejszych rozwiązań, adoptując metody i narzędzia pozytywnie przetestowane w innych miastach polskich i europejskich.

Schemat nr 2. Dostępna pomoc dla osób w kryzysie bezdomności w Warszawie

³⁰ Ibidem, str. 20



Źródło: rejestry placówek wsparcia³¹ oraz dane Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy³²

Za realizację zadań z zakresu polityki społecznej, w tym organizację systemu wsparcia osób w kryzysie bezdomności odpowiada Biuro Pomocy i Projektów Społecznych w Urzędzie m.st. Warszawy, zgodnie z kompetencjami wynikającymi z ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy³³. Oferta pomocowa jest oparta głównie o zlecenie zadania publicznego w ramach dotacji ze środków publicznych podmiotom niepublicznym, a także prowadzeniu niewielkiej liczby placówek niskoprogowych. Zgodnie z wykazami ogłaszanymi publicznie są to następujące placówki:

- 4 noclegownie, w tym 1 to Warszawski Ośrodek Interwencji Kryzysowej, adresowany wyłącznie do kobiet – 2 prowadzone przez podmioty niepubliczne³⁴;

³¹ <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/rejestr-miejsc-udzielajacych-tymczasowego-schronienia-osobom-bezdomnym>, dostęp: 06.06.2021 r.

³² <https://warszawa19115.pl/-/punkty-pomocy-dla-osob-bezdomnych>, dostęp: 06.06.2021 r.; http://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/artykuly/zalaczniki/wykaz_nocleg._buf._dof._przez_m.st._warszawe_harm._1.pdf, dostęp: 06.06.2021 r.; <https://warszawa19115.pl/documents/20184/549626/Placówki+bezdomni+Warszawa/3c1ba462-148e-4b42-8985-04648220d7cd>, dostęp: 06.06.2021 r.; <http://ngo.um.warszawa.pl/otwarte-konkursy/dzia-ania-socjalno-pomocowe-na-rzecz-os-b-w-kryzysie-bezdomno-ci-otwarty-konkurs-of>, dostęp: 06.06.2021 r.

³³ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20020410361>, dostęp: 06.06.2021 r.

³⁴ <https://warszawa19115.pl/-/punkty-pomocy-dla-osob-bezdomnych>, dostęp: 06.06.2021 r.; http://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/artykuly/zalaczniki/wykaz_nocleg._buf._dof._przez_m.st._warszawe_harm._1.pdf, dostęp: 06.06.2021 r.; <https://warszawa19115.pl/documents/20184/549626/Placówki+bezdomni+Warszawa/3c1ba462-148e-4b42-8985-04648220d7cd>, dostęp: 06.06.2021 r.

- 4 placówki „przejściowe” tzw. „buforowe” – liczba placówek jest zmienna i zależna od sytuacji epidemicznej w województwie – 3 prowadzone przez podmioty niepubliczne, w tym jedna placówka finansowana jest ze środków unijnych, a partnerem w projekcie jest samorząd m.st. Warszawa³⁵;
- 2 ogrzewalnie – wszystkie prowadzone przez podmioty niepubliczne z finansowaniem ze środków publicznych³⁶;
- 3 łąźnie, w tym jedna mobilna – wszystkie prowadzone przez podmioty niepubliczne z finansowaniem ze środków publicznych³⁷;
- 1 pralnia – prowadzona przez podmiot niepubliczny z finansowaniem ze środków publicznych³⁸;
- 5 jadłodajni – wszystkie prowadzone przez podmioty niepubliczne częściowo z dotacji celowej m.st. Warszawy. Należy jednak zauważyć, że wiele podmiotów niepublicznych: organizacji pozarządowych lub kościelnych realizuje inicjatywy pomocy żywnościowej, szczególnie w okresie zimowym, wydając gorącą herbatę, zupę czy kanapki, paczkę z podstawowymi artykułami spożywczymi. Liczba miejsc oferująca tego rodzaju wsparcie dochodzi niejednokrotnie do 12 punktów, rozmieszczonych w różnych dzielnicach, jednak gros z nich działa w ścisłym centrum Warszawy o różnych porach dnia³⁹;
- 5 podmiotów świadczących pomoc medyczną – wszystkie są organizacjami pozarządowymi, działania są finansowe zarówno ze środków publicznych, ale także z darowizn, zbiorów publicznych etc. 4 z nich prowadzi wsparcie stacjonarnie, a 1 mobilnie: Ambulans z Serca (karetka dla osób bezdomnych)⁴⁰;
- punkty poradnictwa – trudno podać tu nawet przybliżoną liczbę, prawie wszystkie organizacje z obszaru przeciwdziałania bezdomności, niezależnie od rodzaju działalności, prowadzi poradnictwo specjalistyczne. Od dwóch lat okresowo na ulicach Warszawy pojawia się Mobilny Punkt Poradnictwa (finansowany ze środków publicznych), który oprócz porad daje możliwość ogrzania się w środku autobusu, napicia się gorącej herbaty czy otrzymania paczki żywnościowej lub czystej bielizny. Dodatkowo w każdym ośrodku pomocy społecznej pracownik

³⁵ Ibidem, str. 24

³⁶ Ibidem, str.24

³⁷ Ibidem, str. 24

³⁸ Ibidem, str. 24

³⁹ <https://www.santegidio.org/pageID/30144/langID/pl/GDZIE-zjeść-spać-umyć-się-w-Warszawie-2021.html>, dostęp: 30.04.2021 r.

⁴⁰ Ibidem

socjalny udziela porad socjalnych, można także skorzystać ze wsparcia psychologicznego lub prawnego;

- 24 schroniska dla osób bezdomnych, w tym 6 schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi – wszystkie prowadzone są przez organizacje pozarządowe lub kościelne, gros z dofinansowaniem ze środków publicznych⁴¹;
- 1 ośrodek interwencji kryzysowej – prowadzony przez jednostkę organizacyjną m.st. Warszawy⁴²;
- 1 ośrodek dla kobiet z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży – prowadzony przez organizację pozarządową na zlecenie m.st. Warszawy⁴³;
- 1 ośrodek dla ofiar przemocy w rodzinie - prowadzony przez organizację pozarządową na zlecenie m.st. Warszawy⁴⁴;
- mieszkania chronione treningowe – brak jest aktualnych, oficjalnych i publicznie udostępnionych danych nt. funkcjonowania mieszkań treningowych w Warszawie w 2021 roku. W jeden z publikacji o usługach mieszkaniowych z 2020 r. podano informację o sieci 50 mieszkań chronionych treningowych z około 100 miejscami, prowadzonymi przez 6 organizacji pozarządowych na zlecenie m.st. Warszawy⁴⁵.

Od lat BPiPS analizuje funkcjonowanie systemu wsparcia, powołuje zespoły zadaniowe, współpracuje z Komisją Dialogu Społecznego, realizuje projekty unijne z partnerami społecznymi i samorządowymi, a także zleca zewnętrzne analizy eksperckie i badania, które mogą nadać nowy kierunek polityki społecznej w zakresie bezdomności, uznając iż obecna organizacja działań rozwiązujących problem bezdomności w Warszawie jest dalece niedoskonała.

2.2. Skuteczność systemu pomocowego w rozwiązywaniu problemu bezdomności

System wsparcia osób dotkniętych bezdomnością powinien obejmować trzy obszary: prewencję, interwencję i readaptację. Tylko wtedy będzie konstruktem kompletnym, przez co spójnym, skutecznym i efektywnym⁴⁶. Niestety nie są dostępne całościowe badania nad skutecznością oferty pomocowej, krytyczne analizy powstają raczej w oparciu

⁴¹ https://bip.warszawa.pl/Menu_podmiotowe/biura_urzedu/PS/default.htm, dostęp: 06.06.2021 r.

⁴² Ibidem, str. 24

⁴³ Ibidem, str. 24

⁴⁴ Ibidem, str. 24

⁴⁵ <https://drive.google.com/file/d/11xEg3fWKZJ4GnnQbgXV17lkhoN1t16u1/view>, dostęp: 01.05.2021 r.

⁴⁶ https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/system_pomocy_o_sobom_bezdomnym.pdf, dostęp: 01.05.2021 r.

o przybliżone dane statystyczne, doświadczenia organizacji pozarządowych w pracy z osobami w kryzysie bezdomności oraz raporty pokontrolne np. Najwyższej Izby Kontroli, urzędów wojewódzkich czy w ramach podsumowań projektów unijnych itd.

Przytoczone w poprzednim rozdziale i podrozdziale dane mogą posłużyć do określenia hipotezy, że powszechnie model wsparcia osób bezdomnych realizowany jest w obszarze wyłącznie interwencji. W katalogu mamy zarówno tymczasowe schronienie w ogrzewalniach, noclegowniach, schroniskach, zapewnienie posiłku i odzieży poprzez jadłodajnie, punkty pomocy rzeczowej⁴⁷. Narzędziem mobilizującym do podjęcia próby usamodzielnienia się ma być kontrakt socjalny w schronisku lub Indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności, dla tych, którzy faktycznie zaczęli realizować wyznaczone przez pracownika socjalnego w kontrakcie socjalnym zadania. W dążeniu do pokonania bezdomności mają wspierać poradnictwem specjalistycznym pracownicy placówek i organizacji pozarządowych je prowadzących, pracownik socjalny – pracą socjalną, a podmioty medyczne – profesjonalną terapią odwykową. Warto także podkreślić, iż w Polsce dominuje model wsparcia nazywany „drabinkowym” lub „schodkowym”. Osoba w procesie reintegracji musi przejść po kolei wyznaczone szczeble samodzielności, sprawczości np. odbyć terapię odwykową, zadbać o zdrowie psychiczne, znaleźć i utrzymać pracę, zadbać o swoje źródło utrzymania, jeśli nie może być to zatrudnienie z powodu wieku, niepełnosprawności czy długotrwałej choroby. Na końcu może nastąpić przedostatni etap – pobyt w mieszkaniu chronionym treningowym, w którym pod czujnym okiem specjalistów nauczy się samodzielności i odpowiedzialności za swoje działania, a tym samym zdobędzie niezbędne kompetencje do samodzielnego mieszkania na własny rachunek, bez wsparcia zewnętrznego. A gdy już każdy szczebel zostanie pokonany następuje to, co najważniejsze: własne mieszkanie. Nieodzowne w całym tym procesie jest „zasługiwanie” na pomoc mieszkaniową, ciągła ocena pracowników prowadzących aktywizację „kto rokuje” oraz system „kar i nagród” najczęściej określony w regulaminie placówki, kontrakcie socjalnym, Indywidualnym Programie Wychodzenia z Bezdomności czy regulaminie mieszkania chronionego⁴⁸.

O słabości istniejącego systemu wsparcia osób doświadczających bezdomności może też świadczyć fakt, że mimo wzrostu gospodarczego (mowa jest o okresie przed pandemią koronawirusa) oraz znacznej poprawy sytuacji materialnej Polaków liczba osób bezdomnych nie ulega znacznemu zmniejszeniu. Najwyższa Izba Kontroli

⁴⁷<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Programy%20mieszkaniowe%20w%20przeciwdziałaniu%20bezd%20omności%202017.pdf>, dostęp: 01.05.2021 r.

⁴⁸ Ibidem, str. 26

w swoim raporcie pokontrolnym wprost wskazuje, że nie jest widoczna jednoznaczna korelacja między podejmowanymi działaniami na rzecz osób bezdomnych, a ich niewielkimi spadkami – raczej wg autorów raportu może to wynikać z przyczyn naturalnych⁴⁹. Dodatkowo uznano, że mimo opracowania programów osłonowych, promowania nowych metod i rozwiązań w przeciwdziałaniu bezdomności nie sposób potwierdzić ich skuteczności ze względu na brak monitorowania ich realizacji i osiągania rezultatów przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej czy też zewnętrznej ewaluacji⁵⁰.

O efektywności oferowanej pomocy może także świadczyć długość pobytu w placówce tymczasowego schronienia. W Warszawie w 2013 roku ponad 62% osób przebywających w schroniskach, było w nich 4 lata i więcej, a prawie 32% dłużej niż 10 lat⁵¹. To absolutnie ujawnia niewydolność systemu wsparcia, bo nie można tu mówić o tymczasowości schronienia i przeciwdziałaniu bezdomności chronicznej czy trwałej. Wyłania się negatywny efekt podejmowanych starań - system generuje stałych rezydentów prowadzonych przez różne organizacje placówek. Wyraźnie widać, że konieczne jest przeformułowanie działań w zakresie ograniczania bezdomności, a mając diagnozę funkcjonowania oferty pomocowej w obszarze interwencji łatwiej jest szukać nowych i bardziej adekwatnych rozwiązań.

W rozważaniach na temat kreowania i funkcjonowania systemu wsparcia osób w kryzysie bezdomności w stolicy nie można pominąć szczególnego ustroju, w którym znajdują się takie podmioty jak: Rada m.st. Warszawy (która nadaje statuty dzielnicom oraz przekazuje im zadania i kompetencje o charakterze lokalnym), Urząd m.st. Warszawy z Prezydentem na czele (odpowiedzialność za realizację zadań wyznaczonych uchwałami Rady m.st. Warszawy za pośrednictwem powołanych biur, kreowanie m.in. polityki społecznej), Rady Dzielnic m.st. Warszawy (18 dzielnic, w których radni podejmują uchwały o znaczeniu lokalnym i specyficznym dla danej dzielnicy), urzędy dzielnic z burmistrzami na czele (odpowiedzialność za realizację zadań wynikających z uchwał podejmowanych przez Radę Dzielnicy jak i Radę m.st. Warszawy)⁵². W tej strukturze znajdują się 18 ośrodków pomocy społecznej (jako jednostki organizacyjne Urzędu m.st. Warszawy), nad którymi nadzór ma zarówno Urząd m.st. Warszawy (Biuro Pomocy

⁴⁹ <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/wychodzenie-z-bezdomnosci.html>, dostęp 30.04.2021 r.

⁵⁰ Ibidem, str. 28

⁵¹ https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/system_pomocy_osobom_bezdomnym.pdf, dostęp: 01.05.2021 r.

⁵² <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20020410361>, dostęp: 06.06.2021 r.

i Projektów Społecznych, dalej BPiPS) oraz urzędy dzielnic (wydziały odpowiadające za politykę społeczną w wymiarze lokalnym). A co istotne dyrektorzy warszawskich ośrodków pomocy społecznej działają na podstawie upoważnień i pełnomocnictw Prezydenta m.st. Warszawy, a zatrudniani są przez Burmistrza danej dzielnicy.

Ustrój Warszawy ma ogromny wpływ na określanie i realizację zadań z zakresu wsparcia osób pozostających w kryzysie bezdomności. Podział kompetencji w strukturze miasta nie zawsze jest czytelny dla wszystkich podmiotów, natomiast wpływ na kształt podejmowanych działań jest praktycznie minimalny i znacznie ograniczony. Obrazuje to następujący, hipoteczny przykład: Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy X, na terenie której został zdiagnozowany wieloletni problem bezdomności „ulicznej”, w dzielnicy nie ma placówek udzielających tymczasowego schronienia, a realizacja systemu wsparcia ustalonego przez biuro merytoryczne od lat nie przynosi oczekiwanych efektów w postaci zmniejszenia liczby osób bezdomnych przebywających w przestrzeni publicznej (pustostanach, parkach, klatkach schodowych, dworcach lub stacjach metra etc.). Ośrodek przy współpracy z partnerami społecznymi chciałbym wypracować nowe, innowacyjne rozwiązanie i przetestować je na własnym terenie. Aby móc faktycznie i realnie podjąć działania zmierzające do wdrożenia nowego rozwiązania Dyrektor OPS musi uzyskać zgodę na podjęcie inicjatywy zarówno od Burmistrza jak i Dyrektora BPiPS. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku organizacji pozarządowych, które chciałyby współuczestniczyć w kreowaniu i funkcjonowaniu polityki społecznej miasta. Jedyną drogą formalną jest działalność Komisji Dialogu Społecznego o charakterze ponaddzielnicowym i inicjowanie współpracy z BPiPS w ramach projektów unijnych, gdzie Urząd m.st. Warszawy byłby partnerem.

Od kilku lat widoczny jest też trend zmian i skupienie uwagi na przeciwdziałaniu bezdomności w obszarze readaptacji. Większe miasta, borykające się ze dużą liczbą osób dotkniętych kryzysem bezdomności szukają rozwiązania w testowaniu metod zaczerpniętych z innych miast europejskich czy amerykańskich. W Warszawie rozpoczęto starania o zwiększenie zasobu lokali przeznaczonych na cele społeczne w formule dostępnej dla osób bezdomnych. Poprzez te działania uruchamiany jest zasób lokali komunalnych poszczególnych dzielnic oraz Biura Zarządu Mienia Skarbu Państwa, a z roku na rok powiększa się liczba i dostępność w projektach współrealizowanych przez Urząd m.st. Warszawy i konkursach dotacyjnych w obszarze przeciwdziałania bezdomności. Wyraźnie widoczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na projekty

i działania związane z pomocą mieszkaniową (housing led)⁵³. Dzięki poznaniu założeń i doświadczeń w prowadzeniu tego typu działań przez niektóre kraje europejskie jak np. Finlandia, Portugalia, Anglia, Francja, Belgia a także Stany Zjednoczone, możliwe staje się testowanie tych rozwiązań na gruncie polskim. Urząd m.st. Warszawy współpracował/współpracuje przy realizacji kilku projektów z zakresu pomocy mieszkaniowej, m.in. Centrum Mieszkań Treningowych (Fundacja Habitat Polska), Społeczna Agencja Najmu (Fundacja Habitat Polska), czy także dwa projekty Housing first (Zarząd Główny Towarzystwa Pomocy św. Brata Alberta, Fundacja Fundusz Współpracy)⁵⁴.

53

https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/system_pomocy_osobom_bezdomnym.pdf, dostęp: 01.05.2021 r.

⁵⁴ <https://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu/o-spoecznych-agencjach-najmu/>; <https://habitat.pl/mieszkania-treningowe/>; <https://www.bratalbert.org/projekt-housing-first-najpierw-mieszkanie.html>; dostęp: 08.06.2021

Rozdział 3. PROGRAMY MIESZKANIOWE JAKO ALTERNATYWNE PODEJŚCIE DO ROZWIĄZYWANIA PROBLEMU BEZDOMNOŚCI

3.1. Projekt „Housing first – Najpierw mieszkanie”

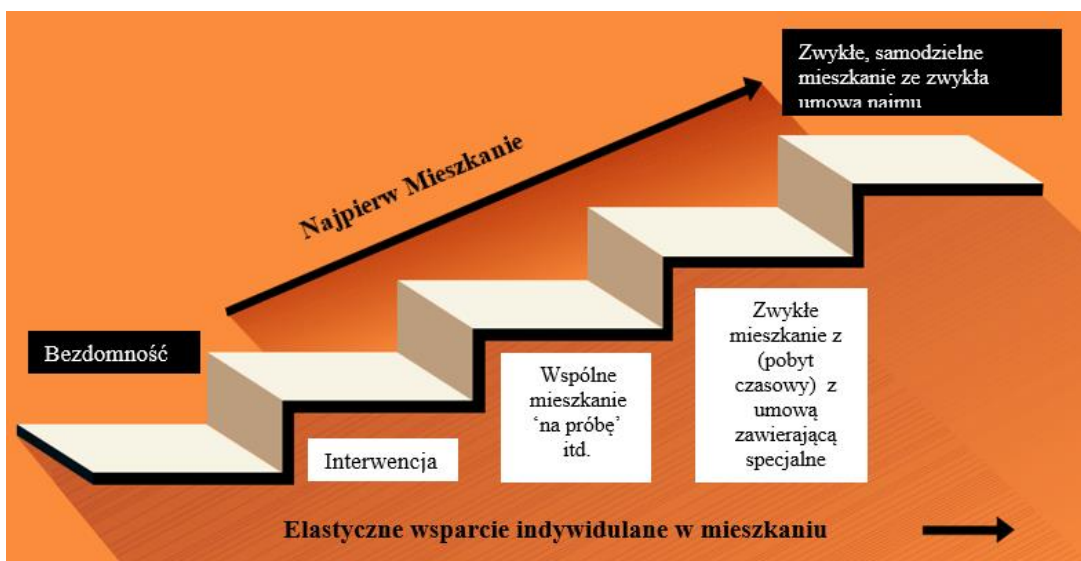
Stworzenie koncepcji i wypracowanie metody „najpierw mieszkanie” (housing first) to rewolucja ostatnich 30 lat, która rozpoczęła się w Nowy Jorku w latach 90-tych XX wieku za sprawą dr. Sama Tsemberisa. U podstaw zmiany myślenia o trwałym rozwiązywaniu problemu bezdomności wśród osób o bardzo dużych potrzebach i narażonych na szybko postępujący proces degradacji na każdym poziomie życia był fakt, iż osoby poważnie zaburzone i chore psychicznie oraz i/lub silnie uzależnione od substancji psychoaktywnych nie utrzymywały się w dotychczasowym systemie wsparcia. Chronicznie i trwale bezdomne żyły na ulicach Nowego Jorku, narażając się na utratę zdrowia lub życia, znacznie obciążając opiekę społeczną i ochronę zdrowia, która mimo dużych nakładów finansowych nie potrafiła trwale rozwiązać ten problem. W tamtym czasie w Stanach Zjednoczonych funkcjonowało podejście „schodkowe” w przeciwdziałaniu bezdomności, które miało trzy podstawowe cele:

- przygotowanie do samodzielności życiowej i mieszkaniowej po pobycie w przestrzeni publicznej lub po leczeniu w szpitalach;
- dążenie do zabezpieczenia ciągłego leczenia psychiatrycznego wraz z regularnym przyjmowaniem leków;
- monitorowanie i uzyskanie potwierdzenia czy dana osoba nie powoduje sytuacji zagrażającej swojemu zdrowiu czy procesowi zdrowienia oraz stabilności mieszkaniowej, a co najważniejsze, że utrzymuje pełną abstynencję.

Specjaliści zajmujący się problematyką ochrony zdrowia psychicznego w korelacji z bezdomnością zauważyli wysoką nieskuteczność systemu, ciągłe powroty i przedłużające się hospitalizacje w szpitalach psychiatrycznych i utrwalanie się tym samym bezdomności „ulicznej”. Stąd postanowili radykalnie zmienić podejście do udzielanej tym osobom pomocy, co spowodowało opracowanie nowego modelu wsparcia opartego na niezłomnym przekonaniu o podstawowym prawie człowieka do mieszkania. Filozofia metody „najpierw mieszkanie” odwraca myślenie o mieszkaniu jako początku wyjścia z bezdomności a nie końcu tego procesu. Nie oznacza to jednak, że samo mieszkanie jest wystarczające do utrzymania stabilizacji i osiągnięcia dobrostanu⁵⁵.

⁵⁵ https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMqe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view, dostęp: 01.05.2021 r.

Schemat nr 3. Metoda „najpierw mieszkanie” a wsparcie schodkowe



Źródło: „Najpierw mieszkanie w Europie.” Poradnik⁵⁶

Nastąpiło odwrócenie podejścia na oferowaniu wsparcia specjalistów już w mieszkaniu, a nie wymuszanie przejścia odpowiednich „kroków” przy zachowaniu pełnej abstynencji lub poddaniu się leczeniu psychiatrycznemu, aby znaleźć się w mieszkaniu. Przy zastosowaniu modelu zapewnia się mobilne i dostępne 24 godziny na dobę przez 7 dni w tygodniu wsparcie, które ma na celu utrzymanie osoby w mieszkaniu i poprawę stanu zdrowia i integracji ze społecznością lokalną. W metodzie założone jest stworzenie przestrzeni dla dokonywania wyboru i poczucia kontroli na własnym życiu. Dla udowodnienia skuteczności tego rozwiązania poddano badaniom poziom jego efektywności, również pod względem ekonomicznym. Zgodnie z ich wynikami stosowanie modelu „najpierw mieszkanie” może prowadzić do dużo lepszych wyników w pokonywaniu bezdomności przy relatywnie niższych kosztach⁵⁷. To właśnie rezultaty badań wpłynęły na popularyzację wprowadzenia metody w strategię przeciwdziałania bezdomności w krajach europejskich taki jak: Francja, Austria, Finlandia, Hiszpania czy Portugalia. Wszystkie programy „najpierw mieszkanie” w Europie są wzorowane na modelu Sama Tsemberisa wg ośmiu głównych zasad nowojorskiego modelu.

⁵⁶ Ibidem, str. 30

⁵⁷ Ibidem, str. 30

Schemat nr 4. Zasady metody „najpierw mieszkanie”

Osiem podstawowych zasad:



Źródło: „Najpierw mieszkanie w Europie” Poradnik⁵⁸.

W metodzie z założenia oferuje się mieszkanie, bez szczególnych warunków wstępnych. Uczestnika ma obowiązywać standardowa umowa najmu, wraz z obowiązkiem dbania o lokal i przestrzeganiem miru sąsiedzkiego. Jedynym warunkiem odstępującym od zwykłej umowy jest zgoda na wizyty pracownika programu w mieszkaniu w określonych i uzgodnionych terminach. Kolejna zasada opiera się na samostanowieniu uczestnika programu, jego wyboru usług, z których chce skorzystać. To także najprostsze wybory, a zarazem fundamentalne jak wybór mieszkania (np. okolicy/dzielnicy). Trzecia zasada to rozdzielenie mieszkania od leczenia, wprost oznacza to, iż dostęp do mieszkania nie jest uzależniony od podjęcia leczenia, osoba nie musi zaprzestać używania substancji psychoaktywnych czy też przyjmować leki zgodnie z postawioną diagnozą i zaleceniami lekarskimi. Usunięcie z lokalu dopuszczone jest jedynie w przypadku łamania zasad zapisanych w umowie najmu. Co ważne po ewentualnej eksmisji pozostałe usługi wsparcia nadal są dostępne, po to, aby zachować ciągłość pomocy podczas kryzysów, które mogą stać dla osoby punktem zwrotnym i powrotem do mieszkania. „Orientacja na powrót do dobrostanu” to pojęcie dotychczas niestosowane w Polsce, a kluczowe w modelu „najpierw mieszkanie”. Dzięki temu koncentracja pracy specjalistów i uczestnika skupia się na jego podmiotowości w dążeniu do uporządkowania i odbudowania jego życia na nowych

⁵⁸ Ibidem, str. 30

plaszczynach, czasem od lat dla niego niedostępnych. Tworzona jest przestrzeń do podejmowania prób leczenia, redukcji szkód w używaniu substancji psychoaktywnych przez co zmniejsza się ryzyko pogorszenia zdrowia, a zwiększa się szansa na osiągnięcie względnej równowagi i zmiany na lepsze, określanej jako dobrostan. „Aktywne zaangażowanie bez przymusu” to ponownie termin amerykański, który określa sposób pracy specjalistów z uczestnikiem, jako asertywny, ale nieprzymuszający. To podstawa do tworzenia pozytywnych relacji opartych na szacunku dla drugiej osoby i jego wyborów oraz zaufaniu po obu stronach. „Planowanie zorientowane na człowieka” to nic innego, jak organizowanie wsparcia/leczenia w taki sposób, aby w centrum był człowiek i jego potrzeby. To także jest powiązane z zasadą wyboru i kontroli, wprost oznacza to dostosowanie wsparcia do osoby, a nie odwrotnie. Elastyczne wsparcie tak długo jak potrzeba oznacza intensywność pomocy dopasowanej do potrzeb uczestnika danym momencie i przez taki okres, w jakim jest ona oczekiwana. Indywidualne sytuacje mogą generować różne poziomy zaangażowania kadry programu, a proces readaptacji do samodzielności może trwać bardzo długo. Także zakres potrzeb podlega ciągłym zmianom, co wcale nie musi oznaczać większego zapotrzebowania tylko na początku drogi użytkownika usług w ramach metody⁵⁹. Często przytaczanym na tą okoliczność przykładem jest historia kobiety, która latami żyła w namiocie w parku. Przez pierwsze miesiące od przeniesienia się do mieszkania w ramach programu „najpierw mieszkanie” używała tego samego namiotu w pokoju, tylko w ten sposób czuła się bezpiecznie i komfortowo z przysłowiowym dachem nad głową. Wprowadzenie zmiany i rozpoczęcie używania łóżka zajęło jej bardzo dużo czasu, ale dzięki kierowaniu się powyższymi zasadami miała przestrzeń do takiego rozpoczęcia swojej drogi ku usamodzielnieniu.

Wsparcie w programach „najpierw mieszkanie” jest niezbędne do osiągnięcia zamierzonych celów, mieszkanie stanowi tylko punkt wyjścia. Najważniejszy jest regularny kontakt, umożliwiający monitorowanie potrzeb i wychwytywanie ewentualnych problemów, które mogą wpłynąć na stabilność mieszkaniową. W większości programów ustalane są spotkania uczestnika z członkiem kadry raz w tygodniu, osobiście w domu. W miarę osiągania dobrostanu częstotliwość i miejsce spotkań może się zmieniać, ważne, aby kierować się nie tylko zasadami programu, ale pozostawiać miejsce na budowanie przestrzeni dla samostanowienia i otwartego wyrażania potrzeb.

⁵⁹ Ibidem, str. 30

Schemat nr 5. Wsparcie w metodzie „najpierw mieszkanie”



Źródło: „Najpierw mieszkanie w Europie” Poradnik⁶⁰

Zgodnie z modelem „najpierw mieszkanie” o powodzeniu wdrożenia metody stanowi nie tylko zapewnienie interdyscyplinarnego zespołu specjalistów, ale także usług dopasowanych do potrzeb uczestników, zapewnionych przez zewnętrzne dla programu podmioty. Usługi związane z ochroną zdrowia psychicznego czy terapia uzależnień są kluczowe, gdyż osoby nieutrzymujące się w tradycyjnym systemie pomocy najczęściej popadają w bezdomność z powodu poważnych zaburzeń czy chorób psychicznych, a także silnego uzależnienia od substancji psychoaktywnych, najczęściej alkoholu. W katalogu form pomocy powinny znaleźć się podstawowe usługi medyczne (pomoc pielęgniarska i monitorowanie stanu zdrowia), usługi opiekuńcze i likwidowanie barier architektonicznych (w wyposażeniu i przestrzeni mieszkania). Niezwykle istotna jest także całodobowa dostępność wsparcia, usługi wsparcia mogą być realizowane w godzinach zwyczajowego funkcjonowania instytucji. Jednak umożliwienie kontaktu telefonicznego z członkiem kadry w nagłych i kryzysowych dla uczestnika sytuacjach o każdej porze jest ważnym elementem zapewnienia wsparcia. Osoby trwale lub chronicznie bezdomne wymagają poświęcenia uwagi w najprostszych sferach życia, nieodzowne są porady i informacje ułatwiające funkcjonowanie w nowej sytuacji. To mogą być porady związane zarówno ze zdrowiem, ale też obsługą pralki, kuchenki czy telefonu

⁶⁰ Ibidem

komórkowego. Życie latami na ulicy pozbawiło osoby bezdomne podstawowych umiejętności, w mieszkaniu muszą na nowo wszystkiego się nauczyć. W niektórych programach „najpierw mieszkanie” zatrudniani są eksperci przez doświadczenie, np. byli uczestnicy programu, którzy dzięki swojej historii wiarygodniej mogą świadczyć za skutecznością korzystania z oferowanej w programie pomocy, jako trampoliny do osiągnięcia samodzielności. Dla poprawy jakości życia uczestników ważną sferą jest integracja społeczna i ekonomiczna, która może stworzyć warunki do znalezienia oparcia społecznego, nawiązania zdrowych relacji z sąsiadami, znajomymi i przyjaciółmi czy odnowienie więzi rodzinnych. To także pozytywnie wpływa na dobre samopoczucie w sąsiedztwie, miejscu zamieszkania czy dzielnicy, buduje przynależność do społeczności i miejsca, co silnie wpływa na stabilność mieszkaniową⁶¹.

Amerykański model „najpierw mieszkanie” przyjął się z pewnymi modyfikacjami w Europie. Bliskość oryginałowi modelu określa wystandardyzowana skala wierności, stąd możliwe jest bieżące sprawdzanie, który program, w jakim kraju, z jakimi modyfikacjami i stopniem wierności osiągnął określone rezultaty. W Polsce pomysł na podjęcie próby wprowadzenia metody „najpierw mieszkanie” do publicznej dyskusji o zmianach w strategii rozwiązywania problemu bezdomności jest obecny od 2010 roku. Pojawiał się jako propozycja przemodelowania systemu pomocy i oparcia go w większym stopniu o pomoc mieszkaniową (house led lub house first) w niektórych publikacjach, m.in. jako potencjalne rozwiązanie w publikacji na zlecenie Biura Pomocy i Projektów Społecznych „System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie” z 2013 roku⁶². Pomocny był także projekt „Najpierw mieszkanie – rzecznictwo oparte na dowodach”, realizowany w latach 2014-2016 przez Fundację Ius Medicinæ w partnerstwie z Kamilią Misją Pomocy Społecznej i Armią Zbawienia w Islandii w ramach Programu Obywatele dla Demokracji finansowanego ze środków Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁶³. W 2016 roku udało się także zorganizować ogólnopolską konferencję, na której praktycy pomagania osobom w kryzysie bezdomności omawiali możliwości wprowadzenia metody „najpierw mieszkanie” do systemu wsparcia osób dotkniętych bezdomnością⁶⁴.

W 2019 roku został zainicjowany międzynarodowy projekt pn. „Housing first – najpierw mieszkanie”, współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, w ramach

⁶¹ Ibidem

⁶² https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/system_pomocy_osobom_bezdomnym.pdf, dostęp: 01.05.2021 r.

⁶³ <https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/o-projekcie/>, dostęp: 09.06.2021 r.

⁶⁴ https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMqe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view, dostęp: 01.05.2021 r.

Europejskiego Funduszu Społecznego, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój. Liderem projektu jest Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Zarząd Główny, natomiast partnerami krajowymi są Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Urząd Miasta Stołecznego Warszawa, Urząd Miejski Wrocławia i Urząd Miejski w Gdańsku, partnerem międzynarodowym jest portugalska organizacja - Associao para o Estudo e Integrao Psicossocial. Projekt zakłada wdrożenie nowego rozwiązania o zasięgu ogólnopolskim, metody „Housing first”, powstałego dzięki współpracy z partnerem zagranicznym, w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności w okresie realizacji projektu. Dzięki współpracy z portugalską organizacją zaplanowano transfer, zaadaptowanie i wdrożenie kompleksowego modelu metody „najpierw mieszkanie”, dzięki wymianie informacji i doświadczeń z realizowanego w Lizbonie programu pn. „Casa primero” opartego o ten właśnie model. Zaplanowane działania mają doprowadzić do przetestowania i wdrożenia – metody „Najpierw Mieszkanie” (Housing First), zakładającej zapewnienie usługi społecznej – indywidualnego, długoterminowego mieszkania wraz z szerokim interdyscyplinarnym wsparciem (24 godziny przez 7 dni w tygodniu) osobom długotrwale i chronicznie bezdomnym, uzależnionym i/lub zaburzonym psychicznie, bez warunku wstępnego w postaci abstynencji lub leczenia się. W Gdańsku, Warszawie i Wrocławiu uruchomionych zostało łącznie 30 rozproszonych mieszkań (po 10 w każdym mieście), w których osoby w kryzysie bezdomności otrzymują kompleksowe wsparcie m.in. asystenturę, pracę socjalną, pomoc psychiatryczną, wsparcie terapeutyczne, opiekę zdrowotną oraz aktywizację społeczną i zawodową. Co ważne projekt zawiera również komponent badawczy, w ramach którego zostaną przeprowadzone badania nad skutecznością tego rozwiązania na gruncie polskim wraz z efektywnością ekonomiczną prowadzonych działań.

Pierwszy etap przedsięwzięcia zakładał przygotowanie modelu na grunt polski – zasady i organizacja rekrutacji, nawiązanie współpracy z instytucjami i organizacjami z obszaru pomocy społecznej, pozyskanie lokali z zasobów komunalnych, zgodnie z deklaracjami samorządów oraz z rynku prywatnego we Wrocławiu, przygotowanie mieszkań do zasiedlenia przez uczestników. W Warszawie przedstawicielem Urzędu m.st. Warszawy jako partnera projektu jest Biuro Pomocy i Projektów Społecznych, które wyznaczyło Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. A. Tymowskiego (dalej CPS) do realizacji pracy socjalnej na rzecz uczestników projektu.

Kolejnym etapem było przeprowadzenie naboru do projektu i zasiedlenie dostępnych lokali. Dzielnica Śródmieście została także wybrana jako kluczowa

w procesie rekrutacji. Stąd do współpracy została doproszona organizacja – Stowarzyszenie Pomocy i Interwencji Społecznej, która prowadzi streetworking na terenie dzielnicy. Przedstawiciele NGO wraz pracownikami socjalnymi wytypowali kandydatów do objęcia metodą „najpierw mieszkanie”. Głównymi kryteriami naboru było: długotrwała bezdomność (powyżej 6 lat) głównie w przestrzeni publicznej, przebywanie na terenie Śródmieścia, uzależnienie i/lub zaburzenia psychiczne i ostatni adres zameldowania na terenie Warszawy lub centrum życiowe w Warszawie. Stołeczne lokale zostały pozyskane z zasobu Biura Zarządu Mienia Skarbu Państwa, które zgodnie z zasadami metody są rozproszone w siedmiu dzielnicach, dość dobrze skomunikowane i w „zdrowej” społeczności lokalnej. Od stycznia 2020 roku trwa faza testowania usługi mieszkaniowej z ofertą wsparcia, z zakończeniem 30 września 2021 roku. Do działań zrekrutowano 10 osób, długotrwale bezdomnych z przestrzeni publicznej Śródmieścia, głównie uzależnionych od alkoholu i wynikającymi z tego zaburzeniami z obszaru zdrowia psychicznego. Dwie panie do mieszkania a tym samym do projektu zabrały ze sobą swoich partnerów życiowych, zatem na chwilę obecną jest 12 uczestników, 3 kobiety i 9 mężczyzn. Wszystkie osoby mają zawarte umowy użyczenia mieszkania na czas określony, choć lokale będą dostępne również po zakończeniu projektu w ramach utrzymania trwałości, po stronie partnerskich samorządów. Zgodnie z zawartymi umowami, jedynym dodatkowym zobowiązaniem są cotygodniowe spotkania z asystentem osoby bezdomnej, pozostałe wsparcie jest realizowane po uzyskaniu zgody uczestnika. Uczestnicy korzystają z oferty pomocowej z różną intensywnością tj. pracy socjalnej, pomocy pielęgniarstwa, wsparcia terapeutycznego, pomocy medycznej psychiatry i internisty czy doradztwa zawodowego. Co jest cenne wszyscy uczestnicy zdecydowali się na podjęcie współpracy z pracownikiem socjalnym, co ułatwiło wykorzystanie przysługujących im uprawnień. Są także na bardzo różnych etapach uporządkowania swojego życia. Tylko jedna osoba zadbała o swoją przestrzeń, dokupując dodatkowe sprzęty do mieszkania czy zawieszając firanki i zasłony. Osoba ta również znacząco poprawiła stan swojego zdrowia, wykonała pełną diagnostykę zaleconą przez lekarza projektowego, podjęła leczenie stomatologiczne, neurologiczne, powróciła do swoich zainteresowań plastycznych. Dbą także o kontakty sąsiedzkie, korzysta z dodatkowych usług dzielnicowego centrum międzypokoleniowego. Choć nadal spożywa alkohol to robi to w mniej szkodliwy i obciążający dla siebie sposób. Niestety osoba ta nadal terapię uzależnień uznaje za nieskuteczną. Praktycznie 70% grupy jest bardzo schorowana, dlatego też po skompletowaniu dokumentacji medycznej, toczą się obecnie postępowania w sprawie ustalenia stopnia niepełnosprawności. Tylko jedna osoba po około 4 miesiącach od zamieszkania sygnalizuje, że czuje się zamknięta i odizolowana w mieszkaniu. Często wraca

do czasu pobytu w przestrzeni publicznej i twierdzi, że tęskni za swoimi krzakami (faktycznie jest to osoba, która przez wiele lat przebywała w namiotach/szałasach w miejskich parkach, nawet przy dużych mrozach odmawiała przewiezienia do ogrzewalni lub noclegowni, ze względu na swoje silne uzależnienie). Dwukrotnie opuszczała mieszkanie z zamiarem oddania kluczy i powrotu na ulicę. Zgodnie z metodą na zmianę swojej decyzji miała dwa tygodnie, jak do tej pory wracała do lokalu. Pozostałe osoby także wymagają ciągłego pozytywnego motywowania z dużą intensywnością do podejmowania działań zbliżających ich do samodzielności. I choć wszystkie osoby przebywały latami w przestrzeni publicznej i nie korzystały z tradycyjnego systemu wsparcia ze względu na silne uzależnienie to ewidentnie potrzebują znacznie więcej czasu na powrót do funkcjonowania w społeczności lokalnej, najważniejsza jednak jest ich stabilność mieszkaniowa i brak sytuacji grożących eksmisją z niego.

Komponent badawczy jest realizowany z przerwami od 2019 roku, w obecnym roku zostały przeprowadzone badania nad efektywnością ekonomiczną wsparcia oraz oceniona została skala wierności wdrażanego modelu względem założeń pierwotnej metody. Z przeprowadzonej analizy wynika, że osiągnęliśmy poziom 87,5% zgodności, co oznacza wysoki poziom wierności oryginalnej metodzie⁶⁵.

Realizacja pracy socjalnej i prowadzenie rekrutacji do projektu spowodowała konieczność wyłonienia przez Dyrektora CPS zespołu pracowników, którzy zgodnie z podziałem zadań będą zaangażowani w działania projektowe. Stąd został oddelegowany pracownik socjalny z Sekcji Zaawansowanej Pracy Socjalnej Działu Pomocy Specjalistycznej do świadczenia pracy socjalnej wyłącznie w ramach projektu, bez dodatkowych zadań. Nadzór na jego pracę ma kierownik działu. W sprawach organizacyjnych, formalnych oraz współpracy z przedstawicielem BPiPS oraz kadrą projektu z pozostałych miast został wyznaczony pracownik Zespołu ds. Projektów i Programów, a nadzór sprawuje jego bezpośredni przełożony. Dodatkowo Dyrektor CPS bierze udział w cyklicznych spotkaniach Komitetu Sterującego, który składa się z osób zarządzających, w ramach, którego Zarząd Główny Towarzystwa sprawozdaje się ze zrealizowanych zadań projektowych.

Zbliża się koniec testowania usługi mieszkaniowej połączonej z intensywnym i mobilnym wsparciem. Obecnie zespół pracowników lidera i partnerów przygotowuje model metody „najpierw mieszkanie” dostosowany do polskich uwarunkowań oraz szczegółowe rekomendacje ułatwiające wdrażanie metody. To niezwykle ważny faza

⁶⁵ https://drive.google.com/file/d/1zFoxkIo_P3IaVjCiPq0_8vbnLSXuKjVK/view, dostęp: 09.06.2021 r.

realizacji projektu. Opracowany model zostanie wprowadzony przez partnerskie samorządy do lokalnej strategii rozwiązywania problemu bezdomności. Model i rekomendacje będą też bazą dla treści ogłoszeń otwartych konkursów ofert, które urzędy opublikują w celu zapewnienia trwałości osiągniętych w projekcie rezultatów, a tym samym uczestnicy nadal będą korzystali ze wsparcia na dotychczasowych zasadach i w tych samych lokalach.

3.2. Projekt „Przystanki - program mieszkania rotacyjnego wraz z programem specjalistycznego wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności w Dzielnicy Śródmieście”

Projekt „Przystanki - program mieszkania rotacyjnego wraz z programem specjalistycznego wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności w Dzielnicy Śródmieście” powstał na bazie programu „Śródmieście przeciw bezdomności”, opracowanego przez Centrum Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście im. prof. Andrzeja Tymowskiego (dalej CPS) przy współpracy organizacji pozarządowych: Stowarzyszenia Pomocy i Interwencji Społecznej oraz Fundacji Habitat Poland, a także przedstawicieli Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu m.st. Warszawy. Prace nad programem rozpoczęły się w 2019 roku i trwały przez 10 miesięcy. Do wspólnego wypracowania skutecznego rozwiązania dla osób bezdomnych przebywających na Śródmieściu zostały zaproszone śródmiejskie organizacje pozarządowe działające w obszarze bezdomności i uzależnień. Jednak do końca współpracy wytrwały oraz wniosły swoją wiedzę i doświadczenie tylko dwie organizacje.

Śródmiejski Program Przeciwdziałania Bezdomności jest odpowiedzią na zdiagnozowany problem bezdomności, głównie „ulicznej” na terenie dzielnicy. Wg oficjalnych statystyk z 2019 r. Śródmieściu przebywało 303 osoby w kryzysie bezdomności, korzystających z jadłodajni, pomocy organizacji pozarządowych – prowadzących poradnictwo specjalistycznych i usług medycznych w szpitalach itd.⁶⁶ Zgodnie z danymi zgromadzonymi przez pracowników socjalnych Sekcji Zaawansowanej Pracy Socjalnej Działu Pomocy Specjalistycznej CPS, w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych przebywa ok. 70 osób⁶⁷. W okresie zimowym osoby te poszukują schronienia w placówkach (schroniskach, noclegowniach czy ogrzewalniach), które

⁶⁶

https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/artykuly/zalaczniki/raport_badanie_liczby_osob_bezdomnych_0.pdf, dostęp 30.04.2021 r.

⁶⁷ dane własne CPS, stan na styczeń 2019 r.

funkcjonują w innych dzielnicach. Jednakże ze względu na czynniki wewnętrzne takie jak zaburzenia psychiczne, uzależnienia nie utrzymują się dłużej w tradycyjnym systemie pomocy i wracają na ulicę. Ponadto przeważająca część osób doświadczających bezdomności przebywających na terenie tej dzielnicy nie posiada ostatniego adresu zameldowania na terenie Warszawy, co także komplikuje korzystanie z systemu pomocowego. Mając na uwadze powyższe, opracowano program, w ramach którego zostanie przetestowane nowe, kompleksowe rozwiązanie w zakresie wsparcia samodzielności i wychodzenia z bezdomności osób doświadczających tego problemu, przebywających głównie w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych na terenie dzielnicy Śródmieście. Program zawiera zarówno działania interwencyjne, osłonowe i aktywizujące. W zakresie działań interwencyjnych i osłonowych znajduje się głównie bezpośrednia pomoc w celu zmniejszenia zagrożenia zdrowia i życia osób doświadczających bezdomności przebywających w przestrzeni publicznej poprzez zapewnienie krótkoterminowego pobytu w mieszkaniu z funkcją rotacji i zabezpieczeniu miejsc noclegowych w hostelach, a w dłuższej perspektywie połączenia tego wsparcia z działaniami aktywizującymi. Praca nad zniwelowaniem przyczyn i problemów blokujących osiągnięcie samodzielności oraz wyjście z bezdomności będzie realizowana głównie poprzez pracę socjalną, poradnictwo psychologiczne, terapeutyczne i prawne, a także asystowanie przy załatwianiu spraw i realizacji kontraktów socjalnych, indywidualnych programów pracy i indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Ważne będzie także podjęcie edukacji nieformalnej, która wesprze w powrocie do pełnienia odpowiednich ról społecznych czy rodzinnych. Uzupełnieniem programu będzie zapewnienie odbiorcom programu różnych form mieszkalnictwa, mieszkań treningowych lub wsparcia finansowego w zakresie samodzielnego wynajmu mieszkania lub pokoju. Działania aktywizujące będą rozdzielone od krótkoterminowego pobytu w mieszkaniu z funkcją rotacji, jednak udział w nich będzie warunkował przyznawanie dalszej pomocy: miejsc noclegowych w hostelach, pobytu w mieszkaniach treningowych czy pomocy finansowej na samodzielny wynajem. Do realizacji działania związanego z krótkoterminowym pobytym w mieszkaniu rotacyjnym (dalej MR) zaplanowano pozyskanie odpowiedniego lokalu, który miałby być w administrowaniu i zarządzie CPS. Lokal powinien mieć odpowiedni stan techniczny i rozkład pokoi, umożliwiający realizację założeń MR, najlepiej, aby był w całości z zasobu lokali komunalnych, tj. bez udziału wspólnoty mieszkaniowej.

W programie zaplanowano realizację sześciu skonkretyzowanych zadań:

Zadanie 1. Uruchomienie mieszkania z krótkoterminowym pobytym

- 1) Mieszkanie z krótkoterminowym pobytem z funkcją rotacji miałyby zapewniać zarówno przestrzeń do noclegu, pożywienia, zadbania o higienę, a także prowadzenia wstępnej diagnozy i pracy socjalnej.
- 2) Zatrudnienie pracowników - przykład:
 - streetworker – 2 osoby na cały etat,
 - opiekun mieszkania – 2 osoby każdego dnia, pierwsza w godzinach 8.00 – 16.00 i druga osoba w godzinach 12.00 – 20.00 przez 7 dni w tygodniu,
 - wyłonienie firmy zapewniających ochronę, opiekę i dozór lub zatrudnienie pracowników pełniących dyżury nocne – 7 dni w tygodniu w godzinach 20.00 – 8.00,
 - zapewnienie usługi medycznej – konsultacji lekarza internisty lub ratownika medycznego,
 - zapewnienie usług: sprzątania, dezynsekcji, pralniczej itd.
- 3) Określenie zasad funkcjonowania i opracowanie regulaminu pobytu.
- 4) Określenie podziału zadań między Lidera (organizację prowadzącą mieszkanie) a partnerem (CPS).
- 5) Określenie oferty dla osób korzystających ze wsparcia w ramach programu, m.in. nawiązanie współpracy z organizacją prowadzącą poradnictwo specjalistyczne, placówkami prowadzącymi stacjonarną terapię uzależnień, organizacją prowadzącą nieodpłatną pomoc medyczną dla osób nieposiadających ubezpieczenia zdrowotnego itd.
- 6) Nawiązanie współpracy z podmiotami zewnętrznymi w celu zapewnienia posiłków dla uczestników (jednego ciepłego oraz artykułów spożywczych do samodzielnego przygotowania posiłku).
- 7) Rozpoczęcie rekrutacji.

Zadanie 2. Funkcjonowanie mieszkania z krótkoterminowym pobytem

1. Zakwaterowanie osób do mieszkania miałyby odbywać się w sposób ciągły, w oparciu o dostępność wolnych miejsc, przy czym główny nacisk położony zostanie na zakwaterowanie osób w poniedziałek, co pozwoli na utrzymanie odpowiedniej organizacji pobytu. Każdy z uczestników miałby możliwość pozostawiania w mieszkaniu do 7 dni (z możliwością skrócenia pobytu, jednak nie będzie możliwości jego przedłużenia). W trakcie pobytu uczestnik powinien brać udział w działaniach poradniczych i pomocniczych, jak również załatwiać sprawy urzędowe. Opiekunowie mieszkania powinni edukować i wspierać uczestników w dbaniu o higienę osobistą i wspólną przestrzeń mieszkalną, a także

w samodzielnym przygotowywaniu posiłku (śniadania, kolacji). Ważne, aby towarzyszyć osobie na każdym etapie dnia codziennego.

2. Plan pracy z osobami przebywającymi w mieszkaniu:

1-2 doba pobytu: praca socjalna (CPS), przeprowadzenie wstępnej diagnozy, określenie planu pracy wspólnie z odbiorcą wsparcia (obligatoryjnym warunkiem jest udział w działaniach w ramach poradnictwa specjalistycznego (Miejsce Wsparcia Społecznego) dla osób w kryzysie bezdomności), opracowanie trójstronnej umowy współpracy wspólnie z odbiorcą wsparcia (umowa między podmiotem realizującym działania w mieszkaniu, CPS jako dysponentem mieszkania oraz odbiorcą wsparcia), skierowanie na określone formy wsparcia realizowane w Miejscu Wsparcia Społecznego;

3-5 doba pobytu: realizacja planu pracy, w tym aktywne: uczestnictwo w działaniach realizowanych w Miejscu Wsparcia Społecznego, prowadzenie działań wspierająco-motywacyjnych przez opiekunów mieszkania, zabezpieczenie noclegu (do wyboru z odbiorcą i w ramach posiadanych wolnych miejsc: hostel, mieszkania treningowe) i dalszego wsparcia w Miejscu Wsparcia Społecznego;

6-7 doba: realizacja planu pracy, uczestnictwo w animacjach i formach organizacji czasu wolnego przez opiekunów mieszkania.

Zadanie 3. Zapewnienie oferty schronienia po pobycie w mieszkaniu

- 1) Zabezpieczenie miejsc noclegowych w hostelach.
- 2) Organizacja dalszego udziału uczestników programu w poradnictwie specjalistycznym w ramach Miejsca Wsparcia Społecznego.
- 3) Opracowanie oferty dla uczestników posiadających ostatni adres zameldowania poza Warszawą, gdy ich sytuacja zdrowotna lub zawodowa umożliwia usamodzielnienie w oparciu o lokale rynku komercyjnego.
- 4) Realizacja planów pracy/kontraktów socjalnych/indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności przez pracownika socjalnego MWS/przedstawiciela organizacji pozarządowej zarządzającej przypadkiem oraz monitorowanie bieżącej sytuacji uczestnika w dążeniu do usamodzielnienia we współpracy dwustronnej CPS i organizacji pozarządowej prowadzącej mieszkanie.

Zadanie 4. Uruchomienie i funkcjonowanie Miejsca Wsparcia Społecznego (dalej MWS):

- 1) Zatrudnienie pracowników m.in. pracownika socjalnego, edukatorów/animatorów, specjalistów, koordynatora itd..

- 2) Określenie oferty dla osób korzystających ze wsparcia w ramach programu, w tym m.in. poradnictwo specjalistyczne: psychologiczne, terapeutyczne w tym z zakresu terapii uzależnień, socjalne, prawne. Nawiązanie współpracy z oddziałami prowadzącymi stacjonarną terapię uzależnień, organizacją prowadzącą nieodpłatną pomoc medyczną dla osób nieposiadających ubezpieczenia zdrowotnego w celu ochrony zdrowia i radzenia sobie z uzależnieniami.
- 3) Wsparcie realizowania indywidualnych planów z uwzględnieniem potrzeb uczestnika.

Zadanie 5. Uruchomienie mieszkań treningowych:

- 1) Uruchomienie mieszkań treningowych na terenie dzielnicy Śródmieście z programem wsparcia uwzględniającym plany pracy realizowane przez osoby kierowane, uzgodnione również ze specjalistami z Miejsca Wsparcia Społecznego.
- 2) Podjęcie współpracy przez organizację pozarządową prowadzącą mieszkania treningowe z organizacją pozarządową prowadzącą mieszkanie z krótkoterminowym pobytem, Miejscem Wsparcia Społecznego i zabezpieczenie miejsc noclegowych w hostelach.
- 3) Rekrutowanie lub kierowanie uczestników programu do mieszkań treningowych we współpracy organizacji pozarządowej prowadzącej mieszkania treningowe z organizacją pozarządową prowadzącą mieszkanie z krótkoterminowym pobytem, Miejsce Wsparcia Społecznego i zabezpieczenie miejsc noclegowych w hostelach.

Zadanie 6. Pomoc finansowa na pokrycie kosztów wynajmu mieszkania/pokoju:

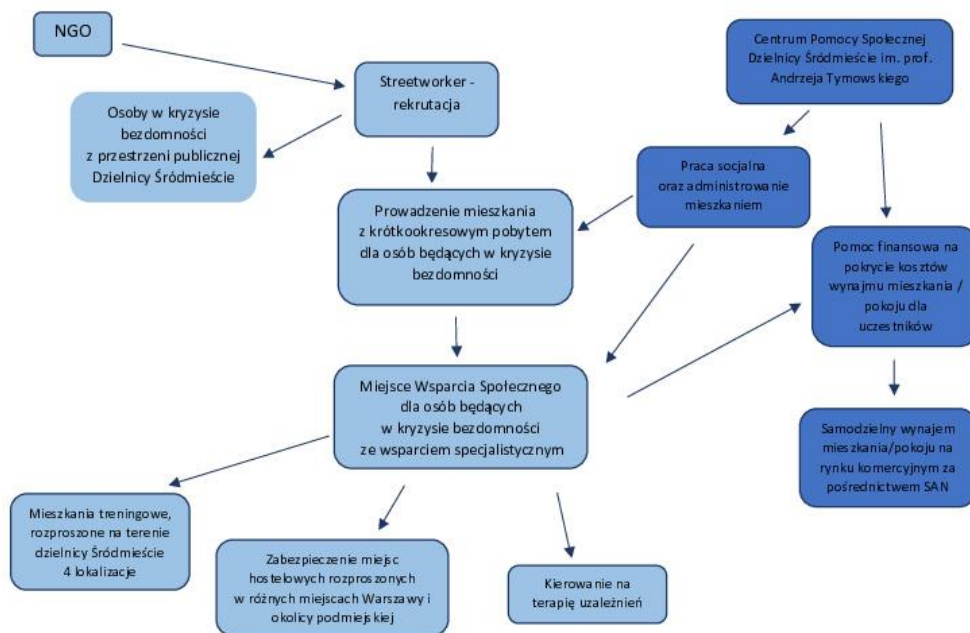
- 1) Uruchomienie wsparcia kolejnej formy mieszkalnictwa poprzez udzielanie pomocy finansowej na samodzielny wynajem mieszkań/pokoi na terenie dzielnicy Śródmieście dla osób, które prawidłowo realizują plan pracy uzgodniony w Miejscu Wsparcia Społecznego, a także wykazują poziom samodzielności, pozwalający na samodzielne zamieszkanie.
- 2) Kierowanie osób realizujących plan pracy do powyższej formy mieszkalnictwa będzie się odbywało we współpracy CPS z organizacją pozarządową prowadzącą mieszkanie z krótkookresowym pobytem, Miejsce Wsparcia Społecznego oraz zabezpieczenie miejsc noclegowych.
- 3) Znalezienie mieszkania lub pokoju będzie należało do osoby zainteresowanej przy wsparciu Społecznej Agencji Najmu.
- 4) Sytuacja danej osoby w trakcie samodzielnego zamieszkania oraz realizacja planu pracy będzie nadal monitorowana przez przedstawicieli organizacji pozarządowej prowadzącej mieszkanie z krótkoterminowym pobytem, Miejsce Wsparcia Społecznego

i zabezpieczenie miejsc noclegowych w hostelach we współpracy z przedstawicielem Centrum Pomocy Społecznej.

- 5) Podjęcie współpracy ze Społeczną Agencją Najmu w celu ułatwienia znalezienia odpowiedniego miejsca pobytu dla uczestnika programu. Współpraca będzie trójstronna: Fundacja Habitat – Społeczna Agencja Najmu, Centrum Pomocy Społecznej oraz organizacja pozarządowa prowadząca mieszkanie z krótkookresowym pobytem, Miejsce Wsparcia Społecznego oraz zabezpieczenie miejsc noclegowych.

Na potrzeby programu powstał schemat realizacji wsparcia i współpracy w ramach programu.

Schemat nr 6. Schemat wsparcia osób w kryzysie bezdomności z terenu dzielnicy Śródmieście



Źródło: program CPS „Śródmieście przeciw bezdomności”

Równolegle do prac koncepcyjnych rozpoczęto działania związane z pozyskaniem odpowiedniego lokalu, który umożliwiłby realizację założeń programu. W tym celu uzyskano poparcie dla realizacji planów Zarządu Dzielnicy Śródmieście, nieodzownym było także wsparcie dyrektora Biura Pomocy i Projektów Społecznych. W połowie 2019 roku CPS otrzymał lokal z zasobu dzielnicy o powierzchni 122 m², z trzema pokojami mieszkalnymi, kuchnią, łazienką, WC, salonem i pokojem biurowym. Konieczne było przeprowadzenie gruntownego remontu. W grudniu 2019 roku lokal został wyremontowany i w pełni wyposażony w niezbędne meble i sprzęty typu pralka, suszarka elektryczna, gastronomiczna zmywarka z funkcją wyparzania, telewizor,

a także dodatki typu pełna zastawa stołowa, czajnik, termosy itd. Mieszkanie zostało tak rozplanowane, iż w jednym momencie może z niego skorzystać 7 osób, w kryzysowych sytuacjach dodatkowe 3 na dostawkach hotelowych. Od stycznia 2020 r. możliwe było uruchomienie mieszkania w ramach programu, ale do tego potrzebny był konkurs dotacyjny ogłoszony przez BPiPS. Przez pojawienie się epidemii koronawirusa działania w tym zakresie były wstrzymane, gdyż urząd miasta znalazł się w bardzo trudnej sytuacji związanej z zabezpieczeniem mieszkańców, doposażeniem szpitali, dostosowaniem do zaistniałej sytuacji wielu placówek, m.in. tymczasowego schronienia etc. Dopiero we wrześniu 2020 r. ogłoszono otwarty konkurs ofert na działania socjalno – pomocowe na rzecz osób w kryzysie bezdomności⁶⁸. Program „Śródmieście przeciw bezdomności” był bazą dla przewidzianych w konkursie działań pomocowych, jednak nie wszystkie jego założenia zostały ujęte w jego zakresie. Pozostawiono uruchomienie mieszkania z krótkoterminowym pobytem z funkcją rotacji, zatrudnienie odpowiedniej kadry do prowadzenia MR, zapewnienie tymczasowego schronienia w hostelu. Do tego zadania zostały dołączone mieszkania treningowe, które znalazły się w zupełnie innym zadaniu, co powodowało, że wszystkie organizacje zainteresowane tego typu działaniami również mogły złożyć swoją ofertę. Na konkurs przeznaczono znacznie mniejszą kwotę środków finansowych, co miało ogromne znaczenie dla organizacji zainteresowanych prowadzeniem MR i przygotowaniem spójnej koncepcji działań wraz z odpowiednim budżetem. W konkursie wyłoniono ofertę Stowarzyszenia Pomocy i Interwencji Społecznej. Po dokonaniu odpowiednich formalności organizacji z BPiPS, możliwe było podpisanie przez CPS i Stowarzyszenie umowy o współpracy, w ramach której użyczono nieodpłatnie lokal organizacji. W umowie został opisany dokładny podział zadań, zobowiązań i ścieżka współpracy. Dyrektor CPS wyznaczył pracowników odpowiedzialnych za poszczególne działania organizacyjne, tj. praca socjalna została przypisana pracownikom socjalnym z Sekcji Zaawansowanej Pracy Socjalnej Działu Pomocy Specjalistycznej, a sprawy organizacyjne, formalne i związane ściśle z organizacją współpracy powierzył pracownikowi Zespołu ds. Projektów i Programów. Nadzór nad realizacją zadań prowadzą odpowiednio kierownicy działu i zespołu, zgodnie z kompetencjami i strukturą organizacyjną CPS. W styczniu 2021 r. rozpoczęto realizację projektu i uruchomiono mieszkanie rotacyjne. Obecnie trudno stwierdzić jakie rezultaty uda się osiągnąć i jak okaże się skuteczne to pilotażowe rozwiązanie. Jak w każdym projekcie partnerskim pojawiają się obszary

⁶⁸ <http://ngo.um.warszawa.pl/otwarte-konkursy/dzia-ania-socjalno-pomocowe-na-rzecz-os-b-w-kryzysie-bezdomno-ci-otwarty-konkurs-of>, Zadanie 14.2, dostęp: 08.06.2021 r.

wymagające ciągłej pracy nad usprawnieniem m.in. głównym problemem jest prawidłowy i terminowy przepływ informacji na dwóch poziomach: pracownik socjalny – asystent osoby bezdomnej i streetworker, a także koordynator CPS – koordynator merytoryczny i koordynator administracyjny stowarzyszenia. Co dwa tygodnie odbywają się spotkania całego zespołu, podczas których omawiane są poszczególne przypadki, niejasności i problemy zarówno po stronie uczestników, stowarzyszenia i CPS. Dodatkowo raz w miesiącu odbywają się spotkania na poziomie kierowniczym, uczestniczą w nim koordynatorzy, kierownicy z CPS i przedstawiciele zarządu stowarzyszenia.

Projekt jest pilotażem, jego powodzenie i osiągnięte efekty mogą stać się przyczynkiem do uruchomienia podobnych mieszkań przejściowych w każdej dzielnicy. Możliwe byłoby zatem większe oparcie się na społeczności lokalnej, gdyż nieodzownym jest integrowanie osób podejmujących trud powrotu do samodzielności z „normalnie” funkcjonującymi mieszkańcami.

Zakończenie

Oba powyżej przedstawione programy realizowane są w nurcie odchodzenia od instytucjonalnej (deinstytucjonalizacji) pomocy w dużych placówkach dedykowanych osobom w kryzysie bezdomności. Jeden prezentuje rewolucyjne podejście do rozwiązywania problemu bezdomności, a drugi utrzymany jest w ujęciu „drabinkowym”. Dodatkowo oba przedsięwzięcia za pilotażami, w głównej mierze opartymi o pomoc mieszkaniową. Tym bardziej istotnymi będą rezultaty i efekty osiągnięte na zakończenie realizacji projektów. Co istotne coraz częściej widoczny jest trend wiązania form wsparcia z możliwościami ich prowadzenia w środowisku w bliskości społeczności lokalnej, a także łączenia pomocy z rozwiązaniami mieszkaniowymi. Proces ten zakłada osiągnięcie znacznie większych efektów niż tradycyjny system pomocy. Kierunek zmian i promowanie deinstytucjonalizacji usług społecznych jest obecny od 2014 roku w różnych programach strategicznych dla polityki społecznej czy zdrowotnej m.in. województwa mazowieckiego. W kontekście całego kraju zyskuje na coraz większej popularności, dzięki możliwości testowania różnych metod czy rozwiązań i finansowania tych przedsięwzięć ze środków europejskich. Prowadzone są także analizy, zarówno przez badaczy jak i praktyków, nad słusnością odejścia od tradycyjnych systemów wsparcia, w tym osób w kryzysie bezdomności. W 2020 r. przeprowadzono badanie dot. usług mieszkaniowych i poglądów na te kwestie przedstawicieli części samorządów⁶⁹. Wyniki raportu wykazały, iż opcja deinstytucjonalizacji w pomocy osobom dotkniętym bezdomnością jest postrzegana jako ta właściwa i najbardziej adekwatna, która może przynieść rezultaty dla obecnego systemu pomocy niedostępne. Trzeba także jasno zaznaczyć, że przekonanie respondentów (samorządów) na okoliczność deinstytucjonalizacji systemu wsparcia osób bezdomnych nie wynika z szeroko zakrojonych badań nad efektywnością programów czy projektów opartych na mieszkalnictwie. Samorzady odpowiadające na szereg pytań ujętych w pogłębionych wywiadach były o tym przekonane, jednak nie jest znane źródło, które tak mocno ugruntowało to przeświadczenie. Ważne w podejściu do wprowadzania zmian w systemie wsparcia przeważającej części badanych jest uznanie za słusne połączenie pomocy instytucjonalnej ze środowiskową. Argumentacja jest zróżnicowana, jednak dominuje punkt widzenia, że opcja samodzielnego zamieszkania nie dla wszystkich jest skuteczna⁷⁰. To jednak może być postrzegane jako segregacja, a tym samym dyskryminacja nie poparta żadnymi przesłankami merytorycznymi. Faktem są problemy wynikające z podejścia drabinkowego w utrzymaniu się w różnych formach mieszkaniowych osób silnie

⁶⁹ <https://drive.google.com/file/d/11xEg3fWKZJ4GnnQbgXV17lkhoN1tI6u1/view>, dostęp: 10.06.2021 r.

⁷⁰ Ibidem

uzależnionych czy zaburzonych psychicznie. Wymaganie absolutnej abstynencji czy poddaniu się leczeniu leży u podstaw tych problemów, a także traktowane niemalże jak dogmat sprawdzanie przez pracowników zaangażowanych w realizację stanu trzeźwości podopiecznych powoduje częste „potknięcia” powodujące koniec pomocy mieszkaniowej. Każde niepowodzenie postrzegane jest w kategoriach porażki czy próby oszukania systemu, niezasługiwania na tą formę pomocy i konieczności wymierzenia kary. Takie podejście powoduje ogromną frustrację i demotywację wśród kadry i osób w ich kręgu działania. W skrajnych przypadkach widoczne jest skupienie na pilnowaniu, a w mniejszym wymiarze na pomaganiu – może nie starcza na to już sił, motywacji i czasu. Jasno należy stwierdzić, iż uzależniona osoba posiadająca mieszkanie, nieutrzymująca trzeźwości lub też pijąca nieprzerwanie kilka dni poniesie konsekwencje osobiste (zdrowotne, zawodowe, psychologiczne), ewentualnie rodzinne. Nikt jednak nie nakaze mu opuścić mieszkania, ewentualnie jeśli zakłóci mir sąsiedzki to zostanie potraktowany jak każdy innych obywatel przez odpowiednie służby. Na taki bezpieczeństwo procesu mieszkania nie może liczyć osoba starająca się utrzymać się w lokalu po latach bezdomności. Wyjątkiem są uczestnicy korzystający z metody „najpierw mieszkanie”, w udostępnianych mieszkaniach nie ma zakazu spożywania alkoholu czy nakazu poddania się leczeniu psychiatrycznemu.

Podejście części samorządów w utrzymaniu pomocy instytucjonalnej oraz wprowadzenie w szerszym zakresie usług społecznych opartych na środowisku jest w pełni zrozumiałe, szczególnie utrzymanie pomocy niskoprogowej w obszarze interwencji. Jednak instytucjonalne wsparcie osób bezdomnych powinno być krótkie i celowe, inaczej długotrwały pobyt w placówkach grozi uzależnieniem ich od pomocy oraz zminimalizowanie szansy na odzyskanie utraconych przez wyniszczający okres bezdomności umiejętności i kompetencji. Ważne, aby w obszarze interwencji wzmocnić pracę na ulicy, czyli streetworking. Tylko dzięki wykorzystaniu tej metody, samorząd może przyjmować adekwatne rozwiązania, opierając się na zebranej toku tej pracy wiedzy o grupach osób wymykających się tradycyjnemu systemowi pomocy.

Mimo, iż rozwiązania oparte o mieszkalnictwo i środowiskowe świadczenie pomocy nie mają jeszcze potwierdzenia w badaniach jakościowych, można szukać potwierdzenia ich skuteczności w doświadczenia krajów europejskich. Portugalska organizacja partnerska projektu „Housing first – najpierw mieszkanie”, opisywanego w podrozdziale 3.1., w okresie pandemii niezwykle mocno rozwinęła swój program „Casa Primero”, dochodząc do 180 mieszkań w 2020 roku, a w 2021 roku celem jest dojście do liczby 400 lokali. Organizacja wykazała na tyle dużą skuteczność tego rozwiązania,

iż zostało ono uznane za kluczowe działanie umożliwiające realnie zmniejszyć liczbę osób przebywających na ulicach Lizbony. W obszarze interwencji pozostawiono centra wsparcia (przypominających polskie placówki tymczasowego schronienia), jednak główny nacisk uznając wysoką skuteczność jest kładziony na realizację modelu „najpierw mieszkanie”⁷¹.

Bibliografia

⁷¹ dane własne zebrane po wizycie studyjnej, zrealizowanej w ramach projektu „Akademia Streetworkingu” w okresie 24 – 26.05.2021 r. w Portugalii.

1. Typologia ETHOS
https://www.feantsa.org/download/pl___7386404743356865659.pdf
2. Problem bezdomności w Polsce wybrane aspekty -
http://www.old.monar.org/content/zdjecia/Diagnoza_Zespól_Badawczy.pdf
3. „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” - <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-krajowy-program-przeciwdzialania-ubostwu-i-wykluczeniu-spolecznemu-2020-nowy-wymiar-aktywnej-integracji>
4. Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2016 oraz wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (8/9 luty 2017) - <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-osob-bezdomnych-w-wojewodztwach-za-2013-r>.
<https://archiwum.mrips.gov.pl/pomoc-spoleczna/bezdomnosc/materialy-informacyjne-na-temat-bezdomnosci/>
5. Raport NIK 2019 - <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22486,vp,25161.pdf>
6. Opracowanie pt.: „System profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie” dla Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy -
https://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/system_pomocy_osobom_bezdomnym.pdf
7. Rejestr miejsc udzielających tymczasowego schronienia osobom bezdomnym -
<https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/rejestr-miejsc-udzielajacych-tymczasowego-schronienia-osobom-bezdomnym>
8. BEZDOMNOŚĆ I WYKLUCZENIE MIESZKANIOWE Synteza oraz zbiór opracowań Zespołu Zadaniowego Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe dla Społecznej Strategii Warszawy -
<http://www.pfwb.com.pl/wp-content/uploads/2009/11/Synteza-i-zbiór.pdf>
9. Problem bezdomności w Polsce. wybrane aspekty diagnoza zespołu badawczego działającego w ramach projektu „gminny standard wychodzenia z bezdomności” -
http://www.old.monar.org/content/zdjecia/Diagnoza_Zespól_Badawczy.pdf
10. Informator rzeczniczy Fundacja Habitat -
https://habitat.pl/files/Informator_Rzeczniczy.pdf
11. Bezdomność. definicja, problemy, rozwiązania obecne i historyczne odwołanie do ludzi luźnych - http://www.gwsh.gda.pl/uploads/oryginal/3/3/5a4a8_113-128_Moraczewska.pdf
12. Bezdomność i jej problemy - artykuł w Tolerancja. Studia i Szkice
<http://dlibra.bg.ajd.czyst.pl:8080/dlibra/docmetadata?id=1866&from=pubstats>
13. Społeczne i indywidualne uwarunkowania bezdomności. Zarys problematyki. -
http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-52bcfa92-70b6-4c83-8eae-39f7101ee06a/c/295-308_Drzedzon.pdf
14. Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej -
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19230920726/O/D19230726.pdf>
15. Ustawa o pomocy społecznej 1990 r. -
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900870506/O/D19900506.pdf>
16. Ustawa o pomocy społecznej 2004 r.
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/O/D20040593.pdf>
17. Usługi mieszkaniowe w pomocy osobom bezdomnym
<https://drive.google.com/file/d/11xEg3fWKZJ4GnnQbgXV17lkh0N1tI6u1/view>

Tabela nr 1. Typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS.....	9
Tabela nr 2. Liczba osób w kryzysie bezdomności w latach 2011 – 2019 w podziale na województwa.....	11
Tabela nr 3. Liczba osób bezdomnych w podziale na miejsce pobytu.....	12
Tabela nr 4. Dane dot. wsparcia i usamodzielniania osób bezdomnych w podziale na województwa.....	14
Tabela nr 5. Liczba placówek udzielających schronienia w 2018 r.....	19
Tabela nr 6. Liczba placówek doraźnej pomocy osobom w kryzysie bezdomności.....	20
Tabela nr 7. Liczba osób bezdomnych, które otrzymały świadczenie w formie wsparcia w mieszkaniu chronionym w 2018 roku.....	22

Spis schematów

Schemat nr 1. Podstawowy system wsparcia osób w kryzysie bezdomności w ujęciu ogólnopolskim.....	18
Schemat nr 2. Dostępna pomoc dla osób w kryzysie bezdomności w Warszawie.....	23
Schemat nr 3. Metoda „najpierw mieszkanie” a wsparcie schodkowe.....	31
Schemat nr 4. Zasady metody „najpierw mieszkanie”.....	32
Schemat nr 5. Wsparcie w metodzie „najpierw mieszkanie”.....	34
Schemat nr 6. Schemat wsparcia osób w kryzysie bezdomności z terenu dzielnicy Śródmieście.....	44

Spis rysunków

Rysunek nr 1. Liczba osób bezdomnych w 2019 roku.....	16
--	-----------

Spis wykresów

Wykres nr 1. Liczba osób bezdomnych w Polsce.....	10
--	-----------