

Stanowisko Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej

w sprawie określania skali bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce

Warszawa, listopad 2013

W latach 2011-2013 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło dwie próby określenia wielkości populacji ludzi bezdomnych w Polsce pod nazwą „Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych” w III kwartale 2011 (MPiPS, 2012)¹ oraz w lutym 2013 (MPiPS, 2013)². Także w roku 2011 został przeprowadzony spis osób bezdomnych w ramach Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań (GUS, 2013)³. Badania zaowocowały wynikami przytaczanymi przez ich autorów jako obrazujące skalę zjawiska w kraju. Jednak wyniki istotnie się różnią: najniższy stanowi 60% najwyższego. Różnica w liczbie osób stwierdzonych „w placówkach dla bezdomnych” w badaniu MPiPS z 2013 roku oraz w „obiektach zbiorowego zakwaterowania dla bezdomnych” podczas spisu powszechnego dwa lata wcześniej wyniosła ponad 6 tysięcy.

	Spis Powszechny 2011	Liczenie MPiPS 2011	Liczenie MPiPS 2013
pierwsza kategoria/przestrzeń publiczna	9 789	9 400	8 445
druga kategoria/instytucje dla bezdomnych	15 984	33 600	22 158
Razem	25773	43000	30603

Kamiliańska Misja Pomocy Społecznej (KMPS) popiera przekonanie, iż dobra diagnoza zjawiska jest podstawą dla efektywności polityki społecznej wobec niego. Jednak analiza jakości danych oraz sposobu określania skali i podstawowych cech populacji ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce sprawia, iż zauważamy istotne wyzwania, z którymi instytucje odpowiedzialne za dokonywanie owej diagnozy powinny się zmierzyć. Do instytucji tych należy przede wszystkim Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ale także organizacje pozarządowe udzielające wsparcia z tytułu bezdomności prowadzące jadłodajnie, noclegownie, schroniska i różnego rodzaju programy „dla osób bezdomnych”. Do drugiej grupy należy nasza organizacja, dlatego oprócz publikowania w tej sprawie stanowiska, podejmujemy aktywne działania na rzecz realizacji składanych postulatów we własnej praktyce. Postulaty są cztery i brzmią następująco:

Postulat 1. Konieczne jest **potraktowanie Typologii ETHOS jako całościowej ramy** dla określania skali populacji, która powinna znaleźć się w orbicie działań państwa związanych z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym zgodnie z rekomendacjami Parlamentu Europejskiego wyrażonymi min. w Rezolucji z dnia 14 września 2011.

¹ Zwane dalej Raportem MPiPS 2011 – raport był opublikowany w 2012 roku jednak odnosił się do danych z 2011r.

² Zwane dalej Raportem MPiPS 2013

³ W stanowisku odnosimy się w szczególności do rozdziału VI raportu, nazywając go umownie Raportem GUS 2013.

Postulat 2. Wskazane jest **odejście MPiPS od stosowania bezkosztowej metody „liczenia głów”** jako podstawowej metody określania skali bezdomności w Polsce **na rzecz analizy owocującej podstawowymi miarami bezdomności**, do których należą nie tylko *stan* w punkcie w czasie, ale również **przepływ** czyli wielkość populacji dotkniętej problemem w danym okresie oraz *występowanie* czyli proporcja wielkości populacji dotkniętej problemem do ogółu populacji kraju.

Postulat 3. Konieczne jest zobowiązanie i stworzenie warunków finansowych dla usługodawców (w szczególności organizacji pozarządowych) do prowadzenia **wewnętrznych elektronicznych rejestrów usługobiorców**, gromadzących podstawowe dane według jednolitych definicji, w sposób umożliwiający ich agregację na poziomie „ponad-placówkowym” z zachowaniem ochrony danych osobowych. Przykładem może być **standard gromadzenia danych biwm** opracowany przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA w latach 2010-11.

Postulat 4. Powierzenie procesu planowania badań oraz analizy i interpretacji wyników **specjalistom badań społecznych** w celu zapewnienia metodologicznej poprawności badania oraz wyeliminowania nieuzasadnionego legitymizowania wynikami badań obiegowych przekonań i stereotypów.

Kamiliańska Misja Pomocy Społecznej przyglądała się badaniom zarówno od dołu jako instytucja prowadząca „placówkę dla bezdomnych”/”obiekt zbiorowego zakwaterowania”, w którym „liczono głowy” jak i z perspektywy metodologicznej jako organizacja prowadząca rzecznictwo, oparte o filary wiedzy, współpracy i przejrzystości⁴. Śledząc z zaangażowaniem przygotowania oraz przebieg badań przekazywaliśmy swoje sugestie min. za pośrednictwem roboczego dokumentu Warszawskiej Rady Opiekuńczej pt. „Mazowiecka koncepcja badania bezdomności w ramach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011” (WRO, 2011) oraz w listach i rozmowach telefonicznych z pracownikami Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS. Uwagi przekazywaliśmy także przedstawicielom Pomorskiego Forum Wychodzenia z Bezdomności – jedynej organizacji pozarządowej z obszaru bezdomności, która uczestniczyła w przygotowywaniu założeń do Spisu Powszechnego (spotkanie w Stowarzyszeniu Otwarte Drzwi w 2011r).

Zdajemy sobie sprawę, iż wprowadzenie sugerowanych przez nas zmian w życie wiąże się z wysiłkiem, jesteśmy jednak przekonani, że jego podjęcie jest po pierwsze niezbędne, a po drugie jak najbardziej możliwe – zarówno MPiPS jak i organizacje usługodawców posiadają potencjał i niezbędne instrumenty.

Zapraszamy do zapoznania się z uzasadnieniem postulatów.

⁴ Więcej w: „Strategia Rzecznictwa KMPS” <http://www.misja.com.pl/strategia-rzecznictwa-kamilianskiej-misji-pomocy-spolecznej/>

Postulat 1.

Konieczne jest **potraktowanie Typologii ETHOS jako punktu odniesienia**, swoistej całościowej ramy dla określania skali populacji, która powinna znaleźć się w orbicie działań państwa związanych z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym zgodnie z rekomendacjami Parlamentu Europejskiego wyrażonymi w Rezolucji z dnia 14 września 2011 roku w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności.

Postulat ten właściwie nie wymaga uzasadniania przez KMPS jest bowiem jedynie przypomnieniem zaleceń instytucji Unii Europejskiej, której Polska jest członkiem. Parlament Europejski w Rezolucji z dnia 14 września 2011⁵ roku klarownie „(4) wzywa do uwzględnienia europejskiej typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego (ETHOS) w tworzeniu strategii UE; (...) oraz „(6) uważa, że należy prowadzić działania monitorujące i sprawozdawcze w odniesieniu do kluczowych elementów strategii na rzecz walki z bezdomnością (...) w tym prawidłowego gromadzenia danych”. Rezolucja zobowiązuje rządy krajowe do podjęcia analogicznych działań w skali kraju.

Zalecenie budowania systemów informacji jako podstawy dla planowania polityki społecznej zostało również zawarte w Rekomendacjach Jury Europejskiej Konferencji na rzecz Konsensusu w Bezdomności z 2010 roku (European Commission, 2010):

*„Jury wzywa do przyjęcia ETHOS jako wspólnej ramy dla definiowania bezdomności na poziomie UE. Typologia ETHOS powinna stać się podstawą dla kompleksowej i zintegrowanej Strategii wobec Bezdomności UE” oraz „Osoby odpowiedzialne za politykę społeczną wobec zjawiska na poziomie krajowym i regionalnym powinny zabiegać o wypracowanie i włączenie procesów gromadzenia danych do krajowych strategii wobec bezdomności (...). **Celem strategii powinno być uzyskiwanie danych dla wszystkich sytuacji mieszkaniowych ujętych w ETHOS.**”*

Mocna pozycja typologii ETHOS w tych zaleceniach jest konsekwencją staranności i rzetelności w jej opracowaniu i testowaniu, co społeczność europejska zawdzięcza FEANTSA, w szczególności jej Grupie Roboczej ds. Danych oraz Europejskiemu Obserwatorium Bezdomności (EOB). Typologia została ogłoszona w 2005 roku i była testowana w ramach międzynarodowych badań porównawczych oraz analiz na poziomie krajowym prowadzonych również w Polsce w latach 2005-2009, kiedy to po raz pierwszy zanalizowano możliwość jej stosowania w tzw. krajowych raportach statystycznych z 2005 i 2006 roku (Wygnańska, 2005, 2006). Wtedy przetłumaczono ETHOS na język polski i wskazano potencjalne źródła danych dla ujętych w niej trzynastu sytuacji mieszkaniowych. W 2008 roku EOB uszczegółowiło typologię ETHOS dodając krajowe definicje jako rozwinięcie uniwersalnych definicji opisowych sytuacji mieszkaniowych. Jest to aktualna oficjalna wersja ETHOS PL dostępna na stronie internetowej www.feantsa.org⁶.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2011 roku w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0383+0+DOC+XML+V0//PL>

⁶ Autorką tłumaczenia i adaptacji ETHOS 2008 PL znajdującej się na www.feantsa.org jest Julia Wygnańska

W pierwszym raporcie statystycznym dostępność danych podsumowano następująco: „Raport statystyczny o bezdomności w Polsce jest w większym stopniu mapą niezbadanych obszarów niż prezentacją uzyskanych danych liczbowych opisujących wielkość i charakter bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego” (Wygnańska 2005).

W roku 2013 typologia ETHOS stała się znana i jest przywoływana przez wielu interesariuszy min. w publikacjach tzw. grupy GSWB⁷: Stanowisko wobec Definicji oraz Typologii Bezdomności z 2011 roku (Stenka, 2011) wyjaśnienie jak rozumieć bezdomność w „Modelu GSWB” (Browarczyk, Stenka, 2012)⁸, a także w publikacjach GUS dotyczących wyników Spisu Powszechnego wśród bezdomnych 2011. **W tym kontekście szczególnie rażący jest brak odwołania do ETHOS w raportach z badań MPiPS** (a jest to instytucja nadzorująca przedsięwzięcie, w ramach którego ogłoszono wspomniane stanowiska organizacji).

Dla kontrastu warta podkreślenia jest próba odniesienia wyników Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011 do typologii widoczna w rozdziale VI Raportu „Ludność. Stan i struktura społeczna NSPLiM 2011” (GUS, 2013) zatytułowanym „Osoby w obiektach zbiorowego zakwaterowania oraz osoby bezdomne” opracowanym przez Dorotę Szałtys. Mimo koncentracji samego spisu na dwóch „kategoriach bezdomnych” (w przestrzeni publicznej i obiektach zbiorowego zakwaterowania) zgodnie z rekomendacjami PFWB, autorka rozdziału zaznaczyła potrzebę uzupełniania obrazu bezdomności w Polsce o tzw. bezdomność ukrytą (w mieszkaniach konwencjonalnych), którą w świetle ETHOS 2008 należy rozumieć jako wybrane kategorie „niezabezpieczonego” i „nieodpowiedniego zamieszkiwania” oraz wskazała potrzebę włączenia i przytoczyła dane dotyczące „migrantów przebywających w ośrodkach dla uchodźców”, co jest równoznaczne sytuacji mieszkaniowej ETHOS 2008 5.1. W formie załącznika do rozdziału została dołączona Polska Typologia Bezdomności rekomendowana przez grupę GSWB⁹.

Są to godne podkreślenia próby stosowania typologii, jednak miały one miejsce ex post – na poziomie analizy wyników. Typologia nie została wykorzystana np. do klasyfikacji obiektów zbiorowego zakwaterowania, których wyróżniono jedynie dwa rodzaje: „schroniska dla bezdomnych, noclegownie” oraz „domy pomocy społecznej dla samotnych kobiet w ciąży lub z małymi dziećmi”. Warto zauważyć, że wg ETHOS 2008 „przebywanie w noclegowni” (2.1) to sytuacja mieszkaniowa przypisana do kategorii „bez dachu nad głową” (*Roofless*) w związku z czym, ludzie spisani w tego rodzaju obiektach zbiorowego zakwaterowania powinni być przypisani do pierwszej kategorii wg definicji użytej w Spisie, o czym też świadczy sama definicja „do kategorii I należą przede wszystkim osoby, które wieczór i noc w krytycznym momencie spisu spędzają poza jakąkolwiek instytucją funkcjonującą całodobowo” (Spis 2013) - noclegownia jest instytucją pół-stacjonarną. Nie jest też jasne do jakiej kategorii zostały zaliczone osoby

⁷ „Grupę GSWB” tworzy sześć organizacji pozarządowych będących partnerami w Zadaniu 4 Projektu Systemowego 1.18 Standardy w Pomocy: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności (zarządzające partnerstwem), Związek Organizacji Sieć Współpracy BARKA, CARITAS Diecezji Kieleckiej, Stowarzyszenie MONAR, Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI, Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta. Liderem projektu jest jednostka Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

⁸ W obydwu publikacjach błędnie wskazano autorów tłumaczenia ETHOS PL 2008 (Raport z fazy diagnozy str. 53, Model GSWB str. 29) – przypisy znajdujące się na tych stronach są niezgodne z prawdą.

⁹ W rozdziale pomyłono Polską Typologię Bezdomności grupy GSWB z pełną Typologią ETHOS 2008 PL znajdującą się na stronach FEANTSA. Nie są to dokumenty tożsame.

przebywające na działkach (ETHOS 2008 11.2-3) oraz nielegalnie zajmujące ziemię ETHOS 2008 8.3 bowiem nie wiadomo jak te sytuacje mieszkaniowe sklasyfikowano przeprowadzając przed-spisową identyfikację miejsc przebywania ludzi bezdomnych w przestrzeni publicznej. Wśród miejsc wymienionych jako miejsca przebywania ludzi bezdomnych I kategorii nie ma działek (str. 126).

Podobnych problemów z realną implementacją typologii doświadcza większość interesariuszy, co jest widoczne min. w publikacji pt. „Model GSWB”, w której ETHOS 2008 uznano co prawda za ramę definicyjną tworząc na jej podstawie Polską Typologię Bezdomności oraz Polską Typologię Wykluczenia Mieszkaniowego, nie wdrożono jej jednak konsekwentnie w treści proponowanych rozwiązań zwanych standardami¹⁰. Dominuje definiowanie bezdomności jako zbioru cech „osoby bezdomnej”, któremu towarzyszy wnikliwie badanie przyczyn bezdomności z podziałem na strukturalne i indywidualne (czytaj zawinione przez osobę), zamiast zrozumienia, że bezdomność to sytuacje mieszkaniowe, w których tak naprawdę każdy z nas bez względu na swoje cechy może się znaleźć.

Próbę operacyjnego wdrożenia typologii ETHOS podjęły instytucje, które zdecydowały się na udział w projektach Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia w latach 2010-2011 poświęconych wypracowaniu i upowszechnieniu **standardu gromadzenia danych biwm**¹¹. Należy do nich min. nasza organizacja stąd wiemy, że jest to możliwe i wiemy jakiego wymaga wysiłku. Między innymi na tym doświadczeniu opieramy nasze kolejne postulaty.

Pokutuje postrzeganie i badanie zjawiska w sposób zawężony do kilku sytuacji mieszkaniowych stanowiących właściwie wierzchołek góry lodowej – jak w badaniach MPiPS. Tymczasem podstawową zaletą i funkcją ETHOS jest narzucenie całościowego spojrzenia. Celem stworzenia typologii było pokazanie, że bezdomność to kontinuum bardzo różnych sytuacji mieszkaniowych, które jednak wszystkie muszą być wzięte pod uwagę, jeśli zależy nam na rozwiązaniu problemu. W skali kraju nic nie zmienimy pomagając grupie ludzi ze schronisk jednocześnie ignorując (np. nie licząc w badaniach bezdomności) dorastających do pełnoletności wychowanków pieczy zastępczej, ludzi z wyrokami eksmisyjnymi czy uchodźców bowiem oni zaraz trafią do schronisk lub znajdują się na ulicy. Wybiórcze stosowanie ETHOS czy dzielenie go na dwie typologie dotyczące dwóch niby oddzielnych zjawisk np. bezdomności oraz wykluczenia mieszkaniowego sprzyja praktyce wylewania ze szklanki przy jednoczesnym nalewaniu do niej z drugiej strony.

Diagnoza zjawiska powinna być podstawą dla tworzenia polityki społecznej wobec niego. Jeśli diagnoza jest niepełna, polityka też taka będzie, co oznacza jej nieskuteczność. Niepełna diagnoza może być wykorzystana przez władze do legitymizacji podejmowanych – niepełnych/szczątkowych/wybiórczych - działań. W naszym przekonaniu jedynie dokonanie diagnozy bezdomności w oparciu o pełną typologię sytuacji mieszkaniowych ETHOS 2008 daje podstawy dla realizacji rzetelnych i skutecznych działań sprawiających, że bezdomność będzie jedno- lub maksymalnie kilkurazowym epizodem, a nie trwałą wieloletnią „karierą” realizowaną w naszych schroniskach, noclegowniach, na działkach i w pustostanach.

¹⁰ Omówienie znajduje się min. w ekspertyzie zewnętrznej Modelu GSWB na zlecenie Caritas Kieleckiej pt. „Model GSWB – opis rzeczywistości zastanej vs projekt przyszłej polityki społecznej” http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2013/05/Ekspertyza_modelu_GSWB_Wygnanska.pdf

¹¹ Rekomendacje dotyczące standardu gromadzenia danych biwm: http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/r13_raport-koncowy-rekomendacje.pdf

Postulat 2.

Wskazane jest **odejście MPiPS od stosowania bezkosztowej metody „liczenia głów”** jako podstawowej metody określania skali bezdomności w Polsce **na rzecz analizy owocującej podstawowymi miarami bezdomności**, do których należą nie tylko *stan* w punkcie w czasie, ale również *przeptyw* czyli wielkość populacji dotkniętej problemem w danym okresie oraz *występowanie* czyli proporcja wielkości populacji dotkniętej problemem do ogółu populacji kraju.

W raporcie MPiPS z 2013 roku znajduje się informacja, iż „*badanie przeprowadzono bez konieczności wydatkowania na nie środków finansowych*” (str. 5). Informacja ta jest zmanipulowana a jej zamieszczenie jest świadectwem skandalicznego ignorowania przez MPiPS zasobów, które zarówno samorządy lokalne jak i organizacje pozarządowe musiały zaangażować, aby sprostać nałożonym zadaniom. W naszej organizacji przygotowanie danych zajęło dwa dni pracy trójki pracowników socjalnych. Służby publiczne (np. centra zarządzania kryzysowego, policja, straże miejskie i gminne, pracownicy socjalni) również musiały poświęcić swój czas, podobnie jak koordynatorzy gminni i wojewódzcy. Za tym zaangażowaniem stoją realne koszty a to, że MPiPS nie przeznaczyło na badanie środków finansowych nie jest dowodem braku kosztów tylko przykładem instrumentalnego i pozbawionego szacunku traktowania naszej pracy. Tak jak zrozumieć można przydzielanie przez Ministerstwo zdań pracownikom administracji centralnej, tak obciążanie nimi organizacji pozarządowych (oraz samorządów lokalnych) bez przeznaczenia na to odpowiednich środków już nie. Sugerowanie czytelnikom raportu braku kosztów badania jest nieetyczne. Podkreślamy ten fakt, ponieważ brak kosztów jest używany jako jeden z argumentów za kontynuacją tych działań.

Analizując wyniki badania oraz metodologię i sposób jej realizacji znajdujemy kilka argumentów na rzecz zastąpienia tego przedsięwzięcia innym. Po pierwsze, jedynym możliwym wynikiem badania opartego o metodę zastosowaną przez MPiPS w 2013 r jest *stan* w punkcie w czasie czyli informacja o liczbie ludzi uznanych za bezdomnych według przyjętej definicji w jednym wybranym momencie roku. Nie jest możliwe uzyskanie informacji o realnej wielkości grupy ludzi, którzy w jakimś okresie znaleźli się w sytuacji bezdomności lub stoją na jej granicy. Polityka społeczna państwa nie jest planowana na jedną noc tylko na czas nieco dłuższy, dlatego też diagnoza zjawiska powinna również uwzględniać wymiar okresowy. Ludzie dotknięci bezdomnością doświadczają jej w różnych formach: przez jakiś czas mieszkają w placówkach, bytują w przestrzeni publicznej, wynajmują z kolegami kwaterę lub pomieszkują u rodziny lub znajomych. Badanie w punkcie w czasie prowadzone w przestrzeni publicznej i placówkach regularnie wyklucza ludzi, którzy akurat czasowo korzystają z kwatery przy miejscu pracy lub wynajmują ją ze znajomymi. Wyniki dają niepełny obraz zjawiska, co uniemożliwia adekwatne do potrzeb zaplanowanie działań.

Po drugie, badanie metodą „liczenia głów” w szczególności wykonywane bez przeznaczenia na nie środków finansowych w ramach obowiązków służbowych jest bardzo podatne na skrzywienie wynikające ze sposobu organizacji badania. W jednej gminie miejsca niemieszkalne będą rozpoznane rzetelnie w innej nie, lokalne służby mogą z większą lub mniejszą sumiennością gromadzić dane w nocy badania oraz lepiej lub gorzej rozumieć i wykonywać instrukcje – strażnicy miejscy ani policjanci nie posiadają kompetencji rachmistrzów ani ankieterów. Stąd wyniki uzyskane w poszczególnych społecznościach

mogą być różne nie dlatego, że różna jest prawdziwa skala zjawiska tylko dlatego, że organizacja badania była lepsza lub gorsza, teren lepiej lub gorzej rozpoznany czy wreszcie system pomocy instytucjonalnej bardziej lub mniej skuteczny w udzielaniu wsparcia ludziom w kryzysie bezdomności. Sytuacja ta naraża wyniki badania na zarzut niskiej wiarygodności.

Po trzecie, zastrzeżenia natury etycznej budzi powierzenie procesu gromadzenia danych w przestrzeni publicznej służbom odpowiedzialnym za utrzymanie w niej porządku oraz pracownikom instytucji pomocowych, od których decyzji istotnie zależy jakość życia mimowolnych „respondentów”. Jedną z zasad badań społecznych – a mianem badania MPiPS określiło swoje przedsięwzięcie - jest dobrowolność udziału w badaniu. Badacze nie powinni stwarzać wrażenia, że od udziału zależy pomoc czy realizacja praw respondenta. Zwrócenie uwagi na zasady etyczne jest szczególnie istotne gdy badanie dotyczy grupy o ograniczonych prawach, zmuszonej do korzystania z pomocy do której ludzie z przestrzeni publicznej i miejsc niekonwencjonalnych należą. Ich codzienność zależy od tego jak potraktują ich strażnicy miejscy, policjanci, pracownicy socjalni, kierownicy i pracownicy schronisk. Tymczasem, to właśnie tym ludziom MPiPS powierzyło przeprowadzenie liczenia szczególnie podkreślając rolę policji i straży miejskiej. Teoretycznie respondenci mogli odmówić udzielenia informacji, tylko ciekawe kto się na to odważył mając przed sobą strażnika miejskiego, który następnego dnia mógł zdecydować o przewiezieniu do izby wytrzeźwień lub pracownika socjalnego decydującego o przyznaniu zasiłków? Jeśli doszło do odmowy, kwestionariusze zostały wypełnione przez "ankieterów", którzy samodzielnie ocenili np. jaka jest przyczyna bezdomności pana pozostającego pod wpływem alkoholu w altance działkowej. Warto zauważyć, że szanse na wyrażenie zgody na udział w badaniu nie mieli także mieszkańcy placówek bowiem dane o nich były zbierane na formularzach zbiorczych przygotowywanych przez pracowników socjalnych.

Kolejną już ostatnią wadą badania MPiPS, na którą chcemy zwrócić uwagę jest niejasność definicyjna. W raporcie zaznaczono, iż przy interpretacji wyników brano pod uwagę definicję ustawową (art. 6 pkt 8 ustawy z dn. 12 marca 2004 r o pomocy społecznej), którą następnie zoperacjonalizowano w trzech punktach oddających zdaniem autorów jej treść („inaczej mówiąc”). Osoba bezdomna:

1. Nie zamieszkuje w lokalu mieszkalnym
2. Nie jest zameldowana na pobyt stały
3. Jest zameldowana w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania (z powodu wyroku eksmisyjnego, zakazu kontaktów z mieszkańcami, zagrożenia życia lub zdrowia z powodu stanu technicznego budynku, lub odmowy dostępu ze strony mieszkańców)

Następnie z definicji wykluczono osoby nie posiadające zameldowania na pobyt stały, ale wynajmujące mieszkania oraz wyjaśniono, iż definicję spełniają osoby przebywające w placówce dla bezdomnych i w przestrzeni publicznej przy czym tylko te, które spełniają warunek braku możliwości „zapewnienia sobie własnym staraniem zamieszkania w lokalu mieszkalnym”. W dalszej części raportu znajdujemy informację, iż osoby przebywające w lokalach wynajmowanych/treningowych nie powinny być ujmowane w statystyce bezdomności. Należy je uznać za już „usamodzielnione” ponieważ zamieszkują lokale mieszkalne. Zważywszy na fakt, iż w Polsce wiele mieszkań treningowych jest zlokalizowanych bezpośrednio w lub przy schroniskach, noclegowniach czy całych centrach/kombinatach „dla bezdomnych” a różnica między nimi a schroniskami polega po prostu na mniejszej liczbie osób w

pomieszczeniu, założenie MPiPS jest niepoprawne zarówno w świetle przywoływanej przez nie definicji (lokale te nie są lokalami mieszkalnymi w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy) jak i obecnego rozumienia bezdomności: to właśnie mieszkania treningowe, wspierane, przejściowe wynajmowane w mainstreamowym środowisku mieszkaniowym (nie w getcie dla bezdomnych) są podstawą systemów pomocy. Są tworzone właśnie po to, żeby osoby z nich korzystające mogły uczyć się samodzielności. Nazywanie ich „usamodzielnionymi” przez MPiPS jest wyrazem kompletnego braku zrozumienia systemu pomocy.

W istocie podczas badania nie weryfikowano kryteriów przedstawionych w definicji. Spisano osoby spotkane w nocy badania we wcześniej zidentyfikowanych miejscach niemieszkalnych w przestrzeni publicznej oraz ludzi przebywających w placówkach dla bezdomnych. Nie sprawdzano czy osoby te mogą własnym staraniem zapewnić sobie mieszkanie, ani też z jakich powodów nie przebywają w lokalu w którym są zameldowane na pobyt stały – w każdym razie informacja taka nie znalazła się w raporcie. Jeśli zaś fakt ten sprawdzano to należy założyć, że w większości przypadków zrobili to policjanci i strażnicy miejscy. Ocena realnej sytuacji mieszkaniowej człowieka w przestrzeni publicznej wymaga zupełnie innych kompetencji i znacznie więcej czasu – nie wiemy w jaki sposób spisujący policjant może w kilka minut ocenić do czego zdolny jest spisujący przez niego człowiek *własnym staraniem*?

W naszym przekonaniu definicja ustawowa i jej operacjonalizacja została przywołana *pro forma* a badanie faktycznie wykonano w oparciu o definicję spójną z podejściem wyrażonym w ETHOS – to znaczy o byciu zaliczonym do grupy osób bezdomnych decydował rodzaj miejsca przebywania w nocy liczenia: placówka dla bezdomnych lub wcześniej zidentyfikowane miejsce w przestrzeni publicznej. Szkoda tylko, że autorzy raportu nie byli w stanie tego zrozumieć. Może jednak warto zastanowić się nad powierzaniem wykonania badań społecznych specjalistom – jest to nasz czwarty postulat.

Metoda MPiPS ma zbyt wiele wad widocznych zarówno na poziomie metodologicznym jak i wykonawczym. Raport zawiera dodatkowe skandaliczne błędy, na temat których nie chcemy się rozpisywać (od błędnego sumowania liczb w tabelach po nieuprawnione interpretacje) w tym miejscu. **Uważamy, że nasze Ministerstwo stać na więcej.** Proponujemy wdrożenie metody agregacji podstawowych danych gromadzonych przez instytucje udzielające wsparcia z tytułu bezdomności. Odpowiedni dobór instytucji oraz okres, dla którego pobiera się dane do agregacji gwarantują objęcie analizą zarówno osób przebywających w placówkach (dane od organizacji/instytucji prowadzących placówki) jak i w przestrzeni publicznej. Odsetek osób, które są w sytuacji bezdomności i nigdy nie korzystają z żadnych usług z tego tytułu jest minimalny.

Ustalenie podstawowych wskaźników obejmujących *stan* dla każdego dnia okresu oraz *przepływ* jest możliwe przy uzyskaniu siedmiu zmiennych dotyczących każdego użytkownika usług udzielanych z tytułu bezdomności: imię(kodowane), nazwisko(kodowane), data urodzenia(kodowane), płeć, rodzaj miejsca przebywania wg. ETHOS, data skorzystania z usługi (w przypadku usług o charakterze wizytowym) lub daty początku i końca korzystania z usługi (w przypadku usług o charakterze pobytowym). Zmienne pozwalające na zidentyfikowanie osoby czyli zestawione razem imię, nazwisko oraz data urodzenia przed przekazaniem przez administratora danych (usługodawcę) wymagają zakodowania w sposób gwarantujący ich anonimizację przy jednoczesnym zachowaniu cechy unikalnej identyfikacji w próbie badawczej. W projektach Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia z 2010-11 stworzono i

przetestowano oprogramowanie kodujące/anonimizujące i agregujące zakodowane dane uzyskane z kilkunastu placówek o różnym charakterze: schroniska i noclegownie, poradnię zdrowia dla bezdomnych, szpital miejski i ośrodek pomocy społecznej. Rekomendacje płynące z projektów trafiły min. do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Są także ogólnie dostępne na www.bezdomnosc.edu.pl.

Oparcie ministerialnego badania o tę metodę istotnie uwiarygodniłoby oraz wzbogaciło naszą wiedzę o realnej skali bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce. Na przykład:

- Moglibyśmy ustalić skalę prawdziwych migracji między województwami a nie zakładać spod grubego palca, że w trzymiesięcznym okresie generują one wzrost liczby osób bezdomnych o prawie 13 tysięcy jak to uczyniono to w Raporcie MPiPS z 2013 r str. 15;
- Moglibyśmy zobaczyć jaka jest realna proporcja między przebywaniem w placówce i w przestrzeni publicznej oraz na ile podział na bezdomność instytucjonalną i bezdomność pozainstytucjonalną jest prawdziwy/trwały w wymiarze jednostkowym.
- Moglibyśmy ustalić proporcje trzech rodzajów bezdomności: epizodycznej, przejściowej i chronicznej, co stanowi bardzo istotną informację dla efektywnego kosztowo planowania systemu usług.
- Znalibyśmy *stan* populacji w wielu punktach w czasie, a nie tylko w jednym co dwa lata (nawet jeśli nasza analiza prowadzona byłaby raz na dwa lata). Znalibyśmy także *przepływ* a jest to jedyna miara określająca realną wielkość populacji, na podstawie której trzeba planować działania państwa.
- Moglibyśmy zagregować dane o użytkownikach usług świadczonych przez ngo z danymi o klientach systemu pomocy społecznej – do tej pory, co wprost przyznano w niniejszym raporcie nie jest to możliwe, dane cytowane są w oderwaniu od siebie.

Nie ma wątpliwości, iż siedem wskazanych zmiennych jest gromadzonych przez wszystkich usługodawców, chociażby w książkach meldunkowych¹². Wyjątkiem może być sytuacja mieszkaniowa wg. ETHOS, ale tę można zidentyfikować *ex post* na podstawie znajomości charakteru placówki lub z pomocą definicji filtrujących w przypadku instytucji, z których pomocy korzystają nie tylko osoby w sytuacji bezdomności. Co warto zauważyć, wcale nie jest do tego potrzebna standaryzacja placówek – ich „standard” może być określony w procesie badawczym.

Nie ma miejsca w niniejszym stanowisku na przedstawianie szczegółów metody – zaznaczamy jedynie, że jest ona stosowana w wielu miejscach na świecie min. w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii i USA. Dysponujemy konkretnymi propozycjami wdrożenia jej przez MPiPS i jesteśmy gotowi do współpracy w tej sferze. Pracownicy Ministerstwa mogliby zrobić to w ramach obowiązków służbowych. MPiPS już w tej chwili ma dostęp do wiedzy (know-how) oraz konkretnych narzędzi umożliwiających zastosowanie metody. W naszym przekonaniu dane o usługobiorcach również znajdują się na wyciągnięcie ręki – każda organizacja pozarządowa prowadzi rejestr klientów, największe sieci prowadzą rejestry elektroniczne (MONAR, TPBA). „Liczenie głów” pozostawmy urzędowi statystycznemu – metoda ta nie bez powodu nazywa się spisową.

¹² Badanie systemów gromadzenia danych na Mazowszu z 2011 (Wygnańska, Stocznia, 2011) roku wykazało, iż dokładnie każdy usługodawca gromadzi takie dane, w większości jednak w rejestrach papierowych.

Postulat 3.

Zobowiązanie i stworzenie warunków finansowych dla usługodawców (w szczególności organizacji pozarządowych) do prowadzenia **wewnętrznych elektronicznych rejestrów usługoborców**, gromadzących podstawowe dane według jednolitych definicji, w sposób umożliwiający ich agregację na poziomie „ponad-placówkowym” z jednoczesnym zachowaniem ochrony danych osobowych. Przykładem może być **standard gromadzenia danych biwm** opracowany przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA w latach 2010-2011.

Wydawałoby się, że w XXI wieku przekonywanie do prowadzenia elektronicznych rejestrów dokumentujących pracę instytucji nie powinno nikogo dziwić. I raczej nie dziwi – większość instytucji publicznych już je wprowadziło. Przeznaczono na to spore pieniądze w pomocy społecznej, więziennictwie, mieszkalnictwie i innych resortach. Dlaczego nie zobowiązać do tego, oczywiście wyposażając w odpowiednie środki finansowe, organizacji pozarządowych świadczących usługi z tytułu bezdomności? Praktycznie wszystkie i tak prowadzą rejestry w formie papierowych kartotek, ksiąg meldunkowych czy też własnoręcznie projektowanych kwestionariuszy/kart mieszkańca poświęcając na to sporo czasu. Niektóre organizacje gromadzą dane w edytorach tekstu i arkuszach kalkulacyjnych. W dokumentach tych znajdują się wszystkie informacje potrzebne do określenia realnej skali bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce.

KMPS od 2012 korzysta z elektronicznego rejestru usługoborców, w którym w sposób uporządkowany staramy się notować informacje dotyczące klientów naszych programów i działań podjętych z nimi i na ich rzecz: mieszkańców Pensjonatu Socjalnego św. Łazarz (również byłych i starających się); mieszkańców mieszkań treningowych, klientów streetworkerki. Jako podstawę przyjęliśmy bazę danych biwm opracowaną w projektach Stocznii z 2010/11 roku opartą o **standard gromadzenia danych biwm**. Rozszerzyliśmy ją o moduł dla programu streetworkingu i mieszkań treningowych. Baza daje nam wgląd w historię klientów, bieżące monitorowanie działalności (np. lista aktualnych mieszkańców) oraz relatywnie automatyczne generowanie podsumowań zbiorczych dotyczących podstawowych danych dla dowolnych okresów: *stanu* w dowolnym punkcie w czasie, *przepływu* tygodniowego, miesięcznego, rocznego itd. Wykorzystujemy ją również do celów badawczych – na podstawie zgromadzonych w niej danych powstał raport o obecności instytucji w życiu ludzi z przestrzeni publicznej pt. „Akceptacja kluczem do zmiany – streetworking w Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej” (Cieplak, Wygnańska, 2012). W tym przypadku baza pozwoliła nam na połączenie funkcji pomagania, która jest dla nas podstawową, z funkcją badawczą. Baza posiada funkcjonalność generowania zbiorów danych do celów badawczych w formacie dostosowanym do wymogów programu anonimizującego dane osobowe opracowanego przez Stocznnię. W ten sposób mamy pewność, że dane osobowe naszych klientów są chronione – na zewnątrz osobom nieupoważnionym do ich przetwarzania możemy przekazać wyłącznie dane zanonimizowane. Mamy pewność, że nikt naszych klientów nie będzie „śledził” monitorując skalę uzyskanej pomocy i wnioskując na tej podstawie o dalszym zasługiwaniu na nią.

Proces wprowadzenia bazy danych do naszej praktyki nie był jednak pozbawiony trudności. Po pierwsze musieliśmy zakupić oprogramowanie MS ACCESS – w projekcie Stocznii uzyskaliśmy bezpłatnie bazę w postaci pliku .mdb oraz podstawowe szkolenie z jej stosowania. Po drugie, musieliśmy z pomocą

administratora z jednostanowiskowej bazy uczynić narzędzie, z którego mogą korzystać wszyscy upoważnieni pracownicy socjalni naszej organizacji. Po trzecie, pracownicy socjalni musieli nauczyć się korzystania z bazy podczas bieżącej pracy, co oznaczało modyfikację nawyków wykształconych wcześniej. Nadal jest to trudne, zwłaszcza w sytuacji, w której wciąż jesteśmy zobowiązani do prowadzenia niezależnej kartoteki na papierze czego wymaga Miasto Stołeczne Warszawa, dofinansowujące naszą działalność w ramach umowy wieloletniej na świadczenie usług. Między formularzami m.st. a **standardem biwm** występują bardzo niewielkie różnice, powodują one jednak konieczność prowadzenia podwójnej rejestracji. Doświadczamy również problemów związanych z administrowaniem bazą i generowaniem bardziej zaawansowanych sprawozdań. Pierwotne oprogramowanie, w którym baza powstała nie spełnia wszystkich naszych oczekiwań. Szukamy środków na uruchomienie analogicznej bazy opartej o **standard gromadzenia danych biwm**, do którego nie mamy zastrzeżeń odpowiadającej w pełni technicznym potrzebom i specyfice naszej placówki. Projekt Stoczni przewidywał przede wszystkim stworzenie standardu oraz wstępne uruchomienie podstawowej w swoim zakresie bazy w kilku ośrodkach. Jej prowadzenie wymaga jednak dokonywania przeróbek i „serwisowania”. Na to potrzebne są pieniądze, a te bardzo ciężko zdobyć ze względu na priorytety obecnie dostępnych programów grantowych dla organizacji z naszego pola działań w szczególności Krajowym Programie „Powrót osób bezdomnych do społeczności”.

Jesteśmy przekonani, że warto prowadzić rejestr elektroniczny. Nie tylko ułatwia on bieżącą pracę, ale także zwiększa jej przejrzystość. W najbliższym czasie zamierzamy opublikować krótki raport oparty o dane zgromadzone w bazie, tak aby na jego podstawie czytelnik mógł samodzielnie i niezależnie wyrobić sobie zdanie o naszej efektywności. Uważamy, że jako instytucja finansowana w dużym stopniu ze środków publicznych jesteśmy to winni podatnikom.

Uważamy, że zobowiązanie organizacji pozarządowych prowadzących noclegownie, schroniska, mieszkania treningowe, streetworking, punkty informacyjne do prowadzenia elektronicznych rejestrów obejmujących podstawowe dane o usługobiorcach jest konieczne. W zakresie danych podstawowych obejmujących imię, nazwisko, datę urodzenia, płeć, rodzaj miejsca przebywania wg. ETHOS, datę skorzystania z usługi (w przypadku usług o charakterze wizytowym) lub daty początku i końca korzystania z usługi (w przypadku usług o charakterze pobytowym) nie wymaga dodatkowych środków finansowych. Apelujemy do organizacji o podjęcie wyzwania chociażby w takim podstawowym zakresie. W połączeniu z poprzednimi postulatami umożliwiłoby to uzyskanie rzetelnej diagnozy bezdomności i spowodowało blokowany obecnie wąską diagnozą rozwój systemu pomocy.

Korzystne byłoby stworzenie rejestrów szerszych np. wykorzystujących w pełni standard biwm lub inny gwarantujący możliwość ponad-placówkowego agregowania danych, temu jednak musi towarzyszyć możliwość uzyskania przez organizacje środków finansowych np. w ramach dodatkowego priorytetu w Krajowym Programie „Powrót osób bezdomnych do społeczności” lub działań ujętych w nowym okresie programowania. Dziwi nas brak pochylenia się nad tą kwestią w zadaniu 4 „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności” Projektu Systemowego 1.18. Realizuje go pięć sieciowych (i jedna lokalna) organizacji pozarządowych zapewniających istotną część usług w tej sferze. To właśnie te organizacje powinny w pierwszej kolejności podjąć wyzwanie lub zostać zobowiązane do wprowadzenia rejestrów usługobiorców i udostępniania danych do analiz ogólnopolskich.

Postulat 4.

Powierzenie procesu planowania metodologii badań oraz analizy i interpretacji wyników **specjalistom badań społecznych** w celu zapewnienia metodologicznej poprawności badania oraz wyeliminowania nieuzasadnionego legitymizowania wynikami badań obiegowych przekonań i stereotypów.

Niestety raport z badania MPiPS jest pełen sformułowań co najmniej dziwnych oraz błędów raczej nie pasujących do profesjonalnego raportu badawczego. Wspominaliśmy już o definicji przytoczonej *pro forma* oraz o abstrakcyjnym wnioskowaniu dotyczącym liczby osób przemieszczających się między województwami. Takie i inne błędy powodują, że raport jest po prostu niewiarygodny.

Błędy rachunkowe w tabelach prezentujących wyniki liczenia (sprawdziliśmy rzędy dotyczące tylko Województwa Mazowieckiego): w tabeli nr 2 liczby 508, 132 i 44 są zsumowane jako 706 a liczby 2495, 483, 136 jako 3136; w tabeli nr 3 liczby 2876, 131, 7 i 20 są zsumowane jako 2430; w tabeli nr 4 na liczbę 706 miałyby się złożyć suma liczb 508, 132, 44 (z prawej strony) lub suma liczb 87, 416, 259 (z lewej). Błędy te mają wpływ na końcowe wyniki np. jeśli w Województwie Mazowieckim w samych schroniskach, hostelach, ogrzewalniach i noclegowniach dla bezdomnych zidentyfikowano 2876 osób a po dodaniu do tego osób zidentyfikowanych w trzech innych sytuacjach mieszkaniowych obejmujących szpitale i hospicja, instytucje penitencjarne oraz izby wytrzeźwień i pogotowia socjalne uzyskano liczbę mniejszą (2430) to w ostatecznym wyniku błąd ten został powielony. Jeśli poważnie traktować tabele 2,3,4 to właściwa liczba osób bezdomnych policzonych na Mazowszu wynosi 3034 (w placówkach instytucjonalnych) plus 762 (poza placówkami) czyli **3796**, a nie 3136 jak przedstawiono w tabeli 1 podsumowującej wyniki dla województw i całego kraju. Jak zgadnąć, które liczby zaprezentowane w tabelach są poprawne?

Nieuzasadnione wnioskowanie: Wyniki badań MPiPS ze stycznia 2010 roku i lutego 2013 roku zaowocowały zbliżonymi wynikami, natomiast badanie prowadzone w 2011 dało wynik znacznie wyższy (o jedną trzecią). Autorzy raportu z 2013 roku uznali, że różnica ta wynika z faktu podwójnego liczenia osób w badaniu z 2011 roku. Jego termin był wyznaczany oddzielnie dla każdego województwa zatem osoby raz policzone w jednym mogły się przemieścić i zostać policzone w drugim, w którym termin był późniejszy. W jaki sposób jednak tego rodzaju migracje miałyby odpowiadać za wzrost liczby policzonych osób bezdomnych o 13 tysięcy? Może wypadało dla uwiarygodnienia tej tezy pokazać chociaż rozkład terminów badania w województwach? Może układały się w jakąś szczególną ścieżkę migracyjną? A może przyczyna jest zupełnie inna np. wynik dla Warszawy od razu można ocenić jako zawyżony – wskazuje liczbę mniej więcej dwa razy wyższą niż liczba dostępnych miejsc. Może przyczyną różnicy w wynikach są po prostu błędy w sprawozdaniach? Może oparcie badania skali bezdomności o sprawozdania SAC wypełniane w ramach obowiązków służbowych przez samorządy lokalne nie jest dobrą metodą – może coś trzeba poprawić? Łatwiej jednak nie przyznać się do błędu, tylko powtórzyć obiegowe przekonanie o wielkich migracjach bezdomnych – tym razem między województwami. Doświadczenia usługodawców rzeczywiście wskazują na to, że część ludzi bezdomnych w wielkich miastach to migranci, którym nie udało się zrealizować planów związanych z pracą i życiem w nowym miejscu. Trudno to jednak nazwać migracjami bezdomnych – jest to bezdomność w wyniku migracji. Zdarzają się też relacje o osobach migrujących między placówkami dla bezdomnych. Nikt jednak do tej pory nie określił skali tego zjawiska,

choć bardzo często jest ono przywoływane jako fakt świadczący o wygodnictwie bezdomnych, którzy tak sobie podróżują a ich jedyny cel to wykorzystanie i nadużywanie systemu. Ministerstwo właśnie wrzuciło kamyczek legitymizujący takie przekonania nie mając do tego żadnych podstaw w danych.

Nieuzasadnione wnioskowanie cd: W Tabeli 12 autorzy raportu zestawili dane o liczbie osób zdiagnozowanych jako bezdomne przez ośrodki pomocy społecznej w ciągu całego roku 2012 z liczbami uzyskanymi w badaniu z lutego 2013. Następnie stwierdzili, że pierwsza liczba jest znacznie wyższa (o 7 tys.) i jako uzasadnienie podali „kilka hipotez”, dokładnie dwie: migracje oraz usamodzielnienie bez wiedzy ośrodka pomocy – czyli ops straciły kontakt z blisko siedmioma tysiącami osób zdiagnozowanych przez nich jako bezdomne, ponieważ osoby te się usamodzielniały. Gdyby tak było, nie świadczyłoby to dobrze o OPS bowiem ludzie bezdomni długo po „usamodzielnieniu” potrzebują wsparcia. Różnica w wynikach jest konsekwencją okresów jakich one dotyczą: pierwszy obejmuje liczbę osób zdiagnozowanych jako bezdomne w ciągu całego roku (co nie znaczy, że ich bezdomność była całoroczna), drugi tylko jednej nocy – punktu w czasie. Pierwsza miara to miara *przepływu*, druga *stanu*.

Nieuzasadnione wnioskowanie/stereotypy cd: Autorzy raportu MPiPS 2013 próbują wyjaśnić pewną „prawidłowość” mianowicie z danych wynika, że prawie we wszystkich województwach gminy opłaciły pobyt w placówkach noclegowych mniejszej liczbie osób, niż ogólna liczba osób zdiagnozowanych przez OPS jako bezdomne. Zaproponowano następujące wyjaśnienie: „*Cóż, nie wszystkie osoby bezdomne są zainteresowane noclegiem w placówce noclegowej i nawet jeśli pracownik socjalny zaproponuje im taki nocleg – mogą odmówić (zwłaszcza jeśli pobyt w placówce wiąże się z koniecznością zrezygnowania ze spożywania alkoholu czy innych środków psychoaktywnych)*” (str. 25). Jakże MPiPS posiada dane na rzecz takiego wyjaśnienia? A może gminy po prostu nie pokrywają całkowitych kosztów zapewnienia noclegu wszystkim zdiagnozowanym osobom bezdomnym ze swojego terenu? Może koszty noclegu są finansowane tak jak w Warszawie czyli w ramach umów na świadczenie usług w danej placówce a nie w drodze decyzji administracyjnej związanej z konkretną osobą (dane o noclegach sfinansowanych w ten sposób nie mogły wejść to przedstawionej analizy). Dla MPiPS nie ma to jednak znaczenia – wszystko można wyjaśnić podkreślając społeczne przekonanie o ludziach bezdomnych „wybierających” picie i odrzucających świetnie zorganizowaną pomoc państwa. Cóż, najwyraźniej nie wszystkie osoby tworzące materiały informacyjne MPiPS są zainteresowane rzetelnością, i nawet jeśli ktoś proponuje im współpracę przy opracowaniu metodologii wolą odmówić (zwłaszcza, jeśli wiąże się to z koniecznością krytycznej analizy własnych pomysłów).

Powoływanie się na „teoretyczne założenia” bez podania źródła: Niektóre założenia przyjęte w raporcie mają jakoby wynikać z teorii, analizy badań przedmiotu itd. Niestety w całym raporcie nie wskazano żadnej teorii, raportu z badania czy analizy, które miałyby świadczyć na rzecz stawianych tez. Tezy te są natomiast konsekwentnie powielane w raportach MPiPS w kolejnych latach. Przykładem jest istnienie „teoretycznego założenia”, że 1/3 osób bezdomnych nie korzysta z miejsc noclegowych dostępnych w placówkach dla bezdomnych. Na rzecz tego założenia w raporcie z 2013 roku przywołano założenie uczynione podczas analizy danych z liczenia prowadzonego w styczniu 2010 roku: „*Opierając się na wynikach wcześniejszych badań liczby osób bezdomnych w poszczególnych województwach założono, że 1/3 nie skorzystała z możliwości noclegu w placówkach dla bezdomnych*”. Nie wskazano na wynikach jakich „badań w poszczególnych województwach” założenie to zostało oparte – znane jest wojewódzkie

badanie bezdomności z Pomorza, ale to tylko jedno województwo – poszukaliśmy ich zatem w raporcie źródłowym dla tego stwierdzenia, gdzie znaleźliśmy następujący zapis: „*Oczywiście, nie są to wszystkie osoby bezdomne w Polsce [w odniesieniu do ludzi policzonych w placówkach]. Należy założyć, że w przybliżeniu 1/3 osób bezdomnych nie skorzystała wówczas (nawet pomimo bardzo trudnych warunków atmosferycznych) z możliwości noclegu w placówkach dla osób bezdomnych*”. Ponownie brak jakichkolwiek źródeł. W badaniu z 2013 roku udało się jednak potwierdzić w praktyce to „teoretyczne założenie” – liczba osób w przestrzeni publicznej stanowiła 1/3 wszystkich. Czy aby na pewno? Jest to liczba osób w przestrzeni publicznej, do których udało się dotrzeć realizatorom spisu. Są to osoby przebywające w miejscach wcześniej rozpoznanych przez służby, czyli liczba ta może być zaniżona. Niepodważalny jest jednak fakt, że mimo mrozów, mimo dostępności miejsc w placówkach, o czym świadczą wyniki badania, co najmniej osiem i pół tysiąca ludzi nie zdecydowało się na nocleg w nich. Powszechnym i powielanym przez MPiPS uzasadnieniem tego stanu rzeczy jest zakaz spożywania alkoholu w placówkach – w takim razie gdzie są programy pomocowe dla ponad ośmiu tysięcy ludzi uzależnionych od alkoholu przebywających podczas największych mrozów na ulicy? Skąd pewność, że to zakaz spożywania alkoholu odciąga od schronisk i noclegowni a nie np. zagęszczenie w nich panujące, bardzo niski standard fizyczny i traktowanie „z góry” przez kadrę?

Brak odniesienia do literatury przedmiotu: badania bezdomności to specjalistyczne badania społeczne, na temat których istnieje sporo publikacji branżowych min. Raport z projektu MPHASIS, międzynarodowe zalecenia do spisów powszechnych dotyczące bezdomności, czy wreszcie obszerna literatura publikowana przez FEANTSA i EOH¹³. Ministerstwo w żaden sposób z niej nie skorzystało – po prostu samodzielnie na nowo odkryło Amerykę! A szkoda, bo można było skorzystać z ETHOS, unikać podwójnego liczenia nie tylko poprzez wyznaczenie jednego terminu (w USA badanie prowadzi się przez cały tydzień), dowiedzieć się na czym polega „usamodzielnienie” w bezdomności i czym są mieszkania wspierane, zorientować się jakie są różnice między *przepływem* i *stanem* itd...

Jedyną zaletą wyników badania liczby osób bezdomnych prowadzonego MPiPS jest to, że są. W naszym przekonaniu nie nadają się jednak do cytowania jako dane o skali bezdomności w Polsce. Jedyna diagnoza pozwalająca na prowadzenie efektywnej polityki społecznej wobec zjawiska bezdomności powinna obejmować rzetelne dane dla wszystkich sytuacji mieszkaniowych określonych w ETHOS 2008, w których znalezienie się oznacza bezdomność lub bezpośrednie zagrożenie nią. Taką diagnozę powinno wykonać MPiPS. W tabeli na następnych stronach zilustrowaliśmy w jakim stopniu dane uzyskane podczas liczenia MPiPS oraz Spisu Powszechnego wypełniają tę ramę. Jest sporo braków. Realizacja naszych postulatów pozwoli je wyeliminować.

¹³ Szczegółowe odwołania do literatury znajdują się np. w opracowaniu Warszawskiej Rady Opiekuńczej z 2011r. pt. „Mazowiecka koncepcja badania bezdomności w ramach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011”, <http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/114/89/>

	kategoria operacyjna ETHOS 2008		sytuacja mieszkaniowa ETHOS 2008	opis sytuacji mieszkaniowej ETHOS 2008	Spis Powszechny 2011	liczby	liczenie MPIPS luty 2013	liczby
bez dachu nad głową	przestrzeń publiczna	1.1	przestrzeń publiczna, na zewnątrz	mieszkanie na ulicach lub w miejscach publicznych, bez schronienia, które można uznać za mieszkanie	bezdumni I kategorii	9789	przebywający poza placówkami instytucjonalnymi (miejsca niemieszkalne i inne zidentyfikowane podczas spisu tabela 4)	3781
	pomoc interwencyjna	2.1	noclegownie	korzystanie z pomocy niskoprogowej - bez skomplikowanych warunków wstępnych przy nie posiadaniu stałego miejsca do zamieszkiwania	bezdumni II kategorii	11851	bezdumni przebywający w placówkach instytucjonalnych	20253
bez mieszkania – bezdomność	placówki "dla bezdomnych"	3.1	schronisko dla bezdomnych;	gdzie docelowy czas pobytu jest krótki	bezdumni II kategorii	[11851]	bezdumni przebywający w placówkach instytucjonalnych	[20253]
		3.2	mieszkania tymczasowe/rotacyjne,	gdzie docelowy czas pobytu jest krótki	brak danych lub zaliczeni do II kategorii jeśli usługa była włączona do rejestru OZZ		bezdumni usamodzielnieni w mieszkaniach wynajmowanych, chronionych	1330
		3.3	przejściowe mieszkania wspierane	gdzie docelowy czas pobytu jest krótki	brak danych lub zaliczeni do II kategorii jeśli usługa była włączona do rejestru OZZ		bezdumni usamodzielnieni w mieszkaniach wynajmowanych, chronionych	[1330]
	placówki dla kobiet	4.1	schroniska dla kobiet	ofiary przemocy w rodzinie korzystające ze schronisk, w których docelowy czas pobytu jest krótki	osoby w domach pomocy dla samotnych kobiet i kobiet z dziećmi zaliczone do II kategorii, ale dostępne są dane wyodrębnione	4133	bezdumni przebywający w placówkach instytucjonalnych	[20253]
	ośrodki przejściowe dla (i)migrantów	5.1	zakwaterowanie tymczasowe dla uchodźców i migrantów za pracą	osoby zakwaterowane w ośrodkach dla uchodźców (repcyjnych i krótkiego pobytu) przebywające tam z powodu bycia imigrantem	nie zaliczone do II kategorii, ale liczby przytoczone w raporcie z wyników (osoby w ośrodkach dla uchodźców wg stanu na 31 kwietnia 2011)	1593	nie objęte badaniem	
		5.2		zakwaterowanie przy miejscu pracy	hotele pracownicze jako jeden z obiektów zbiorowego zakwaterowania - dostępne są dane ale nie uwzględnione w ostatecznej liczbie osób bezdomnych	7100	nie objęte badaniem	
	opuszczający instytucje zbiorowego przebywania	6.1	instytucje penitencjarne	bez zagwarantowanego miejsca do mieszkania przed opuszczeniem instytucji	nie objęte badaniem		przebywający w instytucjach - zakłady karne, areszty śledcze tabela 3	1482
6.2		instytucje medyczne w tym dla uzależnionych od narkotyków i szpitale psychiatryczne	przebywający w instytucji dłużej niż potrzeba z powodu braku mieszkania	nie objęte badaniem		przebywający w instytucjach - szpitale, hospicja, zole inne inst służby zdrowia, tabela 3	1159	
6.3		instytucje/domy dla dzieci	bez zagwarantowanego mieszkania przed planowanym/ustawowym opuszczeniem instytucji np. 18 urodzinami	objęte badaniem ale bez możliwości wyodrębnienia osób bezdomnych z większej grupy - brak definicji filtrującej		nie objęte badaniem		

	kategoria operacyjna ETHOS 2008		sytuacja mieszkaniowa ETHOS 2008	opis sytuacji mieszkaniowej ETHOS 2008	Spis Powszechny 2011	liczby	liczenie MPIPS luty 2013	liczby
	otrzymywanie długoterminowego wsparcia z tytułu bezdomności	7.1	domu pomocy dla bezdomnych ludzi starszych	pobyt długoterminowy - docelowy dla osób, które kiedyś były bezdomne	objęte badaniem ale bez możliwości wyodrębnienia osób bezdomnych z większej grupy - brak definicji filtrującej		objęte badaniem jeśli były zaliczone do placówek/institucji	?
		7.2	wspierane zakwaterowanie dla ludzi, którzy wyszli z bezdomności	pobyt długoterminowy - docelowy dla osób, które kiedyś były bezdomne	objęte badaniem ale bez możliwości wyodrębnienia osób bezdomnych z większej grupy - brak definicji filtrującej		objęte badaniem jeśli były zaliczone do placówek/institucji	?
niezabezpieczone mieszkanie	niezabezpieczone zamieszkiwanie	8.1	czasowo u rodziny lub przyjaciół	z braku własnego lokum korzystający z czyjejs uprzejmości	nie objęte badaniem choć wspomniano o tej sytuacji mieszkaniowej w raporcie - zapowiedź dalszej publikacji		nie objęte badaniem	
		8.2	wynajmujący, podnajmujący nielegalnie	bez umowy najmu	nie objęte badaniem choć wspomniano o tej sytuacji mieszkaniowej w raporcie - zapowiedź dalszej publikacji		nie objęte badaniem	
		8.3	nielegalne zajmowanie ziemi	bez praw do zajmowanej ziemi	nie objęte badaniem, prawdopodobnie zaliczone do I kategorii (budy, ziemianki)		nie objęte badaniem lub prawdopodobnie zaliczone do pozainstytucjonalnych	?
	Eksmisje	9.1	z orzeczoną eksmisją	nakaz eksmisji już wydany	nie objęto badaniem		nie objęto badaniem choć wymieniono w definicji	
		9.2	z nakazem zwrotu mienia	gdy kredytodawca ma prawo do przejęcia własności	nie objęto badaniem		nie objęto badaniem	
	zagrożenie przemocą	10.1	interwencje policji/straży miejskiej	gdy policja podejmuje działania aby zagwarantować bezpieczeństwo w przypadku przemocy w rodzinie	nie objęto badaniem		nie objęto badaniem	
nieodpowiednie mieszkanie	warunki tymczasowe ze względu na standard fizyczny	11.1	domy "na kółkach"	nie przeznaczone do stałego zamieszkiwania	zaliczone do I kategorii	[9789]	przebywający poza placówkami instytucjonalnymi	[4750]
		11.2	budynki niekonwencjonalne	szopa, szalasy lub inna konstrukcja własna	zaliczone do I kategorii	[9789]	przebywający poza placówkami instytucjonalnymi - pustostany, domki, altany działkowe Tabela 4	4750
		11.3	konstrukcje tymczasowe	pół-stała konstrukcja typu buda, domek letniskowy, działka	nie objęte badaniem - wg raportu		przebywający poza placówkami instytucjonalnymi	[4750]
	substandard	12.1	zamieszkałe lokale nie spełniające standardów fizycznych	nie spełniające krajowych norm budowlanych, p. poż., itd.	Dane dostępne, nie ujęte w raporcie o bezdomności		nie objęte badaniem	
	przeludnienie	13.1	przeludnione	w których liczba mieszkańców przekracza najwyższą krajową normę przeludnienia (za mały metraż na osobę)	Dane dostępne, nie ujęte w raporcie o bezdomności		nie objęte badaniem	

Bibliografia

Browarczyk, Ł., Stenka, R. (red) (2012) „Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”, PFWB, Gdańsk

European Commission (2010) “European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury”, Bruksela

GUS (2013) „Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011”, Warszawa http://www.stat.gov.pl/gus/5840_14076_PLK_HTML.htm

KMPS (2012) „Strategia Rzecznictwa KMPS”, Warszawa <http://www.misja.com.pl/strategia-rzecznictwa-kamilianskiej-misji-pomocy-spoecznej/>

MPiPS (2012) „Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2010. Materiał informacyjny”, Warszawa <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/sprawozdanie-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-ludzi-bezdomnych-w-wojewodztwach-w-roku-2010/>

MPiPS (2013) „Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych (7/8 luty 2013). Materiał informacyjny”, Warszawa <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/sprawozdanie-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-ludzi-bezdomnych-w-wojewodztwach-w-roku-2012-oraz-wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-78-luty-2013-/>

Stenka, R. (red) (2011) „Raport z fazy diagnozy. Kondycja i dobre praktyki pomocy ludziom bezdomnym w sześciu obszarach: streetworking, praca socjalna, mieszkalnictwo i pomoc doraźna, partnerstwa lokalne, zdrowie, zatrudnienie i edukacja.” PFWB, Gdańsk

Warszawska Rada Opiekuńcza (2011) „Mazowiecka koncepcja badania bezdomności w ramach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011”, <http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/114/89/>

Wygnańska, J (2005) „Dane statystyczne o bezdomności w Polsce. Raport dla Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA” w: „Pomost o bezdomności bez lęku 2005”, Gdańsk <http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/01/feantsa-statystyczna-dla-pomost-2005.pdf> ,

Wygnańska, J, (2006) „Polskie dane o bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym. Aktualizacja 2006” (tłumaczenie Wygnańska, J. (2006) „Polish Statistical Report 2006”, EOH FEANTSA) <http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/14/42/>, dostęp 2013.10.28

Wygnańska, J. (2011) „Sposoby gromadzenia informacji o mieszkańcach i klientach mazowieckich instytucji udzielających wsparcia z tytułu bezdomności. Raport z badania”, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, Warszawa, http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Wiadomosci/raport_koncowy_wolski_pilotazfinal.pdf, dostęp 2013.10.28

Wygnańska, J. (2012) „Standard gromadzenia danych o bezdomności – rekomendacje projektu „Sposoby gromadzenia informacji o ludziach bezdomnych na Mazowszu 2011””, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, Warszawa http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/r13_raport-koncowy-rekomendacje.pdf, dostęp 2013.10.28

Wygnańska, J. (2013) Ekspertyza zewnętrzna Modelu GSWB na zlecenie Caritas Kieleckiej pt. „Model GSWB – opis rzeczywistości zastanej vs projekt przyszłej polityki społecznej”, Kielce http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2013/05/Ekspertyza_modelu_GSWB_Wygnanska.pdf dostęp 2013.10.28