

UWAGI KAMILIAŃSKIEJ MISJI POMOCY SPOŁECZNEJ (KMPS)

do dokumentu pt. „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” opracowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

(wersja udostępniona przez Cezarego Miżejewskiego w dniu 26 stycznia 2014)

Opracowanie: Program Rzecznictwa KMPS: wiedza, współpraca, przejrzystość, Warszawa, luty 2014

I. ZAŁOŻENIA DO PROPONOWANYCH ZMIAN

Włączając się późno do konsultacji dokumentu, staramy się swoimi uwagami nie ingerować w jego strukturę i ducha. Staramy się dopisać lub przeformułować to co w nim jest, tak aby w większym stopniu odpowiadało naszemu doświadczeniu i wiedzy o wyzwaniach polityki społecznej wobec bezdomności w Polsce. Stramy się nie usuwać zawartych w niej propozycji – nawet jeśli się z nimi nie zgadzamy – tylko dodać to co naszym zdaniem jest ważne a zostało pominięte.

W części diagnostycznej nieco mocniej zwracamy uwagę na niedostatki obecnej diagnozy i konsekwencje tego faktu dla kształtu polityki społecznej. Podkreślenie słabości diagnozy lepiej uzasadnia propozycje zawarte w Działaniu V3. W naszym przekonaniu dostępne dane są naprawdę kiepskie, a mechanizmy ich zbierania z innej epoki. Zgłoszone poprawki są spójne ze stanowiskiem Misji z listopada 2013 w sprawie określania skali bezdomności w Polsce: <http://www.misja.com.pl/nasze-postulaty-dotyczace-sposobu-ustalania-skali-bezdomnosci-w-pl-wkrotce-pelne-stanowisko/> oraz europejskimi rekomendacjami w tej sferze.

Podkreślamy potrzebę przeprofilowania polskiej polityki wobec bezdomności na zorientowaną bardziej na mieszkania (ang. *housing led*), niż li tylko na integrację społeczną (ang. *employment led*), której głównym narzędziem jest pomoc społeczna (jadłodajnie, noclegownie, schroniska, programy wychodzenia z bezdomności oparte o integrację zawodową) i polityka zatrudnienia (wspierane zatrudnienie, CIS, ekonomia społeczna).

Podkreślamy brak zakorzenienia obecnej polityki wobec zjawiska bezdomności w diagnozie i kompletny brak weryfikacji przyjmowanych rozwiązań poprzez ocenę skuteczności, której nikt nie wykonuje: ani administracja publiczna, ani organizacje pozarządowe będące głównym dostarczycielem usług z tytułu bezdomności w kraju.

Nie komentujemy działań *stricte* mieszkaniowych (Działanie V.1), których celem jest zwiększenie dostępności zasobu lokali, potrzebnych do przeciwdziałania niepewności mieszkaniowej i bezdomności oraz do wychodzenia z bezdomności. Jest oczywistym, że zasób obecnie dostępny jest zbyt mały, co jest podstawową barierą blokującą rozwój programów wychodzenia z bezdomności opartych o mieszkalnictwo, a nie tylko integrację zawodową. Wobec całkowitego odrzucenia proponowanych w strategii rozwiązań min. wprowadzenia definicji mieszkalnictwa społecznego przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, konieczne jest zaproponowanie przez ten organ

alternatywnych rozwiązań, które pozwolą na realizację celu, jakim jest zwiększenie dostępności mieszkań, które można wykorzystywać w programach prewencji oraz wychodzenia z bezdomności.

Proponujemy wprowadzenie do Strategii terminu „umowy najmu wspieranego” tak jak umowy najmu socjalnego czy komunalnego, pozwalającej na elastyczniejsze gospodarowanie zasobem.

Nie odnosimy się do planu finansowego.

II. PROPONOWANE ZMIANY

Rozdział I Diagnoza skali ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce;

Podrozdział: Ubóstwo i wykluczenie mieszkaniowe

UWAGI KMPS FRAGMENT 1 – zastąpić od słów „Bezdomność jest...” str. 23 do końca sekcji str. 24. Fragment bazując na zapisach strategii istotnie je zmienia i rozwija.

„Bezdomność jest jedną z najskaźniejszych i najbrutalniejszych form wykluczenia społecznego. Koreluje ze skrajnym ubóstwem, bezrobociem, niską intensywnością pracy, zatrudnieniem w szarej strefie, utratą zdrowia i zagrożeniem życia, problemami zdrowia psychicznego, niemożliwością funkcjonowania w rodzinie i społeczeństwie. Jednocześnie zjawisko to umyka masowym badaniom społecznym takim jak przytoczone wyżej dotyczące ubóstwa, wykluczenia społecznego, gospodarstw domowych czy bezrobocia. Pierwszą przyczyną tego stanu jest obiektywnie niewielki odsetek grupy ludzi znajdujących się w tak skrajnej sytuacji względem całej badanej populacji, drugą jest trudność w dotarciu do respondentów nie posiadających stałego miejsca i adresu zamieszkania przez instytucje prowadzące standardowe badania. Choć ludzie bezdomni są zarówno ubodzy i bezrobotni jak i pracują na czarno, funkcjonując na granicy życia i śmierci to ich sytuacja nie znajduje odzwierciedlenia w wynikach badań cytowanych wyżej.

Zjawisko bezdomności powinno być monitorowane poprzez specjalistyczne badania uzupełniające takie jak np. spis powszechny wśród osób bezdomnych prowadzony w krajach UE w ramach Europejskiego Spisu Powszechnego 2011 na podstawie rekomendacji Europejskiej Konferencji Statystyków przy Organizacji Narodów Zjednoczonych¹ skierowanej do EUROSTAT. Innym przykładem opartym o zastosowanie tej samej metodologii spisowej są tzw. badania „liczenia głów” organizowane przez różne instytucje min. organizacje pozarządowe i służby w wybranym punkcie w czasie polegające na dosłownym liczeniu ludzi znajdujących się w sytuacji określanej jako bezdomność. Polskim przykładem takiego badania jest Pomorskie Badanie Socjodemograficzne² oraz ogólnopolskie liczenie MPiPS (grudzień 2010, styczeń 2011, luty 2013). Rozwijającym się trendem jest monitorowanie bezdomności

¹ Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, United Nations Economic Commission for Europe, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendations_English.pdf

² <http://www.pfwb.org.pl/obszary-dzialan/badania/>

poprzez agregowanie informacji gromadzonych przez usługodawców w procesie udzielania wsparcia ludziom korzystającym z pomocy z tytułu bezdomności, pozwalające na uzyskiwanie wskaźników określających realną skalę populacji dotkniętej problemem a nie tylko jej część złapaną podczas jednej doby liczenia. Przykładem takiego badania jest Wolski Pilotaż zrealizowany w 2011 roku przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych Stocznia³.

W Europie rośnie zrozumienie dla potrzeby gromadzenia rzetelnych danych o bezdomności, czego wyrazem jest min. Rezolucja Parlamentu Europejskiego o Strategii Bezdomności⁴ i inne dokumenty przywołujące wprost potrzebę rzetelnego diagnozowania zjawiska. W Polsce wciąż brakuje uporządkowanego systemu monitorowania skali i podstawowych cech bezdomności. Ogólnopolskie dane pochodzące z dwóch badań prowadzonych według metodologii spisowej (spis wśród osób bezdomnych 2011 GUS oraz ogólnopolskie badanie MPiPS z 2013) są dość rozbieżne (Tabela xxx) i odnoszą się do wycinka całej populacji – grupy osób przebywających w dniu badania w przestrzeni publicznej i pracówkach, do których akurat udało się dotrzeć. Mogą one stanowić podstawę dla planowania pomocy doraźnej, tak zwanej interwencji, pozwalającej na zabezpieczenie podstawowych potrzeb w tym ochronę życia.

Tabela xxx.

	Spis Osób Bezdomnych w ramach Spisu Powszechnego 2011	Ogólnopolskie badanie liczebności MPiPS 2013
pierwsza kategoria/przestrzeń publiczna	9 789	8 445
druga kategoria/instytucje dla bezdomnych	15 984	22 158
Razem	25773	30603

Powszechna wiedza o podstawowych cechach zjawiska bezdomności jest tworzona poprzez uogólnianie wniosków płynących z fragmentarycznych badań regionalnych i lokalnych oraz opinie ekspertów i działaczy na ten temat. Tworzą one następujący obraz⁵:

- Osoby bezdomne to głównie mężczyźni (około 80%).
- Dominuje przedział wiekowy między 40-60 lat, z jednej strony odnotowuje się wyraźną tendencję starzenia się zbiorowości (w niektórych rejonach główny przedział wiekowy (51-60 lat), z drugiej coraz częściej z pomocy z tytułu bezdomności korzystają ludzie młodzi.
- Około 80% osób bezdomnych żyje samotnie (w tym osoby rozwiedzione, owdowiałe, w separacji).

³ Wygnańska, J. (2011) „Badanie bezdomności metodą agregacji zindywidualizowanych danych o osobach korzystających ze wsparcia instytucji pomocowych dla ludzi bezdomnych. Raport końcowy z Wolskiego pilotażu”, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, Warszawa, http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Wiadomosci/raport_koncowy_wolski_pilotazfinal.pdf, dostęp 2012.12.30

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0043&language=PL&ring=P7-RC-2014-0008>

⁵ M.J.Sochocki – Skala i charakter bezdomności w Polsce, Problem bezdomności w Polsce red. Maciej Dębski, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2011

- Średni okres pozostawania w bezdomności dla mężczyzn wynosi około 7 lat dla kobiet około 5 lat, z tendencją rosnącą.
- Aglomeracje i duże miasta to miejsca koncentracji przebywania osób bezdomnych.
- Dominuje wykształcenie zasadnicze zawodowe lub niższe, choć coraz częściej w grupie tej pojawiają się również osoby z wykształceniem wyższym.
- Osoby bezdomne zwykle są bierne zawodowo i/lub bezrobotne, osoby pracujące czynią to w ramach szarej strefy.
- Głównym źródłem dochodu osób bezdomnych są świadczenia socjalne w tym z pomocy społecznej oraz praca własna w postaci np. zbieractwa surowców wtórnych, żebractwa.
- Około 60% ludzi bezdomnych w chwili prowadzenia badań przebywa w różnego rodzaju placówkach instytucjonalnych. Reszta osób znajduje się w miejscach niemieszkalnych (dworce, kanały, zsypy, itp.), zamieszkuje tymczasowo, bez meldunku i nie z własnej woli u znajomych lub rodziny, duża część osób przebywa na działkach i w altankach.

Dane te są bardzo wartościowe, jednak traktując je jako jedyną podstawę dla planowania polityki społecznej trzeba pamiętać o ich ograniczeniach. Pierwszym jest brak wskazania realnej skali populacji dotkniętej problemem mierzonej wskaźnikiem *przepływu* ustalanego dla wybranego okresu, a nie punktu w czasie, czyli jednego dnia w roku. Liczba osób dotkniętych bezdomnością w skali roku jest znacznie większa niż w jednym dniu badania⁶, w którym prawdopodobnie część ludzi została chwilowo przygarnięta przez znajomych czy rodzinę, mieszkała w kwaterze przy miejscu pracy lub wynajmowała pokój z kolegą. Mimo tego iż przez większość dni w roku znajdują się w sytuacji bezpośredniej bezdomności badaniem nie zostali objęci. Z tego powodu w przytoczonych danych prawdopodobnie przeszacowane są cechy charakterystyczne jedynie dla pewnej części całej populacji, a dokładnie tej, która najczęściej i najdłużej korzysta z pomocy placówek i pozostaje pod opieką służb udzielających wsparcia z tytułu bezdomności. Poza marginesem zostają prawdopodobnie ludzie młodzi, którzy znacznie częściej korzystają z pomocy znajomych, uchodźcy i migranci o niejasnym statusie czujący, że muszą sobie radzić sami czy ludzie świeżo bezdomni, którym ciężko identyfikować się z tym statusem.

Drugim ograniczeniem powyższych danych o bezdomności jest brak wskazania, jaką część populacji stanowią ludzie o konkretnych profilach korzystania z usług. W badaniach międzynarodowych⁷ ustalono istnienie trzech profili: bezdomności epizodycznej (ludzie doświadczają jednego epizodu bezdomności w ciągu całego życia), tranzycyjnej (kilka epizodów bezdomności) oraz chronicznej (korzystanie z usług z tytułu bezdomności, mieszkanie w schroniskach, na ulicy i w innych niestabilnych sytuacjach mieszkaniowych jest stanem stałym). Tak zdefiniowany profil bezdomności różnicuje kierunki pomocy, np. ludziom bezdomnym epizodycznie zapewnia się szybką interwencję, mediacje, doradztwo finansowe, a osobom bezdomnym chronicznie programy mieszkaniowe z intensywnym wsparciem. Poznanie udziału

⁶ Wygnańska, J. (2011) „Badanie bezdomności metodą agregacji zindywidualizowanych danych o osobach korzystających ze wsparcia instytucji pomocowych dla ludzi bezdomnych. Raport końcowy z Wolskiego pilotażu”, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA, Warszawa, http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Wiadomosci/raport_koncowy_wolski_pilotazfinal.pdf, dostęp 2012.12.30

⁷ Kuhn, R., Culhane, D. (1998) “Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data” w: American Journal of Community Psychology, Volume 26, Issue 2, April 1998, pages 207-232

każdej z grup w populacji pozwala sensownie zweryfikować plan pomocy również w sensie finansowym. Okazuje się, że największy odsetek stanowią ludzie bezdomni epizodycznie i tranzycyjnie. Bezdomni chronicznie to około 10%, ale to ta ostatnia grupa najczęściej korzysta z pomocy placówek, która jednocześnie w ich przypadku jest nieskuteczna – wciąż z niej muszą korzystać.

Polskie dane o bezdomności mówią wiele, trzeba jednak pamiętać również o tym, co pomijają i tak dostosować system ich gromadzenia, aby ostateczny obraz stał się pełniejszy. Ograniczenia wiedzy mają donośne konsekwencje dla kształtu polityki wobec zjawiska. Zaplanowanie i dokonanie rzetelnej diagnozy to proces wieloletni ale stanowiący warunek konieczny dla rozwiązania tego trudnego społecznego problemu.”

Rozdział I Diagnoza skali ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce;

Podrozdział: Instytucjonalne odpowiedzi na problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego

UWAGI KMPS FRAGMENT 2 – zastąpić od słów „Wsparcie dla osób ...” str. 32 do ramki o indywidualnym doświadczeniu str. 34. Fragment bazując na zapisach strategii istotnie je zmienia i rozwija.

Wsparcie dla osób bezdomnych

„Polski system pomocy ludziom w sytuacji bezdomności jest skupiony na interwencji. Jego zasadniczym celem jest niedopuszczenie do utraty życia z powodu braku dachu nad głową oraz zabezpieczenie podstawowych potrzeb ludzi, którzy znaleźli się w takiej sytuacji. Filarem systemu są działania gmin wynikające z ustawowego obowiązku zapewnienia schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania każdej osobie tego potrzebującej przebywającej na terenie gminy (Ustawa o pomocy społecznej z dn. 12 marca 2004 roku). Działania te realizowane są przez sektor pomocy społecznej, najczęściej w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi, które są głównym dostarczycielem usług w tym obszarze. Według rejestru MPiPS w kraju działa ponad 630 różnego rodzaju placówek dla bezdomnych. Zdecydowana większość prowadzona jest przez organizacje pozarządowe uzyskujące dofinansowanie części kosztów ze środków gmin i powiatów.

Ustawowe działania finansowane ze środków gmin są uzupełniane poprzez działania organizacji pozarządowych, uzyskujących dofinansowanie w ogłoszonym co roku przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej otwartym konkursie ofert w ramach resortowego „Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności”. Co roku na realizację programu przeznaczone są środki finansowe w wysokości 5 mln złotych. Projekty uzyskują dofinansowanie jedynie w drugiej połowie roku. W kolejnych edycjach programu dofinansowanych zostaje od czterdziestu do pięćdziesięciu projektów (2013 - 42 projekty) realizujących następujące typy działań:

- wsparcie działań integracji i aktywizacji społeczno-zawodowej osób bezdomnych w środowisku lokalnym,
- wsparcie działań w obszarze poprawy standardów pobytu i noclegu,
- wsparcie działań prewencyjno-osłonowych
- dodatkowo od 2011 roku realizowany jest cel ogólnokrajowy: „Zmniejszenie skali bezdomności na dworcach kolejowych i autobusowych oraz w ich otoczeniu”.

Z analizy sprawozdań grantobiorców wynika, że pomocą i wsparciem w czasie realizacji zadań w ramach Programu w 2012 roku zostało objętych ok. 4 120 osób. Trzeba zaznaczyć, że nie wszystkie organizacje wskazały konkretną liczbę beneficjentów, z kolei niektórzy prawdopodobnie zostali wykazani kilka razy, ponieważ korzystali z pomocy kilku grantobiorców w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2012r. Działania obejmowały pełną gamę od udzielenia schronienia poprzez pomoc w podjęciu stałego zatrudnienia, na usamodzielnieniu kończąc: zapewnienie noclegu, ciepłego posiłku i ubrania, remonty i adaptacja schronisk, noclegowni, łaźni, jadłodajni, pomieszczeń do przechowywania żywności itp., doposażenie placówek w sprzęty codziennego użytku, zakup żywności, środków czystości i higieny, materiałów opatrunkowych, wsparcie rzeczowe - paczki żywnościowe, wyprawki szkolne, odzież, obuwie, opieka lekarska, pomoc psychologów, prawników, pedagogów, pracowników socjalnych, akompaniatorów społecznych, rzeczników osoby bezdomnej, terapia uzależnień, grupy wsparcia dla uzależnionych, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych i prawnych, rodzinnych, meldunkowych, pomoc w poszukiwaniu pracy, streetworking, akcje informacyjne o możliwościach uzyskania pomocy (ulotki, plakaty itp.), warsztaty szkoleniowe, aktywizująco- edukacyjne, kursy zawodowe, stworzenie bazy potencjalnych pracodawców, współpraca z Powiatowymi Urzędami Pracy, remonty mieszkań wspieranych, indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, programy interwencyjno- motywacyjne, profilaktyczne i inne.

Choć w ramach Krajowego Programu udaje się dofinansować inicjatywy o charakterze wykraczającym poza interwencję związane głównie z tzw. integracją czyli wychodzeniem z bezdomności, to ze względu na krótki okres realizacji projektów (druga połowa roku), oraz ich niewielką liczbę w skali kraju, działania te mają charakter akcyjny, co istotnie wpływa na ich skuteczność i trwałość rezultatów.

Istotnym uzupełnieniem działań są inicjatywy organizacji pozarządowych, gmin i organów pozostałych szczebli samorządu lokalnego polegające na wspólnej realizacji projektów finansowanych z innych źródeł min. środków europejskich. Uzupełnieniem był także realizowany przez MPIPS i partnerstwo kilku organizacji pozarządowych w latach 2008-2014 projekt 1.18 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Standardy w Pomocy” w szczególności zadanie 4. „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”. Cele projektu były głównie analityczne, polegały nie tyle na dostarczeniu konkretnej pomocy ile stworzeniu i przetestowaniu pomysłów na jej udzielanie posiadanych przez ekspertów i działaczy związanych z projektem.

Tak budowana polityka społeczna wobec bezdomności nie ma charakteru całościowego, przez co znacząco odbiega zarówno od praktyki wielu krajów członkowskich UE jak i europejskich rekomendacji w tym obszarze. W ich świetle bezdomność powinna być traktowana jako problem polityki społecznej – nie tylko pomocy społecznej – w ramach której współdziałają instytucje z różnych sektorów (min. samorządowego, administracji centralnej, pozarządowego) i resortów, przede wszystkim mieszkalnictwa, zdrowia, zatrudnienia, edukacji oraz pomocy społecznej. Skoordynowane działania powinny obejmować trzy filary: prewencji, interwencji (pomoc doraźna) i integracji (wychodzenie z bezdomności).

Konkretne cechy polskiej polityki wobec bezdomności odróżniające ją od praktyki i rekomendacji europejskich są następujące:

- **Regulacje i rozwiązania systemowe mają charakter interwencyjny i akcyjny**, służą raczej „radzeniu sobie z problemem bezdomności”, a nie jego trwałemu rozwiązywaniu. Brakuje regulacji prawnych gwarantujących kontynuowanie pomocy po zabezpieczeniu podstawowych potrzeb, obejmującej ciągłą i elastyczną ofertę dostosowaną do potrzeb odbiorców i nakierowaną na trwałe wychodzenie z bezdomności. Choć zwiększa się skuteczność systemu pomocy doraźnej, skuteczność rozwiązań reintegracyjnych i prewencyjnych pozostaje bardzo niska, ponieważ interesariusze w szczególności z sektora państwowego ściśle trzymają się przepisów ustawowych.

- **Rozwiązania integracyjne**, których celem jest wychodzenie z bezdomności są skoncentrowane na integracji zawodowej realizowanej głównie poprzez doradztwo zawodowe, wspierane zatrudnienie, ekonomię społeczną i zatrudnienie. Rzadkością są programy wychodzenia z bezdomności oparte o rozwiązania mieszkaniowe w postaci mieszkań treningowych, wspieranych czy chronionych objętych wewnętrznym bądź środowiskowym wsparciem. Zakłada się, że nie mieszkanie a zatrudnienie jest rozwiązaniem problemu bezdomności, co jest racjonalną konsekwencją polskiej rzeczywistości, w której mieszkania są po prostu od lat niedostępne dla tej grupy. Tymczasem liczne badania skuteczności programów wychodzenia z bezdomności oraz ich efektywności kosztowej, dowodzą iż tzw. „polityka oparta o mieszkania” (ang. *housing led*) jest właściwszym kierunkiem.
- **Definicja bezdomności** zawarta w ustawie o pomocy społecznej ma charakter administracyjny i jako taka znajduje zastosowanie w działaniach instytucji państwowych. Definicja ta nie jest jednak stosowana przez istotnych interesariuszy min. wiele organizacji pozarządowych prowadzących schroniska i noclegownie. Choć istnieją ciekawe i sprawdzone w Europie propozycje definiowania bezdomności min. Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, to instytucje publiczne i organizacje obywatelskie nie wypracowały jednolitego sposobu rozumienia zjawiska, co przekłada się na trudności np. przy budowaniu współpracy, planowaniu zintegrowanych działań czy realizacji badań empirycznych.
- **Brakuje współpracy** między interesariuszami bezdomności. Brakuje regionalnych i lokalnych płaszczyzn współpracy różnych podmiotów wokół problemu bezdomności przekraczających barierę sektorowości i resortowości. Największe deficyty współpracy ujawniają się na styku pomocy społecznej i mieszkalnictwa, pomocy społecznej i rynku pracy oraz edukacji, pomocy społecznej i służby zdrowia. Organizacje pozarządowe muszą traktować się jak konkurencję, próbując zdobywać środki finansowe niezbędne do utrzymania działalności. Istnieje rozdźwięk między ogólnopolskimi sieciami a organizacjami lokalnymi, które z powodu lokalności mają ograniczony dostęp do wpływania na politykę społeczną.
- **Brakuje zrozumienia i wprowadzania w życie idei partycypacji ludzi doświadczających problemu.** Formy pomocy narzucane są z góry przez ekspertów, ustawodawcę, usługodawców i pracowników socjalnych, którzy zakładają, że z różnych względów wiedzą najlepiej. Tymczasem ich pomysły nie muszą odpowiadać rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom osób bezdomnych. Ludzie doświadczający problemu mają prawo do zabierania głosu w sprawie kształtu usług, z których korzystają. Wiedzą lepiej niż inni czego naprawdę potrzebują. Powinni mieć prawo do uczestniczenia w każdej dyskusji dotyczącej ich życia⁸. Sam fakt narzucania pomocy w jedynej słusznej formie budzi niechęć do jej przyjęcia. Z kolei odrzucenie pomocy narzuconej rodzi koncepcje „bezdomności z wyboru”, wykorzystywane do usprawiedliwiania faktu nie korzystania z pomocy. Partycypacja odbiorców usług jest odbierana przez usługodawców jako zagrożenie dla kontroli, którą traktują jako podstawę pracy socjalnej. Dotychczas w Polsce nie stworzono żadnych zachęt do wprowadzania instrumentów promujących partycypację i włączających ludzi bezdomnych w procesy podejmowania decyzji związanych z usługami do nich kierowanymi.
- **System pomocy ludziom bezdomnym w Polsce nie jest oparty o rzetelną diagnozę potrzeb** (patrz str. ...), ani też **nie jest weryfikowany poprzez analizę efektywności**. Jest oparty na wyobrażeniach, opiniach oraz rozwiązaniach sprawdzonych w wybranych społecznościach lokalnych, które na siłę

⁸ O projektach z zakresu partycypacji osób doświadczających problemów w projektowaniu i poprawianiu polityk, programów i usług zob. Łamiąc bariery napędzasz zmiany. Studia przypadków osób doświadczających ubóstwa. EAPN, 2012.

przenoszone są na poziom całego kraju poprzez procesy tak zwanego upowszechnienia innowacyjnych rozwiązań. Te ostatnie z czasem mają być narzucone w formie ogólnopolskich standardów. Nie są prowadzone badania efektywności określające realny wpływ aplikowanych rozwiązań na kształt zjawiska. Dotyczy to programów zarówno samorządów lokalnych jak i organizacji pozarządowych – do rzadkości należy publikowanie danych o osobach otrzymujących wsparcie pozwalające na określenie zmiany ich sytuacji, która nastąpiła w wyniku udzielonej pomocy⁹. Nie prowadzi się badań realnych kosztów bezdomności np. kosztów przebywania w przestrzeni publicznej czy kosztów generowanych z powodu utrzymywania się bezdomności chronicznej, pozwalających na pełniejsze zweryfikowanie skuteczności systemu. Badania takie w wielu krajach dały początek programom trwale rozwiązującym problem bezdomności, min. opartym o ideę „Najpierw mieszkanie”.

Priorytet V. Zapobieganie niepewności mieszkaniowej i przeciwdziałanie bezdomności, str. 84

UWAGI KMPS 3 - w komentarzach oraz poprawkach w oryginalnym tekście

Działanie V.1. Rozwój mieszkalnictwa i budownictwa społecznego

Nie komentujemy – uważamy, że Ministerstwo Infrastruktury powinno zaproponować rozwiązania zwiększające dostęp do mieszkań dla programów zapobiegania oraz wychodzenia z bezdomności wprowadzając np. umowę najmu wspieranego lub inne rozwiązania uznane przez ten organ za zasadne. Propozycja zawarta w Strategii min. wprowadzenia definicji mieszkalnictwa społecznego została całkowicie przez MI odrzucona jako niezgodna z wieloletnią polityką państwa w tym zakresie (list Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 sierpnia 2013 DP3j w-0261 -3 51 /13 Na nr DPS-VIII-5142-5(1)-BD/2013). Wydaje się zasadnym oczekiwanie od Ministerstwa zaproponowania rozwiązania alternatywnego. Brak dostępu do mieszkań dla programów zapobiegania i wychodzenia z bezdomności jest FAKTEM i od wielu lat podstawową barierą w trwałym rozwiązywaniu problemu bezdomności, który w Polsce niesłusznie jest uważany za domenę „resortu pomocy społecznej” – bezdomność to problem mieszkaniowy.

Działanie V.2. Zintegrowane działania na rzecz zapobiegania utracie mieszkania, zadłużeniom czynszowym, eksmisjom i bezdomności.

1) Reforma przepisów prawnych w zakresie:

- a) Wprowadzenie do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zmian legislacyjnych, które stworzyłyby bardziej elastyczne instrumenty regulacyjne i umożliwiłyby gminom racjonalne gospodarowanie posiadanym zasobem mieszkaniowym, efektywniejsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących, większą rotację lokatorów oraz urealnienie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania.
- b) Wprowadzenie w rozwiązania legislacyjne definicji mieszkań wspieranych: mieszkań o różnym statusie prawnym (m.in. wynajmowane prywatnie, chronione, instytucji publicznych czy organizacji obywatelskich) będących w dyspozycji i objętych wsparciem instytucji pomocy i integracji społecznej w celu zapobiegania bezdomności.

Komentarz [I1]: Zamienić na: utracie

Komentarz [I2]: Wydaje się, że idzie to wbrew rozwiązaniom proponowanym przez MI. Proponujemy wprowadzenie nie tyle „definicji mieszkań wspieranych” ile definicji „umowy wspieranego najmu” obok umowy najmu socjalnego i umowy najmu komunalnego. Podobne rozwiązania stosowane są np. w Belgii, jedną z wersji jest tzw. *second hand contract* czyli możliwość zawarcia przez właściciela umowy z pośrednikiem np. organizacją pozarządową, OPS, itd., który z kolei zawiera umowę z „trudnym klientem” czyli wymagającym wsparcia, i takim któremu właściciel bezpośrednio nie wynajmie, ponieważ będzie się bał. Takie umowy można zawierać zarówno z osobami zagrożonymi, jak i wychodzącymi z bezdomności, z drugiej strony zarówno z właścicielem lokalu socjalnego, komunalnego, prywatnego spółdzielczego itd.

⁹ Pozytywnym przykładem jest „Sprawozdanie ilościowe z działalności Pensjonatu Socjalnego „Św. Łazarz”” opublikowane przez Kamilią Misję Pomocy Społecznej, w którym organizacja przedstawiła szczegółowe dane ilościowe o sytuacji osób korzystających ze wsparcia Pensjonatu w chwili rozpoczęcia i zakończenia jej udzielania. (<http://www.misja.com.pl/wp-content/uploads/2014/02/sprawozdanie-ilosciowe-KMPS-2013.pdf>)

- c) Wprowadzenie w ustawie o pomocy społecznej możliwości realizacji pracy socjalnej z osobami osadzonymi w zakładach penitencjarnych na 6 miesięcy przed wyjściem na wolność.
- 2) Zintegrowanie działań zapobiegających zadłużeniom, eksmisjom i bezdomności.
- a) Zintegrowanie różnych systemów i instytucji pomocy jednostkom i rodzinom w sytuacjach kryzysowych z systemem zarządzania **mieszkalnictwem społecznym** w taki sposób, aby właściciele zasobu posiadali pełną i zweryfikowaną wiedzę o sytuacji życiowej najemców, służby socjalne były w stanie na bieżąco reagować na zagrożenia związane z zadłużeniem czy kryzysami życiowymi powodującymi utratę samodzielności finansowej beneficjentów mieszkalnictwa społecznego, najemcy zasobu mogli w każdej instytucji pomocowej otrzymać pełną informację o możliwościach wsparcia ze wszystkich możliwych źródeł oraz wsparcie takie otrzymać (metoda „jednego okienka”).
- b) Wdrożenie w systemie pomocy społecznej zintegrowanych usług w zakresie prewencji przed eksmisją i bezdomnością, wsparcia w mieszkaniu w zakresie integracji z wykorzystaniem m.in. pracy socjalnej, asystowania, doradztwa w tym doradztwa finansowego czy szkoleń i treningów w szczególności dla grup wysokiego ryzyka.
- c) Wdrożenie intensywnych programów reintegracji społecznej i zawodowej skierowanych do osób wobec których zasądzono eksmisję, oczekujących na eksmisję, eksmitowanych i przebywających w lokalach socjalnych i pomieszczeniach tymczasowych. U uruchomienie programów integracyjnych „ostatniej szansy” dla osób, wobec których zasądzono już eksmisję.
- d) Ustanowienie obowiązku poinformowania przez Sąd odpowiedniego Ośrodka Pomocy Społecznej o wszczętym postępowaniu sądowym w sprawie eksmisji. Nałożenie na Ośrodek Pomocy Społecznej obowiązku wywiadu w środowisku osób zagrożonych eksmisją i zaoferowania i uruchomienie wsparcia w zakresie prewencji bezdomności.
- e) Nałożenie na wynajmujących lokale mieszkalne obowiązku informowania ośrodków pomocy społecznej o występowaniu u najemców zadłużenia w opłatach za najem w okresie 6 miesięcy oraz stworzenie procedur i wzorców postępowania służb socjalnych w celu rozpoznania sytuacji i wsparcia osób potrzebujących.
- f) Rozwój i wzmocnienie działań w zakresie zarządzania zadłużeniem, w tym możliwości jego odpracowywania. Wszerzenie i upowszechnienie systemów i mechanizmów umożliwiających zadłużonym lokatorom odpracowywanie zadłużeń mieszkaniowych zintegrowany z systemem pomocy i integracji społecznej. Włączenie podmiotów pomocy i integracji społecznej oraz ekonomii społecznej (w tym Centra Integracji Społecznej, Spółdzielnie socjalne) w system spłacania zadłużenia.
- g) Rozwój mieszkalnictwa wspieranego - indywidualnego i grupowego, w tym chronionego jako kierunku realizacji zapewnienia wsparcia w środowisku a nie placówkach instytucjonalnych. Wsparcie finansowe służb socjalnych i kontraktowanie usług w zakresie zapewnienia schronienia osobom zagrożonym bezdomnością w mieszkaniach wspieranych zamiast w placówkach dla osób bezdomnych obejmujące również zapewnienie lokali na potrzeby wspieranego najmu.
- h) Tworzenie w samorządach lokalnych wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za kwestie **mieszkalnictwa społecznego** w tym zapobieganie zadłużeniom, eksmisjom i bezdomności, Odpowiedzialnych za system dodatków mieszkaniowych.
- i) Zapobieganie bezdomności osób opuszczających instytucje – zakłady penitencjarne, placówki resocjalizacyjne, formy pieczy zastępczej. Wdrożenie intensywnych i pogłębionych programów przygotowujących do życia po opuszczeniu instytucji obejmujących zapewnienie lokali.
- j) Upowszechnienie zatrudnienia pracowników socjalnych w instytucjach i podmiotach poza pomocą społeczną. Stworzenie, poprzez system zachęt, możliwości dofinansowania zatrudniania pracowników socjalnych w podmiotach działających w sferze polityki społecznej ale poza systemem pomocy społecznej (zakłady penitencjarne, podmioty lecznicze).

Komentarz [I3]: Chyba w świetle uwag MI trzeba odejść w Strategii od operowania terminem mieszkalnictwa społecznego.

Komentarz [I4]: Jak wcześniej, z terminu trzeba zrezygnować

- k) Przeciwdziałanie wykluczeniu mieszkaniowemu i bezdomności w kontekście problematyki przemocy w rodzinie – zabieranie z miejsca zamieszkania sprawców przemocy w rodzinie, zabezpieczenie dla nich mieszkań oraz realizacja programów edukacyjno-korekcyjnych, wdrożenie programu edukacyjnego dla kadr instytucji wspierających osoby bezdomne w zakresie pracy ze sprawcami przemocy.
- l) Rozwój i wzmacnianie współpracy międzysektorowej i międzywydziałowej ukierunkowanej na zapobieganie wykluczeniu mieszkaniowemu i bezdomności ze szczególnym uwzględnieniem mieszkalnictwa, pomocy i integracji społecznej, rynku pracy, wymiaru sprawiedliwości, edukacji, zdrowia.

Działanie V.3. Diagnostowanie i mierzenie problemu wykluczenia mieszkaniowego

- 1) Realizacja badań w zakresie skali i charakteru wykluczenia mieszkaniowego i zagrożenia bezdomnością w tym:
 - a) Realizacja badań nad kosztami ekonomicznymi i społecznymi zjawiska wykluczenia mieszkaniowego i zagrożenia bezdomnością.
 - b) Wdrożenie badań identyfikujących zagrożenia związane z bezdomnością oraz projektujące obraz zjawiska wykluczenia mieszkaniowego w przyszłości. Stworzenie wzorca (modelu naukowego) przewidywania zapotrzebowania na mieszkania społeczne w oparciu o czynniki takie jak: liczba urodzin, migracje wewnętrzne i zewnętrzne, wzrost gospodarczy i rozwarstwienie dochodowe itp. Przeprowadzenie badań społeczności zamieszkującej społeczny/publiczny zasób mieszkaniowy pod kątem sytuacji życiowej/dochodowej w celu określenia realnego zapotrzebowania na wsparcie mieszkaniowe i socjalne oraz możliwości dywersyfikacji czynszów w oparciu o kryteria dochodowe (a nie rejon zamieszkiwania – jak obecnie).
- 2) Podniesienie jakości statystyki publicznej w zakresie mieszkalnictwa i bezdomności poprzez:
 - a) wprowadzenie problematyki bezdomności w nurt statystyki publicznej i badań realizowanych przez Główny Urząd Statystyczny.
 - b) włączenie i cykliczne raportowanie o problematyce wykluczenia mieszkaniowego w raportach poświęconych gospodarce mieszkaniowej przez GUS. Dane zawierać będą między innymi skalę przeludnienia, skalę i charakterystykę mieszkań substandardowych według kryteriów ze spisu powszechnego z 2002 i 2011 roku, dane o zadłużeniu mieszkań i skali postępowań eksmisyjnych, realizacji eksmisji i oczekiwaniu na ich wykonanie.
 - c) zweryfikowanie i zmodyfikowanie metodologii badań oraz raportowania danych statystycznych o mieszkalnictwie przez Główny Urząd Statystyczny, w sposób umożliwiający prowadzenie badań społeczności zamieszkującej społeczny/publiczny zasób mieszkaniowy pod kątem sytuacji życiowej/dochodowej w celu określenia realnego zapotrzebowania na wsparcie mieszkaniowe i socjalne.
 - d) weryfikacja i dostosowanie metodologii spisu powszechnego w obrębie pozyskiwania danych o mieszkalnictwie oraz osobach znajdujących się w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego do Rekomendacji dla Spisów Ludności i Mieszkań Konferencji Europejskich Statystyków¹⁰ („sytuacja mieszkaniowa” obejmująca również bezdomność to zmienna podstawowa, którą w każdym spisie należy zbadać; bezdomność obejmuje przebywanie w przestrzeni publicznej, obiekcie zbiorowego zakwaterowania oraz czasowo u przyjaciół lub rodziny z powodu braku innego lokum).

Komentarz [I5]: Czym się różni diagnozowanie od mierzenia? Proponuję zostawić diagnozowanie jako termin szerszy

Komentarz [I6]: Zagrożenia związane z bezdomnością są znane. Nie wiadomo jaka jest skala zagrożenia bezdomnością, i jak docierać do grup ryzyka.

Komentarz [I7]: O co chodzi? „Wzorzec przewidywania” w tym przypadku wydaje się snem szalonego naukowca. Skalę zagrożenia trzeba badać na podstawie danych dostępnych już teraz, nie ma potrzeby tworzenia modelu. Gdyby strategia była na 50 lat to może tak.

Komentarz [I8]: Trzeba dookreślić co to jest – jeśli MI odrzuca definicję mieszkalnictwa społecznego to trzeba tutaj użyć precyzyjniejszego określenia.

Komentarz [I9]: Takie dane publikuje Ministerstwo Sprawiedliwości.

Komentarz [I10]: terminologia

¹⁰ Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, United Nations Economic Commission for Europe, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendations_English.pdf

3) Podniesienie jakości wewnętrznych systemów gromadzenia informacji o osobach korzystających ze wsparcia z tytułu bezdomności.

a. Wprowadzenie istotnych zachęt dla organizacji pozarządowych udzielających wsparcia z tytułu bezdomności do prowadzenia wewnętrznych elektronicznych rejestrów informacji (np. baz danych) o podstawowych cechach i sytuacji odbiorców ich usług (mieszkańców placówek, podopiecznych streetworkerów itd.).

a-b. Wprowadzenie jednolitego standardu gromadzenia podstawowych danych o cechach i sytuacji odbiorców usług z tytułu bezdomności, w szczególności wśród organizacji pozarządowych działających w obszarze bezdomności.

3)4) Wspieranie rozwoju ogólnopolskich badań nad zjawiskiem wykluczenia mieszkaniowego i zagrożenia bezdomnością.

- a) utworzenie i funkcjonowanie Krajowej Platformy Badawczej współpracującej z GUS oraz Obserwatoriami Integracji Społecznej przy Regionalnych Ośrodkach Polityki Społecznej.
- b) promocja badań, transfer wiedzy i upowszechnianie dorobku badawczego.

Działanie V.4. Rozwiązywanie problemu bezdomności

1) Wdrożenie zmian systemowych i legislacyjnych:

- a) opracowanie, przyjęcie i wdrożenie resortowego Programu Rozwiązywania Problemu Bezdomności
- b) wprowadzenie obowiązku opracowania przez samorządy terytorialne zapisów odnoszących się do problemu rozwiązywania bezdomności w strategiach polityki społecznej
- c) rozwój i wdrażanie standardów jakości usług dla osób bezdomnych i wykluczonych z mieszkaniowo, min. zaproponowanych w ramach modelu Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności. Realizacja działań w zakresie monitorowania i modyfikowania standardów usług dla osób bezdomnych w Polsce.
- d) Wprowadzenie ogólnopolskiego rejestru usług wraz z certyfikacją usług dla osób bezdomnych.
- e) Wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających wspieranie wychodzenia z bezdomności jako kontynuację interwencyjnej pomocy doraźnej świadczonej przez gminy.
- f) Opracowanie, przetestowanie i wprowadzenie do systemu prawnego „umowy najmu wspieranego”.

2) Wspieranie sieci współpracy w zakresie problematyki bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego na poziomie ogólnopolskim, regionalnym i lokalnym oraz wzmocnienie współpracy i partnerstwa międzysektorowego (publiczny, obywatelski, prywatny) i międzywydziałowego (mieszkalnictwo, zdrowie, pomoc społeczna, edukacja, rynek pracy).

3) Wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych.

- a) Rozwój usług „outreach”, w tym streetworkingu skierowanego do grupy osób bezdomnych przebywających w przestrzeni publicznej i miejscach niemieszkalnych.
- b) Upowszechnienie, i podniesienie jakości usług niskoprogowego zakwaterowania dla osób w sytuacji bezdomności (usługi łatwego dostępu tj. ogrzewalnie, noclegownie gdzie można schronić się przed zimmem, również będąc pod wpływem środków psychoaktywnych).
- c) Rozwój i wzmocnienie działalności punktów i placówek doraźnego wsparcia świadczących m.in. usługi żywienia, zapewnienia odzieży, higieniczne, konsultacyjne.
- d) Poprawa dostępu i rozwój usług w zakresie ochrony zdrowia dla osób bezdomnych w tym zwiększenie dostępności do usług podstawowej opieki lekarskiej i specjalistycznej, usług opiekuńczych, placówek opiekuńczo - leczniczych i usług rehabilitacyjnych.
- e) Wdrożenie i usprawnienie systemu informacji o formach i miejscach pomocy osobom bezdomnym.

Komentarz [I11]: Czyba wieloresortowego?

Komentarz [I12]: Czyba to już jest – te strategie mają dotyczyć problemów społecznych więc również bezdomności?

- 3) Wzmocnienie i rozwój systemu integracji społecznej osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo.
- a) Powszechne wprowadzenie programów mieszkań treningowych/chronionych/wspieranych jako alternatywy dla rozwiązań instytucjonalnych w postaci schronisk i obiektów zbiorowego zakwaterowania wspierających wychodzenie z bezdomności.
 - b) [Wprowadzenie istotnych zachęt do realizacji programów opartych o ideę „Najpierw mieszkanie”. Programy polegają na otoczeniu osoby znajdującej się w sytuacji bezdomności specjalistycznym i zindywidualizowanym wsparciem wraz z pierwotnym zapewnieniem stabilności i bezpieczeństwa mieszkaniowego.](#)
 - c) [Rozwój środowiskowego wsparcia dla osób zagrożonych bądź wychodzących z bezdomności przebywających poza instytucjami, np. wprowadzenie specjalistycznych zespołów wspierających i monitorujących ludzi przebywających w mieszkaniach z zagrożeniem ich utraty, mieszkaniach treningowych/wspieranych itd.](#)
- e)d) Wzmocnienie integracyjnej działalności placówek gwarantujących całodobowe zakwaterowanie osobom bezdomnym (schroniska, hostele, domy).
- e)e) Wzmocnienie partycypacji osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo w tworzenie rozwiązań polityki społecznej i kształtowanie pomocy do nich kierowanej.
- e)f) Rozwój, wzmocnienie i poprawa instrumentów pomocy społecznej ukierunkowanych na integrację społeczną osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo.