

**Uwagi Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej do opracowania pt.
„System profilaktyki i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie”
dla Biura Pomocy i Projektów Społecznych Urzędu Miasta
Stołecznego Warszawa, grudzień 2013**

Warszawa, lipiec 2014

Spis treści

Wstęp	3
I. „Dostępne dane”	4
a. Dane z „Informacji kwartalnej”	4
b. Diagnozy lokalne GSWB.....	5
II. Opinie o bezdomności i systemie pomocy w mieście	6
a. „Stosunkowo dobra” ocena pomocy doraźnej.....	6
b. Geografia bezdomności” i osoby „nie bezdomne” w placówkach.....	7
c. Długość bezdomności vs. długość przebywania w placówkach	9
d. Ogólna zależność „im krótszy staż bezdomności tym łatwiejsze usamodzielnienie”.	11
e. Punkt widzenia i świadomość osób bezdomnych	12
f. Modyfikacja systemu aby motywował - TAK!	13
g. Za wcześniej na „Najpierw Mieszkanie”?	14
III. Próba oceny skuteczności systemu	15
a. Wysoka efektywność OPS Wola – tak, ale nie tylko OPS Wola	16
b. Skuteczność placówek w „usamodzielnianiu”	18
IV. Warianty „zmiany trybu udzielania pomocy”	19
V. Jaki powinien być nowy system?.....	22
a. Brakujące odpowiedzi	22
b. Jaki powinien być nowy system?.....	23

Wstęp

Opracowanie pt. „System profilaktyki i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie”¹ powstało w grudniu 2013r. w odpowiedzi na zamówienie Miasta Stołecznego Warszawa, w którym sformułowano bardzo konkretne założenia dla jego przedmiotu². Zostało przygotowane przez zespół badawczy Prof. dr hab. Krzysztofa Opolskiego, dr Piotra Modzelewskiego, dr Agaty Kocia, dr hab. Piotra Zapadki, dr Katarzyny Roszewskiej, mgr Marcina Jacka Sochockiego. W połowie stycznia 2014r. zostało udostępnione organizacjom działającym w obszarze bezdomności w mieście oraz poddane dyskusjom na forum Komisji Dialogu Społecznego ds. Bezdomności – Warszawskiej Rady Opiekuńczej.

W uzupełnieniu do dyskusji na forum Rady Opiekuńczej, w kwietniu Misja zorganizowała Debatę Ekspertów³, którzy zgodzili się przeanalizować opracowanie i przedstawić swoje opinie. Wśród ekspertów znaleźli się Profesor Ryszard Szarfenberg (Instytut Polityki Społecznej UW, Przewodniczący Rady Wykonawczej Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu), Wojciech Marchlewski (niezależny konsultant) oraz Julia Wygnańska (wieloletnia współpracowniczka Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA, od 2012 roku Koordynatorka Programu Rzecznictwa KMPS: wiedza, współpraca, przejrzystość oraz koordynatorka merytoryczna projektu Fundacji Ius Medicinæ „Najpierw mieszkanie – rzecznictwo oparte o dowody” realizowanego w Programie Obywatele dla Demokracji finansowanego w ramach funduszy EOG).

Niniejszy dokument jest kolejnym głosem KMPS w dyskusji o warszawskiej polityce wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Podsumowaliśmy w nim uwagi do opracowania badaczy, które traktujemy jako wstępny produkt procesu zainicjowanego w przez Biuro Pomocy i Projektów Społecznych m.st. Warszawa. Jak rozumiemy, celem procesu jest doprowadzenie do zmiany w miejskiej polityce społecznej wobec bezdomności. Rozumiemy, że proces ten wciąż trwa, choć na razie nie rozumiemy do jakiej konkretnie zmiany w życiu ludzi w sytuacji bezdomności ma doprowadzić.

Nasze uwagi przedstawiamy w Rozdziałach I-IV. W pierwszym odnosimy się do charakteru danych wykorzystanych w opracowaniu. W drugim bardziej szczegółowo analizujemy wybrane stwierdzenia o ludziach w sytuacji bezdomności i systemie pomocy w mieście. Z wieloma intuicyjnie się nie zgadzamy, także nie odnajdujemy dla nich uzasadnienia w danych i wynikach badań naukowych. W trzecim i czwartym rozdziale zastanawiamy się nad propozycjami badaczy dotyczącymi mierzenia skuteczności systemu pomocy i zaproponowanymi wariantami zmiany. Rozdziały I-IV mają charakter komentatorski – odnosimy się do wybranych fragmentów. Zdajemy sobie sprawę, iż może to być odebrane jako „czepianie się szczegółów” jednak to właśnie szczegóły wpływają na ogólny odbiór propozycji i jej jakości. Rozdział V zawiera wskazówki istotne w naszym przekonaniu dla dobrego zaplanowania zmiany w systemie pomocy w mieście.

Prosimy czytelników o pamiętanie, iż przedmiotem naszego opracowania nie jest sformułowanie alternatywnej propozycji systemu profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w mieście. Misja jest gotowa do współpracy nad taką propozycją w przyszłości. Jako punkt wyjścia traktujemy założenia zarysowane w Rozdziale V.

¹http://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/sites/politykaspoleczna.um.warszawa.pl/files/system_pomocy_osobom_bezdomnym.pdf

²<http://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/artykuly/system-profilaktyki-bezdomno-ci-i-pomocy-osobom-bezdomnym-w-warszawie>

³<http://www.misja.com.pl/debata-eksperow-o-propozycji-badaczy-dla-warszawy-zapraszamy/>

I. „Dostępne dane”

Badacze rzeczywistości społecznej muszą kierować się danymi uzyskanymi dzięki zastosowaniu różnych metod badawczych. Inaczej byłoby politykami określonych stronnictw lub dziennikarzami. Wybiórcze korzystanie z danych może świadczyć o chęci znalezienia łatwego uzasadnienia dla z góry założonych tez, a nie potrzebie znalezienia prawdziwych odpowiedzi na postawione pytania.

Z treści opracowania wynika, iż stoją za nim dane. Przywołano dane gromadzone przez m.st. Warszawa na podstawie tzw. „Informacji kwartalnej”, dane ośrodków pomocy społecznej i dane dotyczące domów pomocy społecznej. Wspomniano o dwóch diagnozach lokalnych prowadzonych w ramach projektu GSWB w 2012 roku oraz badaniu jakości usług instytucji wspierających bezdomnych firmy GFK Polonia. **Jest to tylko część danych o bezdomności dostępnych w Warszawie i istotnych dla sprawy.**

Do niewykorzystanych źródeł należą min. dane administracyjne posiadane przez miejskie instytucje mające do czynienia z osobami w sytuacji bezdomności min. straż miejska (interwencje wobec osób bezdomnych w przestrzeni publicznej oraz liczbie osób w przestrzeni publicznej), szpitale miejskie, Stołeczny Ośrodek dla Osób Nietrzeźwych. Sporo istotnych informacji zawiera raport z projektu Wolskiego Pilotażu⁴ oraz raporty indywidualne przygotowywane dla instytucji biorących w nim udział min. Stowarzyszenia Lekarzy Nadziei, Ośrodka Pomocy Społecznej dla Dzielnicy Wola, Fundacji D.O.M.⁵ Dostępne są także analogiczne do praskiej i ursusowskiej diagnozy lokalne GSWB dla dzielnic Wola i Praga Północ⁶.

Opierając propozycję nowego systemu nie tyle o dostępne dane, ile o ich część (wskazaną przez Urząd m.st. Warszawa?) nie opisano ich charakteru ani ograniczeń. Każde dane w jakiś sposób zniekształcają rzeczywistość opisując tylko (lub aż) jej fragment. Dotyczy to w szczególności danych administracyjnych/zastanych, które nie są gromadzone dla celów badawczych i nie podlegają w związku z tym określonym rygorom. Taki charakter mają zarówno dane z informacji kwartalnej jak i dane ośrodków pomocy społecznej.

a. Dane z „Informacji kwartalnej”

System „Informacji kwartalnej” opiera się o formularz „Sprawozdania kwartalnego” wypełnianego na koniec kwartału przez prowadzących placówki udzielające wsparcia z tytułu bezdomności w ramach umów z m.st. Warszawa. Sprawozdanie zawiera zsumowane dane (tzw. marginesy) o mieszkańcach/użytkownikach placówek jako zbiorowości. Sprawozdania są agregowane poprzez sumowanie w Biurze Pomocy i Projektów Społecznych i publikowane w formie „Informacji kwartalnej”. Taka forma gromadzenia i agregowania danych niesie ze sobą istotne ograniczenia dla możliwości wnioskowania na ich podstawie o skali i charakterze populacji ludzi w sytuacji bezdomności w mieście oraz skuteczności systemu pomocy:

⁴ 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 2014.07.01

⁵ Raporty indywidualne są dostępne w organizacjach i instytucjach, których dotyczą.

⁶ Diagnoza lokalna dla dzielnicy Wola:

http://www.gswb.otwartedrzwi.pl/attachments/article/30/Wola_raport%20koncowy.pdf, dostęp 2014.07.01; Diagnoza lokalna dla dzielnicy Praga Północ powinna być dostępna w Stowarzyszeniu MONAR. Wszystkie diagnozy powinny być dostępne na stronie www.standardpomocy.pl zarządzanej przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

- Dane dotyczą wyłącznie osób przebywających w placówkach dofinansowanych przez m.st. Warszawa.
- Dane ilościowe nie obejmują informacji o osobach w sytuacji bezdomności przebywających w czasowo w innych rodzajach miejsc min. tanich hostelach, wynajmujących czasowo lokale (kwatery przy miejscu pracy, pokój, mieszkanie z kolegami), mieszkających u rodziny/znajomych z powodu braku alternatywy), mieszkających w przestrzeni publicznej.
- Dane o liczbie osób przebywających w placówkach nie świadczą o realnym zapotrzebowaniu na pomoc tego rodzaju, tylko o stopniu wykorzystania dostępnych miejsc. Liczba dostępnych miejsc jest stała i jest konsekwencją umów zawartych między organizacjami prowadzącymi placówki a m.st. Warszawa. Z kolei umowy są podpisywane tak, aby ich łączna kwota nie przekroczyła predefiniowanej wielkości środków finansowych, które m.st. Warszawa planuje przeznaczyć na działania organizacji pozarządowych związane z bezdomnością. Od kilku lat kwota jest ta sama, (brak cięć jest przedstawiany organizacjom jako sukces), nie ma możliwości jej zmiany np. w sytuacji, w której organizacje zgłoszą zapotrzebowanie na większą liczbę miejsc.
- Dane nie pozwalają na określenie skali odmów udzielenia pomocy ani ich przyczyn np. braku miejsc.
- Dane nie pozwalają na określanie przepływów usługobiorców między poszczególnymi placówkami, nawet jeśli ograniczymy je do grupy objętej dofinansowaniem w ramach umów z m.st. Warszawa. Wszelkie wnioski na ich podstawie o długości przebywania w placówce/placówkach jest nieuzasadnione.
- Dane z każdego kwartału dotyczą nieco innej grupy ludzi. Nie dają możliwości określania wielkości grupy osób, które „wyszły” i „weszły” do systemu.

Mimo wskazanych ograniczeń, system informacji kwartalnej jest bardzo potrzebny. Dzięki niemu posiadamy regularne i uzyskiwane bez dodatkowych kosztów dane o liczbie osób zakwaterowanych w prawie kompletnej grupie placówek udzielających wsparcia w postaci schronienia z tytułu bezdomności. Dysponujemy także danymi o podstawowych cechach tej populacji w tzw. punkcie w czasie. Uzupełniając ten mechanizm o procedurę uzyskiwania danych o osobach zidentyfikowanych przez min. Straż Miejską, OPS, programy streetworkerskie jako przebywające w miejscach niemieszkalnych w tym samym punkcie w czasie (ostatni dzień każdego kwartału) oraz pozostałe miejskie placówki uzyskujemy rezultat bardzo zbliżony do rezultatu często cytowanego socjodemograficznego badania pomorskiego, z tym że dysponujemy czterema pomiarami w roku a nie jednym w ciągu dwóch lat. Nie oznacza to jednak, że takie dane będą wystarczające do mądrego zaplanowania systemu wsparcia.

b. Diagnozy lokalne GSWB

W opracowaniu badaczy wykorzystano wnioski płynące z tzw. diagnoz lokalnych GSWB z 2012 przygotowanych dla dwóch warszawskich dzielnic: Pragi Południe i Ursusa. To bardzo wartościowe badania, jednak żadne wnioski z nich płynące nie mogą być uogólniane, ponieważ wybór dzielnic, w których przeprowadzono diagnozy nie miał nic wspólnego z doбором reprezentatywnym ani dla systemu pomocy wobec bezdomności ani populacji ludzi korzystających z systemu w mieście. Do

pilotaży, a co za tym idzie lokalnych diagnoz, dzielnicowe partnerstwa zgłaszały się oddolnie kierując się chęcią testowania standardów pomocy osobom bezdomnym opracowywanym w ramach projektu GSWB⁷. Zebrane dane są reprezentatywne tylko dla dzielnic, z których pochodzą i tylko dla grupy osób, która została przebadana.

Drugą istotną cechą wniosków płynących z tych badań jest fakt, iż ich źródłem są przede wszystkim opinie formułowane przez przedstawicieli instytucji/organizacji działających na rzecz osób bezdomnych. Były one gromadzone w sposób jak najbardziej naukowy (indywidualne i grupowe wywiady pogłębione) i są bardzo wartościowe. Jednak opinia pozostanie opinią. Nawet jeśli jest uzyskana w badaniach naukowych, wciąż nie jest faktem potwierdzonym twardymi danymi. Jeśli jest opinią o opinii czy preferencji innej osoby, w szczególności osoby znajdującej się w zupełnie innej sytuacji życiowej, jej wartość jest raczej mizerna. Podobnie jak wartość opinii uzasadnionej drugą opinią.

W naszym przekonaniu „dostępność danych” nie może być traktowana jako warunek dostateczny i gwarant rzetelności w opisywaniu badanej rzeczywistości społecznej. Dobry system powstaje tylko na podstawie pełnych danych, zinterpretowanych zgodnie ze ich ograniczeniami, a nie tylko tych, które ktoś wskazał palcem. Na wyjątkowo grząski grunt prowadzi uzasadnianie kiepskimi danymi tez budzących kontrowersje. W opracowaniu takich nie brakuje.

II. Opinie o bezdomności i systemie pomocy w mieście

Wiele sformułowań zawartych w opracowaniu budzi nasz głęboki sprzeciw. Niektóre z nich odbieramy jako krzywdzące nas osobiście jak i nasze instytucje. Powodem jest być może fakt emocjonalnego stosunku do przedmiotu opracowania, ponieważ jest nim nasza codzienna praca, w którą wkładamy wiele wysiłku i zaangażowania. Przede wszystkim jednak negatywny odbiór dzieła wynika z faktu, iż jest ono prezentowane jako opracowanie naukowców czyli takie, którego tezy są poparte metodą naukową a więc obiektywne i prawdziwe. A przynajmniej bardziej prawdziwe niż nasze, ponieważ my jesteśmy tylko uczestnikami prezentującymi punkt widzenia wynikający z zajmowania określonej pozycji w systemie, który jest przedmiotem analizy. Nieco dokładniej przyjrzelśmy się uzasadnieniom opinii, które najbardziej nas zdumiały.

a. „Stosunkowo dobra” ocena pomocy doraźnej

„W literaturze przedmiotu [...] zwraca się też uwagę na względnie dobrze funkcjonujące obszary wsparcia. Generalnie najlepiej działającym elementem jest pomoc doraźna, sprowadzająca się do zapewnienia podstawowych potrzeb bytowych – schronienie, wyżywienie, elementarna opieka medyczna, odzież. Z dostępnych danych wynika, że osoby bezdomne przebywające w warszawskich placówkach stosunkowo dobrze oceniają funkcjonowanie tego wymiaru wsparcia” (str. 19).

Opinia badaczy o stosunkowo dobrej ocenie pomocy doraźnej w mieście jest uzasadniona danymi uzyskanymi w diagnozach lokalnych GSWB dla dzielnic Praga Południe oraz Ursus w 2012 roku. W żadnej z przywołanych diagnoz o zdanie nie były pytane osoby przebywające na terenie dzielnicy poza placówkami np. w przestrzeni publicznej, u krewnych czy znajomych lub w warunkach niestabilnego najmu. Jest to grupa, której zdanie może być zgoła odmienne niż osób, z którymi

⁷ Projekt Systemowy POKL 1.18 „Standardy w pomocy” Zadanie 4. Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”.

przeprowadzono wywiady rekrutowanych spośród użytkowników placówek. Ponadto w placówkach objętych badaniem użytkowników, kwestionariusze wypełniła tylko część osób obecnych w placówce w chwili badania np. w noclegowni przy ul. Skaryszewskiej posiadającej 300 miejsc nieco ponad 100 osób, której dobór nie został opisany. Realna grupa użytkowników pomocy doraźnej jest znacznie większa niż liczba zajętych miejsc w noclegowniach. Dane uzyskane w diagnozach są reprezentatywne tylko dla przebadanych osób, a te stanowią niewielki i szczególny odsetek populacji ludzi korzystającej z pomocy doraźnej z tytułu bezdomności w mieście. Nie można na ich podstawie stawiać tezy o stosunkowo dobrej ocenie pomocy doraźnej w mieście.

W innych badaniach znajdujemy przesłanki do opinii wprost przeciwnej - pomoc doraźna w szczególności świadczona przez największą stołeczną noclegownię niskoprogową, jest oceniana stosunkowo najgorzej ze wszystkich form pomocy. Taka ocena wynika z badania jakości usług instytucji świadczących pomoc bezdomnym przeprowadzonego w okresie marzec - maj 2013 przez GFK Polonia Sp. z o.o. | Media & Social Research na zlecenie [m.st.](#) Warszawa⁸.

Ponadto w Pensjonacie Socjalnym św. Łazarz prowadzonym przez naszą organizację, na co dzień mamy okazję wysłuchać bardzo negatywnych opinii usługobiorców o niektórych warszawskich placówkach, zwłaszcza tzw. pomocy niskoprogowej. Negatywną opinią dzielą się również z nami osoby mieszkające na stałe, nawet w najcięższych warunkach pogodowych w przestrzeni publicznej, objęte pomocą naszego streetworkera. Mimo dostępności miejsc nie decydują się one na przeprowadzkę do noclegowni. Zbierając informacje o jakości warszawskiego systemu pomocy doraźnej nie można także pominąć dokumentacji jakiej dostarczył eksperyment aktora Pawła Aksamita przez dwa tygodnie obserwującego z kamerą los osoby trafiającej na ulice Warszawy bez dachu nad głową, którą na potrzeby eksperymentu na chwilę się stał⁹.

W naszym przekonaniu przedstawiona w opracowaniu teza, o stosunkowo dobrej ocenie przez osoby bezdomne pomocy doraźnej jest nieuzasadniona. Nie uzasadniają jej dane przywołane w opracowaniu a inne dostępne dane i opinie jej zaprzeczają.

b. Geografia bezdomności” i osoby „nie bezdomne” w placówkach

„Analizując uwarunkowania strukturalne należy też wspomnieć o geografii bezdomności. Bezdomność to przede wszystkim problem dużych miast. Warszawa z racji wielkości i stołecznej funkcji jest szczególnie atrakcyjna dla osób bezdomnych spoza jej granic. Dlatego należy liczyć się ze stałym napływem takich osób. Także jednostek i grup, które korzystają z usług pomocowych oferowanych przez placówki dla osób bezdomnych, choć nie są bezdomne.” (str. 16)

Z pierwszą częścią tej opinii prawie się zgadzamy. Warszawa przyciąga. Jest atrakcyjna dla ludzi pochodzących ze słabo lub wcale nie rozwijających się obszarów Polski, min. małych miasteczek o dużym bezrobociu, ale również np. wysoko wykształconych mieszkańców Krakowa czy Łodzi, którzy tylko w Stolicy mogą znaleźć zatrudnienie zgodne z posiadanymi kwalifikacjami i aspiracjami. Spora część mieszkańców Warszawy to migranci z innych rejonów kraju. Taka jest „geografia Warszawy” jak

⁸ http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fpolitykaspoleczna.um.warszawa.pl%2Fsites%2Fpolitykaspoleczna.um.warszawa.pl%2Ffiles%2Fartykuly%2Fzalaczniki%2Fraport_bezdomni_final.pptx&ei=ACd7U46gGa6g7Ab0hoGgAQ&usq=AFQjCNHjV8EsLiUn29hGMsLmbz_NzBgdA&sig2=t84x4WoYlwgcgXqEjrMYxA&bvm=bv.67229260,d.ZGU dostęp 20 maja 2014

⁹ http://www.projektbezdromny.pl/p/video_25.html

i wielu innych europejskich Stolic. Migracje do dużych miast ze słabiej rozwijających się ośrodków są zjawiskiem społecznym. Szkoda, że nie wspomniano o nim w opracowaniu opisując strukturalne uwarunkowania bezdomności.

Część ludzi poszukujących w Warszawie lepszych warunków życia niż w miejscu urodzenia ponosi porażkę i zaczyna doświadczać sytuacji bezdomności. To fakt. W Warszawie prawdopodobnie skala bezdomności jest największa w Polsce. To też fakt. Ale czy Warszawa jest szczególnie atrakcyjna dla osób bezdomnych spoza jej granic tak, że ich przyciąga i będzie przyciągać? Nie ma żadnych danych, które uzasadniają taką tezę. Owszem, planując system trzeba liczyć się ze stałym napływem ludzi z spoza miasta, którzy zaczynają doświadczać bezdomności i potrzebują pomocy z tego powodu, nie będą to jednak ludzie bezdomni z innych miast migrujący tutaj już jako bezdomni. Będą to ludzie, którym w Warszawie – mimo jej wspaniałości – nie udaje się jednak zrealizować swoich ważnych życiowych celów, ponoszący porażkę. Członkowie wspólnoty samorządowej.

Teza o migracjach ludzi bezdomnych do Warszawy powtarzana jest od lat. Często jest wykorzystywana jako uzasadnienie niskiej efektywności i dużych kosztów systemu pomocy, który jest utrzymywany wyłącznie ze środków m.st. Warszawa. Ze względu na przedmiot opracowania badaczy, powinna być szczególnie rzetelnie zanalizowana, a nie jest.

Nie możemy się zgodzić z opinią wyrażoną w ostatnim zdaniu cytowanego fragmentu, według której trzeba liczyć się z napływem „jednostek i grup, które korzystają z usług pomocowych oferowanych przez placówki dla osób bezdomnych, choć nie są bezdomne.” Dla jej uzasadnienia przywołano w przypisie cytaty z dwóch badań: diagnozy lokalnej dla Pragi Południe oraz badania jakości usług GfK Polonia¹⁰:

„Jak zauważa M. Łukasiuk-Gmurczyk, relacjonując materiał zebrany w trakcie badań: Są to np. mieszkańcy ościennych gmin w tygodniu pracujący w Warszawie i nocujący w noclegowni, czy rodziny pracujące i zarabiające, którym bardziej opłaca się mieszkać w schronisku niż wynajmując własne lokum” (Diagnoza lokalna Praga Południe)

„Także w badaniu zrealizowanym przez GfK Polonia Sp. z o.o. w 2013 r. na próbie kierowników warszawskich i okolicznych placówek dla osób bezdomnych [...] stwierdzono: Noclegownie i jadłodajnie to placówki, które z zasady służą wsparciem nie tylko osobom bezdomnym. Wśród schronisk dla bezdomnych i schronisk specjalistycznych oraz kompleksów znalazły się pojedyncze placówki, które oferują wsparcie innym osobom.”

Bardzo prosimy o wskazanie danych o liczbie osób znajdujących się w sytuacji opisanej przez M. Łukasiuk - Gmurczyk, określających skalę zjawiska w warszawskich placówkach. Analiza narzędzi, za pomocą których gromadzono dane w diagnozie lokalnej dla Pragi Południe wskazuje, że stwierdzenie to może być wyłącznie opinią wyrażoną przez jednego lub kilku przedstawicieli instytucji lub organizacji działających na rzecz osób bezdomnych. Żadne pytanie zawarte w kwestionariuszu

¹⁰ M. J. Sochocki wraz z zespołem: M. Łukasiuk - Gmurczyk, S. Mandes, M. Jewdokimow, Raport końcowy diagnozy lokalnej dla Partnerstwa Lokalnego Praga Południe, Warszawa 2012, s. 65, dostępne na: <http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2012/03/Warszawa-Praga-Po%C5%82udnie.pdf> [dostęp: 03.06.2013] oraz Badanie jakości usług instytucji świadczących pomoc bezdomnym. Raport z badania, GfK Polonia Sp. z o.o. –Media & Social Research, Warszawa, maj 2013, slajd 61

wywiadu z osobą bezdomną ani żadne dane instytucjonalne zanalizowane w badaniu nie pozwalają na jej weryfikację.

Wyniki badania GFK Polonia wskazują na istnienie zjawiska, nie stanowią jednak podstawy do wypowiedzania się o jego skali. Badacze wskazali pojedyncze placówki, których kierownicy zadeklarowali, iż przyjmowane są osoby „nie bezdomne”. Były to Noclegownia dla Kobiet EMAUS, Kompleks Alter Ego (schronisko dla 30 osób) oraz Dom dla Osób Starszych w Orszewie. W badaniu definicja bezdomności nie została sprecyzowana, nie można więc powiedzieć co badacze i respondenci mieli dokładnie na myśli. Proponujemy skontaktować się z osobami prowadzącymi placówki w celu uzyskania wyjaśnienia.

Ludzie nie bezdomni spoza Warszawy posiadający domy poza miastem, przyjeżdżający tylko do pracy w naszym przekonaniu korzystają przede wszystkim z tanich hoteli, w których łóżko można dostać już od 12 PLN za dobę. Znajduje się ono w kilku a nie kilkudziesięciosobowym pokoju, można się na nim położyć i zejść z niego o dowolnej godzinie, napić się piwa po pracy jak ktoś lubi i bez starania się o przepustkę opuścić na weekend. Stawiamy tezę, że większość wybiera właśnie tę opcję, a ci którzy decydują się na schronisko dla bezdomnych objęte rygorystycznym regulaminem stanowią margines zjawiska zarówno w populacji użytkowników schronisk jak i ogółu grupy migrantów „pięciodniowych”. Na to wskazuje logika. Aby stawiać jakiegokolwiek tezy o skali zjawiska konieczne jest przeprowadzenie badań – w tej chwili nie ma takich.

Obydwa przytoczone w opracowaniu badania wskazują na marginalną skalę zjawiska i nie nadają się do uzasadnienia tezy o konieczności liczenia się ze *stałym napływem* do placówek ludzi nie bezdomnych z poza Warszawy. W naszej opinii skala zjawiska jest odwrotnie proporcjonalna do powszechności przekonania o jego istnieniu – co jest spowodowane min. powtarzaniem niezwyfikowanych opinii - a jego występowanie ma marginalny wpływ na efektywność systemu pomocy wobec bezdomności w mieście. Jest natomiast nośne społecznie – kto by chciał płacić za „bezdome stoiki”.

c. Długość bezdomności vs. długość przebywania w placówkach

Niezrozumiały jest dla nas wywód ze strony 19, kontynuowany na stronie kolejnej dotyczący zbyt długiego przebywania osób w placówkach dla bezdomnych oraz przyczyn tego stanu:

„Zwraca się uwagę, że osoby bezdomne zbyt długo przebywają w placówkach tzn. w zbyt małym zakresie podejmuje się realizację skutecznych działań, których celem jest wychodzenie z bezdomności.”(str. 19)

Dla uzasadnienia tezy o zbyt długim przebywaniu ludzi bezdomnych w warszawskich placówkach przywołano dane ze sprawozdania z wyników ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych zarządzanego przez MPiPS w dniach 7/8 lutego 2013 roku o „czasie pozostawania w sytuacji bezdomności” (Tabela 3, str.21). Są one faktycznie niepokojące. Ponad 60% osób, o których informacje udało się zgromadzić podczas badania zadeklarowało pozostawanie w bezdomności dłużej niż cztery lata, przy czym połowa z tej grupy pozostawała bezdomna od ponad 10 lat. Odsetek ten był znacząco wyższy w grupie ludzi, którzy w dniu badania znajdowali się w miejscach niemieszkalnych (prawie 70%). Obserwacje streetworkerów również potwierdzają przebywanie na terenie Warszawy grupy ludzi bezdomnych od bardzo długiego czasu.

Jednak przywołane dane odnoszą się do długości subiektywnie odczuwanego okresu bezdomności, a nie długości przebywania w konkretnej placówce lub też w placówkach w ogóle. Pewne dane o długości pobytu w konkretnej placówce agregowane są w ramach systemu informacji kwartalnej (min. Rys. 7, str. 29 opracowania badaczy). Wynika z nich, że od II kwartału 2012 roku wśród mieszkańców warszawskich placówek uczestniczących w systemie informacji kwartalnej udział osób przebywających szczególnie długo w jednej placówce systematycznie spada.

W Polsce – poza Wolskim Pilotażem¹¹ – nie przeprowadzono do tej pory żadnej analizy pozwalającej na określenie faktycznej długości przebywania ludzi w różnych placówkach. W Wolskim Pilotażu wyodrębniono grupę ponad 200 unikalnych osób, które w trzyletnim okresie badania zostały zarejestrowane w placówkach na co najmniej cztery pobyty. Jednak dla całej populacji objętej badaniem (po odjęciu pobytów ekstremalnie długich) średnia długość pobytu w jednej placówce to dwa i pół miesiąca, mediana to 40 dni. Choć zdarzały się pobyty ekstremalnie długie przekraczające pięć lub nawet 10 lat były to jednak rzadkie przypadki, a 200 osób o ponad czterech pobytach stanowi jedynie ok. 5% populacji osób, które skorzystały z pomocy wolskich placówek w okresie trzech lat¹². Twarde dane wskazują, że owszem przez warszawskie placówki przewijają się osoby, które od wielu – zbyt wielu – lat znajdują się w sytuacji bezdomności. Dotyczy to jednak grupy konkretnych osób, a nie jest ogólną prawidłowością, którą można odnieść do wszystkich ani nawet większości schronisk i noclegowni oraz stosowanych w nich metod pracy i działań.

Obserwując od lat kontekst w jakim funkcjonuje nasza placówka, czyli system pomocy wobec bezdomności w mieście stołecznym Warszawa, zauważamy kilka dominujących przyczyn niepotrzebnego i nie popartego indywidualnym planem pracy nad wychodzeniem z bezdomności przedłużania się pobytów w placówce. Należą do nich:

- Brak dostępu do mieszkań o przystępnym czynszu i wsparciu dla osób wychodzących z bezdomności.
- Przedłużające się oczekiwanie na lokale z zasobów komunalnych dla osób, z przyznanym prawem do lokalu.
- Przedłużające się oczekiwanie mieszkańców schronisk na miejsce w domu pomocy społecznej – również w przypadku osób posiadających meldunek na terenie m.st. Warszawa.
- Chwiejny rynek pracy oraz niskie płace, niechęć pracodawców do podpisywania umów o pracę co w konsekwencji oznacza niepewność pracownika względem utrzymania zatrudnienia.
- Bardzo wąska oferta pomocy specjalistycznej dostępnej dla mieszkańców schronisk - podstawowa kadra placówek zatrudniania w ramach umów o dofinansowanie z m.st. Warszawa to pracownicy socjalni.

Przetestowanym na świecie, efektywnym kosztowo i skutecznym rozwiązaniem kierowanym do grupy osób bezdomnych chronicznie jest program oparty o ideę „Najpierw Mieszkanie” (NM). Takiego w Stolicy rzeczywiście nie ma, więc faktycznie opinia o niewystarczającej realizacji

¹¹ Celem przedsięwzięcia było przetestowanie i dopracowanie metodologii, a nie uzyskanie reprezentatywnych wyników. Metodologia została zweryfikowana pozytywnie. (Wygnańska, J. (2011a) „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 2014.05.15

¹² Raport z wolskiego pilotażu str. 32, Tabela: Długość pobytu, str. 34

skutecznych działań, których celem jest wychodzenie z bezdomności jest słuszna. Mamy jednak wrażenie, że nie o brak NM w opracowaniu chodziło.

Za nieuzasadnione i wręcz krzywdzące uważamy zdanie, które odnajdujemy w dalszej części refleksji o długości bezdomności na str. 19-20 opracowania badaczy:

„W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że przebywanie osób bezdomnych w placówkach legitymizuje istnienie tychże i ich rozwój, tzn. w sensie systemowym – im więcej osób korzysta ze schronienia tym lepiej (z perspektywy instytucji świadczących pomoc)” opatrzone przypisem „jest to perspektywa systemowa, która nie musi pokrywać się z intencjami pracowników działających na rzecz osób bezdomnych”.

Nie rozumiemy zupełnie co to jest zdaniem autorów „perspektywa systemowa” w tym przypadku. Z jednej strony czytamy, że to perspektywa instytucji świadczących pomoc – czyli nasza, bo instytucja świadcząca pomoc to my, konkretni ludzie, którzy ją tworzą, z drugiej czytamy, że nie musi pokrywać się ona z naszymi intencjami. Czyżby nasza instytucja wyrwała się spod naszej kontroli i stała się biurokratycznym bytem istniejącym tylko po to, żeby istnieć? Czyżby nasze intencje nie pokrywały się z kształtem instytucji, którą prowadzimy? Prosimy o wyjaśnienie. Wydaje nam się, że jednak kontrolujemy nasze instytucje i stale weryfikujemy swoją pracę pod kątem jej zgodności z misją, którą przyjęliśmy na początku istnienia. Perspektywa systemowa oznacza dla nas wzięcie pod uwagę wszystkich elementów wpływających na proces wychodzenia z bezdomności. Nasze noclegownie i schroniska to tylko jeden z nich – jest jeszcze miejska polityka lokalowa, służba zdrowia, pomoc społeczna, opinia publiczna i inne.

d. Ogólna zależność „im krótszy staż bezdomności tym łatwiejsze usamodzielnienie”.

„Planując warszawski system należy uwzględnić ogólną zależność, że im krótszy staż bezdomności tym łatwiejsze (oraz efektywniejsze) jest usamodzielnianie się”. (Str. 20)

Niekoniecznie. Krótko bezdomna może być osoba usamodzielniająca się wychowywana w pieczy zastępczej. Trafia na ulicę/do noclegowni kilka miesięcy po opuszczeniu pieczy po pierwszych negatywnych doświadczeniach w samodzielności. Praca nad usamodzielnieniem w tym przypadku jest bardzo trudnym i długotrwałym procesem czego dowodzą np. doświadczenia i badania prowadzone przez Towarzystwo Psychoprofilaktyczne Oddział w Warszawie dotyczące skuteczności usamodzielnienia absolwentów pieczy zastępczej oraz modelu usamodzielnienia przetestowanego w projekcie innowacyjnym testującym pt. „Z opieki w dorosłość – model usamodzielnienia” finansowanym w ramach POKL¹³. Wśród osób krótko bezdomnych mogą się także znajdować osoby z zaburzeniami psychicznymi, które z powodu nieumiejętności poruszania się we współczesnym świecie popadły w zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek komercyjnych wciskanych im przez natrętnych sprzedawców, w wyniku czego trafiły na ulicę. Nasilenie się takiego zjawiska od paru lat sygnalizują warszawskie organizacje min. Biuro Porad Obywatelskich.

¹³ Projekt był realizowany w latach 2012-2013 w ramach POKL (Nr projektu: UDA-POKL.07.02.02-14-004/11-00). Raporty z badań dostępne u projektodawcy: Towarzystwo Psychoprofilaktyczne Oddział w Warszawie, min: Wygnańska, J., Wygnański, J.J. „Proces usamodzielnienia a życiowa samodzielność wychowanków domów dziecka w Powiecie Otwockim”, Warszawa 2012 oraz Wygnańska, J., Wygnański, J.J. „Skuteczność wobec odbiorców (młodzieży) i trwałość zakorzenienia w użytkownikach (asystentach). Raport z ewaluacji zewnętrznej projektu ‘Z opieki w dorosłość – model usamodzielnienia’”, Warszawa, lipiec 2013

W naszym przekonaniu osoby krótko bezdomne wymagają innego rodzaju interwencji/pomocy niż osoby bezdomne długo, co wcale nie oznacza, że interwencja ta jest łatwiejsza. Jeśli jest świadczona w ramach obecnie dostępnej w mieście pomocy „dla bezdomnych”, to wcale nie jest efektywniejsza. Właściwa interwencja jest znacznie droższa, bo wymaga natychmiastowego umieszczenia w mieszkaniu objętym wsparciem zespołu środowiskowego, a nie w noclegowni czy schronisku.

e. Punkt widzenia i świadomość osób bezdomnych

Kolejna opinia badaczy w naszym przekonaniu niesłuszna i nie uzasadniona danymi dotyczy „uzasadnione[go] z punktu widzenia osób bezdomnych” (str. 72) powołania jednej miejskiej jednostki o znaczeniu ponad dzielnicowym odpowiedzialnej za wydawanie decyzji administracyjnych na pobyt w schroniskach i mieszkaniach treningowych. Dlaczego jest to uzasadnione z punktu widzenia osób bezdomnych? Skąd to wiadomo? Wielu ludzi w sytuacji bezdomności ewidentnie wymagających wsparcia w przełamaniu tego stanu, nie chce się identyfikować ze środowiskiem osób bezdomnych. Wielu podopiecznych naszej streetworkerki nie czuje się osobą bezdomną. Dlaczego mają chcieć przychodzić do jednego okienka w mieście opatrzonego naklejką „dla bezdomnych”? Jaki element ich punktu widzenia jest uzasadnieniem dla centralizacji? Skąd badacze wiedzą jaki jest punkt widzenia osób bezdomnych?

Zdaniem badaczy „Osoby bezdomne nie mają statusu mieszkańców dzielnicy, na terenie której przebywają, trudno uznać, że ich aktywność w danej dzielnicy skorelowana jest świadomie z konkretną dzielnicą, a nie podyktowana raczej możliwością skorzystania ze schronienia w placówce zlokalizowanej w danym miejscu Warszawy, które z punktu widzenia osób bezdomnych, pochodzących zwłaszcza spoza Miasta wydaje się być obojętne” (str. 73).

Skąd takie przekonanie? Jakie dane je uzasadniają? Przebywanie na terenie dzielnicy jest związane np. z dostępnością do centrum miasta, komunikacji publicznej, zbiorowisk ludzi, łatwością dojazdu do pracy, bogactwem surowców wyrzucanych do śmietników, lokalizacją skupów złomu, itd. Ludzie w sytuacji bezdomności wybierają dzielnice tak samo jak nie bezdomni. Ponadto wiele placówek realizujących programy wychodzenia z bezdomności pracuje w ramach pieczołowicie budowanego lokalnego mini systemu obejmującego ludzi z konkretnego dzielnicowego ośrodka pomocy społecznej, szpitala, pracodawców, sąsiadów oraz wolontariuszy. Ludzie przebywający w konkretnej placówce są związani z siecią wsparcia zakorzenioną na konkretnym terytorium. Przykładem może być Wola, dzielnica która od lat szczyli się wypracowaniem lokalnego podsystemu min. na forum Rady Opiekuńczej goszczonej w placówce przy ul. Wolskiej.

Głęboki związek z najbliższym terytorium/dzielnicą posiadają osoby mieszkające w przestrzeni publicznej na działkach i niektórych pustostanach. Pod opieką streetworkerki KMPS są osoby mieszkające od wielu lat w altance śmietnikowej przy bloku, z którego zostały eksmitowane oraz mężczyźni mieszkający od dziesięciu lat w parku również w bezpośredniej okolicy mieszkania, z którego był eksmitowany. Ludzie są związani z sąsiadami, mają wspomnienia.

Być może w przypadku ludzi trafiających do Warszawy z innych miast doświadczających bezdomności tuż po przybyciu pierwotny wybór jest przypadkowy, jednak bardzo szybko budowany jest związek z konkretnym terytorium, który jest bardzo ważny dla zachowania życia lub efektywności procesu usamodzielnienia. Wybór terytorium nie jest obojętny, a ludzie bezdomni, być może wbrew pozorom, podejmują decyzje bardzo świadomie, ponieważ od tego zależy ich przetrwanie.

f. Modyfikacja systemu aby motywował - TAK!

Zgadzamy się z opinią badaczy, iż „...należałoby tak zmodyfikować system aby motywować osoby bezdomne i kadrę do skutecznej i efektywnej pracy na rzecz usamodzielnienia się” (str. 20). Zweryfikowanym sposobem motywowania osób bezdomnych do skutecznej pracy nad usamodzielnieniem jest zapewnienie, iż na końcu tej pracy określonym konkretną datą jest mieszkanie (np. po zakończeniu realizacji indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności a nie w bliżej nieokreślonej przyszłości). Dobre efekty przynosi również realizacja Indywidualnego Programu Rozwoju Osobistego IPRO opracowanego przez liderkę Stowarzyszenia Antidotum. Sposoby motywowania kadr do skutecznej pracy są również dobrze znane specjalistom zasobów ludzkich (obejmują możliwości awansu np. w formie zatrudnienia doświadczonych pracowników socjalnych i managerów placówek w urzędzie miasta na stanowiskach związanych z zarządzaniem systemem pomocy wobec bezdomności, nagrody finansowe, wyjazdy integracyjne, pracownicze ubezpieczenie zdrowotne itd.). Rzeczywiście w stołecznym systemie pomocy ludziom w sytuacji bezdomności tego elementu nie ma.

W tej chwili środki finansowe, za które utrzymywane są placówki dla ludzi bezdomnych w Warszawie są absolutnie najniższe w Europie. Świadczy o tym poniższa tabela zaczerpnięta z porównawczego badania kosztów bezdomności w Europie:

Tabela: Średnie koszty pomocy kierowanej do osób w sytuacji bezdomności wg. porównawczego badania kosztów bezdomności w Europie Europejskiego Obserwatorium Bezdomności¹⁴.

Uśrednione koszty	Austria	Czechy	Dania	Finlandia	Niemcy	Węgry	Irlandia	Holandia	Polska	Portugalia	Szwecja	UK
Średni koszt spędzenia nocy w:												
Noclegownia/schronisko	€39	€11	€152	€41	€54	€6	€80	€78	€2	€12	€66	€17
Schronisko/wspierane mieszkanie	€25	€14-36	€152	€60	€71	€3	-	€45	€6	-	€35*	€86*
Szpital (ogólny)	-	€209	€252	€325	€472	-	-	€300	€140	€345	€575	€789
Szpital psychiatryczny	-	€58	€450	€351	-	€19	€434	€263	€36	€74	€461	€348
Węzienie	-	€35	€186	€158	€135	€27	€179	€229	€20	€40	€300	€106
Średni koszt jednego kontaktu/skorzystania z:												
Dzienna pomoc dla ludzi bezdomnych	€26	€18	-	€45	-	-	-	€36	-	-	€86	€80
Mobilne wsparcie	€20	€15	€67	-	€30	€1/5	-	€68	-	€13	€19	€79
Szpitalne oddziały ratunkowe	-	-	€99	€315	-	-	-	€750	€63	€32-112	€576	€130
Wizyta u lekarza pierwszego kontaktu	-	€3/20	€27	€100	-	-	-	€20	€23	-	€173	€42

Zaryzykujemy tezę, że nasi pracownicy wzięwszy pod uwagę charakter pracy (bezpośredni kontakt z człowiekiem w bardzo trudnej sytuacji życiowej, ograniczone możliwości udzielania wsparcia,

¹⁴ EOH (2013) "The Costs of Homelessness in Europe. An Assessment of the Current Evidence Base, EOH Comparative Studies on Homelessness", FEANTSA, Bruksela

wielokrotne odmowy udzielenia wsparcia np. z powodu braku miejsc) oraz najniższe w Europie środki, w ramach których przyszło im pracować, wykazują się ponad-normalną motywacją do pracy na rzecz usamodzielnienia ludzi trafiających do naszych placówek. Są w stanie zbudować motywację u grupki ludzi, którzy są przekonani, że na nic w życiu nie zasługują i niczego nie mogą oczekiwać.

g. Za wcześnie na „Najpierw Mieszkanie”?

Badacze w pierwszej części opracowania wspominają o podejściu „Najpierw mieszkanie” uznając jego wprowadzenie za wartę rozważenia (str. 21). Programy Najpierw Mieszkanie stanowią jeden z elementów polityki społecznej wobec bezdomności opartej o mieszkalnictwo (ang. *Housing led*) czyli kierunku rozwoju działań wobec bezdomności rekomendowanego przez instytucje UE min. Komisję i Parlament. Jak najbardziej zgadzamy się z tą opinią. Widzimy istotne przesłanki świadczące o tym, że w Warszawie istnieje grupa ludzi, dla których program NM jest jedynym rozwiązaniem. Pisali o nich badacze – choć zrobili błąd analizując część danych¹⁵ - stąd trudno zrozumieć wnioski przez nich wyciągnięte w podsumowaniu, według których na taki program w Warszawie jest za wcześnie.

Wśród ludzi korzystających z warszawskich placówek znajduje się grupa osób deklarujących bezdomność trwającą od ponad roku (35-50%). W tym miejscu warto wspomnieć, że w USA znajdowanie się w sytuacji bezdomności dłużej niż rok jest klasyfikowane jako bezdomność chroniczna, czyli wymagająca szczególnej interwencji min. w postaci programu „Najpierw mieszkanie”.

Istnienie konkretnej grupy osób bezdomnych wielokrotnie korzystających z pomocy placówek pobytowych dla bezdomnych potwierdzono w Wolskim pilotażu. Spośród 4380 osób objętych badaniem, 200 było zarejestrowanych na pobyt w jednym lub kilku wolskich schroniskach co najmniej cztery razy w okresie trzech lat. Zidentyfikowano także pewną grupę osób przebywających w konkretnych placówkach od bardzo długiego czasu.

Pracownikom socjalnym, w szczególności pracującym na ulicach znane są osoby, które można określić mianem „*service avoiders*”, czyli unikających pomocy instytucjonalnej, deklarujących samowystarczalność i niechęć do tradycyjnych usługodawców (wieloosobowe sale, konieczność dostosowania się do regulaminu, groźba usunięcia z placówki w przypadku braku postępu w terapii np. odmowie udziału w terapii odwykowej). Przez część interesariuszy określane są mianem „bezdomnych z wyboru”. Być może przedstawiciele tej właśnie grupy trafiają do urzędników miejskich z interwencją w sprawie odmowy pomocy ze strony pracowników noclegowni i schronisk. Odmowa jest podyktowana przekonaniem popartym doświadczeniem, iż ich obecność na terenie placówki będzie rodziła jedynie konflikty.

Żadne z powyższych danych nie pozwalają na określenie skali zjawiska, jednak jednoznacznie potwierdzają jego występowanie: w Warszawie istnieje grupa osób bezdomnych chronicznie, nie

¹⁵ Według podsumowania danych z informacji kwartalnej przedstawionego w opracowaniu badaczy na Rysunku 8 (str. 30) w stołecznych schroniskach szczególnie liczna jest grupa deklarująca bezdomność „od zawsze”. Według autorów opracowania jej udział systematycznie rośnie od ostatniego kwartału 2009 roku i po pierwszym kwartale 2013 roku osiąga prawie 50%. Byłaby to bardzo istotna obserwacja potwierdzająca obecność (liczną!) w Warszawie osób chronicznie bezdomnych, dla których jedyną skuteczną formą pomocy może być program NM. Informacja ta jest jednak nieprawdziwa – we wzorze sprawozdania kwartalnego na pytanie o okres bezdomności przewidziane są trzy odpowiedzi: poniżej pół roku, pół roku – rok, powyżej roku. Odpowiedź „od zawsze” dotyczy pytania o długość pobytu w Warszawie i nie wiąże się w żaden sposób z pytaniem o długość bezdomności.

odnajdujących wsparcia w ramach obecnego systemu pomocy. Zgodnie z literaturą przedmiotu¹⁶ do tej właśnie grupy adresowany jest program „Najpierw Mieszkanie”, który jest uważany za skuteczny i skutecznie kosztowo – co nie znaczy tanie – rozwiązanie.

Zaakceptowanie tego faktu wymaga odejścia od przekonania, że to osoba bezdomna jest sama sobie winna, „nie rokuje” i w związku z tym należy jej się tylko łóżko i koc w trzystu osobowym budynku, do zrozumienia, że to system pomocy będący w zasięgu tej osoby jest niedobry ponieważ nie bierze pod uwagę podstawowych możliwości i potrzeb części ludzi, do których jest teoretycznie adresowany.

Wdrożenie w Warszawie programów „Najpierw mieszkanie” może być - tak jak napisali badacze w zakończeniu (str. 119) - trudne przy obecnych możliwościach finansowych systemu, jest jednak konieczne i powinno być rozpatrywane już teraz. Inna sytuacja oznacza zgodę na trwanie w bezdomności grupy ludzi, która z pewnością już teraz znajduje się w bardzo trudnej sytuacji, choć wiadomo jak skutecznie pomóc. Wdrożenie zasadniczych rekomendacji badaczy związanych ze zwiększeniem dostępności mieszkań, rozwojem programów mieszkań treningowych oraz chronionych, tej grupie ludzi nie pomoże, choć jest potrzebne i gorąco przez nas popierane (zwłaszcza rozwój programów rozproszonych mieszkań treningowych) ze względu na potrzeby innej grupy ludzi przewijających się przez nasze placówki.

Krótko odnosząc się do możliwości finansowych należy podkreślić, iż w tej chwili nie jest znany faktyczny koszt funkcjonowania obecnego systemu pomocy wobec bezdomności w mieście. Środki BPIPS przeznaczane ten cel są tylko ich częścią. Sytuacja bezdomności wiąże się z koniecznością korzystania z wielu innych form pomocy oprócz tych świadczonych przez warszawskie placówki min. pomocy społecznej, opieki zdrowotnej, w tym psychiatrycznej i wobec uzależnień oraz oznacza konieczność ponoszenia kosztów przez wiele instytucji min. służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego (straż miejska i policja), sądowniczych, egzekucyjnych (komornicy), penitencjarnych, transportowych (ZTM), oczyszczania miasta i innych. Ustabilizowanie sytuacji ludzi bezdomnych chronicznie poprzez realizację programów Najpierw Mieszkanie może wiązać się ze znacznym ograniczeniem kosztów, zwłaszcza z tej drugiej grupy.

Do podejmowania mądrych decyzji finansowych konieczne jest dokładne policzenie wszystkich wydatków i wpływów. Wydawanie sądów przed zrobieniem tego jest przedwczesne.

Zdajemy sobie sprawę, że przedstawione wyżej uwagi dotyczą pewnych fragmentów opracowania a nie jego całości. Te detale jednak wpływają na ogólny wydźwięk dokumentu i odbiór zawartych w nim propozycji. Powtarzanie kontrowersyjnych tez opartych o „ogólne prawidłowości”, opinie badaczy o opiniach i preferencjach ludzi bezdomnych, fragmentaryczne „dostępne dane”, błędne opracowanie danych to ślepa uliczka, która nie doprowadzi Warszawy do stworzenia efektywnego systemu wsparcia wobec bezdomności.

III. Próba oceny skuteczności systemu

W opracowaniu podjęto próbę dokonania oceny skuteczności pomocy świadczonej przez warszawskie placówki pobytowe dla osób bezdomnych oraz ośrodki pomocy społecznej.

¹⁶ min. Tsemberis, S. (2010 “Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction”, Hazelden, USA

Zaproponowano kilka wskaźników/miar wyników opartych o dane. To trend, który bardzo popieramy. Wydaje nam się znacznie istotniejszy niż ocenianie jakości systemu poprzez zbieranie opinii pracowników NGO i OPS, czyli osób, które *de facto* wypowiadają się na temat skuteczności swojej własnej pracy lub pracy kolegów po fachu¹⁷.

Niestety proponowane wskaźniki cierpią z powodu ograniczeń danych, na podstawie których powstały. Nie wskazują tego co deklarują autorzy opracowania. Poniżej omawiamy kilka przypadków.

a. Wysoka efektywność OPS Wola – tak, ale nie tylko OPS Wola

Zdaniem badaczy zestawienie danych dotyczących osób bezdomnych gromadzonych przez warszawskie OPS pozwala „wyciągnąć szereg wniosków” (str. 47). Wyciągnięte zostały dwa: o nierównym obciążeniu zadaniami związanymi z bezdomnością oraz o wydajności i skuteczności „radzenia sobie z wyzwaniem administracyjnym”. Badacze podkreślają, że zespół OPS Wola jest zarówno najbardziej obciążony jak i bardzo skuteczny. Zgadza się – to, że Wolski OPS jest najbardziej obciążony wynika z faktu lokalizacji w jego rejonie największej w mieście liczby placówek a dostosowanie skali zatrudnienia pracowników do tego faktu świadczy o elastyczności placówki w odpowiadaniu na lokalne potrzeby.

Ciekawe w tym kontekście dane na temat obciążenia placówki zgromadzono w Wolskim Pilotażu, w ramach którego dokonano agregacji informacji o osobach korzystających z pomocy OPS zarejestrowanych jako klienci „bezdumni” z danymi o osobach korzystających z pomocy wolskich noclegowni (noclegownia zimowa „Przyce”) i schronisk. Agregacja pozwalała na wyłączenie tzw. duplikatów, czyli zidentyfikowanie unikalnych osób korzystających ze wsparcia wszystkich instytucji objętych analizą we wskazanym okresie od lipca 2007 do czerwca 2010.

W ciągu trzech lat klienci OPS Wola, którym udzielano wsparcia z powodu trudnej sytuacji życiowej jaką jest bezdomność stanowili (jedyne) 23% (1010 osób) wszystkich osób (4380 osób), które w tym samym okresie korzystały z pomocy pozostałych instytucji na terenie dzielnicy, w tym miejskiego szpitala, specjalistycznej poradni zdrowia dla bezdomnych, noclegowni i schronisk. Blisko 75% (750 osób) bezdomnych klientów OPSW swój ostatni wniosek o pomoc OPS składało przebywając w placówce, 13% w szpitalu lub DPS. W sumie 80% klientów OPS przewinęło się przez placówki (przed lub po złożeniu wniosku). Z danych tych wynika, iż to przede wszystkim wolskie placówki prowadzone przez organizacje pozarządowe biorą na swoje barki obciążenie wynikające z dużej liczby osób bezdomnych w dzielnicy. To do nich w pierwszej kolejności trafiają ludzie bezdomni, którzy dopiero po objęciu ich podstawową pomocą kierowani są do OPS. W tym miejscu warto również wspomnieć, iż pewną część obowiązków pracowników OPS wykonują pracownicy socjalni lokalnych placówek np. przeprowadzając rodziny wywiad środowiskowy, który następnie jest jedynie „zatwierdzany” przez pracownika OPS. Jak wiadomo pracownicy socjalni placówek posiadają te same kompetencje zawodowe co pracownicy socjalni OPS, nie mogą jednak wydawać decyzji administracyjnych ani zatwierdzać ROŚ ze względu na fakt bycia zatrudnionym w organizacji pozarządowej.

Przytaczane w opracowaniu badaczy dane dotyczące skuteczności w radzeniu sobie z wyzwaniami administracyjnymi zanalizowane nieco inaczej pozwalają wyciągnąć wniosek, iż efektywność ta jest

¹⁷ Zastanawia nas sposób sformułowania niektórych pytań np. o wdrożenie jednolitego standardu pomocy. Po pierwsze standard jest z definicji czymś jednolitym, po drugie co to jest standard pomocy, o który badacze pytają? Odpowiedzi na tak sformułowane pytanie nie mogą być jednoznacznie interpretowane.

wysoka nie tylko na Woli, ale przede wszystkim **na Mokotowie, we Włochach i na Ochocie**. Wola plasuje się na czwartym miejscu i jej efektywność jest porównywalna do Bemowa i Bielany. Taki ranking uzyskujemy przyjmując za miarę efektywności proporcję liczby przypadków uzyskania finansowania od gmin ostatniego zameldowania do liczby klientów z meldunkiem pozawarszawskim objętych pomocą poszczególnych OPS (Tabela poniżej).

Dzielnica	Rysunek 20 (opracowanie badaczy). Liczba osób z ostatnim stałym meldunkiem poza m.st. Warszawa, którymi OPS zajmowały się w 2012 roku	Rysunek 21 (opracowanie badaczy). Liczba przypadków udanego uzyskania finansowania od gminy ostatniego zameldowania	Odsetek przypadków udanego uzyskania finansowania z gminy zameldowania osób spoza m.st. Warszawa
Mokotów	85	35	41%
Włochy	15	6	40%
Ochota	55	21	38%
Wola	110	32	29%
Bemowo	18	5	28%
Bielany	44	12	27%
Praga Północ	29	3	10%
Ursus	162	15	9%
Praga Południe	126	10	8%
Żoliborz	17	1	6%
Wawer	4	0	0%
Wesoła	4	0	0%
Rembertów	5	0	0%
Wilanów	6	0	0%
Ursynów	34	0	0%
Śródmieście	38	0	0%
Białołęka	120	0	0%
Targówek	126	0	0%

Obserwacja budżąca zastanowienie dotyczy zerowej skuteczności OPS Białołęka i Targówek, w których mimo bardzo wysokiej liczby klientów z meldunkiem pozawarszawskim – wyższej niż na Woli – nie udało się uzyskać finansowania w żadnym przypadku. W naszym przekonaniu świadczy to nie tyle o małej wydajności, ile o kompletnym braku zainteresowania sprawą.

Warto zauważyć, że nie tylko OPS ubiegają się o zwrot kosztów pobytu od gmin ostatniego zameldowania. W naszej placówce staramy się o to w przypadku mieszkańców nie posiadających warszawskiego meldunku, których prognozowana długość pobytu w Pensjonacie jest długa. Dotyczy to osób oczekujących na miejsce w DPS, wymagających długotrwałego leczenia np. z powodu nowotworu, lub oczekujących na operację np. stawu biodrowego (około roku). Po diagnozie rozpoczynamy procedurę uzyskania refundacji od gminy pochodzenia: rozmawiamy z zainteresowanym i rodzimym ośrodkiem i ustalamy jak będzie wyglądać forma zwrotu kosztów za pobyt. Sporadycznie na nasze konto bankowe wpływają odpowiednie kwoty. Zazwyczaj jednak OPS nie zgadza się na finansowanie wskazując noclegownię na swoim terenie na co nie godzą nasi mieszkańcy. Nie wojujemy o zwroty, ponieważ nie mamy ani czasu ani pieniędzy. OPS mają swoje racje - nawet odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego nic nie gwarantuje. W pozostałych przypadkach ubieganie się o zwrot nie ma sensu, ponieważ większość mieszkańców znajduje i utrzymuje pracę, co pozwala im na samodzielne pokrycie kosztów. W naszym przekonaniu

Istnieją racjonalne powody dla nieangażowania się w próby odzyskiwania środków z gmin pochodzenia.

b. Skuteczność placówek w „usamodzielnianiu”

Próba opisanie skuteczności placówek prowadzonych przez organizacje pozarządowe opierała się o dane pochodzące z informacji kwartalnej dotyczące liczby osób przebywających po opuszczeniu placówki w określonej „pożądaney” sytuacji mieszkaniowej, do której zaliczono: dom rodzinny, lokal socjalny, wynajęte mieszkanie lub dysponujących pracą z kwaterą. Do analizy wybrano dane z jednego kwartału kierując się kryterium aktualności (dane dostępne na koniec I kwartału 2013).

Zaproponowana miara budzi nasze wątpliwości z trzech powodów: po pierwsze nie obejmuje wszystkich sytuacji mieszkaniowych, w których znalezienie się po opuszczeniu schroniska oznacza usamodzielnienie o jakości porównywalnej do przytoczonych sytuacji, np. przebywanie w Rozproszonych Mieszkaniach Treningowych KMPS. Do programu trafiają osoby w dokładnie takim samym „stadium usamodzielnienia”, co osoby odchodzące z placówek do mieszkań komunalnych, w tym socjalnych czyli posiadające i utrzymujące stałą pracę o odpowiednim poziomie zarobków, co oznacza posiadanie określonego poziomu kontroli nad swoim życiem i zdrowiem (w tym uzależnieniami). Różnią się jedynie pozycją w kolejce do mieszkań komunalnych. Po drugie, niektóre a nawet większość z sytuacji uznanych za świadczące o usamodzielnieniu jest bardzo nietrwałych np. posiadanie pracy z kwaterą, wspólne wynajmowanie mieszkania z kolegami na wolnym rynku czy nawet pobyt w DPS. Znalezienie się w tych sytuacjach po opuszczeniu placówki nie świadczy o usamodzielnieniu. Wiele osób trafia do placówek z powrotem – najczęściej do innych niż te, w których się „usamodzielnili”. Skali zjawiska nie można oszacować ze względu na niedoskonałość systemu gromadzenia danych jednak wywiady prowadzone podczas przyjęć do schronisk potwierdzają jego istnienie. Trzecią wątpliwość budzi w nas wybór okresu, z którego dane wzięto pod uwagę. Aktualność danych nie jest argumentem. Wiele osób odchodzi ze schronisk po zakończeniu zimy wracając do nich po kilku miesiącach gdy przyjdą mrozy lub wcześniej, żeby zaklepać sobie miejsce na najtrudniejszy sezon roku. Marzec słynie z tego, że jest miesiącem „usamodzielnień”.

Jako dodatkowy czynnik, który można brać pod uwagę określając skuteczność placówek zaproponowano wiek mieszkańców, dokładniej odsetek osób powyżej 45 roku życia. Jest to błędem, ponieważ wiek mieszkańców jest często konsekwencją regulaminu placówki, np. „Dom R” prowadzony przez Stowarzyszenie Otwarte Drzwi z definicji przyjmuje tylko osoby młode, podobnie jedna z placówek zlokalizowanych pod adresem Marywilska 44 - jest adresowana do osób młodych. Z kolei w Pensjonacie Socjalnym św. Łazarz dolny wiek wynikający z regulaminu to 40 lat. Wiek mieszkańców jest konsekwencją specyfiki placówki a nie jej efektywności.

Proponując miary skuteczności trzeba wziąć pod uwagę specyfikę placówek, które w m.st. Warszawa posiadają określone specjalizacje, wynikające również ze specyfiki lokalizacji (np. nie w każdej dzielnicy znajduje się szpital). Na tym polega fenomen lokalnego systemu: heterogeniczność osiągnana dzięki współtworzeniu czy nawet tworzeniu systemu przez niezależne organizacje pozarządowe o różnych misjach i sposobach działania. Stoimy na stanowisku, iż nie można wskazać jednej miary usamodzielnienia, z pomocą której będziemy określać efektywność placówek. Każda działa w innym kontekście, pracuje z inną grupą odbiorców i ma inne cele. Rozwiązaniem jest przejrzyste publikowanie podstawowych informacji o osobach, które korzystają z jej wsparcia obejmujących ich kondycję na początku i na końcu korzystania z pomocy. KMPS przygotowała propozycję wzoru

sprawozdania ilościowego, który do tego służy. Nasze sprawozdanie za 2013 rok oraz wzór znajduje się na www.misja.com.pl w dziale polityka społeczna/przejrzystość¹⁸.

W tej chwili w mieście st. Warszawa nie ma danych, za pomocą których można choćby w przybliżeniu określić efektywność systemu pomocy osobom bezdomnym. W tej sytuacji być może zasadne jest zapytanie o opinię pracowników zaangażowanych w system pomocy, tak jak zrobili to badacze. Dane uzyskane w ten sposób nie zastąpią jednak rzetelnej analizy funkcjonowania systemu opartej o realne wskaźniki a to, że tych ostatnich brakuje, nie gwarantuje prawdziwości i zasadności opinii, w szczególności sformułowanych również niejasno jak w pytaniu o potrzebę wdrożenia „jednolitego standardu” pomocy w mieście. Czego miałby dotyczyć standard (z definicji jest czymś jednolitym)? O czym świadczą wyniki badania?

IV. Warianty „zmiany trybu udzielania pomocy”

Zgodnie z zamówieniem opublikowanym przez M.st. Warszawa¹⁹ projektowany system miał objąć działania w trzech obszarach, w tym w obszarze (punkt 1c.) „profesjonalnych działań ukierunkowanych na wychodzenie z bezdomności i usamodzielnienie podopiecznych, zapewnianych w szczególności przez schroniska i mieszkania treningowe”. W odniesieniu do tego obszaru sprecyzowano dodatkowe warunki:

„5. Korzystanie z pomocy określonej w pkt 1.c możliwe będzie wyłącznie na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez ośrodek pomocy społecznej. Kwestia ustalenia właściwości Ośrodków pozostaje do rozstrzygnięcia i może zostać przedstawiona wariantowo”.

oraz

„2. Działania wymienione w pkt [...] 1c adresowane są do mieszkańców Warszawy i osób z ostatnim meldunkiem warszawskim. Osoby niespełniające tego kryterium mogą korzystać z pomocy w przypadku refundacji kosztów przez gminę ostatniego miejsca zameldowania.”

Wprowadzenie tych warunków w życie określane w opracowaniu „zmianę trybu udzielania pomocy” w istocie stanowi rewolucyjną zmianę systemu pomocy ludziom w sytuacji bezdomności w mieście budowanego od początku lat 90s we współpracy samorządu miejskiego i organizacji pozarządowych. Forum współpracy była Warszawska Rada Opiekuńcza dla Bezdomnych przekształcona w 2004 roku w Komisję Dialogu ds. Bezdomności. W ramach systemu o przyjęciu (również usunięciu) do schroniska oraz mieszkań treningowych decydują pracownicy instytucji prowadzących schroniska, czyli organizacji pozarządowych. Decyzje te stanowią integralny element realizacji misji organizacji oraz pracy socjalnej prowadzonej z mieszkańcami placówek. Kadry placówek od lat gromadzą kompetencje i doświadczenie pracy socjalnej z ludźmi w sytuacji bezdomności a misje organizacji, które je zatrudniają zobowiązują je do udzielania pomocy ludziom w potrzebie, a nie ludziom spełniającym administracyjne kryteria instytucji państwowych.

Spełnienie określonych w zamówieniu warunków dla nowego systemu oznacza przesunięcie decyzyjności do innych instytucji i innej grupy ludzi, co oznacza fundamentalną zmianę w zarządzaniu

¹⁸ <http://www.misja.com.pl/sprawozdanie-ilosciowe-pensjonatu-sw-lazarz/>

¹⁹ <http://politykaspoleczna.um.warszawa.pl/artykuly/system-profilaktyki-bezdomno-ci-i-pomocy-osobom-bezdomnym-w-warszawie>

placówkami, prowadzeniu pracy socjalnej oraz formach współpracy między organizacjami i samorządem. Może być słusznie odbierane jako kwestionowanie kompetencji kadr ngo oraz ograniczenie niezależności organizacji pozarządowych od władz. W naszym przekonaniu właśnie ta kwestia powinna być przedmiotem analiz i propozycji badaczy: odebranie ngo legitymizacji do podejmowania decyzji komu i w jaki sposób udzielają pomocy w ramach placówek, którymi zarządzają i przekazanie tej decyzji do instytucji zewnętrznej, czyli ośrodka pomocy społecznej. Szkolenia i okres przejściowy nie są odpowiedzią na to pytanie tylko pozostawieniem sprawy samej sobie.

W opracowaniu pojawiał się argument prawny na rzecz konieczności wprowadzenia zasady kierowania decyzją administracyjną do placówek wywodzony z ustawy o pomocy społecznej. Przywołano art. 14 i 106 ust. 1 ustawy w związku z art. 104 par 1 KPA, z których wynika domniemanie działania organu pomocy społecznej w formie decyzji administracyjnej (str. 77/78). Argument ten wydaje się opierać o założenie, że pobyt osoby w placówce prowadzonej przez NGO i dofinansowanej przez samorząd lokalny jest równoznaczny z udzieleniem osobie świadczenia z pomocy społecznej przez organ pomocy społecznej. Argument ten wybrzmiał szczególnie mocno podczas Debaty Ekspertów zorganizowanej w KMPS 2 kwietnia 2014 roku, podczas której padło nawet określenie, iż obecny system finansowania pobytu w placówkach dla ludzi w sytuacji bezdomności w Warszawie jest niezgodny z prawem.

W tym kontekście należy przytoczyć inny argument ustawowy pochodzący z Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, w świetle której współpraca samorządu lokalnego z organizacjami pozarządowymi o charakterze finansowym może mieć formę powierzenia lub dofinansowania realizacji zadania publicznego. Realizację konkretnych zadań publicznych organizacjom pozarządowym można zlecać min. na podstawie lokalnych programów współpracy z organizacjami przyjmowanych w formie uchwał lokalnych władz. Za zlecaniem realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym stoi konstytucyjna zasada pomocniczości. Jeśli zadanie jest realizowane przez obywateli lub ich organizacje, to władza powinna to uszanować ustępując pierwszeństwa. Jeśli zadanie mieści się w jej ustawowych obowiązkach, władza powinna przekazać organizacji pieniądze na jego wykonywanie nie ma ono bowiem charakteru prywatnej działalności charytatywnej.

Jako jedno z uzasadnień dla jednego z wariantów wprowadzenia zmiany obejmującego centralizację, czyli wyznaczenie jednej placówki OPS odpowiedzialnej za wydawanie decyzji administracyjnych o schronieniu, wskazano potrzebę lepszego gromadzenia danych o osobach korzystających ze wsparcia z tytułu bezdomności. Potrzeba taka zdecydowanie występuje – wspomniano o niej już w Społecznej Strategii Warszawy. Jednak stworzenie centralnej jednostki nie jest jedynym sposobem uczynienia jej zadość.

Po pierwsze, badacze nie rozstrzygnęli jednoznacznie negatywnie możliwości wzajemnego przekazywania danych osobowych między osiemnastoma dzielnicowymi ośrodkami pomocy społecznej. Przywołali wyrok WSA z 28 września 2016 świadczący o możliwości przekazywania danych podopiecznych przez OPS innym podmiotom. Przekazywanie danych między niektórymi podmiotami m.st. Warszawa już ma miejsce np. w przypadku danych Wydziałów Zasobów Lokalowych o osobach zagrożonych eksmisją z tytułu zadłużenia do OPS. Dzieje się tak np. w Dzielnicy Mokotów. Dodatkową propozycją jest metodologia anonimizacji i agregacji danych przetestowana w Wolskim Pilotażu.

Nie odrzucamy całkowicie zasadności wprowadzenia zasady kierowania do warszawskich schronisk i mieszkań treningowych na podstawie decyzji administracyjnych. Musiałoby się to wiązać z min. pokryciem przez warszawski samorząd całkowitych kosztów udzielenia wsparcia skierowanego do konkretnych ludzi. Staramy się rozumieć frustrację urzędników wynikającą z przekonania, iż m.st. Warszawa pokrywa od 70 do 80% kosztów schronienia nie mając bezpośredniego wpływu na to, kto jest przyjmowany do placówek. Jednak brak tego wpływu wiąże się również z brakiem bardzo ciężkich do spełnienia obowiązków.

To nie urzędnicy warszawskiego samorządu stają wielokrotnie przed obliczem decyzji o odmówieniu pomocy. Jak trafia jakaś osoba do urzędnika to zaczyna się cała seria telefonów do placówek z prośbą o przyjęcie. Jak trafia 120 osoba do 100 osobowego schroniska to pracownik nie ma już dokąd zadzwonić ponieważ wie, że miejsc całą zimę już nie będzie. To pracownicy organizacji proponując udanie się do miejskiej noclegowni słyszą stanowcze „nie” i to oni codziennie patrzą w oczy mieszkańcom i nie-mieszkańcom.

Ponadto określenie udziału finansowania Miasta w całości realizacji zadań na poziomie 70-80% jest w naszym przekonaniu zawyżone – owszem stanowi 70-80% ale tylko zakresu zadania zdefiniowanego przez m.st. Warszawa, a ten nie jest tożsamy z faktycznym realizowanym przez nasze placówki (nie obejmuje min. ochrony, remontów i napraw). W tym miejscu warto odwołać się do badania jakości usług dla ludzi w sytuacji bezdomności przeprowadzonego przez GFK Polonia na zlecenie m.st. Warszawa, z którego wynika iż prawie wszystkie placówki wydają codziennie posiłki a tylko kilka zatrudnia kucharzy. W jaki sposób „gotują się” posiłki w pozostałych miejscach?

Uważamy, że warianty wprowadzenia skierowań przedstawione w opracowaniu nie są wyczerpujące. Warte rozważenia są następujące:

- Formalne zatrudnienie pracowników socjalnych placówek dla bezdomnych przez lokalne OPS i oddelegowanie ich do pracy w placówkach.
- Rekrutacja do OPS do zespołów zajmujących się wydawaniem decyzji, osób pracujących wcześniej w warszawskich placówkach/organizacjach i oddelegowanych do realizacji tego zadania (zatwierdzanie ROŚ, wydawanie decyzji administracyjnych o przyznaniu schronienia).
- Stworzenie procedury opisującej klarownie zasady i kryteria przyjmowania do placówek, przyjęte i zaakceptowane przez wszystkich interesariuszy.

Wszystkie powyższe warianty wyrastają z lokalnych doświadczeń i czerpią z dobrych praktyk o dwudziestoletniej tradycji, które zgodnie z zamówieniem miały być wykorzystane w pracach nad projektem systemu:

„Usługa objęta zamówieniem obejmuje opracowanie projektu systemu profilaktyki bezdomności i pomocy osobom bezdomnym w Warszawie, we współpracy z przedstawicielami zamawiającego, z wykorzystaniem dotychczasowych dobrych praktyk wypracowanych w ramach współpracy m. st. Warszawy z organizacjami pozarządowymi.”

Informacją istotną dla oceny korzyści finansowych dla m.st. Warszawa z tytułu wprowadzenia zasady kierowania decyzją administracyjną do placówek zlokalizowanych na terenie miasta i co za tym idzie

możliwości odzyskiwania środków od gmin ostatniego zameldowania są relacje osób prowadzących placówki w okolicach Stolicy. Zdarza się, że do tych placówek trafiają osoby z ostatnim lub bieżącym zameldowaniem w Stolicy. Miejskie OPS odmawiają zwrotu kosztów pobytu, argumentując to dostępnością placówek na swoim terenie. W kwestii konieczności dokonywania refundacji rozstrzygnięcia prawne nie są jednoznaczne, co badacze słusznie zasygnalizowali w swoim opracowaniu.

V. Jaki powinien być nowy system?

a. Brakujące odpowiedzi

W opracowaniu badaczy nie znajdujemy odpowiedzi na kilka pytań, które w naszym przekonaniu są kluczowe dla zaplanowania efektywnego systemu profilaktyki i pomocy ludziom w sytuacji bezdomności w Warszawie. Systemu, który wypełni misję określoną w dokumentach, do których wprost odwołuje się Społeczna Strategia Warszawy – Diagnoza problemów społecznych 2008-2020.²⁰ Misja jest następująca:

„Misją warszawskiej polityki wobec bezdomności powinno być stworzenie profesjonalnego, całościowego systemu wsparcia dla bezdomnych członków wspólnoty samorządowej stolicy, z którego korzystanie jest przejściowym epizodem w życiu ludzi.”

Po pierwsze, **kto jest adresatem nowego systemu – kogo ma on wspierać?** Badacze przytoczyli wiele różnych definicji bezdomności nie rozstrzygając, która z nich została przyjęta w opracowanej propozycji. W związku z tym nie wiemy, kto w ramach planowanego systemu ma uzyskiwać pomoc: Osoby bezdomne w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej? Osoby w sytuacjach mieszkaniowych oznaczających bezdomność lub wykluczenie mieszkaniowe wg. Typologii ETHOS? Osoby bezdomne *sensu stricto*? Osoba uznana za bezdomną przez pracownika wydającego decyzję administracyjną? Osoba potrzebująca pomocy o charakterze mieszkaniowym/schroniskowym?

Zgadza się z opinią, iż celem opracowania nie była krytyczna analiza definicji, zwłaszcza że tak jak napisano *„ich wyczerpujący i zarazem syntetyczny opis”* jest już dostępny w literaturze²¹. Przy braku rozstrzygnięcia, która z funkcjonujących definicji powinna leżeć u podstaw projektowanego systemu, przegląd definicji zawarty w opracowaniu wydaje nam się zbędny i odtwórczy.

Po drugie, nie wiemy **którym zasadom aksjologicznym sprosta zaprojektowany system** przy wprowadzeniu zmiany i określonych jej wariantów. W pełni zgadzamy się ze stwierdzeniem, iż *„Działania prowadzone na rzecz osób bezdomnych powinny mieć czytelne odniesienie do sfery aksjologicznej. Stanowi ona bowiem uzasadnienie i wyznacza ogólne ramy świadczonych usług* (str. 15). Zdaniem badaczy i naszym ogólnie zasady udzielania pomocy *„mają przełożenie dla działań praktycznych i implicite lub explicite przyjmowane są przez różne instytucje działające na rzecz ludzi*

²⁰ Strategia przewiduje realizację Programu operacyjnego pt. „Polityka mieszkaniowa adresowana do grup o zróżnicowanych potrzebach mieszkaniowych”, którego realizacja wymaga „stworzenia całościowego systemu oddziaływań wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego adresowanego do grup określonych w typologii ETHOS”. System ma być wzorowany na opisie przedstawionym w opracowaniu Zespołu Zadaniowego „Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe”: http://strategia.um.warszawa.pl/sites/default/files/081113_kierunki_i_cele_biwm.pdf

²¹ Pindral, A. (2011) „Definicje i typologie bezdomności”, w: Dębski, M. (red.), (2011) „Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty – diagnoza Zespołu Badawczego”, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2011), którą posłużyłem się w niniejszym opracowaniu.”

bezdomnych". Przytoczono trzy zasady, które w skrócie oznaczają udzielanie pomocy: każdej osobie w trudnej sytuacji; z uwzględnieniem podmiotowości klientów i adekwatnie do ich potrzeb; tak szybko jak jest to tylko możliwe. Niestety nie wiadomo w jakim stopniu powyższym słusznym i trzeźwo przytoczonym przez badaczy zasadom sprosta nowy system w Warszawie. Szybka analiza nasuwa niepokojące prognozy: pomoc będzie udzielona osobom z odpowiednim zameldowaniem, za które gmina pochodzenia chce zapłacić; adekwatnie do obecnego poziomu finansowania pomocy z tytułu bezdomności w mieście; na tyle szybko na ile pozwala przeprowadzenie procedury wydania decyzji administracyjnej (czyli wolno).

Po trzecie, nie wiemy **jaką zmianę w skali i charakterze bezdomności w mieście przyniesie wprowadzenie zmiany** i jej określonych wariantów.

Po czwarte, nie wiemy **jakie oszczędności/dodatkowe środki przyniesie wprowadzenie zmiany** i jej określonych wariantów?

Brak odpowiedzi na te kluczowe pytania raczej nas nie dziwi. Jest on konsekwencją braku podstawowych informacji o opisywanym zjawisku, do których należą:

1. Dane o skali i charakterze populacji ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Warszawie dotyczące min.:
 - Liczby osób bezdomnych chronicznie przewijających się przez warszawskie placówki w skali roku.
 - Liczby osób korzystających z pomocy z tytułu bezdomności z warszawskim meldunkiem w skali roku.
 - Skali zjawiska bezdomności poza-placówkowej – określenia wielkości populacji tzw. *service avoiders*.
 - Liczby osób trafiających do warszawskich schronisk w wyniku eksmisji min. wprowadzenia regulaminu windykacji należności czynszowych.
 - Rzetelnych i przejrzystych sprawozdań ilościowych o osobach, którym warszawskie organizacje pozarządowe udzielają wsparcia z tytułu bezdomności prezentujących dane o *przeptywie* czyli liczbie osób, którym udzielono wsparcia w okresie, a nie tylko w punkcie w czasie np. na koniec kwartału.
2. Pełna analiza kosztów systemu pomocy wobec bezdomności w obecnym systemie:
 - Koszty systemu to nie tylko wydatki BPiPS na umowy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi schroniska (ok. 9mln rocznie) ale również wydatki innych instytucji samorządowych np. straży miejskiej, szpitali miejskich oraz organizacji pozarządowych. Wytyczne dla takiej analizy kosztów systemu sformułowano już w Społecznej Strategii Warszawy 2008-2020.

Informacje te powinny być zgromadzone przed zleceniem opracowania propozycji wprowadzenia w życie konkretnych wariantów nowego systemu pomocy.

b. Jaki powinien być nowy system?

Warszawa potrzebuje modyfikacji systemu wspierania ludzi w sytuacji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Nowy system powinien:

- Wyrastać z podzielanego przez wszystkich poglądu, że zmiana jest potrzebna, ponieważ ludziom dzieje się źle, łamane są ich podstawowe prawa i nie może tak dalej być w Stolicy.
- Być zgodny z europejskimi rekomendacjami min. „Oparty o mieszkalnictwo” (ang. *Housing led*). Rekomendacje te wynikają z wieloletnich rzetelnych badań zjawiska oraz skuteczności polityk publicznych wobec niego.
- Mieć jasno cele sprecyzowane odnoszące się do skali i charakteru zjawiska bezdomności w mieście, np.:
 - skrócenie (lub całkowite wyeliminowanie) przebywania w schroniskach osób o przyznanym prawie do pobytu w innych miejscach np. DPS, lokalu socjalnym;
 - stworzenie programów mieszkań treningowych dla wszystkich osób spełniających kryteria uzyskania lokalu komunalnego (w tym socjalnego);
 - zlikwidowanie bezdomności ulicznej;
- Mieć klarowny budżet:
 - Za poszczególnymi zadaniami wynikającymi z celów nowego systemu muszą stać konkretne pieniądze np. jeśli organizacja ma gromadzić dane to musi otrzymać na to środki, jeśli ma zwiększyć motywację do zmian w życiu swoich klientów, to musi mieć budżet na kierowanie ich do specjalistów itd.
- Być opracowany, zaakceptowany i monitorowany przez ekspertów i wszystkich interesariuszy na każdym poziomie (również przyjęcia celów).
- Być oparty o analizę wyczerpujących danych o ludziach w sytuacji bezdomności w mieście, a nie o opinie na temat ludzi w sytuacji bezdomności w mieście.
- Obejmować zachęty dla usługodawców do rzetelnego gromadzenia i dzielenia się danymi na rzecz dobrego projektowania systemu (zwiększenie wsparcia informatycznego zapewniającego wymianę informacji).

W tej chwili za kluczowe dla wykonawczego opracowania propozycji takiego systemu uważamy wdrożenie systemu gromadzenia danych o osobach korzystających ze wsparcia z tytułu bezdomności w mieście bazujące standardzie gromadzenia danych biwm opracowanym i przetestowanym w ramach projektu „Wolskiego pilotażu” i późniejszych doświadczeń instytucji, które wdrożyły standard dostosowując go do lokalnych potrzeb²². Nasza organizacja dysponuje informacjami finansowymi dotyczącymi kosztów wdrożenia standardu w placówce pozwalającymi na dokładne oszacowanie kosztów przedsięwzięcia. Posiadamy również dane finansowe z Wolskiego Pilotażu stanowiące podstawę do oszacowania kosztów wdrożenia systemu na poziomie całego miasta.

Uważamy, że system ten jest efektywniejszy niż proponowane przez badaczy rozwiązanie pomorskie, ponieważ pozwala on na uzyskanie obydwu podstawowych wskaźników ilościowych bezdomności min. *przepływu* czyli skali populacji dotkniętej problemem w okresie oraz *stanu* w każdym dniu okresu objętego badaniem. Określanie skali populacji wyłącznie w oparciu o stan prowadzi do jej zaniżania, czego przykładem mogą być wyniki uzyskane w Wolskim pilotażu. W trzyletnim okresie badania średni stan w placówkach pobytowych wyniósł 342 osoby, podczas gdy przepływ w skali roku ponad 2000, w skali 3 lat 4380. Średni stan „na dany dzień” w placówkach zapewniających jedną trzecią miejsc w mieście (tyle jest zlokalizowanych na Woli) stanowił tylko 17% populacji faktycznie korzystającej z pomocy w ciągu roku. Przytoczone dane o proporcji wartości stanu do wartości przepływu nie są do końca rzetelne, ponieważ zostały zgromadzone tylko w jakiejś części placówek,

²² http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/r13_raport-koncowy-rekomendacje.pdf

podczas gdy dane o przepływie mogą dotyczyć osób, które w badanym okresie oprócz przebywania w placówkach wolskich przebywały również w placówkach w innych dzielnicach. Dopiero zmierzenie stanu we wszystkich warszawskich placówkach i porównanie go z przepływem byłoby w pełni rzetelne. Do tego trzeba dążyć.

Tak czy inaczej w badaniu pomorskim uzyskujemy jedynie informacje o stanie populacji w określonym jednym na dwa lata punkcie w czasie. Badanie metodą spisową nie pozwala na uchwycenie dynamiki zjawiska w czasie ani też migracji, co w przypadku Warszawy ma kluczowe znaczenie. Ponadto zważywszy na plany Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej badania analogiczną metodą będą przeprowadzane w Warszawie tak czy inaczej w ramach ogólnopolskiego liczenia osób bezdomnych odbywającego się co dwa lata. Z resztą tak naprawdę funkcjonujące w mieście procedury gromadzenia danych na podstawie informacji kwartalnej, po uzupełnieniu o procedurę uzyskiwania danych o ludziach przebywających w przestrzeni publicznej gromadzonych przez stołeczną straż miejską oraz programy streetworkingu mogą zaowocować wynikami o porównywalnej jakości.

System oparty o **standard gromadzenia danych biwm** może i powinien być skorelowany z systemem gromadzenia informacji kwartalnej opartej o Kartę Mieszkańca. Wymaga ona jedynie niewielkiego dostosowania. Prawdziwym wyzwaniem jest przekonanie warszawskich organizacji pozarządowych udzielających wsparcia z tytułu bezdomności do wdrożenia elektronicznych systemów rejestracji informacji o usługobiorcach. Do tego niezbędne jest zapewnienie organizacjom środków finansowych oraz wola organizacji.