

Strona 104 opatrzona korektą autora.

Andrzej PRZYMEŃSKI

BEZDOMNOŚĆ
JAKO KWESTIA
SPOŁECZNA
W POLSCE
WSPÓŁCZESNEJ



WYDAWNICTWO
AKADEMII
EKONOMICZNEJ
W POZNANIU

okładka przednia verso czysta

Poniższy tekst spoza publikacji:

Tytuł ten objęty jest autorskim i wydawniczym zakazem przetwarzania oraz reprodukowania tekstu w jakiegokolwiek postaci. Obowiązuje cytowanie go po wykorzystaniu całości lub nawet fragmentu.

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

Prace Habilitacyjne 1

Andrzej PRZYMEŃSKI

**BEZDOMNOŚĆ
JAKO KWESTIA
SPOŁECZNA
W POLSCE
WSPÓŁCZESNEJ**

Poznań 2001



KOMITET REDAKCYJNY

*Ryszard Barczyk, Bogusław Guzik, Andrzej Korzeniowski,
Zbigniew Romanow, Antoni Sobczak (sekretarz), Jan Sobiech,
Halina Szulce (przewodnicząca)*

RECENZENCI

Stanisława Golinowska, Antoni Rajkiewicz

PROJEKT OKŁADKI

Magdalena Gyurkovich

REDAKCJA I KOREKTA

Zofia Mikołajewska

© Copyright by Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Poznań 2001

ISBN 83-88760-04-1

WYDAWNICTWO AKADEMII EKONOMICZNEJ W POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań

tel. (061) 854-31-54, 854-31-55, fax 854-31-59

www.wydawnictwo-ae.pl, e-mail: info@wydawnictwo-ae.pl

Adres do korespondencji: al. Niepodległości 10, 60-967 Poznań

ZAKŁAD GRAFICZNY AKADEMII EKONOMICZNEJ W POZNANIU

ul. Towarowa 53, 61-896 Poznań, tel. 854 38 05, 854 38 06

Skład: AMA - Poznań (tel. 0602 236 567)

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
1. BEZDOMNOŚĆ W ŚWIETLE BADAŃ I PROPOZYCJI DEFINICYJ- NYCH	15
1.1. Badania problemu we współczesnej Polsce	15
1.2. Definicje bezdomności	23
2. GEOGRAFIA, SKALA I SPOŁECZNA STRUKTURA ZJAWISKA BEZ- DOMNOŚCI W POLSCE	39
2.1. Geografia, skala i dynamika zjawiska	39
2.1.1. Geografia bezdomności	39
2.1.2. Skala zjawiska jako problem badawczy	53
2.1.3. Liczba bezdomnych w Polsce – próba szacunku	60
2.1.4. Dynamika zjawiska w Polsce współczesnej	69
2.2. Społeczno-demograficzna struktura populacji	78
2.2.1. Płeć	78
2.2.2. Wiek	81
2.2.3. Stan cywilny i posiadane dzieci	86
2.2.4. Wykształcenie i kwalifikacje zawodowe	89
2.2.5. Stan zdrowia	92
2.2.6. Bezdomne rodziny	101
3. SPOŁECZNO-EKONOMICZNE PRZYCZYNY ZJAWISKA	107
3.1. Wprowadzenie	107
3.2. Poziom mikrospołeczny	108
3.2.1. Metodyka i przedmiot badań	108
3.2.2. Uwarunkowania indywidualnych losów życiowych ...	113
3.3. Uwarunkowania makrospołeczne	122
3.3.1. Rynek pracy i warunki zatrudnienia	122
3.3.2. Ubóstwo	123
3.3.3. Eksmisje i wymeldowania	124
3.3.4. Mieszkalnictwo	131

3.3.5. Problemy adaptacji społecznej osób opuszczających instytucje	137
3.3.5.1. Propozycje terminologiczne	137
3.3.5.2. Zakłady karne	139
3.3.5.3. Domy dziecka	142
3.3.5.4. Szpitale	146
3.3.6. Klęski żywiołowe	149
3.4. Przyczyny bezdomności – podsumowanie	150
4. BEZDOMNOŚĆ JAKO FORMA ŻYCIA	155
4.1. Cechy sytuacji życiowej	155
4.2. Zdolność do pracy	156
4.3. Bezdomność a włóczęgostwo	159
4.4. Bezdomność płytka, a bezdomność głęboka	164
4.5. Źródła środków utrzymania	166
4.6. Formy życia społecznego	170
4.6.1. Bezdomni jako zbiorowość	170
4.6.2. Poza schroniskami	175
4.6.3. W schroniskach	181
4.6.4. Cechy więzi społecznej	183
5. ORGANIZACJA I EFEKTYWNOŚĆ POMOCY DLA BEZDOMNYCH W POLSCE	185
5.1. Prawne podstawy polityki społecznej państwa	185
5.1.1. Zasady i cele	185
5.1.2. Struktura odpowiedzialności	189
5.1.3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres pomocy	195
5.2. Inicjatywy obywatelskie	199
5.3. Struktura pomocy dla bezdomnych	202
5.3.1. Stan ogólny i podział sektorowy infrastruktury	202
5.3.2. Podział sektorowy a zarządzanie usługami socjalnymi ..	205
5.3.3. Podział funkcjonalny i standardy usług	206
5.3.4. Finansowanie i tworzenie bazy materialnej	211
5.3.4.1. Źródła finansowania	211
5.3.4.2. Sposoby finansowania ze środków publicznych ..	219
5.3.5. Zakres współdziałania i systemowej spójności	221
5.3.6. Kontrola merytoryczna i finansowa	226

5.4. Programy pomocy dla bezdomnych	230
5.5. Drogi wychodzenia z bezdomności	236
5.6. Luki i niejasności prawne a praktyka pomocy	239
5.7. Stopień zaspokajania potrzeb – realizacja zadań państwa, rola podmiotów niepaństwowych	247
6. PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN	251
6.1. Wnioski z diagnozy – wprowadzenie	251
6.2. Pomoc społeczna	251
6.3. Polityka społeczna państwa	263
6.4. Perspektywa Unii Europejskiej	267
ZAKOŃCZENIE	269
BIBLIOGRAFIA	271
SPIS TABEL	283

WSTĘP

Bezdomność należy do nabrzmiałych i jednocześnie zaniedbanych przez politykę społeczną państwa kwestii społecznych współczesnej Polski. Taki obraz problemu bezdomności stawał się czytelny już w końcu roku 1992, kiedy powziąłem decyzję o podjęciu badań na jego temat. Fazę wstępną badań rozpocząłem na przełomie lat 1992/1993, ukierunkowując je na polityczno-społeczną diagnozę bezdomności. Mając świadomość nikłego wówczas stanu naukowego rozpoznania problemu bezdomności, zdawałem sobie sprawę, że diagnoza taka będzie wymagała znalezienia odpowiedzi na stosunkowo liczne pytania podstawowe, zwłaszcza o jego skalę i geografię, przyczyny, o charakterystykę populacji ludzi bezdomnych i ich miejsce w społeczeństwie, a wreszcie o zakres, formy i ogólny poziom udzielanej im pomocy. Niska świadomość problemu bezdomności w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych wynikała, a po części ciągle jeszcze wynika, z ponownego rozpoznania i publicznego zidentyfikowania go w naszym kraju po co najmniej czterdziestoletniej przerwie. Tymczasem w okresie ustrojowych przemian społeczno-ekonomicznych, zwłaszcza od roku 1990, liczba bezdomnych gwałtownie wzrosła, w warunkach gdy polski system państwa opiekuńczego i prawo socjalne nie były na to wystarczająco przygotowane. Świadomości swojego stanu, jako uprawniającego do uzyskania pomocy, nie mieli zrazu także sami bezdomni.

Drogą do diagnozy problemu było zatem uprzednie poznanie zjawiska. W trakcie badań zorientowałem się, że bezdomność znajduje się daleko poza centrum efektywnego zainteresowania administracji państwowej, a system pomocy dla bezdomnych rozwija się żywiołowo, ciągnąc za sobą i stale odtwarzając pierwotne luki i nieprawidłowości. Stykając się bezpośrednio z tragizmem i beznadziejnością sytuacji życiowej ludzi pozbawionych własnego dachu nad głową, wyraźnie dostrzegałem potrzebę zwiększenia efektywności działań w kierunku przeciwdziałania bezdomności i pomocy ludziom aktualnie bezdomnym. Zarówno na mocy obowiązującego prawa, jak i ze względów pragmatycznych zadanie to mieści się w obszarze

odpowiedzialności państwa, choć może i powinno być realizowane w modelu współdziałania z licznymi podmiotami niepaństwowymi. Kierując się przekonaniem o potrzebie zachowania właściwego porządku celów badawczych, w sytuacji gdy zetknąłem się z palącą i narastającą kwestią społeczną, zdecydowałem się pierwotnie planowany cel niniejszej rozprawy uzupełnić o propozycje systemowych zmian aktualnej polityki społecznej państwa we wspomnianym wyżej obszarze.

Przedstawiona pokrótce geneza i zewnętrzne uwarunkowania tej rozprawy wpłynęły na określenie jej treści. Prezentowane wyniki badań i refleksje zostały zebrane i ustrukturyzowane w ten sposób, aby osiągnąć cele na czterech wzajemnie zakładających się poziomach - poznawczym, diagnostycznym, aplikacyjnym i teoretycznym. Cel rozprawy może być określony jako sekwencja zadań etapowych: charakterystyka i polityczno-społeczna diagnoza problemu bezdomności w Polsce współczesnej i na ich podstawie wskazanie rekomendacji, mających zwiększyć efektywność polityki społecznej państwa w zakresie przeciwdziałania bezdomności i pomocy dla ludzi współcześnie bezdomnych. Przedmiotem pracy jest zjawisko i kwestia bezdomności w Polsce oraz aktualne i proponowane sposoby jej rozwiązywania. Pojęcie kwestii społecznej stosuję w znaczeniu nadanym mu w nauce polityki społecznej. Jest ono rozumiane jako szczególnie dotkliwy problem społeczny, charakteryzujący się szerokim występowaniem skrajnie trudnych sytuacji życiowych jednostek lub rodzin oraz utrwalającym się upośledzeniem pewnych kategorii społecznych. Podłożem tak rozumianych kwestii społecznych są złe sposoby regulowania życia zbiorowego, które uniemożliwiają zaspokajanie podstawowych potrzeb życiowych przez szerokie kategorie społeczeństwa. Bezdomność jest, w przekonaniu autora, jedną z poważniejszych w Polsce współczesnej kwestii społecznych. Pisząc o Polsce współczesnej, mam na myśli lata 1990 - 2000. Roku 1990 nie wybrałem przypadkowo, od niego rozpoczął się proces transformacji ustroju ekonomicznego. W rozprawie koncentruję swoją uwagę na dekadzie lat dziewięćdziesiątych i społeczeństwie polskim, chociaż, wtedy gdy jest to potrzebne i możliwe, wydłużam ów horyzont czasowy i uwzględniam doświadczenia międzynarodowe.

Przeprowadzone przeze mnie badania, przedstawiane w niniejszej rozprawie i (częściowo) we wcześniej publikowanych opracowaniach, wnoszą nowe elementy do naukowego rozpoznania kwestii bezdomności w Polsce. Jest ono obecnie wspólnym dziełem większego, nielicznego jednak grona autorów zarówno ze środowiska naukowego, jak i praktyków. Własny wkład

do zebranej już wiedzy widzę w: oszacowaniu skali zjawiska bezdomności, opartych na najszerzej jak dotąd bazie empirycznej ustaleniach dotyczących przyczyn bezdomności, charakterystyki populacji bezdomnych i form ich życia społecznego, w ocenie stanu prawa socjalnego w aspekcie podmiotowych praw bezdomnych i reguł udzielania im pomocy, w analizie polityki społecznej państwa w stosunku do bezdomności, ze szczególnym uwzględnieniem systemu pomocy dla bezdomnych, określeniu działań zmierzających do usprawnienia tegoż systemu. W pracy założona jest pewna teoria zjawiska bezdomności, wyrażająca się przede wszystkim w strukturze jego opisu — w jego ogólnej definicji, stosowanych pojęciach i rozróżnieniach oraz zachodzących między nimi relacjach. Proponuję w niej wprowadzenie kilku rozróżnień, niestosowanych wcześniej przez innych współczesnych polskich autorów: m.in. na bezdomnych schroniskowych i pozaschroniskowych, bezdomnych i włóczęgów, bezdomnych płytko i głęboko. Kwestia bezdomności jest w tej rozprawie widziana w jej systemowym powiązaniu ze stanem społeczeństwa jako całości oraz kierunkiem rozwoju polityki społecznej państwa, chociaż ostatni z tych poziomów będzie wymagał dopracowania w kolejnych już, innych niż ta, publikacjach.

Niniejsza rozprawa jest pierwszą zwartą pracą na temat polityki społecznej wobec bezdomności w Polsce współczesnej, co dla jej autora jest źródłem nie tylko satysfakcji, ale i dyskomfortu spowodowanego świadomością jej merytorycznego niedomknięcia w niektórych mniej lub bardziej istotnych jej częściach lub aspektach. Jest to cena za stosunkowo szeroki program badań złożonej i wieloaspektowej kwestii społecznej, wymagającej ponadto podejścia interdyscyplinarnego. Rozprawę zdecydowałem się zakończyć po ośmiu latach pracy, traktując ją jako zamknięcie i podsumowanie pewnego etapu badań. Konieczność takiego zamknięcia, mimo niedoskonałości dzieła oddanego do oceny Czytelnika, wynika ze względów praktycznych. Przemaszkuje za nim m.in. potrzeba upublicznienia już pozyskanej wiedzy i świadomość, że doskonałego dzieła z zakresu nauk społecznych, odpowiadającego na wszystkie, nawet istotne pytania wiążące się z jego przedmiotem, nigdy nie da się napisać. Przesądza o tym choćby naturalna zmienność świata społecznego. Chociaż praca nie ma charakteru wyjaśniającego wzajemne zależności kilku zmiennych, dających się łatwo ująć w postaci dalej sprawdzanych hipotez, także w jej przypadku korzystne jest wskazanie już na wstępie kilku jej tez centralnych. Oto one:

- 1) Bezdomność nie jest zjawiskiem tak masowym, jak się je publicznie przedstawia. Bardziej niebezpieczna od obecnej skali występowania jest

- jego tendencja wzrostowa oraz pogarszanie społecznej struktury populacji bezdomnych.
- 2) Bezdomność jest problemem o złożonych, mikro- i makrostrukturalnych uwarunkowaniach. Najważniejsze z nich mają charakter ekonomiczny i są konsekwencjami transformacji ustroju ekonomicznego, bez zrównoważenia jej wystarczającymi działaniami osłonowymi polityki społecznej państwa.
 - 3) Utrzymuje się tendencja do podwyższania barier społecznej integracji i reintegracji ludzi społecznie i ekonomicznie zmarginalizowanych (wykluczonych).
 - 4) Bezdomność jest kwestią ponadlokalną, jego lokalne rozwiązywanie jest możliwe tylko w warunkach wypełnienia swoich zadań przez centralne instytucje państwa.
 - 5) Bezdomni w Polsce pozbawieni są możliwości do wyegzekwowania praw podmiotowych do pomocy.
 - 6) Tworzący się system pomocy dla bezdomnych, w którym uczestniczą podmioty państwowe i niepaństwowe, jest niezdolny do realizacji stojących przed nim zadań i niesprawiedliwy.
 - 7) W polityce społecznej państwa uwidacznia się brak koncepcji przeciwdziałania bezdomności, pomocy bezdomnym i integrowania ich ze społeczeństwem.
 - 8) Niezbędne jest kształtowanie systemowych zasad współdziałania między podmiotami udzielającymi pomocy bezdomnym – integracja państwowego i niepaństwowego sektora usług socjalnych dla nich, w zakresie realizacji niezbędnych zadań polityki społecznej państwa.
 - 9) Do niezbędnych warunków poprawy stanu pomocy dla bezdomnych w Polsce należy ilościowe i funkcjonalne rozszerzenie jej infrastruktury, a także zwiększenie ilości środków przeznaczanych na ten cel.
 - 10) Niezbędne jest urynkowanie lub co najmniej znaczne rozszerzenie instrumentów rynkowych w alokacji środków publicznych na usługi socjalne dla bezdomnych. Właściwe reguły transferowania tych środków sprzyjają integracji sektora publicznego z sektorem niepublicznym.

Przedstawione wyżej tezy mogą być uzasadnione i bronione tylko na gruncie pewnych założeń aksjologicznych, których minimum zawarte jest w doktrynie socjalliberalnej. Doktryna ta realizowana jest w ustrojowym modelu społecznej gospodarki rynkowej, który zgodnie z literą (art. 20) i duchem Konstytucji jest podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Model ten może być urzeczywistniany w różnych wariantach, ale

jego podstawowe założenia są określone i trwałe. Dotyczą przede wszystkim roli państwa w społeczeństwie. Do założeń tych należy, z jednej strony, zapewnienie wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej strony, zagwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego obywateli, poprzez zapewnienie im przynajmniej minimalnego dochodu i odpowiadających godności człowieka warunków życiowych. Najważniejszą zasadą udzielania wsparcia obywatelom, którzy o własnych siłach nie są w stanie rozwiązać swoich problemów życiowych w zakresie uznawanym za minimalny, jest w tym modelu pomoc dla samopomocy, tj. pomoc udzielana w ten sposób, aby otwierała jej beneficjentom drogę do usamodzielnienia się, w tych formach, w jakich jest to dla nich osiągalne. Istotą ustroju społecznej gospodarki rynkowej jest zatem łączenie i utrzymywanie przez państwo w równowadze rynkowych zasad funkcjonowania społeczeństwa z jednoczesną realizacją podstawowych celów społecznych, w formach i zakresie odpowiadających jego możliwościom. Należy do nich niewątpliwie przeciwdziałanie bezdomności i pomoc dla bezdomnych. Podstawowym instrumentem osiągania celów społecznych jest polityka społeczna państwa, którą można rozumieć także jako niezbędną interwencję państwa w sferze socjalnej, realizującą w praktyce ustrojową ideę solidaryzmu społecznego. Opierając się na tychże ustrojowych zasadach oraz ustawach, w tym ustawie o pomocy społecznej, autor ma prawo oceniać efektywność polityki społecznej państwa w zakresie przeciwdziałania zjawisku bezdomności, bez odwoływania się do szerszych sporów ideologicznych, a tym bardziej bieżących filipik partyjnych. Przedmiotem rozprawy jest kwestia bezdomności ujęta na poziomie empirycznym, a ocena polityki społecznej państwa w tym obszarze i propozycje jej zmian, ujęte są w kategoriach efektywności realizacji prawnoustrojowych zadań państwa. Nie oznacza to jednak lekceważenia owych sporów ideologicznych czy milcząco lub wręcz nieświadomie przyjmowanych założeń politycznych przez poszczególne formacje, ponieważ mają one wpływ na kształtowanie się faktycznie realizowanych modeli polityki społecznej, a w konsekwencji także na natężenie kwestii bezdomności.

Podstawę wniosków i ustaleń przedstawianych Czytelnikowi w niniejszej pracy, stanowią moje własne badania, a także studia literatury przedmiotu, w tym amerykańskiej i europejskiej. Do najważniejszych metod pozyskiwania materiałów należały: analiza różnego rodzaju dokumentów tworzonych pierwotnie do celów innych niż naukowe, udostępnionych mi w instytucjach pośrednio lub bezpośrednio zajmujących się bezdomnymi lub

bezdomnością, konsultacje i wywiady z praktykami w różnym stopniu i zakresie stykającymi się z tym problemem, wywiady z bezdomnymi przeprowadzone według mniej lub bardziej wystandaryzowanego kwestionariusza, zmieniającego się w toku badań, a także obserwacja. Cennym źródłem informacji były także różnego rodzaju spotkania i seminaria, na ogół z dominującym udziałem praktyków. Dyskutowano na nich na temat bezdomności w węższych lub szerszych kontekstach problemowych.

Wywiady z bezdomnymi okazały się najskuteczniejszą metodą badania mikrospołecznego poziomu zjawiska bezdomności, w tym jego przyczyn i form życia społecznego bezdomnych. Kwestionariusz będący narzędziem ich przeprowadzania był w trakcie badań stopniowo rozbudowywany i dostosowywany do ich korygowanego przedmiotu. Wywiady dostarczyły przede wszystkim wiedzy o charakterze jakościowym, w tym subiektywnego obrazu rozumienia i przeżywania bezdomności. Dla potrzeb rozprawy przeprowadzono 70 tego rodzaju, często wielogodzinnych, wywiadów, z czego połowę przeprowadziłem osobiście. Uzupełniającym źródłem danych ilościowych były dokumenty pozyskiwane w różnego rodzaju instytucjach zarówno gotowe opracowania, jak i wymagające opracowania „surowe” rejestry. Wśród dokumentów, które wykorzystałem były także wywiady socjalne przeprowadzane z bezdomnymi w ośrodkach, w których udzielano im pomocy. Obserwacje były na ogół wcześniej zaplanowane i ukierunkowane, choć korzystałem także z szans przypadkowego obserwowania interesujących zdarzeń lub obiektów. Wskazane wyżej metody, w miarę istniejącej potrzeby, szerzej omawiam w treści rozprawy, w konkretnych kontekstach merytorycznych. Ze względu na charakter badanego problemu, a zwłaszcza jego nieprzejrzystość statystyczną, nie stosuję w pracy bardziej zaawansowanych metod analizy ilościowej, uznając je za bezprzedmiotowe na obecnym etapie badań.

Badania, których wyniki przedstawiam w tej rozprawie, zamykam merytorycznie na grudniu 2000 roku. Pierwszą jej wersję ukończyłem w lutym 2000 roku. W jej obecnym sformułowaniu uwzględniam wyniki badań uzupełniających, dotyczących zagadnień wskazanych przez recenzentów wydawniczych.

Przez cały okres ich trwania, badania były finansowane ze środków KBN przeznaczonych na badania własne, rozdzielanych przez Akademię Ekonomiczną w Poznaniu. Dzięki tym środkom miałem możliwość stworzenia sobie dobrych warunków warsztatowych, zwłaszcza w postaci narzędzi informatycznych oraz sprowadzanych zza granicy książek, których lektura

ułatwiła mi szersze spojrzenia na badany problem. Środki wykorzystane zostały także na odbycie niezbędnych podróży służbowych i zatrudnienia (na zasadzie zleceń) wspomagających mnie współpracowników. Wśród zadań zleconych innym osobom, znalazły się istotne dla przebiegu całych badań prace, takie jak wykonanie części wywiadów z bezdomnymi czy sporządzenie tabel z wyciągami z dokumentacji schroniska dla bezdomnych. Dzięki współpracownikom wykonującym te zlecenia i życzliwości większości osób, do których nieraz wielokrotnie zwracałem się z prośbą o zgodę na przeprowadzenie badań, udostępnienie materiałów lub konsultację, praca niniejsza mogła uzyskać swój obecny kształt. Pragnę podziękować wszystkim tym osobom. W szczególny sposób chciałbym wyrazić wdzięczność panu Andrzejowi Pięcie i pani Wiesławie Cieślík, kierującym kolejno komunalnym schroniskiem przy ul. Michałowo 68 w Poznaniu, oraz dyrektorce Ośrodka Pomocy Społecznej Poznań Nowe Miasto, pani Marioli Konarskiej. Słowa podziękowania kieruję także do pani Tamary Uliasz, radcy Krzysztofa Więckiewicza z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz socjologa Piotra Kopczuka, który w profesjonalny sposób przeprowadził zlecone mu wywiady. Dług wdzięczności za liczne konsultacje i udostępnianie mi materiałów zaciągnąłem także u Tomasza Sadowskiego, animatora Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka”. Podziękowania należne są także współpracownikom z Katedry Socjologii i Filozofii Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, a zwłaszcza jej kierownikowi prof. Henrykowi Janńszkowi, za udzielaną mi pomoc i wsparcie, oraz władzom uczelni za stworzenie mi dobrych warunków do pracy.

Praca nabrała swojego ostatecznego kształtu po uwzględnieniu (w stopniu aktualnie możliwym) wnikliwych i kompetentnych uwag jej recenzentów wydawniczych, prof. Antoniego Rajkiewicza i prof. Stanisławy Golinowskiej. Recenzentom dziękuję także za wytknięte w porę zarówno strukturalne, jak i merytoryczne wady pierwszej wersji rozprawy.

1. BEZDOMNOŚĆ W ŚWIETLE BADAŃ I PROPOZYCJI DEFINICYJNYCH

1.1. Badania problemu we współczesnej Polsce

Dostępne potocznemu postrzeganiu zjawiskowe formy bezdomności, budzące strach, a często także odrazę lub współczucie, sprzyjają kształtowaniu się różnych, na ogół nasyconych emocjami postaw wobec bezdomności i uproszczonych objaśnień tego zjawiska. Potoczne obserwacje, podobnie zresztą jak publicystyka tematu bezdomności, dają tylko wycinkową, nienadającą się do szerszych uogólnień wiedzę o tym złożonym zjawisku. Koniecznym warunkiem prawidłowego rozumienia go i prowadzenia w stosunku do niego właściwej polityki społecznej jest rozpoznanie go przy zastosowaniu metod naukowych. Badania zjawiska i problemu bezdomności były już w Polsce prowadzone, ich kierunki i autorów przedstawiam w dalszej części tego rozdziału.

W prezentowanym tu przeglądzie polskojęzycznej literatury odnoszącej się do tematu bezdomności, koncentruję się na publikacjach ogólnie dostępnych, a przez to w mniejszym lub większym stopniu wywierających wpływ na kształtowanie opinii środowiska osób nim zainteresowanych. Obejmuje on tylko opracowania naukowe lub metodologicznie do nich zbliżone. W rozprawie znajdują się przypisy bibliograficzne, w których wskazuję także innego rodzaju wartościowe dokumenty i materiały źródłowe, wykorzystywane w konkretnych kontekstach merytorycznych.

Cechą charakterystyczną wiedzy na temat bezdomności we współczesnej Polsce jest jej płytkość historyczna. Jej przyczyną jest zatarcie tego zjawiska w świadomości potocznej i naukowej, które dokonało się w okresie PRL. Przerwana ciągłość refleksji na jego temat spowodowała rodzaj amnezji, zapomnienia literatury przedmiotu powstałej przed 1939 rokiem i dorobku jej

autorów. Dzieło przywrócenia tej literatury¹ do obiegu (jeśli ona w ogóle istnieje) i zbadania polityczno-społecznej historii problemu bezdomności z punktu widzenia społeczeństwa polskiego, pozostaje zatem do wykonania. Pewien zakres wartościowej wiedzy na ten temat znajduje się już we współczesnej polskojęzycznej literaturze na temat historii ubóstwa i pomocy społecznej, a zwłaszcza w opisach charakterystycznej dla Polski feudalnej kategorii społecznej tzw. ludzi luźnych lub ludzi gościńca. Wiadomo, że w hierarchii społecznej w Polsce wieku XVII i XVIII znajdowali się oni poniżej chłopów pańszczyźnianych i część z nich stanowiła odpowiednik współczesnych ludzi bezdomnych. Większość wspomnianej literatury, napisanej przez historyków i polityków społecznych, nie dotyczy jednak bezpośrednio doświadczeń i tradycji polskich².

Z podanych wyżej względów, oceniając wkład poszczególnych autorów w dzieło poznawania i diagnozowania kwestii bezdomności we współczesnej Polsce, poza wkładem merytorycznym ich publikacji, trzeba także docenić chronologiczny układ ich powstawania. Autorom bowiem najwcześniej piszącym o bezdomności przypada zasługa zidentyfikowania i wstępnego rozpoznania istniejącej i narastającej kwestii społecznej, a tym samym zaalarmowania opinii społecznej. Prymat we właściwej identyfikacji tego problemu nie należy jednak do autorów publikacji, lecz do praktyków, z własnej inicjatywy udzielających pomocy ludziom bez własnego dachu nad głową na długo przed ukazaniem się pierwszych naukowych tekstów o bezdomności. Trzeba zauważyć, że część „wczesnych” autorów równocześnie uczestniczyła we „wczesnej” praktyce pomocy dla bezdomnych – za przykład posłużyć mogą: A. Duracz-Walczak, S. Sidorowicz, J. Śledzianowski.

¹ Wskazówka użyteczna w jej poszukiwaniu znajduje się w artykule A. Bukowskiego, w: *Żebracy w Polsce*, red. S. Marmuszewski, A. Bukowski, Wyd. Baran i Suszyński, Kraków 1995, s. 66, przypis 2.

² Interesujące informacje na temat historii społecznego problemu bezdomności w Polsce i na świecie można m.in. znaleźć w: H. Waddel, *Średniowiecze wagańców*, Warszawa 1960; B. Geremek, *Świat opary żebraczy. Obraz włóczęgów i nędzarzy w literaturach europejskich XV-XVII wieku*, Warszawa 1989; tenże, *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia*, Warszawa 1989; S. Grzybowski, *Książęta i żebracy*, w: *Żebracy w Polsce*; M. Kamler, *Świat przestępczy w Polsce XVI i XVII stulecia*, PWN, Warszawa 1991; B. Baranowski, *Ludzie gościńca w XVII - XVIII w.*, Wyd. Łódzkie, Łódź 1986; N. Barr, *Ekonomika polityki społecznej*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1993; S. Golinowska, *Historia walki z biedą a tendencje współczesne*, Polityka Społeczna 1993, nr 9; J. Radwan-Pregłowski, K. Frysztacki, *Społeczne dzieje pomocy człowiekowi: od filantropii greckiej do pracy socjalnej*, Interart 1996; J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta a bezdomność*, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław 1995.

Pierwszymi znanymi mi autorami badań na temat ludzi bezdomnych w Polsce współczesnej był zespół psychiatrów, który pod kierunkiem S. Sidorowicza od kwietnia do czerwca 1983 roku przebadał 40 bezdomnych mężczyzn, mieszkańców schroniska im. Błogosławionego Brata Alberta we Wrocławiu (należącego do organizacji działającej obecnie pod nazwą Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta). Uzyskane przez ów zespół wyniki³ są cenne jako materiał porównawczy, dotyczą bowiem populacji „wczesnych” bezdomnych, jeszcze z okresu PRL.

Na temat bezdomności stosunkowo wcześniej, bo w publikacji z 1988 roku, wypowiedzieli się J. Wilson i A. Szalkowski. Przedmiotem ich opracowania była jednak nie bezdomność w Polsce, a w Stanach Zjednoczonych, w szczególności złożoność i stosunkowo niski poziom metodycznego zaawansowania szacunków liczebności populacji ludzi bez własnego dachu nad głową, w tym kraju, w latach osiemdziesiątych⁴.

Do pionierów badań nad bezdomnością w Polsce należy też K. Wierzbicka. W roku 1990 opublikowała opracowanie⁵, w którym przedstawiła już pewne wprowadzenie do ogólnej wiedzy o bezdomności, a także wyniki własnych badań terenowych, przeprowadzonych w latach 1988 i 1989 w dziesięciu ośrodkach dla bezdomnych, prowadzonych przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta (wówczas pod inną nazwą). Dwa lata później K. Wierzbicka przedstawiła drugi i ostatni znany mi jej tekst o bezdomności⁶. Do zasług tej autorki należy dostrzeżenie znaczenia kryterium kulturowego w identyfikacji zjawiska bezdomności. Według mojej wiedzy, K. Wierzbicka pierwsza w polskiej literaturze naukowej zwróciła uwagę, że odpowiedź na pytanie: kto jest bezdomnym? wymaga choćby intuicyjnego określenia społecznie akceptowanego standardu mieszkaniowego.

Do autorek szczególnie zasłużonych w dziele poznawania zjawiska bezdomności oraz poszukiwania sposobów przeciwdziałania mu i pomocy ludziom bez własnego dachu nad głową, należy A. Duracz-Walczak. Znalazła się w gronie założycieli Stowarzyszenia Pomocy Bezdomnym

³ Zespół w składzie S. Sidorowicz, B. Sanecka, J. Ślepecka, K. Ruciński opublikował swoje badania w dwóch opracowaniach: *Czy bezdomność jest problemem dla opieki psychiatrycznej*, *Psychiatria Polska* nr 4, 1986, i *Alkoholizm wśród bezdomnych*, w: *Zagadnienia alkoholizmu i innych uzależnień*, t. 2, red. Z. Bizoń, W. Szyszkowski, PWN, Warszawa 1989.

⁴ J. Wilson, A. Szalkowski, *Bezdomność jako kryterium ubóstwa*, *Polityka Społeczna* 1988, nr 4.

⁵ K. Wierzbicka, *Problem bezdomności w Polsce*, w: *Strefy niedostatku i nędzy mieszkaniowej*, koord. E. Kuminek, Warszawa 1990.

⁶ K. Wierzbicka, *Bezdomność - zjawisko znane i nieznanie*, *Z Pomocą Rodzinie* 1992, nr 1.

w Warszawie, a później przez kilka lat pełniła funkcję jego prezesa. Wszystkie wypowiedzi A. Duracz-Walczak wносиły ważne treści, w tym praktyczne propozycje, choć nie wszystkie mieściły się w naukowych rygorach metodologicznych. Autorka ta już we wczesnych latach dziewięćdziesiątych sformułowała wiele postulatów, ciągle aktualnych, niezrealizowanych do czasu powstawania tej rozprawy⁷.

Cenny wkład w poznanie problemu bezdomności oraz historii i form działania największej w Polsce instytucji udzielającej pomocy ludziom bez własnego dachu nad głową, wniósł ks. prof. J. Śledzianowski. Jest autorem najobszerniejszego z dotąd wydanych, zwartego opracowania dotyczącego bezdomności⁸, w którym rozpoznać można trzy nie zawsze jednocześnie współwystępujące konwencje: naukową, kronikarską i pastoralną. W innych swoich opracowaniach J. Śledzianowski zajął się problemem dysfunkcyjności rodziny jako przyczyny bezdomności wśród młodzieży, a także, na podstawie monograficznych badań w jednym z ośrodków Towarzystwa, zjawiskiem bezdomności ludzi starych⁹.

Oprócz książki J. Śledzianowskiego, w polskojęzycznej literaturze przedmiotu znajdują się jeszcze dwie publikacje zwarte: B. Bartosz i E. Błażej¹⁰ oraz J. A. Bjorkoe¹¹. W pierwszym z tych opracowań autorki przedstawiają wyniki swoich badań na temat subiektywnego doświadczenia bezdomności oraz psychicznych uwarunkowań pozostawania w tym stanie. Praca, pomimo skromnej bazy poznawczej i empirycznej, zawiera kilka cennych wniosków i spostrzeżeń z zakresu psychologii bezdomności. Niestety odzwierciedla wstępny etap dalej niekontynuowanych badań. Druga ze wspomnianych książek, autorstwa J. A. Bjorkoe, jest monografią Szkoły Kofoeda w Kopenhadze, mającej siedemdziesięcioletnią tradycję pracy na rzecz integrowania lub ponownego integrowania ze społeczeństwem ludzi znajdujących się na jego marginesie, w tym bezdomnych. Przedstawiane w niej rozważania

⁷ A. Duracz-Walczak, M. Józefowicz, *Raport o bezdomności na Dworcu Centralnym*, Praca Socjalna 1992, nr 2; A. Duracz-Walczak, *Publikacje lat dziewięćdziesiątych a temat bezdomności w Polsce*, Praca Socjalna 1997, nr 1; także, *Bezdomność w Polsce - o ujednoliceniu pojęć*, Polityka Społeczna 1998, nr 5-6. Inne opracowania A. Duracz-Walczak i jej współpracowników wymieniam w bibliografii tej rozprawy.

⁸ J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy*.

⁹ J. Śledzianowski, *Ludzie trzeciego wieku w schroniskach św. Brata Alberta*, Praca Socjalna 1995, nr 4; tenże, *Przyczyny bezdomności spowodowane dysfunkcyjnością rodziny*, Roczniki Naukowe Caritas, 1997.

¹⁰ B. Bartosz, E. Błażej, *O doświadczeniu bezdomności*, Scholar, Warszawa 1995, s. 87.

¹¹ J. A. Bjorkoe, *Pomoc do samopomocy*, Wydawnictwo Żak, Warszawa 1997, s. 384.

oparte są na gruntownej znajomości przedmiotu i wieloletnim doświadczeniu praktycznym jej autora. Książka wnosi nowe treści i inspiracje do wyrażonej dotąd w języku polskim wiedzy na temat metod pracy z ludźmi odrzuconymi.

Za pewną formę zwartej publikacji na temat bezdomności może być uznany pierwszy zeszyt *Roczników Naukowych Caritas*, datowany na rok 1997¹². Zawiera on kilkanaście tekstów w różnych aspektach, w tym pastoralnym¹³ i teologicznym, odnoszących się do zjawiska bezdomności. W artykułach o charakterze naukowym: T. Kamiński podjął temat samego pojęcia bezdomności, przedstawiając jego różne rozumienia. A. Przyemeński przedstawił wyniki swoich badań na temat geografii i skali zjawiska bezdomności w Polsce, ks. J. Śledzianowski omówił przyczyny bezdomności spowodowane dysfunkcjonalnością rodzin, ks. J. Skorowski przedstawił wywód etyczno-prawny, potwierdzający prawo człowieka do mieszkania, J. Bittel omówił sytuację prawną bezdomnych w Polsce, dowodząc, że stan ten jest przyczyną ich upośledzenia jako obywateli, S. Sidorowicz omówił psychospołeczne aspekty bezdomności, D. J. Pol OFM naświetlił problem bezdomności wśród więźniów. Za ważny można uznać zamieszczony w tym wydawnictwie tekst S. Sidorowicza i B. Aniszczyka, będący merytorycznym sprawozdaniem z konferencji pt. „Bezdomność – stan i perspektywy”, która odbyła się w kwietniu 1997 roku we Wrocławiu. Konferencja ta, zorganizowana przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta i wrocławską Wspólnotę Roboczą Organizacji Socjalnych była pierwszym i najbardziej dotąd owocnym spotkaniem praktyków i przedstawicieli środowiska naukowego, zajmujących się bezdomnością. Skrupulatność tego opracowania zdejmuje z autora obowiązek omawiania przebiegu wspomnianej konferencji.

Bezdomności poświęcona jest część pracy autorów z katowickiego środowiska naukowego¹⁴. W zamieszczonym w niej tekście L. Frąckiewicz scharakteryzowała stan bezdomności jako syndrom ubóstwa, A. Frąckiewicz-Wronka i M. Ziątek natomiast na podstawie literatury przedmiotu przedstawiły bezdomność jako problem społeczny, opisując przy tym instytucjonalną strukturę pomocy dla ludzi nieposiadających własnego dachu nad głową, ze szczególnym uwzględnieniem dawnego województwa katowickiego. W omawianej publikacji M. Gramlewicz podjął próbę scharak-

¹² *Roczniki Naukowe Caritas*, 1997, R. I, t. 1: *Bezdomność*.

¹³ Zeszyt zawiera m.in. *Oędzie Ojca Świętego Jana Pawła II na Wielki Post*.

¹⁴ *Ubodzy i bezdomni*, red. P. Dobrowolski, I. Mądry, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998.

teryzowania bezdomności jako przejawu adaptacji społecznej w rozumieniu teorii R. Mertona, w rezultacie przedstawiając wyniki badań (nie wiadomo przez kogo przeprowadzonych) dotyczących opinii publicznej na temat przyczyn bezdomności i właściwych sposobów udzielania im pomocy, I. Mądry podjęła temat bezdomności w mieście wysoko uprzemysłowionym, przedstawiając w istocie skromne raczej wyniki badań na temat struktury populacji bezdomnych i ich sytuacji życiowej, a B. Gramlewicz scharakteryzowała na podstawie badań opinii publicznej wybrane elementy stereotypu bezdomnego.

Piac zwartych bezpośrednio lub pośrednio¹⁵, w części lub w całości odnoszących się do problematyki bezdomności, jest w polskiej literaturze naukowej stosunkowo niewiele. Więcej jest natomiast artykułów, zamieszczanych w piacach zbiorowych i czasopismach.

Opracowania na temat bezdomności można znaleźć w redagowanych przez D. Zalewską pracach zbiorowych, firmowanych przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego, w których zawarte są studia na temat ubóstwa. W książkach z lat 1993 i 1995 zamieszczone są teksty A. Świdera i J. Wojtasia¹⁶. W pierwszym z nich podjęli temat bezdomności we Wrocławiu, charakteryzując na podstawie własnych badań populację mieszkańców tamtejszych placówek, a także wybrane zagadnienia udzielania im pomocy w postaci schronienia, w drugim zawarta jest próba oceny aktualnego stanu problemu bezdomności w Polsce. W publikacji z 1997 roku, redagowanej przez D. Zalewską¹⁷, można znaleźć artykuł T. Sołtysiak na temat związku bezdomności z zachowaniami patologicznymi. Autorka na podstawie badań przeprowadzonych w ośrodku w Bydgoszczy przedstawiła krótką charakterystykę struktury badanej próby 30 mężczyzn, scharakteryzowała wybrane rodzinne uwarunkowania ich drogi do bezdomności, kładąc nacisk na alkoholizm jako podstawową i wielostronnie działającą jej przyczynę. W tomie tym zamieszczono także artykuł A. Białas *Skutki bezdomności matek dla postrzegania i funkcjonowania społecznego ich*

¹⁵ Do nieprzedstawianych w tym przeglądzie prac zawierających interesujące nawiązania do tejże problematyki, należy praca *Żebracy w Polsce*, s. 225.

¹⁶ A. Świder, J. Wojtaś, *Homeless in Wrocław – Introduction to the Problem*, w: *Poverty and Social Change*, red. D. Zalewska, Instytut Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993; tychże *Problem bezdomności – stan aktualny*, w: *Ubóstwo – zaradność społeczna – zmiana społeczna*, red. D. Zalewska, Instytut Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995.

¹⁷ *Ubóstwo – pomoc społeczna*, red. D. Zalewska, Instytut Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.

dzieci, w którym autorka przedstawiając wyniki swoich badań w jednym ze schronisk wrocławskich, zasadniczo (wbrew tytułowi) koncentruje swoją uwagę na matkach.

Pracą o charakterystyce zbliżonej do publikacji B. Bartosz i E. Błażej, jest wcześniej napisany artykuł R. Kraczi¹⁸, w którym na podstawie własnych badań charakteryzuje on sposób widzenia przez ludzi bezdomnych otaczającego ich świata społecznego i siebie samych jako jego uczestników. Zostały one przeprowadzone na niewielkiej próbie, lecz przy zastosowaniu metod dających możliwość pogłębionego studium badanych przypadków. Część uzyskanych przez R. Kraczę wyników jest inspirująca, zwłaszcza te, które dotyczą prawidłowości w dokonywaniu samookreśleń przez samych bezdomnych i znaczenia stygmatyzacji w procesie pogrążania się ich w bezdomności.

Ogólnie do zjawiska bezdomności i populacji ludzi bezdomnych w Polsce odnosi się M. Porowski, w rozdziale podręcznika do pedagogiki społecznej wydanego w roku 1995¹⁹. Autor ten widzi bezdomność jako końcowy etap dłuższego procesu społecznej marginalizacji, a uwarunkowania tego stanu na tyle złożone, że trudno nieraz dociec, co jest w nich przyczyną, a co skutkiem.

Stosunkowo liczną grupę publikacji stanowią monografie, w których przedstawione są wyniki badań terenowych lub też, wyrażone w formie monografii, wypowiedzi praktyków. Należą do niej dwa artykuły M. Pisarskiej, charakteryzujące bezdomnych, korzystających ze schronienia w ośrodkach łódzkich oraz same te placówki²⁰, dwie prace na temat ośrodków dla bezdomnych w Bydgoszczy i ich podopiecznych, autorstwa A. Chrapkowskiej-Zielińskiej²¹ i J. Brzozowskiego²², tekst M. Konarskiej o instytucjonalnych formach pomocy dla bezdomnych w Poznaniu²³, opracowanie B. Kazikowskiej na temat pogotowia interwencji kryzysowych, realizującego

¹⁸ R. Kraczi, *Bezdomni w miastach śląskich*, w: *W kręgu ubóstwa*, red. K. Wódz, Katowice 1993.

¹⁹ *Obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*, w: *Pedagogika społeczna*, red. T. Pilch, I. Lepalczyk, Warszawa 1995.

²⁰ M. Pisarska, *Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet, zasady funkcjonowania, charakterystyka zbiorowości pensjonariuszek ośrodka*, Praca Socjalna 1993, nr 4; *taże*, *Bezdomni w Łodzi, analiza socjologiczna*, Polityka Społeczna 1993, nr 4.

²¹ A. Chrapkowska-Zielińska, *Schronisko dla bezdomnych w Bydgoszczy*, Polityka Społeczna 1993, nr 11-12.

²² J. Brzozowski, *Przytulisko – schronisko, domem bezdomnych*, Praca Socjalna 1997, nr 3.

²³ M. Konarska, *Instytucjonalne formy pomocy dla bezdomnych w Poznaniu*, w: *Kwestie społeczne w doświadczeniu lokalnym*, red. J. Danecki, IPS UW, Warszawa 1997.

program Stowarzyszenia Pomocy Bezdomnym w Warszawie²⁴. Za pracę monograficzną można także uznać artykuł V. Bryniewicz i G. Tronczyńskiej na temat działającej w Szczecinie placówki dla młodzieży bezdomnej lub zagrożonej bezdomnością²⁵.

Z tekstami, w których przedstawia się udział organizacji pozarządowych w udzielaniu pomocy ludziom wykluczonym ze społeczeństwa, koresponduje artykuł K. Piotrowskiej-Marczak i K. Kietlińskiej na temat roli sektora non profit w opiece nad bezdomnymi²⁶.

Stosunkowo nieliczne artykuły zawierają próby przyswojenia polskiemu czytelnikowi wiedzy na temat problemu bezdomności w Europie i na świecie. Autorami znanych mi opracowań na ten temat są E. Zaleska i R. Janik²⁷. Pierwszy z tych tekstów jest opracowaniem jednego z raportów europejskiej organizacji FEANTSA, zajmującej się pomocą dla bezdomnych, opublikowanego w 1993 roku, drugi dotyczy problemu bezdomności w RFN.

W polskiej literaturze na temat bezdomności znajdują się co najmniej dwie publikacje, zawierające przegląd badań na temat bezdomności w Polsce, według stanu z lat 1995 i 1997, autorstwa E. Zaleskiej i A. Duracz-Walczak²⁸. Przeglądy te są niepełne i uwzględniają niektóre tylko pozycje, w przypadku A. Duracz-Walczak wybrane.

Poza publikacjami autorów indywidualnych, wkład w tworzenie wiedzy na temat bezdomności miały także, w postaci opublikowanych przez nie raportów, takie instytucje jak Rzecznik Praw Obywatelskich i Najwyższa Izba Kontroli²⁹. W przedstawionym wyżej przeglądzie nie uwzględniłam liczonych już w Polsce w setki prac dyplomowych i magisterskich na temat bezdomności, nie są one bowiem publicznie dostępne, przy tym ich liczba uniemożliwia jakąkolwiek ich systematyzację.

²⁴ B. Kuzikowska, *Informacja o działalności warszawskiego Pogotowia Interwencji Społecznej*, Praca Socjalna 1993, nr 4.

²⁵ V. Bryniewicz, G. Tronczyńska, *Bezdomność wśród młodzieży. Funkcjonowanie ogniska św. Brata Alberta w Szczecinie*, Studia Sociologica, Uniwersytet Szczeciński 1998.

²⁶ K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, *Rola sektora non-profit w opiece nad bezdomnymi*, Polityka Społeczna 1994, nr 10.

²⁷ *Bezdomność w krajach Wspólnoty Europejskiej w latach 1991-1992*, oprac. I. Ogonowska, Sprawy Mieszkaniowe 1993, nr 1; R. Janik, *Zjawisko bezdomności w RFN*, Polityka Społeczna 1998, nr 1.

²⁸ E. Zaleska, *Badania bezdomności w Polsce*, Sprawy Mieszkaniowe 1995, nr 1; A. Duracz-Walczak, por. przypis 6.

²⁹ *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich w/s stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych*, Biuletyn RPO nr 27, Warszawa 1995; *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie zapobiegania zjawisku bezdomności*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, lipiec 1997.

Wśród wymienionych wyżej publikacji na temat bezdomności są zarówno opracowania wnoszące znaczny wkład w naukowe rozpoznanie zjawiska i problemu bezdomności, jak i takie, które nie wykraczają poza poziom wstępnego, powierzchownego z nim kontaktu. Sądząc po jednorazowości wystąpień większości autorów wymienianych w tym przeglądzie, można wnioskować, iż badanie problemu bezdomności było tylko epizodem w ich pracy naukowej. Temat bezdomności po pierwszym kontakcie z nim jest porzucany przez zdecydowaną większość badaczy. Sytuacja taka ma swoje negatywne konsekwencje – tylko ciągłość badań zapewnia możliwość kumulacji i rozwijania wiedzy już zebranej.

W powyższym przeglądzie literatury naukowej na temat bezdomności nie omawiam własnych publikacji³⁰ i nie oceniam swojej pozycji wśród innych badaczy. Ich treść znajduje swoje najpełniejsze odzwierciedlenie w tejże rozprawie, natomiast ocenę mojego wkładu w naukowe badanie kwestii bezdomności pozostawiam innym autorom.

1.2. Definicje bezdomności

Punktem wyjścia do diagnozy kwestii bezdomności jest określenie zakresu jej społecznego występowania, a więc odpowiedź na pytanie, jakie kategorie ludzi uznajemy za bezdomnych. W tej części pracy omawiam sposoby definiowania zjawiska bezdomności oraz przedstawiam własną definicję bezdomności, którą stosuję w dalszej części rozprawy. Ustosunkowuję się także krytycznie do ustawowej definicji obowiązującej w Polsce jako nieadekwatnej i źle regulującej praktykę udzielania pomocy bezdomnym.

³⁰ Oto najważniejsze z nich: *Bezdomność a rynek pracy i struktura kosztów utrzymania (przykład Poznania)*, w: *Bezrobocie i pomoc społeczna a zmiany na rynku pracy w Polsce*, AR, Poznań 1994; *Bezdomność – społeczno-ekonomiczne uwarunkowania zjawiska, na przykładzie Poznania*, Praca Socjalna 1997, nr 3; *Geografia i skala zjawiska bezdomności w Polsce*, Roczniki Naukowe Caritas, R. I, 1997; *Zjawisko bezdomności w Polsce współczesnej*, Polityka Społeczna 1998, nr 4; *System pomocy społecznej dla bezdomnych w Polsce*, Polityka Społeczna 1998, nr 5-6; *Bezdomni i społeczne podłoże bezdomności na przykładzie Poznania*, w: *Między przeszłością a teraźniejszością. Szkice o socjologii i społeczeństwie polskim w dobie przemian ustrojowych*, red. J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1998; *Bezdomność, polityczno-społeczna definicja i formy zjawiska*, Praca Socjalna 1998, nr 4; *Skala i geografia zjawiska bezdomności w Polsce w końcu lat dziewięćdziesiątych*, w: *Studia z etyki i socjologii gospodarczej*, red. F. Krzykała, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1999; *Polityka społeczna państwa wobec bezdomności. Stan prawny z lat 1990-1999*, w: *Studia z kulturoznawstwa i socjologii gospodarczej*, red. F. Krzykała, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2000.

Wszelkie przemyślane definicje bezdomności są pewnego rodzaju syntezami ogólnej koncepcji tego zjawiska, zatem przedstawiany dalej tok rozumowania jest nie tylko formalnym, ale i merytorycznym wprowadzeniem do problematyki tej rozprawy.

Pojęcia oznaczające bezdomność są znane we wszystkich społeczeństwach, gdzie zjawisko to jawnie występuje. Po dłuższej przerwie powróciło ono także do potocznego języka polskiego. Oprócz samego pojęcia „bezdomność”, w języku polskim stosuje się także określenie „bez dachu nad głową”. Oba pojęcia są często stosowane jako synonimy, jednak drugie z nich może także mieć odmienny, węższy sens. Oznaczać może bowiem nie wszystkie osoby pozbawione możliwości normalnego zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych, a tylko te, u których sytuacja ta wystąpiła z przyczyn dla nich zewnętrznych i jest odwracalna, bez konieczności usuwania jej przyczyn wewnętrznych poprzez proces resocjalizacji. Tak wspomniano, pojęcia w zbliżony sposób określające stan bezdomności występują także w innych językach europejskich. Nie wdając się w szerokie analizy językowe, można odnotować, że na przykład Francuzi mówiąc o bezdomnych, posługują się pojęciami *sans-abris* lub *sans-logis*, Anglicy *homeless* lub *roofless*, Holendrzy *thuisloos* lub *dakloos*³¹, Niemcy natomiast używają trzech określeń: *Obdachlosigkeit*, *Wohnungslosigkeit* lub *Nichtsesshaftigkeit*³². I tak na przykład flamandzkie słowo *thuisloos*, jeśli przeciwstawi się je pojęciu *dakloos*, oznacza osobę niezdolną do podtrzymywania więzi społecznych w zwykłych formach ludzkiej egzystencji, a więc faktycznie poza marginesem życia społecznego, natomiast pojęcie *dakloos* nie zawiera takiego przesądzenia, i może oznaczać osobę bez własnego dachu nad głową, w sytuacji przejściowego kryzysu³³. Wymienione pojęcia, chociaż mogą przenosić odmienne treści, stosowane są w poszczególnych językach także jako synonimy, trudno je zatem uznać za całkiem klarowne. Należy zauważyć, że znaczenia wszystkich potocznych pojęć bezdomności są wpisane w szerszy kontekst kulturowy danego społeczeństwa. Ów kontekst kulturowy, tworzący ramy zdrowego rozsądku w identyfikowaniu zjawiska bezdomności, jest określany nie tylko przez stosunek społeczeństwa do bezdomnego, ale także przez poziom rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa.

³¹ *Homelessness*, Report prepared by the Study Group on Homelessness, Council of Europe Press, 1993, s. 20-21.

³² T. Kamiński, *Wokół pojęcia bezdomności*, Roczniki Naukowe Caritas 1997.

³³ *Homelessness*, s. 21.

Potoczne określenia bezdomności, pomimo że mają cenne właściwości, takie jak elastyczność i współbrzmienie z szerszą świadomością społeczną, mają także swoje wady, do których należy brak jednoznaczności, a w konsekwencji uznaniowość w stosowaniu. Dla celów badawczych oraz regulacyjnych niezbędne jest zatem przyjęcie precyzyjniejszych formuł. Świadomie i celowo budowane określenia bezdomności stosowane w skali międzynarodowej można klasyfikować według dwóch podstawowych kryteriów, ze względu na ich:

- zakres,
- stopień operacjonalizacji.

Według zakresu definicje ogólnie można podzielić na szerokie i wąskie. Za szerokie można uznać te, które rozumienie bezdomności rozciągają na takie (przynajmniej w Polsce) odległe od potocznego rozumienia bezdomności sytuacje, jak: stałe zamieszkiwanie w tanich hotelach i okazjonalnie wynajmowanych kwaterach, zamieszkiwanie z krewnymi lub przyjaciółmi na zasadzie narzuconej przez okoliczności konieczności (*involuntary cohabitation*) czy w niemożliwych do zaakceptowania w danym społeczeństwie warunkach (*unsuitably housed*)³⁴. W takim rozumieniu za bezdomnych można uważać nie tylko pozbawionych dachu nad głową, ale także mieszkających w warunkach nieodpowiadających akceptowanemu standardowi, młode rodziny z konieczności zamieszkujące wraz z rodzicami, mieszkańców hoteli pracowniczych czy też niektórych potencjalnych bezdomnych. Jako przykład szerokiej definicji można przytoczyć określenie przyjęte w cytowanym wyżej, opublikowanym w 1993 roku, raporcie zespołu badawczego, powołanego przez Komitet Wykonawczy Polityki Społecznej (CDPS) Rady Europy: „Bezdomni to jednostki lub rodziny społecznie pozbawione możliwości stałego zajmowania odpowiedniego, tj. subiektywnie i społecznie akceptowanego, wyłącznie przez nich użytkowanego mieszkania”³⁵. Cechami definicji wąskich jest to, że za bezdomnych uważa się ludzi trwale pozbawionych możliwości normalnego w danym społeczeństwie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, których bezdomność już się ujawniła w ten sposób, że przebywają oni „na ulicy” lub w ośrodkach udzielających im schronienia. Nie obejmują one zatem „źle mieszkających” ani potencjalnie bezdomnych.

Jak wspomniano, definicje bezdomności można dzielić także ze względu na stopień ich operacjonalizacji. Z kryterium tego wynika ich podział na

³⁴ Ibidem, s. 23-24.

³⁵ Ibidem, s. 20.

ogólne (tymczasowe, prowizoryczne) i operacyjne. Pierwsze z tych definicji, których przykładem może być także cytowane wyżej określenie CDPS, wyrażają tylko pewien ogólny sposób rozumienia zjawiska bezdomności, formułowany dla konkretnych potrzeb. Określenia operacyjne powinny być bardziej precyzyjne, ponieważ powinny zawierać wykładnię praktycznego rozumienia poszczególnych pojęć, a ponadto klasyfikację sytuacji życiowych, których wystąpienie pozwala na zaklasyfikowanie danej osoby jako bezdomnej lub niebezdomnej. Definicje operacyjne mogą się dalej dzielić na administracyjne (urzędowe), tj. będące przepisami obowiązującego prawa, lub też nieadministracyjne, stosowane do innych celów.

Dalszy ciąg wywodu będzie dotyczył wyłącznie definicji administracyjnych bądź też proponowanych jako administracyjne, czyli takich, które budowane są jako narzędzia określania granic zjawiska dla celów polityki społecznej państwa. Definicjami ogólnymi (tymczasowymi) nie zajmuję się, ponieważ w polskiej literaturze przedmiotu były one dotąd okazjonalne, budowane *ad hoc*. Nie mają one godnej uwagi zawartości intelektualnej. Tezy tej nie muszę dowodzić, ponieważ uczyniła to już A. Duracz-Walczak w powszechnie dostępnej publikacji³⁶.

Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej³⁷, w której dokonano zmiany w ustawie o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 roku³⁸ w drugiej z tych ustaw (wielokrotnie nowelizowanej), nie było żadnej definicji bezdomności. Można zatem powiedzieć, że od ustawowego przyjęcia przez państwo odpowiedzialności za pomoc dla bezdomnych, tj. od końca 1990 roku do końca stycznia 2000 roku, pomoc ta była udzielana na podstawie intuicyjnego, potocznego rozumienia pojęcia bezdomność. „Intuicyjność” ta, co trzeba jednak zauważyć, nie była pełna, ponieważ ograniczały ją inne przepisy ustawy, odnoszące się do ogólnych zasad udzielania pomocy. Brak administracyjnej definicji bezdomności nie miał większego wpływu na praktykę udzielania pomocy bezdomnym przez organizacje niepaństwowe (tzw. pozarządowe)³⁹, miał natomiast wpływ na

³⁶ A. Duracz-Walczak, *Bezdomność w Polsce*.

³⁷ Dz.U. z 2000 r., nr 12, poz. 136.

³⁸ Dz.U., z 1990 r., nr 87, poz. 506.

³⁹ Przykładem praktyka od lat działającego na rzecz bezdomnych, lecz okazjonalnie tylko definiującego bezdomność, jest M. Kotański. W napisanej przez siebie książce *Sprzedam się ludziom*, SPRINT, Warszawa (b.d.w.), cytuje on bez własnego komentarza wypowiedź na swój temat socjologa J. Szczepańskiego, w której uznał on, że M. Kotański działając na rzecz bezdomnych, odwołuje się w swoich ocenach do „pascalskiego porządku serca”, nie przywiązując wagi do precyzowania formuł definicyjnych.

praktykę działania w tej sferze instytucji państwowych, w tym przypadku głównie samorządowych. Wpływ ten mógł być oceniany negatywnie, ponieważ dowolność w rozumieniu kto jest bezdomnym, otwierała drogę do wymigiwania się niektórych gmin od swoich ustawowych obowiązków udzielania im pomocy. Brak ogólnie przyjętej definicji bezdomności utrudniał także określenie skali kwestii bezdomności w Polsce. W świetle powyższego zrozumiałe jest, że zarówno środowisko praktyków, jak i naukowe, złożone z osób w różny sposób zajmujących się bezdomnością, przez wiele lat i przy wielu możliwych okazjach apelowało o przyjęcie takiej (w domyśle: precyzyjnej) formuły. Takie stanowisko zajęło m.in. nieistniejące już Ogólnopolskie Forum Organizacji i Instytucji Działających na Rzecz Bezdomnych (Forum na Rzecz Bezdomnych)⁴⁰, największa w Polsce organizacja pozarządowa udzielająca pomocy bezdomnym – Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta (poprzez swój Zarząd Główny), a także Zespół ds. Ubóstwa i Bezdomności działający przy Radzie Pomocy Społecznej MPiPS. Ostatnie z tych gremiów złożyło nawet oficjalnie propozycję takiej definicji, niestety zaskakująco nieudaną. Definicja ta, w brzmieniu: „bezdomnymi są osoby przebywające na terenie Polski, które nie dysponują mieszkaniem ani miejscem spełniającym warunki mieszkalne lub nie są w stanie korzystać z przysługującego im miejsca zamieszkania”⁴¹ jest logiczną tautologią i nie wyczerpuje istotnych znamion bezdomności.

We wspomnianej ustawie o zmianie niektórych ustaw z 21 stycznia 2000 roku znalazła się zatem oczekiwana od dawna definicja bezdomności (art. 2a, ust. 1, punkt 5a znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej), w brzmieniu zaproponowanym przez MPiPS. W ustawie stwierdza się, że ilekroć w jej dalszych przepisach jest mowa o osobie bezdomnej, „oznacza to osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i nigdzie nie zameldowaną na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych”. Ta ogólna, niezoperacjonalizowana formuła, została odebrana przez praktyków, zobowiązanych do udzielania pomocy bezdomnym na podstawie ustawy o pomocy społecznej, za wyraz ignorancji jej twórców. Przyjęto ją bez konsultacji nie tylko z ekspertami problemu spoza MPiPS, ale także z pominięciem opinii szczupłego grona osób z MPiPS, znających problem bezdomności i zajmujących się nim na co dzień, w tym własnego

⁴⁰ Por. na przykład dokument z 22 czerwca 1998 roku.

⁴¹ Sygnowany przez T. Sadowskiego, przewodniczącego Zespołu, list do wiceministra MPiPS J. Gałęziaka, opracowany w Białobrzegach 22 kwietnia 1998 roku.

radcy. Według moich informacji, na treść powyższej definicji w decydującym stopniu wpłynęła opinia prawnika, którego intencją było doprowadzenie jej do jednoznaczności prawnej, a w konsekwencji łatwości stosowania w praktyce. Cel ten nie został jednak osiągnięty. Najważniejszą wadą omawianej formuły jest przesądzenie, że za bezdomną może być uznana tylko osoba nigdzie niezameldowana na pobyt stały. Z praktyki wiadomo natomiast, że obecnie około 30% mężczyzn, a według niektórych szacunków jeszcze więcej, i połowa kobiet bez własnego dachu nad głową, przebywających stale na ulicy lub w ośrodkach dla bezdomnych, jest zameldowanych na pobyt stały. Różne są okoliczności powodujące, że nie mogą oni zaspokajać swoich potrzeb mieszkaniowych w lokalach, w których są formalnie zameldowani. Najczęstszą z nich jest konflikt w rodzinie, którego konsekwencją jest ucieczka lub „wyrzucenie z domu”. Niektóre meldunki są już nieaktualne, o czym sami bezdomni wiedzą, na przykład po ustaniu stosunku najmu bez prawa do zamieszkiwania w nim, w budynkach już fizycznie nieistniejących (po ich zburzeniu), po eksmisjach itp. Większość bezdomnych mających nawet nieaktualne już stałe zameldowanie, stara się je zachować, zdając sobie sprawę, że wymeldowanie oznacza pograżenie się w obecnym stanie - definitywne nałożenie negatywnego stygmatu, problemy w korzystaniu z niektórych praw obywatelskich, a przede wszystkim trudności w uzyskaniu stałej pracy. Część z nich w związku z tym nie wie i nie chce sprawdzać, czy ich zameldowanie jest ciągle aktualne, nie prosi też gmin swojego pochodzenia o pomoc, obawiając się (w wielu przypadkach słusznie), że po okazaniu dowodu osobistego zostaną wymeldowani. Inne argumenty przemawiające przeciw wyłączeniu z kategorii osób bezdomnych ludzi mających zameldowanie na pobyt stały, znajdują się w dalszej części tego rozdziału, gdzie przedstawiam pozytywną propozycję definicji bezdomności. Omawiana ustawowa definicja może budzić także inne wątpliwości, zwłaszcza gdy nie ma do niej objaśniającego komentarza. Wskazywana w niej ustawa o najmie lokali mieszkalnych⁴² określa wprawdzie, czym jest lokal mieszkalny, ale nie dotyczy najmu okazjonalnego, czyli wynajmowania tzw. kwater prywatnych na czas określony.

Przedstawienie własnej propozycji zdefiniowania sytuacji bezdomności chciałbym poprzedzić kilku uwagami wstępnymi określającymi warunki, które powinna spełniać. Ze względu na swoją formę powinna to być wąska definicja operacyjna, trafiająca w istotę problemu, tak jak jawi się on w praktyce. Wąska dlatego, że objęcie nią zbyt szerokiej kategorii ludzi

⁴² Dz.U. z 1994 r., nr 105, poz. 509, z późn. zm.

rozmyłoby problem bezdomności i utrudniłoby tylko udzielanie im pomocy. Uwzględnione tu muszą być realia współczesnej Polski, zwłaszcza brak mieszkań dostępnych dla żyjących w ubóstwie gospodarstw domowych. Definicja powinna mieć charakter operacyjny, aby tam gdzie to możliwe, rozwiązać wątpliwości w kwalifikowaniu osób jako bezdomne lub niebezdomne. Traktuję ją jako projekt administracyjnej definicji bezdomności, który po konsultacjach i prawdopodobnych zmianach mógłby zastąpić omawianą wyżej formułę zawartą w aktualnie obowiązującej ustawie o pomocy społecznej. Przedstawiona niżej definicja pozostaje w zgodzie ze wszystkimi przepisami tej ustawy, odnoszącymi się ogólnie do pomocy społecznej, a także z jej socjoliberalnym duchem, wyrażonym w zasadach ogólnych. **Bezdomność rozumiem jako sytuację osób lub rodzin, które w danym czasie nie mają i własnym staraniem nie mogą zapewnić sobie takiego schronienia, które mogłyby uważać za swoje i które spełniałoby minimalne warunki, pozwalające uznać je za pomieszczenie mieszkalne. Za bezdomne uważam osoby i rodziny:**

- korzystające ze schronienia w różnego rodzaju ośrodkach udzielających im pomocy, a także zaspokajające swoje potrzeby paramieszkaniowe w różnego rodzaju obiektach niemieszkalnych lub pozostające pod gołym niebem,
- mające lub niemające zameldowania w jakimś pomieszczeniu mieszkalnym, jeżeli ich faktyczna sytuacja mieści się w ramach określonych w definicji bezdomności,
- tylko osoby z obywatelstwem polskim oraz mające zezwolenie na pobyt stały w Polsce lub status uchodźcy (także w czasie procedury starania się o ten status)⁴³,
- tylko osoby dorosłe lub te dzieci, które znajdują się w sytuacji bezdomności wraz ze swoimi rodzicami lub prawnymi opiekunami.

Sformułowania użyte w powyższej definicji bezdomności oraz zasadność przyjęcia jej ograniczeń zakresowych wymagają wyjaśnień.

Nie każdy fakt czasowego pozostawania bez „dachu nad głową”, wystarcza do orzeczenia bezdomności. Jest ona bowiem stanem ewidentnego i względnie trwałego pozbawienia możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w sposób uznawany w danym społeczeństwie za jeszcze normalny w sytuacji, gdy dotknięte nią osoby lub rodziny nie są w stanie jej zapobiec. Bezdomność zawsze wiąże się z głębokim upośledzeniem psychicznego i społecznego funkcjonowania człowieka. W kontekście ustawy

⁴³ Zgodnie z brzmieniem art. 2h ustawy o pomocy społecznej.

o pomocy społecznej powinna ona być identyfikowana tylko wtedy, gdy jest stanem przymusowym, nieutrzymywanym dobrowolnie przez samego bezdomnego. O takim rozumieniu sytuacji bezdomności oraz wszystkich innych sytuacji kryzysowych uprawniających do uzyskania od państwa pomocy, zwłaszcza w formach bardziej zaawansowanych niż udzielenie noclegu w noclegowni, słusznie przesądza jej artykuł 1.1. Zawiera on stwierdzenie, że pomoc społeczna, jako instytucja polityki społecznej państwa, ma na celu „umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia”. Zaznaczyć tu jednak trzeba, że częste wśród bezdomnych zaburzenia osobowościowe, ciężkie uzależnienia alkoholowe, zniechęcenie, a wreszcie sama bezdomność, uniemożliwiają im samodzielne i bezpośrednie wykorzystanie posiadanych przez nich potencjalnych zasobów, w tym należnych im świadczeń społecznych. Potrzebują zatem pomocy, aby te zasoby mogli wykorzystać i osiągnąć poziom społecznej reintegracji, który jest dla nich dostępny. W modelu pomocy dla samopomocy nie mieszczą się natomiast zdrowe psychicznie osoby bez dachu nad głową, niewykazujące chęci wydobywania się z tej sytuacji. Ludzie ci nie są bezdomnymi w proponowanym tu rozumieniu tego terminu, a włóczęgami. Słuszne jest zatem wyłączenie ich z niektórych form pomocy dla bezdomnych, co zresztą w praktyce od dawna się czyni. Szerzej o rozróżnieniu: osób bez własnego dachu nad głową na bezdomnych i włóczęgów, czyli tzw. bezdomnych z wyboru, piszę w oddzielnej części pracy. Zasygnalizować jednak warto, że wyodrębnienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich bezdomnych z wyboru jako jednej z kategorii tworzących „środowisko ludzi bezdomnych” uprawnionych do pomocy na mocy ustawy o pomocy społecznej, można uznać w świetle tejże ustawy za niewyjaśnioną dwuznaczność⁴⁴.

Za bezdomne nie mogą być także uznawane osoby lub rodziny dysponujące dochodem wystarczającym do samodzielnego rozwiązania swoich problemów mieszkaniowych, gdy nie występują obiektywne przesłanki, które im to uniemożliwiają. Do przesłanek tych należy niezdolność do samodzielnego życia, spowodowana na przykład przez chorobę, zniechęcenie czy nieprzystosowanie społeczne. Z tego m.in. powodu, ustawowy⁴⁵

⁴⁴ Raport Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych, Biuletyn RPO, nr 27, Warszawa, 11 września 1995.

⁴⁵ Ustawa o pomocy społecznej.

próg dochodowy (art. 4.1), uprawniający do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, nie może być stosowany jako kryterium występowania lub niewystępowania sytuacji bezdomności. Ustawa nie uzależnia zresztą od progu dochodowego prawa do świadczeń w naturze, do których należy m.in. udzielenie schronienia, poradnictwo specjalistyczne, praca socjalna, odzież, gorący posiłek itp., nakładając jedynie w art. 5, w przypadku jego przekroczenia, obowiązek zwrotu całości lub części kosztów poniesionych na niektóre z tych świadczeń. Przypadki mieszkańców schronisk dla bezdomnych, którzy odbudowali swoją zdolność do samodzielności i osiągają dochody dające im szansę wynajęcia kwatery prywatnej, zdarzają się i nie należą do odosobnionych. Osób tych w zasadzie nie można uważać już za *sensu stricto* bezdomnych, lecz za korzystających ze szczególnej formy pomocy, ułatwiającej im przejście do pełnej samodzielności.

Przy istniejących w Polsce uregulowaniach prawnych, za bezdomne można uważać tylko osoby dorosłe lub te dzieci, które znalazły się w sytuacji bezdomności wraz ze swoimi rodzicami lub prawnymi opiekunami. W Polsce zdecydowana większość bezdomnych dzieci⁴⁶ przebywa w ośrodkach udzielających schronienia samotnym matkom lub eksmitowanym rodzinom. Ujawnienie przypadku bezdomności dziecka bez dorosłego opiekuna lub wraz z nim, lecz poza odpowiednim ośrodkiem, powinno wiązać się z automatycznym przerwaniem tego stanu przez skierowanie dziecka do instytucji opiekuńczo-wychowawczej lub skierowanie go wraz z opiekunem do ośrodka przystosowanego do udzielenia im schronienia.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, za bezdomnych uprawnionych do zyskania pomocy z tytułu ich bezdomności, można uważać tylko osoby z obywatelstwem polskim lub mające zezwolenie na pobyt stały albo status uchodźcy. Pozostali cudzoziemcy znajdujący się w sytuacji braku własnego dachu nad głową powinni być, zgodnie ze swoim statusem, uznawani za nielegalnych imigrantów. Nie pozbawia ich to prawa do humanitarnego traktowania i ustawowych gwarancji udzielenia im pomocy w szczególnych przypadkach. Sporadycznie, na zasadzie pomocy charytatywnej, osoby te uzyskują przejściowe schronienie w pozarządowych ośrodkach. Przypadki bezdomności obcokrajowców legalnie przebywających w Polsce nie występują w zauważalnej skali. Prawo stałego pobytu uzyskują osoby o sprawdzonych wcześniej szansach zakorzenienia się w naszym kraju, w tym poprzez pracę lub rodzinę, a więc nie potencjalnie bezdomne. Uchodźcom i osobom ubiegającym się o ten status zapewnia się na okres przejściowy

⁴⁶ Cywilnoprawne rozumienie pojęcia dziecko: kodeks cywilny, art. 10.

miejsca w przeznaczonych dla nich ośrodkach⁴⁷. Jest ich stosunkowo niewielu, na przykład w latach 1993 - 1996 status uchodźcy w RP uzyskało łącznie 677 cudzoziemców, z czego część opuściła już nasz kraj. Według opinii instytucji międzynarodowych, Polska należy do tych państw europejskich, które w szczególny sposób ograniczają dostęp do procedury starania się o status uchodźcy. Przypadki uchodźców długotrwale i ponad istotną potrzebę zamieszkujących w przeznaczonych dla nich ośrodkach powinny być traktowane jako pewna forma bezdomności, w ścisłym rozumieniu tego terminu. Ośrodków tych latem 1997 roku było osiem, ich sposób działania i regulaminy w wysokim stopniu zbliżone są do założeń dobrze prowadzonych domów dla bezdomnych. W tymże roku przebywało w nich średnio około 500 ludzi łącznie, tj. wraz ze starającymi się o status uchodźcy⁴⁸. Należy podkreślić, że w definicjach budowanych dla innych celów niż prawna regulacja państwowej pomocy społecznej, bezdomni imigranci mogą być traktowani jako *sensu stricto* bezdomni. Przemawiają za tym oczywiste racje etyczne.

Do pewnego stopnia odrębną kategorię nielegalnych imigrantów w Polsce stanowią bałkańscy Romowie. Niektóre formy zaspokajania przez nich potrzeb mieszkaniowych, na podstawie norm naszej kultury mieszkaniowej, mogą być uznane za bezdomność, natomiast z punktu widzenia ich własnych norm kulturowych bezdomnością nie są.

Możliwość uznania danego lokalu mieszkalnego za swój, uzależniona jest od posiadania prawa do jego legalnego użytkowania, a także od sytuacji społecznej, w jakiej dana osoba znajduje się, korzystając z niego. Chociaż w większości przypadków bezdomności jej bezpośrednią przyczyną jest nieposiadanie prawa do użytkowania jakiegokolwiek lokalu mieszkalnego, to trzeba zauważyć, że jego formalne posiadanie potwierdzone zameldowaniem ani nieposiadanie go, nie przesądzają o fakcie bycia lub nie bezdomnym. Złe stosunki ze środowiskiem społecznym, najczęściej konflikty i patologie rodzinne, czynią z punktu widzenia wielu osób bezsensownym egzekwowanie ich prawa do współzamieszkiwania. Możliwe są także sytuacje zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, pomimo braku zameldowania i formalnego prawa do zamieszkiwania w danym lokalu mieszkalnym. Za

⁴⁷ Wraz z nadaniem takiego statusu uchodźcy uzyskują tzw. Genewski Dokument Podróży, w założeniu równy paszportowi. W niektórych krajach wymaga się jednak od legitymujących się nim posiadania wizy. Por. *Uchodźcy*, nr 1, UNHCR (Urząd Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców), 1 czerwiec 1996; *Z obcej ziemi*, biuletyn dotyczący spraw uchodźców, UNHCR, wrzesień 1997.

⁴⁸ *Z obcej ziemi*.

przykład posłużyć może znany w wielkomiejskich osiedlach proceder wymeldowywania przez gospodarstwa domowe niektórych ich członków tylko po to, aby płacić niższy czynsz poprzez obniżenie ceny tych jego składników, które zależą od liczby użytkowników.

Poczucie nieposiadania swojego dachu nad głową, niezależne od zameldowania czy niezameldowania w nim, jest subiektywnym elementem definicji bezdomności. Jest ono jednak stopniowalne, poczucie nieposiadania własnego domu może być właściwe w mniejszym lub większym stopniu wielu kategoriom ludzi. Należy zatem określić kryterium, za pomocą którego owo subiektywne przekonanie o nieposiadaniu własnego domu przekroczy stan krytyczny, pozwalający na stwierdzenie faktu bezdomności. Sytuacją graniczną jest po prostu decyzja o opuszczeniu zajmowanego wcześniej lokalu i „znalezienia się na bruku”, bez możliwości normalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jako stanu lepszego na przykład od szczególnie uciążliwych konfliktów rodzinnych. Subiektywna ocena możliwości zamieszkiwania w danym lokalu mieszkalnym wraz z jego środowiskiem społecznym, jest możliwa oczywiście tylko wtedy, gdy istnieje jakikolwiek lokal będący przedmiotem takiej oceny.

W zaproponowanej definicji bezdomności za kryterium jej stwierdzenia uznaje się także minimalne warunki, pozwalające uznać wykorzystywany na schronienie obiekt za pomieszczenie mieszkalne. Aby mógł on takie warunki spełniać, powinno być w nim możliwe zaspokajanie typowych potrzeb egzystencjalnych człowieka, w tym minimalnego przynajmniej poczucia intymności i wyłączności, prawo do przebywania w nim i oddalania obcych. Sprecyzowanie i drobiazgowo wyszczególnienie owych warunków okazuje się trudne. Posłużyć się tu można przykładem sytuacji ludzi zniedołężniałych ze względu na chorobę lub starość, a zarazem osamotnionych, którzy z tego powodu nie są już w stanie swoich domostw czy mieszkań utrzymać w stanie funkcjonalnej przydatności, na minimalnym choćby poziomie wymaganym od lokali mieszkalnych. Sytuacji takiej, która zdarza się zwłaszcza na wsiach, nie można jednak określić jako bezdomność. Problemem podstawowym jest tu bowiem zniedołężnienie, połączone z brakiem wystarczającej opieki w miejscu zamieszkania, a nie brak lokalu mieszkalnego. Zarówno określenia prawa lokalowego⁴⁹, jak i zastosowanie norm minimum mieszkaniowego,

⁴⁹ W rozumieniu art. 3.1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, z 2 lipca 1994 roku, Dz.U. nr 105, poz. 59, samodzielnym lokalem mieszkalnym jest „wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, który wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służy zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych”.

w których wyróżnia się i opisuje stan skrajnego ubóstwa mieszkaniowego, nie są wystarczające do stwierdzenia zjawiska bezdomności (w jego wąskim rozumieniu), w tym sensie, że nie da się z nich jednoznacznie wyabstrahować wspomnianych w definicji minimalnych warunków. W warunkach polskich, w społecznym odczuciu o bezdomności decyduje raczej niezdolność do swobodnego i legalnego korzystania z danego lokalu niż jego standard użytkowy. Zgodnie z kryteriami zastosowanymi przez T. Żarskiego, według danych z 1984 roku, w skrajnie złej sytuacji mieszkaniowej znajdowało się wówczas w miastach 1,9 mln, a na wsiach 5,7 mln osób⁵⁰. Od tego czasu sytuacja w Polsce w zakresie mieszkalnictwa nie zmieniła się radykalnie. Z praktyki wiadomo, że jedynym kryterium możliwym do zastosowania w różnego rodzaju sytuacjach wątpliwych i granicznych jest społeczna jego ocena, zwykły zdrowy rozsądek.

Element społecznej i subiektywnej (jak wyżej) oceny, jako kryteriów wystąpienia lub niewystąpienia sytuacji bezdomności, jest uwzględniany w większości przyjmowanych na świecie definicji tego zjawiska, a także definicji tu założonej. Społeczna ocena jest w tym kontekście utrwaloną w danym społeczeństwie normą kulturową, pozwalającą na względnie wyraźne określenie granicy między „godziwymi” i „niegodziwymi” sposobami zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W społeczeństwach naszego kręgu kulturowego kryterium to (kultura mieszkaniowa) może mieć wpływ na zakresy przyjmowanych w nich, szerokich zwłaszcza definicji bezdomności, w tym tych, które stanowią podstawę szacowania ogólnej liczby bezdomnych. W tych szerokich definicjach, poza osobami spełniającymi kryteria omawianej wyżej administracyjnej definicji, uwzględniane są różne kategorie „źle mieszkających”. Gdyby zastosować kryteria godziwego standardu mieszkaniowego przyjęte w Unii Europejskiej, w ramach tego rodzaju definicji za bezdomnych można by uznać nawet kilka milionów Polaków. Istota kwestii bezdomności w Polsce nie zostałaby jednak wówczas zidentyfikowana.

Szerokie definicje problemu przyjmowane w niektórych społeczeństwach europejskich, w tym definicja zaproponowana przez autorów cytowanego już raportu dla Rady Europy, także i tam służą przede wszystkim zarysowaniu

⁵⁰ T. Żarski, *Określenie minimum mieszkaniowego w mieście i na wsi*, w: *Strefy niedostatku i nędzy mieszkaniowej w Polsce*, koord. E. Kuminek, IGPiK, Warszawa 1990. Do najczęstszych przyczyn ubóstwa mieszkaniowego autor zaliczył kolejno: niewystarczające wyposażenie, wspólne zajmowanie mieszkań, ich przeludnienie oraz substandard zamieszkiwanych budynków.

odległych granic problemu, po to aby widzieć go względnie całościowo. Nie mają one jednak na ogół zastosowania w praktyce pomocy dla bezdomnych, a także w szacunkach ich liczby dokonywanych w poszczególnych krajach. Przykład restytucyjnej (w normach zachodnioeuropejskich) polityki wobec bezdomnych znaleźć można w Wielkiej Brytanii, gdzie dzieli się bezdomnych na grupę priorytetową (*priority homeless*), objętą systemem państwowej pomocy społecznej i grupę niepriorytetową (*non-priority homeless*), której taka pomoc nie przysługuje⁵¹.

Zaproponowana wyżej definicja bezdomności, która określa poziom odniesienia rozważań zawartych w tej rozprawie, odpowiada ogólnie ścisłym definicjom bezdomności stosowanym w Europie⁵² i w Stanach Zjednoczonych⁵³. W warunkach polskich, które charakteryzują się wysokim deficytem mieszkań w stosunku do potrzeb, rozległym obszarem skrajnego ubóstwa mieszkaniowego, a także zjawiskiem powiększania się liczby młodych rodzin niemających własnego mieszkania⁵⁴, szczególnie uzasadnione wydaje się przyjęcie dla celów praktyki pomocy społecznej i szacowania skali tego zjawiska, wąskiej definicji bezdomności. Ułatwia to koncentrację na problemach najbardziej nabrzmiałych, ściśle wiążących się ze specyfiką problemu bezdomności, którego nie da się sprowadzić do braku mieszkań czy panującej w nich ciasnoty. Przynajmniej do czasu usunięcia w Polsce strukturalnego niedorozwoju systemu pomocy dla bezdomnych w wąskim rozumieniu, problemy wynikające ze złego zamieszkiwania powinny być oddzielone od kwestii bezdomności i pozostawione w sferze polityki mieszkaniowej państwa.

Użytecznym rozróżnieniem dwóch kategorii bezdomnych, a zarazem dwóch form bezdomności w ścisłym jej rozumieniu, byłoby wprowadzenie za Ch. Jencksem pojęcia bezdomnych pozaschroniskowych (w oryginale: *street homeless*, a zatem ulicznych) i schroniskowych (*shelter homeless*), przeby-

⁵¹ Bliższy opis obu tych kategorii, por. *Homeless*, 1993, s. 58-59. Jako odosobniony raczej przykład państwa, gdzie stosuje się w praktyce szerszą definicję, autorzy cytowanego raportu wskazali Finlandię.

⁵² Por. *Homeless*.

⁵³ Por. Ch. Jencks, *The Homeless*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London 1994.

⁵⁴ Zdaniem S. Golinowskiej, około 1/3 młodych rodzin w Polsce (mąż w wieku do 34 lat, a żona do 30 lat) nie utrzymuje się samodzielnie i zamieszkuje wraz z rodzicami, podczas gdy jeszcze na początku dekady lat osiemdziesiątych był to wskaźnik rzędu 1/4. S. Golinowska, *Przemiany w warunkach życia polskich rodzin w okresie transformacji*, w: *Rodzina - jej funkcje przystosowawcze i ochronne*, PAN, Warszawa 1995, s. 60.

wających w różnego rodzaju przeznaczonych dla nich schroniskach, noclegowniach, domach wspólnotowych itp.⁵⁵ Trudno ogólnie nie zgodzić się z przekonaniem Ch. Jencksa o względności tego rozróżnienia, wynikającej z przemiennej „zamieszkiwania” tych samych bezdomnych poza schroniskami, w różnego rodzaju obiektach niemieszkalnych oraz w schroniskach (nieraz okresowo także w innych miejscach) i o jego precyzji tylko w odniesieniu do danej nocy. Trzeba jednak zauważyć, że przynajmniej w polskich realiach, charakterystyka obu tych kategorii, zwłaszcza za sprawą ich „twardych”, stałych uczestników, jest w niektórych elementach znacząco odmienna. Do najważniejszych różnic należy zaliczyć większy udział wśród bezdomnych pozaschroniskowych czynnych alkoholików (często w trakcie ciągu) oraz osób głęboko zesocjalizowanych. Wśród bezdomnych schroniskowych częściej zdarzają się natomiast osoby pracujące lub poszukujące stałej pracy, rokujące nadzieję na powrót do społeczeństwa, a także zniedołężniałe i schorowane, trwale zdane na pomoc społeczną. Ch. Jencks, przyjmujący ścisłą definicję bezdomności zakresowo podobną do tu przyjętej, odnosząc się do realiów amerykańskich, oprócz „zwykłych” schronisk, za typowe miejsce pobytu bezdomnych uznaje także pewną nierozwiniętą jeszcze u nas formę schronienia - hotele socjalne (*welfare hotels*)⁵⁶. Uznanie osób, które uzyskały schronienie w różnego rodzaju ośrodkach, za ciągle w ścisłym rozumieniu tego pojęcia bezdomne, nie budzi wątpliwości wśród znających przedmiot badaczy i praktyków, pomimo że osoby te mają możliwość zaspokojenia tam swoich podstawowych potrzeb bytowych. Przemawia za tym m.in. namiastkowość zaspokajania tychże potrzeb, „statutowo” proponowana przez typowe ośrodki (zwłaszcza noclegownie), w tym ograniczone i w różny sposób reglamentowane prawo do pobytu, brak intymności i wpływu na dobór współlokatorów, ograniczone prawo posiadania i osobistego użytkowania niektórych przedmiotów i sprzętów. O zasadności uznania osób przebywających w schroniskach za ciągle bezdomne przemawia także już ukształtowana norma, na podstawie której opinia publiczna nie uznaje pobytu w nich za normalny sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W kontaktach z otoczeniem społecznym, w tym przy poszukiwaniu pracy, mieszkańcy schronisk są jednoznacznie identyfikowani jako bezdomni, z całymi konsekwencjami tego faktu (stygmatyzacja). Także i tu pojawiają się jednak przypadki wątpliwe, o których szerzej piszę

⁵⁵ Ch. Jencks, op. cit.

⁵⁶ Ibidem, s. 7.

w dalszej części pracy. Dotyczą one sytuacji osób niemających szans na społeczną reintegrację, ustabilizowanych w dobrze prowadzonych ośrodkach czy wspólnotach dla bezdomnych.

Kwestią dyskusyjną może być, czy do pewnej szczególnej kategorii bezdomnych schroniskowych zaliczać trzeba tych pensjonariuszy szpitali psychiatrycznych, a zwłaszcza domów pomocy społecznej, którzy chcą i przy spełnieniu pewnych warunków mogliby żyć samodzielnie, ale brak mieszkań i dostatecznej pomocy w miejscu zamieszkania uniemożliwia im opuszczenie tych instytucji. W pojedynczych przypadkach zakwalifikowanie tych osób jako bezdomnych *sensu stricto* może być uzasadnione, jednak nadmierne rozszerzanie tej kategorii jest obecnie pozbawione wystarczających racji. Pomoc im udzielana w warunkach instytucjonalizacji mieści się jeszcze w aktualnych możliwościach państwa, natomiast jej rozszerzenie do zakresu przewidzianego w koncepcji mieszkań chronionych, wzięwszy pod uwagę efektywność środków wydawanych na opiekę społeczną, wykracza poza te możliwości.

Omawiana tu, przyjęta w rozprawie definicja bezdomności może być tylko na tyle precyzyjna, na ile pozwala na to złożoność samego jej przedmiotu. Istnienie pewnego obszaru definicyjnej nieoznaczoności w jego ramach jest nieuniknione. Nie obniża on walorów użytkowych tejże definicji, zmusza natomiast do stosowania zdrowego rozsądku w przypadkach szczególnie złożonych. Bezdomność jest zjawiskiem przypominającym do pewnego stopnia obraz koncentrycznych kół, z których tylko kilka centralnie umiejscowionych mieści się w wąskim jej określeniu. Poza tym centrum, a więc i poza tą wąską definicją, można umiejscowić różne przedsiunkowe formy bezdomności, które w literaturze światowej określa się na ogół jako ukrytą bezdomność (*hidden homeless*), w odróżnieniu od form bezdomności jawnej (*visible homeless*), które się w tej definicji mieszczą. W odniesieniu do niektórych form bezdomności ukrytej używa się natomiast pojęcia bezdomności potencjalnej (*potential homeless*), mając na uwadze wysokie prawdopodobieństwo przerodzenia się ich w nieodległej przyszłości w bezdomność jawną. Do typowych form bezdomności potencjalnej można zaliczyć sytuację osób przed spodziewanym opuszczeniem różnego rodzaju instytucji, zapewniających im zaspokajanie podstawowych potrzeb egzystencjalnych, w tym schronienia, takich jak domy dziecka, szpitale psychiatryczne, zakłady wychowawcze czy więzienia, jeżeli nie mają one dobrych perspektyw na usamodzielnienie i integrację społeczną. Mogą one stać się bezdomnymi w ścisłym sensie dopiero w fazie ujawnienia się ich bezdomności po

opuszczeniu wspomnianych zakładów⁵⁷. Osoby znajdujące się w sytuacji potencjalnej bezdomności określa się nieraz pojęciem kategorii ryzyka (*categories at risk*), co w zamierzony sposób ma sugerować, że nie są one bezdomne, przynajmniej w ścisłym sensie⁵⁸.

Wszystkie formy szeroko rozumianej bezdomności muszą być oczywiście zauważane w poważnych diagnozach tego problemu społecznego, a także antycypowane i uwzględniane w praktyce polityki i pomocy społecznej.

⁵⁷ Autorzy socjologicznych badań na temat zebraćwa w Polsce, w swojej operacyjnej definicji zebraćwa także nie uwzględnili „potencjalnych” zebraćków, a tylko zebraćków po rozpoczęciu tego procederu. D. Niedźwiedzki, *Zostać zebraćkiem*, w: *Zebraćcy w Polsce*.

⁵⁸ Por. np. *Homelessness*, s. 24.

2. GEOGRAFIA, SKALA I SPOŁECZNA STRUKTURA ZJAWISKA BEZDOMNOŚCI W POLSCE

2.1. Geografia, skala i dynamika zjawiska

2.1.1. Geografia bezdomności

Główna teza, którą staram się udowodnić w tym rozdziale, wyraża się w stwierdzeniu, że bezdomność jest w Polsce poważną kwestią społeczną nie tyle ze względu na obecną skalę jej występowania, ile przede wszystkim ze względu na jej narastającą tendencję i pogarszającą się strukturę populacji bezdomnych. Przyczyny poszerzania się zjawiska bezdomności szerzej omawiam w dalszej części rozprawy. Zawarte w tym rozdziale ustalenia niesłużące bezpośrednio potwierdzeniu jego tezy głównej, traktuję jako elementy polityczno-społecznej diagnozy problemu bezdomności w Polsce, będącej punktem wyjścia do dalszych rozważań zawartych w tej rozprawie.

Bez badań geografii bezdomności nie można w Polsce oszacować liczebności populacji ludzi bez własnego dachu nad głową, stąd też ów autonomiczny problem badawczy jest jednocześnie etapem w osiąganiu dalszego celu. Obejmuje kierunki i główne przyczyny migracji bezdomnych oraz ich rozmieszczenie w przestrzeni kraju. Wiedza o migracjach bezdomnych daje wstępną, dalej rozwijaną odpowiedź na pytanie o sposób ich życia i kondycję działającego na ich rzecz systemu pomocy społecznej. Swoje badania i prezentowane dalej wnioski na temat geografii bezdomności w Polsce, ograniczyłem do zakresu wystarczającego do celów polityczno-społecznej diagnozy tego zjawiska. Z czysto geograficznego punktu widzenia nie są one wyczerpujące. Do ich podjęcia zmusił mnie brak tego typu

opracowań wykonanych przez geografów społecznych¹, przy jednoczesnej niemożności pominięcia tego zagadnienia.

Problem geografii i skali bezdomności omawiany będzie dalej łącznie dla wszystkich form bezdomności mężczyzn, kobiet, dzieci i rodzin, przy założeniu granic tego zjawiska wcześniej określonych w jego definicji. Na wstępie warto zauważyć, że bez własnego dachu nad głową pozostają przede wszystkim samotni mężczyźni, stanowiący zdecydowaną większość populacji bezdomnych w Polsce. Przyjęta definicja jest wąska, skłania do rozumienia sytuacji bezdomności jako ekstremalnie trudnej, jednak w pewnym zakresie zróżnicowanej. Ważnym źródłem danych, na podstawie których sformułowałem omawiane dalej hipotezy na temat geografii bezdomności w Polsce, były charakteryzowane we „Wstępie” wywiady kwestionariuszowe z bezdomnymi, w których zawarte były pytania dotyczące ich miejsc pobytu i migracji. Informacje pozyskiwałem również poprzez niesformalizowane rozmowy z nimi w różnych częściach Polski, konsultacje z praktykami, a także z własnych obserwacji. Wykorzystane dane ilościowe uzyskałem z opisanych dalej opracowań i zestawień, częściowo wykonanych na moje zlecenie.

Zjawisko bezdomności w Polsce układa się na jej przestrzeni zgodnie z pewnymi prawidłowościami. Migracje bezdomnych lub pozostawanie ich w miejscu dotychczasowego pobytu, motywowane są poprzez świadome i racjonalne wybory. Ich typowość i powtarzalność potwierdzają, iż mają one obiektywne podstawy. Oto najważniejsze elementy struktury tychże wyborów w badanej populacji:

- 1) Bezdomni pochodzący z wielkich miast lub ich aglomeracji z reguły pozostają w nich.
- 2) Ze wsi i małych miast przenoszą się do miast większych, szczególnie do największych w regionie.
- 3) Kierują się do miejscowości, w których znajdują się schroniska i innego rodzaju ośrodki dla bezdomnych.
- 4) Skupiają się w pobliżu większych obiektów i dróg komunikacyjnych, zwłaszcza kolejowych.
- 5) Migrują od miejscowości do miejscowości, często od schroniska do schroniska, w poszukiwaniu środków do życia i szans życiowych.

¹ Pewien zasób udokumentowanej wiedzy na temat geografii bezdomności znalazłem tylko w opracowaniach MPiPS, chociaż dotyczą one przede wszystkim statystyki transferów pieniężnych do instytucji udzielających pomocy bezdomnym. Por. Program „Bezdomni”. *Informacja o realizacji programu przez organizacje pozarządowe w 1994 roku*, T. Uliasz, J. Kobiak. Departament Pomocy Społecznej. Warszawa 1995, s. 12 + 13 map.

- 6) Migrują do małych miejscowości w celu zatrudnienia się przy pracach sezonowych, przeważnie w rolnictwie, wraz z zakwaterowaniem.

Wszystkie wymienione kierunki przemieszczania się w przestrzeni, występując względnie autonomicznie, w efekcie powodują jednak koncentrację osób bez własnego dachu nad głową w dużych ośrodkach miejskich, zwłaszcza zimą. Zjawisko to w znacznym stopniu tożsame jest z migracjami z terenów rolniczych, z małymi miastami i dużym bezrobociem, do regionów wyżej uprzemysłowionych. Jednoznacznie „w drugą stronę”, z miasta na wieś, w ograniczonym zakresie, działa tylko mechanizm wymieniony w punkcie 6, a więc migracje w celu zatrudnienia się przy pracach sezonowych w rolnictwie. Po ich zakończeniu jednak, część sezonowych robotników staje się ponownie bezdomnymi i wraca do dużych miast, spędzając w nich zimę.

W migracjach kobiet, zwłaszcza matek z dziećmi, nie ma tak wielu wariantowych kierunków jak w przypadku mężczyzn. Kobiety z dziećmi na ogół udają się do wskazanego im ośrodka, nie szukając szans rozwiązania swoich problemów w migracji w nieznaną. Wędrowniki kobiet niemających swoich dzieci lub niezajmujących się nimi (przeważnie alkoholiczek), także jednak nie należą do rzadkości. Ich kierunkiem, bezpośrednio po wejściu w stan bezdomności, jest często duże miasto. Kobiety migrują też sporadycznie w towarzystwie, na ogół konkubenta lub w kilkuosobowych grupach, złożonych głównie z mężczyzn.

Aby uwidoczniła została racjonalność migracji bezdomnych, wymienione wyżej ich kierunki wymagają szerszego omówienia:

ad 1. Prawdopodobnie, że osoby pochodzące z wielkich aglomeracji miejskich z reguły w nich pozostają w okresie swojej bezdomności, łatwo potwierdzić, trzeba jednak zauważyć, że wyjątki od niej są stosunkowo liczne. Część z nich w pewnych okresach swojej bezdomności, z różnych względów, przeważnie z konieczności, migruje po kraju we wszystkich możliwych kierunkach. I tak wśród 171 mężczyzn², którym we wrześniu i październiku 1996 roku na dłuższy lub krótki czas udzielono schronienia w komunalnym ośrodku w Poznaniu, 12 (7%) po raz ostatni zameldowanych było w różnych miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, innych niż Poznań. Po dwóch z nich po raz ostatni zameldowanych było w Gdańsku i Zielonej Górze, pozostali w Białymstoku, Gdyni, Szczecinie, Płocku, Łodzi, Wroc-

² Było ich w rzeczywistości 172, pomijam bezdomnego Niemca przybyłego z Niemiec, który uzyskał czasowe schronienie w ośrodku.

ławiu, Katowicach i Krakowie³. Międzyimiastowe peregrynacje wcześniej odbywała także część mieszkańców ośrodka pochodzących z Poznania. O pozostawianiu bezdomnych w dużych miastach, uprzednio w nich zameldowanych, w pewnym stopniu przesądzą wszystkie te przyczyny, które stanowią o sile przyciągającej miast dla bezdomnych przybywających z małych miasteczek i wsi. Przyczyną podstawową jest jednak większa łatwość uzyskania świadczeń państwowej pomocy społecznej, która w wielkich miastach, dla „własnych” (rejonowych) bezdomnych jest znacznie bardziej prawdopodobna niż w innych, zwłaszcza małych miejscowościach. Na podstawie cytowanego już wypisu można stwierdzić, że na 171 zarejestrowanych w ośrodku mężczyzn, 65 było po raz ostatni zameldowanych w Poznaniu. Stanowili oni uprzywilejowaną kategorię mieszkańców tego ośrodka, ponieważ „mieścili się” w przepisach o rejonizacji. Jeśli inne przyczyny tego nie wykluczały, mogli w nim przebywać przez wiele miesięcy, a nawet kilka lat. W podobnej sytuacji znajdują się także inni bezdomni, jeśli zameldowani są na terenie wielkomiejskiej wspólnoty samorządowej, w której znajduje się baza noclegowa w postaci schronisk lub noclegowni. Zaznaczyć tu trzeba, że w miastach swojego pochodzenia pozostają także bezdomni pozaschroniskowi.

ad 2. Do ważniejszych przyczyn migrowania ze wsi i z małych miasteczek o większych miast pochodzących z nich ludzi, którzy utracili swój dach nad głową, w tym zwolnionych z więzień, można zaliczyć skupienie w miastach instytucji, które w mniejszym lub większym zakresie udzielają pomocy także „nierejonowym” bezdomnym. Sama baza noclegowa nie wyczerpuje jednak powodów, dla których bezdomni z małych miast i ze wsi migrują do wielkich miast. Kierują się do nich i pozostają tam także ci, którzy z braku możliwości albo z własnej woli nie korzystają z ośrodków udzielających schronienia lub korzystają z nich tylko w sytuacjach kryzysowych. O wyborach tych ludzi, jak można się przekonać z ich własnych relacji, decyduje na ogół większe bezpieczeństwo egzystencjalne, jakie stwarzają im wielkie miasta, w tym oferowana przez nie względna łatwość pozyskiwania środków utrzymania, takich jak żywność i odzież. Przyciągają one bezdomnych także swoim zróżnicowanym rynkiem pracy i stosunkowo niskim bezrobociem. Szerszy wachlarz szans i alternatyw życiowych, w porównaniu z małymi miejscowościami.

³ Wypis z dokumentacji komunalnego schroniska dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu (ul. Michałowo 68), wykonany na zlecenie autora pracy przez mgr Wiesławę Cieślak, wówczas zastępcę kierownika tej placówki.

ciami, wynika także z większej dostępności różnego rodzaju i przeznaczenia obiektów niemieszkalnych, w których można zaspokajać potrzeby paramieszkaniowe, a także większej możliwości zdobywania środków utrzymania poprzez zbieractwo, wykonywanie dorywczych prac, w pewnym zakresie także żebractwo i drobne kradzieże. Atutem wielkich miast jest łatwiej w nich osiągalna anonimowość, a przez to możliwość uniknięcia odrzucenia i upokorzeń ze strony osób wcześniej znanych⁴. Większa jest w nich także szansa nawiązania różnego rodzaju interakcji społecznych z innymi bezdomnymi, dających sposobność do wymiany informacji, okazjonalnej współpracy czy wzajemnej pomocy.

ad 3. Ku miejscowościom, w których znajduje się baza noclegowa dla bezdomnych, migrują zarówno osoby z różnych względów pozbawione prawa dalszego zamieszkiwania w ośrodkach, gdzie uprzednio przebywały i gdzie wyczerpały już możliwości pobytu w danej miejscowości, jak i bezdomni, niemogący uzyskać schronienia w gminach swojego pochodzenia. Kierują się na ogół do wielkich miast, ale także do małych miejscowości gdzie, zasadniczo przypadkowo z punktu widzenia ich potrzeb, istnieje baza pomocowa organizacji pozarządowych. Migracje w poszukiwaniu schronienia są nieuniknione, co potwierdza proste zestawienie ogólnej liczby gmin w Polsce, z liczbą gmin, w których znajduje się jakikolwiek ośrodek udzielający bezdomnym noclegu. W roku 1998 na łączną liczbę 2489 gmin w Polsce, bazę taką miało zaledwie około 200 gmin⁵. Nie uwzględniłam tu pojedynczych miejsc, uruchamianych przez niektóre gminy w trybie interwencji kryzysowej. Na miejsca te, najczęściej już zasiedlone, głęboko bezdomni na ogół liczyć nie mogą.

ad 4. Opierając się na wynikach własnych badań, mogę potwierdzić sformułowaną już przez innych autorów i do pewnego stopnia obiegującą opinię, że bezdomnych przyciągają ważniejsze węzły komunikacji pasażerskiej wraz z przynależną im infrastrukturą, zwłaszcza kolejowe, w mniejszym stopniu autobusowe. Atrakcyjność dworca (berzy) jako obiektu wielofunkcyjnego, na którym można zaspokoić większość potrzeb paramieszkaniowych, częściowo pozyskać środki utrzymania i nawiązać różnego rodzaju interakcje społeczne, współstanowi o wyborze dużych miast. Typowymi

⁴ Anonimowość ułatwia także wchodzenie w rolę żebracze, *Żebracy w Polsce*, np. s. 89.

⁵ *Informator o placówkach pomocy bezdomnym*, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta 1998, nr 1; *Wykaz placówek z miejscami noclegowymi dla osób bezdomnych*, T. Uliasz, MPIPS 1998.

rezydentami dworców są czynni alkoholicy, współtworzący tam specyficzne zbiorowości społeczne, oraz osoby na progu swojej bezdomności. Do swoiście „kolejowych”, kuriozalnych form życia społecznego bezdomnych należą stale podróżujące pary symbiotyczne, składające się z inwalidy I grupy i towarzyszącego mu opiekuna (obaj mają prawo do darmowych przejazdów). Zauważyć też trzeba, że niektórzy bezdomni nieuczestniczący w zbiorowościach żyjących przy dworcu i kolei, w tym „początkujący”, okresowo wykorzystują pociągi i dworce jako miejsca spędzania nocy. W niektórych przypadkach wykupują bilety, niczym szczególnym nie wyróżniając się od innych współpodróżnych. Pewna część bezdomnych traktuje pociągi jako swoisty azyl, okresowo w zasadzie jako zastępczą formę schroniska. Dotyczy to zwłaszcza tych, którzy jako „nierejonowi” łatwiej uzyskują bilety kredytowe niż miejsca w satysfakcjonujących ich schroniskach. Znane są także przypadki odpłatnego spędzania nocy w noclegowniach diużyn kolejowych. Ogólnie jednak rola dworców kolejowych, jako zastępczych miejsc schronienia dla bezdomnych, była długo przeceniana, nawet w poważniejszych opracowaniach. Przesadne były niektóre szacunki łącznej liczby ich rezydentów. I tak z raportu NIK na temat sytuacji bezdomnych w Polsce, opublikowanego latem 1997 roku⁶, można wywnioskować, że dworce są ważnymi celami migracji wielu bezdomnych, a o atrakcyjności poszczególnych miast w ich ocenie decydują walory tychże obiektów publicznej użyteczności. Wynika z niego także, że gminne OPS kierowały bezdomnych do miast, gdzie są większe dworce. Opinia taka nie jest słuszna choćby dlatego, że to bezdomni wskazują miejsce, do którego chcieliby się udać. Przesadne uwypuklenie znaczenia linii kolejowych jako ośrodków ich koncentracji można znaleźć też w jednym z opracowań MPiPS⁷. Dworce, poza nielicznymi wyjątkami, nigdy nie były „gościnne” dla bezdomnych, a w końcu lat dziewięćdziesiątych stały się wręcz niegościnne, choćby ze względu na potrzebę utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego tych obiektów, a także znajdującego się na bocznicach taboru. Spektakularna akcja usuwania bezdomnych z warszawskiego Dworca Centralnego, przeprowadzona w sierpniu 1998 roku, była zdarzeniem odpowiadającym ogólnemu kierunkowi wcześniej już podejmowanych działań, zmierzających

⁶ Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie zapobiegania zjawisku bezdomności, NIK, Departament Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, lipiec 1997.

⁷ T. Uliasz, W. Bednarska, J. Kobiak, *Zarys modelowych rozwiązań w dziedzinie bezdomności w Polsce*, wersja robocza, pozyskana w Departamencie Pomocy Społecznej w lutym 1995.

do ograniczania pełnienia przez obiekty kolejowe w całej Polsce funkcji rezydencjalnych dla bezdomnych pozaschroniskowych. Akcje wcześniej już podejmowane poza Warszawą, niemające tak konfrontacyjnego przebiegu, umknęły opinii publicznej. Według relacji bezdomnych przebywających w Poznaniu, zawsze byli niechętnie widziani na Dworcu Głównym, a przynajmniej od 1997 roku są, nieraz w sposób brutalny, usuwani z niektórych obiektów znajdujących się na terenie kolejowym, przede wszystkim z wagonów stojących na bocznicach. Zamurowane zostały wejścia do starych bunkrów znajdujących się na jego terenie. Z ciągłymi protestami służb kolejowych spotykają się akcje wydawania bezdomnym posiłków na lub przy dworcach. Także wyjazdy bezdomnych poznańskich na noclegi do stacji oddalonych o kilka – kilkadziesiąt kilometrów od Poznania stają się coraz mniej efektywne. Małe dworce nie przyjmują bezdomnych, coraz częściej w różny sposób nie dając im możliwości spokojnego spędzenia nocy, na przykład zamykając je na kilka godzin nocnych. Do aktywnych przeciwników obecności bezdomnych na dworcu w Poznaniu należą także właściciele niektórych punktów gastronomicznych. Podobne sygnały docierają z całej Polski. Z powyższych uwag nie wynika oczywiście, że w obecnych warunkach możliwe i celowe jest całkowite usunięcie bezdomnych z obiektów kolejowych i pociągów, w tym znajdujących się na trasie, a tylko zapobieganie rozwijaniu się i przerostowi ich funkcji rezydencjalnych. Liczba bezdomnych na dworcach w ogólnym rachunku jest barometrem (znów ostatnio rosnącego) deficytu miejsc w schroniskach i noclegowniach i potwierdzeniem braku koncepcji pomocy dla bezdomnych alkoholików. Trzeba zauważyć, że istnieją poważne wątpliwości, czy część osób tworzących społeczny rdzeń zbiorowości rezydentów dworcowych można uznać za bezdomne w ścisłym rozumieniu. Piszę o tym szerzej w dalszej części pracy, odróżniając bezdomnych od włóczęgów.

ad 5. Część bezdomnych zarówno mieszkańców schronisk, jak i pozostających poza nimi, w całym okresie swojej bezdomności lub w pewnych jej okresach, migruje od miejscowości do miejscowości. Z wywiadów z bezdomnymi wynika, że większość z nich ma za sobą, spodziewa się lub obawia konieczności zmiany miejscowości pobytu. Dla jednych są to doświadczenia sporadyczne, dla innych sposób życia, przeważnie jednak wymuszony przez okoliczności. Kierunki i częstotliwość tychże migracji są różnorodne, podobnie jak ich motywy. Do częstszych należy przemieszczanie się w poszukiwaniu pracy i szans życiowych, w tym nieraz matrymonialnych, próba zaczepienia się u rodziny lub ludzi wcześniej znanych, a także

„spalenie” w danym środowisku. W znacznej części przypadków migracje są wymuszane przez nakazy opuszczenia schroniska lub noclegowni, z różnych możliwych przyczyn. Powodem może być także poszukiwanie zaczepienia na dłuższy czas w którymś z ośrodków oferujących w miarę przyzwoite warunki pobytu. Zdecydowana większość bezdomnych pragnie prowadzić osiadły tryb życia, i w miarę swoich możliwości taki tryb życia prowadzi, nieraz w groteskowych formach. Dotyczy to nie tylko większości bezdomnych schroniskowych, ale także pozaschroniskowych, nieopuszczających na stałe większych miejscowości, z którymi czują się związani, nawet gdy decydują się na bliższe lub dalsze wypady. Warto tu jednak zauważyć, że pracownicy schronisk zauważają pojawienie się nowej kategorii bezdomnych mężczyzn, często zmieniających miejsce pobytu. Są to w większości młodzi, zdrowi i dobrze ubrani mężczyźni „na gigancie”, podróżujący często w małych grupach. Pracownicy schronisk podejrzewają niektórych z nich o to, że jednym z motywów ich wędrówek jest chęć życia bez zobowiązań i poszukiwanie doświadczeń krajoznawczych. Oprócz tej kategorii podróżują często z własnej woli osoby ze skłonnościami do włóczęgostwa, o których szerzej piszę w odrębnej części pracy. Ważną rolę w migracjach bezdomnych, jak wspomniano, odgrywają obecnie „schrony”, czyli różnego rodzaju schroniska i noclegownie, których istnienie już zapisało się w świadomości społecznej, a zwłaszcza w świadomości wymieniających między sobą informacje ludzi bezdomnych. Część długotrwale bezdomnych potrafi z nich korzystać. Orientują się w mapie tego rodzaju ośrodków, znają panujące w nich warunki i obowiązujące zasady, niektórzy bardzo dobrze.

ad 6. Kierunkiem migracji bezdomnych są także małe miejscowości, do których udają się w poszukiwaniu pracy, najczęściej sezonowej w rolnictwie, wraz z zakwaterowaniem. Dotyczy to stosunkowo niewielkiej liczby osób, prawie wyłącznie mężczyzn, którym udaje się nieraz, w związku ze znalezieniem pracy, przerwać swoją bezdomność.

Pewien wgląd w zagadnienie międzyregionalnych wędrówek bezdomnych po terenie kraju daje omawiane już zestawienie danych z wypisu z księgi przyjęć komunalnego schroniska dla bezdomnych w Poznaniu z roku 1996. I tak, z woj. poznańskiego przybyło wówczas 58,5%, z województw ościennych, graniczących z poznańskim 17,5%, z województw niegraniczących z poznańskim 24% zarejestrowanych osób. W całym roku 1997 wśród ogółu osób, którym udzielono pomocy (691 mężczyzn), 52% po raz ostatni na pobyt stały zameldowanych było na terenie woj. poznańskiego, 48% przybyło

natomiast z innych województw^{*}. Stwierdzenie koncentrowania się zjawiska bezdomności w miastach, zwłaszcza wielkich, skłania do postawienia pytania, czy bezdomność jest specyficznym wytworem życia społecznego w wielkich miastach, czy raczej tylko dogodnym miejscem ich pobytu?

Do odpowiedzi na to pytanie przybliży porównanie wskaźników przedstawionych w tabeli 1. Do pierwszej z zestawionych kolumn wprowadzono wskaźniki procentowe, charakteryzujące udział bezdomnych legitymujących się aktualnym lub ostatnim zameldowaniem na pobyt stały w miejscowościach o różnej wielkości, w 171-osobowej próbie mieszkańców komunalnego schroniska dla bezdomnych w Poznaniu. Zostały one przeliczone na podstawie danych z cytowanego już wypisu z księgi przyjęć z roku 1996. Do drugiej z kolumn wprowadzono podawane przez GUS wskaźniki, dotyczące udziału mieszkańców miejscowości o różnej wielkości (według liczby mieszkańców) w ogólnej populacji społeczeństwa polskiego.

Tabela 1

Udział osób zameldowanych po raz ostatni w miejscowościach, według kategorii wielkości, w próbie bezdomnych z komunalnego ośrodka w Poznaniu w roku 1996 i w ogólnej populacji społeczeństwa polskiego

Wielkość miejscowości według liczby mieszkańców	Udział w próbie mieszkańców schroniska (w %)	Udział w populacji ogólnej (w %)
Wieś	28,1	38,1
Miasto do 10 tys.	6,4	5,5
Miasto od 10 do 50 tys.	15,2	17,5
Miasto od 50 do 100 tys.	4,7	8,9
Miasto powyżej 100 tys.	45,6	30
w tym: powyżej 200 tys.	43,3	22,6
Razem:	100	100

Źródło: Badania własne i dane GUS⁹.

Z tabeli wynika, że prawie połowa (49,7%) mieszkańców komunalnego schroniska w Poznaniu, w 1996 roku, po raz ostatni na pobyt stały była zameldowana w miejscowościach poniżej 50 tys. mieszkańców. Wskaźnik ten w ciągu całego roku 1997 wynosił 47,8%, można go więc uznać za

^{*} W. Cieślík, *Sprawozdanie z działalności Ośrodka dla Bezdomnych w Poznaniu, ul. Michalowo 68 za rok 1997*, maszynopis powielony, s.7.

⁹ *Rocznik statystyczny*, GUS, 1997, s. 98.

względnie stały w tym ośrodku¹⁰. Jakościowo podobne wskaźniki społeczno-geograficznego pochodzenia można stwierdzić także wśród mieszkańców innych ośrodków dla bezdomnych, w innych częściach Polski¹¹, choć dane porównawcze, którymi autor dysponuje, nie są wystarczające do kategorycznego potwierdzenia ich adekwatności do sytuacji w całej Polsce. W całym społeczeństwie polskim odsetek ludności zamieszkującej w miejscowościach poniżej 50 tys. mieszkańców jest wyższy niż 49,7% i wynosił w 1996 roku (dane GUS) 61.1%.

Najliczniejszą kategorię bezdomnych mężczyzn (tabela 1) stanowią ci, którzy po raz ostatni na pobyt stały zameldowani byli w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Różnica między zestawionymi w tabeli populacjami, „na korzyść” bezdomnych, pojawia się najwyraźniej na poziomie wielkich miast powyżej 200 tys. mieszkańców, wyrażając się wskaźnikami odpowiednio 43,3 i 22,6%. Ich porównanie pozwala sformułować hipotezę, że ludzie wychowani i żyjący w wielkich miastach są, poprzez wytwarzane w nich specyficzne formy życia społecznego, bardziej narażeni na bezdomność niż mieszkańcy wsi i małych miast. Tej prawidłowości nie można jednak nadmiernie generalizować i traktować jako całkowicie jednoznacznej. Dane przedstawione w tabeli wskazują także wyraźnie, że bezdomność staje się losem ludzi ukształtowanych w różnych środowiskach społeczno-geograficznych, w tym na wsi. Efekt koncentracji bezdomnych w wielkich miastach wynika przede wszystkim z tego, że są one dogodnym miejscem pobytu osób bez własnego dachu nad głową, napływających z mniejszych miejscowości.

Ustalenie miejsca ostatniego zameldowania na pobyt stały, nie daje precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, skąd dany bezdomny pochodzi, a tylko skąd przybywa, gdzie ostatnio prowadził w miarę normalne życie. Na podstawie danych pozyskanych poprzez wywiady mogę stwierdzić, że u większości ludzi bezdomnych miejsce ostatniego zameldowania na pobyt stały pokrywa się z miejscowością, w której przeżyli oni proces socjalizacji i gdzie ukształtowała się ich osobowość. Znaczące różnice występują tylko w kategorii bezdomnych w starszym wieku i polegają na tym, że część z nich, pomimo nabytego kiedyś stałego zameldowania w mieście, faktycznie

¹⁰ W. Cieślík, *Sprawozdanie z działalności ośrodka*.

¹¹ Na przykład w domu dla samotnych matek w Żołędowie (woj. bydgoskie), gdzie w latach 1992-1997 na wsi zameldowanych było po raz ostatni 27,7% przyjętych, a w mieście powyżej 100 tys. mieszkańców 54,7%. M. Paduch, *Dom samotnej matki na przykładzie Domu Dobrego Pasterza dla Samotnych Matek im. M. Karłowskiej w Żołędowie*, praca dyplomowa napisana w 1998 roku, pod kierunkiem dr G. Krzyminiewskiej, w Katedrze Socjologii i Filozofii AE w Poznaniu.

pochodzi ze wsi (sytuacje odwrotne zdarzają się sporadycznie). Ponieważ dominującym kierunkiem migracji jest kierunek od mniejszych ku większym miejscowościom, można przewidywać, że udział bezdomnych wychowanych na wsi lub w małych miasteczkach, był w przebadanej próbie nie niższy, a wyższy od wskaźnika wywodzonego z miejscowości ostatniego stałego zameldowania. Pozwala to na postawienie hipotezy, że wśród przyczyn bezdomności niektórych osób mogą być problemy adaptacyjne, w tym przypadku „przyjęcia się” w dużym mieście, poza środowiskiem pochodzenia. Hipoteza ta jest tym bardziej uzasadniona, że część osób pochodzących z małych miasteczek i wsi, przez dłuższy lub krótszy okres była już związana z większymi miastami poprzez zatrudnienie, nie nabywając w nich jednak zameldowania na pobyt stały, z prawem zamieszkiwania.

Z przedstawionych wcześniej kierunków i motywów migracji bezdomnych, określonych na podstawie informacji uzyskanych od nich samych i praktyków udzielających im pomocy, a także wycinkowych danych lokalnych, wynika już pewien zarys rozmieszczenia ich w przestrzeni kraju. Poszukując danych, które uzupełniłyby ten obraz, wybrałem, jako najbardziej adekwatne ich źródło, zestawienia dotyczące rozmieszczenia miejsc noclegowych dla bezdomnych w przestrzeni Polski. Do celów poznawczych z zakresu społecznej geografii bezdomności mniej użyteczne okazały się materiały MPiPS, dotyczące świadczeń państwowej pomocy społecznej, w tym dla bezdomnych¹². Zawierają one wprawdzie dane dla poszczególnych województw, ale dotyczą świadczeń decyzją administracyjną przyznanych konkretnym osobom i rodzinom. W istocie gminy z reguły, jeśli w ogóle udzielają swoim bezdomnym pomocy, odsyłają ich do ośrodków instytucji tzw. pozarządowych, którym, na podstawie zawartych z nimi umów, udzielają dotacji celowych. Środki te wówczas nie są rejestrowane w zestawieniach dotyczących świadczenia usługi udostępnienia schronienia, przyznanych konkretnym osobom. Są natomiast rejestrowane wtedy, gdy bezdomni są przez OPR kierowani do ośrodków komunalnych. Praktyka taka tłumaczy, dlaczego z ministerialnego zestawienia wynika, że gminy woj. kujawsko-pomorskiego udzieliły schronienia trzykrotnie większej liczbie osób niż woj. mazowieckiego (w odróżnieniu od mazowieckiego dominują tam ośrodki komunalne). Ekstrapolacja danych z tego zestawienia na wnioski z zakresu geografii bezdomności jest nieuzasadniona.

¹² Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy Społecznej, *Sprawozdanie roczne i półroczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej pieniężnych, w naturze i usługach za I - XII 1999*, S. Konior, marzec 2000.

Analiza rozmieszczenia ośrodków udzielających schronienia bezdomnym, z uwzględnieniem ich wielkości, prowadzi do wniosku, że zasadniczo skupiają się one w wielkich miastach lub na ich obrzeżach. Dotyczy to zwłaszcza ośrodków prowadzonych przez samorządy, ale także większości instytucji pozarządowych. Tej ogólnej oceny nie zmienia zauważenie faktu, że niektóre instytucje pozarządowe mają swoje ośrodki także w małych miejscowościach, w tym na wsiach niebędących siedzibami gmin. W ogólnym jednak rachunku, geograficzny rozkład pozarządowej i samorządowej infrastruktury pomocy dla bezdomnych, jeśli wliczyć w to schroniska, noclegownie, jadłodajnie i punkty doraźnej pomocy, przyciąga ich do wielkich miast, choć lokalnie wytwarza przeciwtendencje dla tego kierunku migracji. Skupienie ośrodków dla bezdomnych w stolicach województw jest typowe, gdy stolice te są wielkimi miastami. Przykładem (skrajnym) takiej koncentracji jest Kraków, w którym w roku 1998 znajdowały się wszystkie schroniska i noclegownie z terenu ówczesnego województwa krakowskiego. Wysoki stopień ich koncentracji można także stwierdzić m.in. w Warszawie, Łodzi, Wrocławiu, Poznaniu, Radomiu. Sytuacja odwrotna, w starym podziale administracyjnym, zdarzała się zwłaszcza w województwach, których stolice miały mniej niż 100 tys. mieszkańców, na przykład w piotrkowskim, sieradzkim, nowosądeckim, tarnobrzesckim, a także w woj. opolskim¹³.

Dochodząc do poszukiwanych w tej części rozdziału konkluzji, dotyczących nie tyle rozmieszczenia ośrodków z miejscami noclegowymi, co przede wszystkim rozmieszczenia pełnej populacji ludzi bezdomnych (schroniskowych i pozaschroniskowych) w przestrzeni Polski, trzeba stwierdzić, że dane zawarte we wspomnianych wyżej informatorach można traktować jako podstawę orzekania o rozmieszczeniu tejże populacji tylko po przyjęciu dodatkowego założenia. Polega ono na przyjęciu, że liczba bezdomnych pozaschroniskowych jest na danym terenie proporcjonalna do liczby bezdomnych schroniskowych. Prawdopodobnie taką, trudną do udowodnienia, potwierdzają praktycy, a także sami bezdomni. Przypomina ona znane w ekonomii prawo wyrównywania się stóp zysku w poszczególnych gałęziach gospodarki rynkowej. Podobnie jak decyzje uruchamiające przepływ kapitałów między gałęziami, tak i decyzje o wyborze miejsc pobytu przez bezdomnych doprowadzają do względnego wyrównania warunków ich przebywania w poszczególnych województwach i miejscowościach. Tabela 2 przedstawia rozmieszczenie wszystkich miejsc noclegowych we wszelkiego

¹³ Ibidem.

Tabela 2

**Rozmieszczenie miejsc noclegowych dla bezdomnych w Polsce w roku 1998,
według województw**

Województwo	Liczba miejsc	Województwo	Liczba miejsc	Województwo	Liczba miejsc
Warszawskie	2381	Koszalińskie	170	Legnickie	68
Katowickie	752	Płockie	153	Krośnieńskie	59
Wrocławskie	539	Częstochowskie	150	Kaliskie	59
Krakowskie	531	Olsztyńskie	147	Sieradzkie	58
Opolskie	469	Bielsko-bialskie	143	Chełmskie	50
Poznańskie	455	Toruńskie	129	Tarnowskie	48
Szczecińskie	432	Włocławskie	121	Ostrołęckie	46
Gdańskie	345	Przemyskie	120	Siedleckie	40
Łódzkie	332	Rzeszowskie	116	Suwałskie	35
Bydgoskie	301	Zielonogórskie	113	Skierniewickie	28
Jeleniogórskie	216	Nowosądeckie	104	Łomżyńskie	24
Gorzowskie	210	Radomskie	104	Leszczyńskie	20
Śląskie	202	Konińskie	92	Zamojskie	15
Kieleckie	200	Tarnobrzeskie	86	Wałbrzyskie	18
Lubelskie	195	Białostockie	82	Ciechanowskie	0
Piotrkowskie	185	Piłskie	70		
Elbląskie	180	Białsko-podlaskie	68	RAZEM	10 461

Źródło: Przeliczenie własne, na podstawie: *Wykaz placówek z miejscami noclegowymi dla osób bezdomnych*, T. Uliasz, MPiPS 1998.

rodzaju ośrodkach dla bezdomnych, według województw starego podziału administracyjnego kraju, na podstawie danych z połowy 1998 roku.

Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że miejsca w ośrodkach dla bezdomnych, a w konsekwencji sami bezdomni, skoncentrowani są w województwach uprzemysłowionych, których centrum stanowi wielkie miasto lub miejska aglomeracja. O stopniu tej koncentracji świadczy porównanie województwa mazowieckiego, pierwszego według tego kryterium, z ostatnim, czyli ciechanowskim. Z tabeli można też odczytać inne prawidłowości. Słaby rozwój infrastruktury pomocowej w rolniczych województwach otaczających Warszawę, zwłaszcza w ciechanowskim, gdzie do 2000 roku nie utworzono żadnego ośrodka dla bezdomnych, wskazuje, że eksportują one swoich bezdomnych do Warszawy. Istotną refleksję wywołuje także porównanie danych z województw opolskiego i wałbrzyskiego. Były to

województwa porównywalne ze względu na wielkość i stopień urbanizacji, tymczasem w wałbrzyskim w 1998 roku było zaledwie 18 miejsc noclegowych dla bezdomnych, a w opolskim 469. Różnica ta spowodowana jest większą liczbą inicjatyw obywatelskich na terenie opolszczyzny, gdzie dominują ośrodki prowadzone przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta. Inicjatyw takich brakowało natomiast w woj. wałbrzyskim.

Zawarte w tabeli 3¹⁴ dane z połowy roku 2000, jakkolwiek mocniej zagregowane, ogólnie potwierdzają wnioski na temat nierównego rozmieszczenia bezdomnych na terenie Polski, wynikające z analizy danych z tabeli 2.

Tabela 3

**Rozmieszczenie miejsc noclegowych dla bezdomnych w Polsce
w roku 2000, według województw**

Województwo	Liczba ośrodków	Liczba miejsc	Liczba powiatów	Powiaty z bazą noclegową	
				liczba	udział (w %)
Dolnośląskie	24	978	30	14	47
Kujawsko-pomorskie	15	568	23	9	39
Lubelskie	12	400	24	9	36
Lubuskie	7	210	13	5	38
Łódzkie	16	675	23	13	57
Małopolskie	15	611	22	10	45
Mazowieckie	41	3474	42	19	45
Opolskie	10	501	12	4	33
Podkarpackie	10	426	22	9	41
Podlaskie	7	121	17	5	29
Pomorskie	19	555	19	8	42
Śląskie	44	1 314	36	27	75
Świętokrzyskie	10	263	13	5	38
Warmińsko-mazurskie	12	383	19	9	47
Wielkopolskie	27	716	35	14	40
Zachodniopomorskie	28	930	20	12	60
RAZEM	297	12 125	370	172	46

Źródło: Przeliczenie własne na podstawie wykazu miejsc noclegowych dla bezdomnych w Polsce. Wykaz opracowany został przez Koło Gliwickie Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta. Przygotowanie wykazu współfinansowane przez MPiPS z programu „Dialog Społeczny”, 2000 r.

¹⁴ W tabeli 10 przedstawiam liczbę ośrodków i miejsc schronienia dla bezdomnych w roku 2000 w rozbięciu na schroniska i noclegownie.

Jak wcześniej wspomniano, jakiegokolwiek ośrodki z bazą noclegową dla bezdomnych w roku 1998 miało mniej niż 10% gmin, przy czym sytuacja do roku 2000 nie zmieniła się w istotny sposób. Tabela 3 pokazuje natomiast, że w roku 2000 miała ją niespełna połowa powiatów w Polsce. Pewne możliwe do pośredniego choćby udokumentowania regularności, potwierdzające obecność bezdomnych, wyłaniają się dopiero stopniowo od poziomu miast 50-tysięcznych. Obecność bazy pomocy społecznej dla bezdomnych w małych miastach i na wsiach jest kwestią przypadku. Miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej rejestrują tam tylko sporadyczne przypadki udzielenia pomocy ludziom bez dachu nad głową¹⁵. W rejonach typowo rolniczych praktycznie nie spotyka się bezdomnych, zwłaszcza „miejscowych”. Nie należą natomiast do rzadkości ludzie żyjący na progu bezdomności – pozbawieni opieki starcy, mieszkający w zdewastowanych budynkach i sezonowi robotnicy bez własnego, niezależnego od pracodawcy dachu nad głową. Na podstawie przyjętej definicji, ludzi tych nie uważam za bezdomnych.

2.1.2. Skala zjawiska jako problem badawczy

Poważniejsze, oparte na naukowej metodyce próby szacowania liczby bezdomnych we współczesnych rozwiniętych gospodarczo społeczeństwach rynkowych podejmowane były stosunkowo późno, po rozwinięciu w nich praktyki udzielania pomocy tej kategorii ludności. Poprzedzone były, przynajmniej w niektórych krajach, wnikliwymi badaniami problemu bezdomności. Bezpośrednią inspiracją do przeprowadzania metodami naukowymi szacunków liczby bezdomnych w poszczególnych społeczeństwach, poza oczywistą potrzebą zdiagnozowania problemu, była w wielu przypadkach konieczność weryfikacji szacunków dokonywanych przez osoby zaangażowane w pomoc dla bezdomnych, na ogół dowolnych i znacznie przesadzonych.

Przynajmniej do 1993 roku poziom wiarygodności danych na temat skali zjawiska bezdomności podawanych przez poszczególne państwa zachodnioeuropejskie, gdzie zjawisko to jest znane od dawna, był ogólnie niski. Tak ocenili jakość przekazanych im danych autorzy cytowanego już w tej rozprawie raportu z 1993 roku, przygotowanego dla Komitetu

¹⁵ Dane pozyskane w Wojewódzkich Zespołach Pomocy Społecznej w Poznaniu, Zielonej Górze i Pile, obejmujące wszystkie gminy tychże województw.

Polityki Społecznej Rady Europy¹⁶. Zwrócili oni ponadto uwagę na niedostatki i rozbieżności metod, na podstawie których były w poszczególnych krajach dokonywane szacunki skali zjawiska bezdomności, a w konsekwencji na nieporównywalność uzyskanych w nich wyników. Kolejne zestawienie danych dotyczących tego problemu, odnoszących się wyłącznie do państw Unii Europejskiej, podane w 1996 roku w publikacji firmowanej przez FEANTSA¹⁷, można uznać za bardziej wiarygodne i precyzyjne, choć część wcześniej zgłaszanych przyczyn, utrudniających porównywalność międzynarodowych danych, nie zostało usuniętych. Pełna porównywalność danych jest zresztą nieosiągalna przed całkowitym ujednoliceniem polityki społecznej wobec bezdomnych w poszczególnych krajach, co nie nastąpi w dającym się przewidywać czasie. Za poważny postęp można natomiast uznać odnalezienie podstawy, „wspólnego mianownika”, na którym oparto szacunki liczby bezdomnych. Jest nim wąska, administracyjna definicja bezdomności, obejmująca osoby uprawnione do pomocy z tegoż tytułu (bezdomności), a wykluczająca te, które mogą być uwzględniane w szerokich definicjach (np. źle mieszkających), lecz nie są uprawnione i nie korzystają z takiej pomocy. Postępem było także rozróżnienie liczby osób bezdomnych w dniu badania lub średnio w ciągu dnia, od liczby zarejestrowanych w ciągu całego roku¹⁸. Ponieważ dane na temat skali zjawiska bezdomności w krajach Unii Europejskiej są istotne dla oceny skali tego zjawiska w Polsce, zostaną one przedstawione w tabeli 4. Wynika z nich ogólnie (po zsumowaniu), że w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych w krajach Unii Europejskiej średnio w ciągu dnia bezdomnych było łącznie około 1,1 mln ludzi. Dane z tego zestawienia, obejmujące tylko te osoby, które zostały zarejestrowane w instytucjach udzielających pomocy bezdomnym oraz w toku specjalnych badań terenowych, zdaniem autorki omawianej publikacji D. Avramov, mogą być zaniżone.

¹⁶ *Homelessness*.

¹⁷ European Federation of National Organizations Working with the Homeless - organizacja międzynarodowa założona w 1989 roku, z siedzibą w Brukseli. Statutowym celem jej działania jest przeciwdziałanie zjawisku bezdomności w Europie i promocja najlepszych programów pomocy dla bezdomnych. Jest organizacją pozarządową, wspieraną przez Parlament Europejski i współpracującą z Radą Europy, na statusie doradczym.

¹⁸ D. Avramov, *The Invisible Hand of the Housing Market. A Study of Effects of Changes in the Housing Market on Homelessness in the European Union*, FEANTSA, Brussels 1996, s. 77 i inne.

Tabela 4

**Liczba bezdomnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej
we wczesnych latach dziewięćdziesiątych**

Państwo	Średnia dnia lub w dniu badania	W ciągu całego roku
Austria	6 100	8 400
Belgia	4 000	5 500
Niemcy	490 000	876 450
Dania	2 947	4 000
Hiszpania	8 000	11 000
Finlandia	4 000	5 500
Francja	250 000	346 000
Grecja	5 500	7 700
Irlandia	2 667	3 700
Włochy	56 000	78 000
Luksemburg	194	200
Holandia	7 000	12 000
Portugalia	3 000	4 000
Szwecja	9 903	14 000
Wielka Brytania	283 000	460 000

Źródło: D. Avramov, op.cit., s. 77.

Jak wspomniano, dane przedstawione w tabeli dotyczą ogólnie ludzi zależnych od pomocy adresowanej do osób bezdomnych, świadczonej przez instytucje państwowe i niepaństwowe. Wstępne zapoznanie się z nimi prowadzi do wniosku, że liczba osób zależnych od tejże pomocy w poszczególnych krajach nie wynika w prosty sposób z poziomu ich rozwoju gospodarczego. Niektóre państwa o relatywnie wysokim PKB *per capita* i wysokich wydatkach na sferę socjalną, wykazały też wysokie wskaźniki liczby bezdomnych, wyraźnie wyższe niż na przykład Grecja czy Portugalia, gdzie wydatki te są niższe. Z zestawionych w tabeli danych wynika też, że w RFN w przekroju dnia jest ponad sześćdziesiąt razy więcej bezdomnych niż w Hiszpanii. Tłumacząc te, przeczące nieraz zdrowemu rozsądkowi i potocznym obserwacjom, rozbieżności wskaźników, D. Avramov stwierdziła, że wyrażają one bardziej różnice między uznanymi za minimalne standardami mieszkaniowymi i rozwojem usług socjalnych dla bezdomnych w poszczególnych krajach, niż rzeczywiste rozmiary bezdomności w nich występujące. Uwzględnić tu trzeba także różnice klimatyczne, sprawiające, że w krajach południa Europy zamieszkiwanie w prymitywnych chatach, kontenerach czy pojazdach turystycznych może jeszcze mieścić się w nor-

mach mieszkaniowych, nie mieści się natomiast w normach państw północnych. Na marginesie głównego toku rozumowania w tym rozdziale, za autorką omawianej publikacji, warto zauważyć, że istnieje potwierdzona już przez praktykę obawa, że wyrwane z szerszego społecznego kontekstu dane przedstawione w tabeli 4 mogą być źle interpretowane. Wykorzystane jako dowody na to, że wysokie standardy pomocy społecznej nie tylko nie redukują rozmiarów bezdomności, a wręcz powodują jej wzrost i uzależniają coraz szersze kategorie ludności, mogą służyć do uzasadniania polityki demontażu systemu pomocy socjalnej. Odpowiedzią na te argumenty może być konstatacja, że ograniczenia tegoż systemu spowodują, że zjawisko bezdomności nie zniknie, a tylko znaczna jego część stanie się w sensie administracyjnym „niewidzialna”. Formy jego występowania ponadto się zaost్రzą, na co, według D. Avramov¹⁹, wyraźnie wskazuje przykład Europy Wschodniej, zwłaszcza Rosji.

Opóźnienia w wiarygodnym zdiagnozowaniu zjawiska bezdomności w poszczególnych krajach, na co wyraźnie wskazują wszystkie niemal prace podejmujące tę problematykę, publikowane w Europie i Stanach Zjednoczonych, wynikają przede wszystkim z niewielkiego, często tylko deklaratywnego zainteresowania ich rządów tą kwestią. Nieangażowanie się dotyczy tu nie tylko programów badawczych²⁰, ale samej pomocy dla bezdomnych, w której główną rolę odgrywają przeważnie organizacje pozarządowe.

Podobne prawidłowości w zakresie powstawania szacunku liczby bezdomnych wystąpiły także w Polsce. Poza przedstawianym niżej obliczeniem autora rozprawy, nie ma dotąd w Polsce żadnego innego szacunku tego rodzaju, opartego na metodyce naukowej. Do roku 2000 statystycy polscy, w tym GUS, nie podjęli próby oszacowania liczby bezdomnych w naszym kraju. Dane na temat liczby miejsc w ośrodkach dla bezdomnych publikowane w *Rocznikach statystycznych*, są kompromitująco nietrafne. Poważnej próby liczenia bezdomnych w Polsce, mimo deklaracji, nie podjęło także MPiPS.

Zadanie oszacowania liczby bezdomnych w Polsce podjąłem ze względu na brak takiego szacunku i potrzebę krytycznego ustosunkowania się do niewiadomego pochodzenia, jawnie błędnych „szacunków” już istniejących. Własną hipotezę skali bezdomności w Polsce oraz procedurę dojścia do niej,

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Por. na przykład D. Avramov, *Homelessness in Prosperous Economies*, w: *Is the European Union Housing its Poor?* FEANTSA, Brussels 1995.

przedstawiłem już w publikacjach z 1997 i 1998 roku²¹. Prezentowana dalej próba określenia liczby bezdomnych we współczesnej Polsce, jest skorygowaną wersją tamtych opracowań.

Pomimo podjętej próby, nie udało mi się w sposób niewątpliwy ustalić autora najpowszechniej w Polsce znanego szacunku liczby bezdomnych w Polsce, podanego we wczesnych latach dziewięćdziesiątych. W szacunku tym określono liczbę bezdomnych na 200 - 300 tys. osób, wprowadzając do niego okazjonalne zmiany, mające na ogół wykazać tendencję wzrostową zjawiska bezdomności. W roku 2000 ujmuje się ją na przykład w przedziale 300 - 500 tys. Przyjęta przez „nieznanego autora” (najprawdopodobniej M. Kotańskiego) metoda obliczeń, może być tylko przedmiotem domysłu, ponieważ nigdy nie była opinii publicznej przedstawiona. Liczba określona w tym szacunku była przez kilka lat przekazywana opinii publicznej, w tym dziennikarzom prasy i telewizji, także przez Departament Pomocy Społecznej MPiPS. Jest jednak wątpliwe, aby powstał on w tej instytucji. Autor nie spotkał się z nim w oficjalnych opracowaniach MPiPS do roku 1999, co może oznaczać niebranie odpowiedzialności za niego. Taka postawa urzędników MPiPS wydaje się słuszna. Nie prowadząc własnych badań, zdawali sobie jednak sprawę, że liczby bezdomnych w Polsce nie da się wywieść wprost z jakiegokolwiek dostępnej statystyki. Na plus polityki informacyjnej MPiPS z połowy lat dziewięćdziesiątych można zapisać zdarzające się przedstawianie opinii publicznej dwóch skrajnych wówczas szacunków, omawianego tu przedziału 200 - 300 tys. i przedziału 25 - 30 tys., wyliczonego przez autora tej rozprawy. Pierwszy zarys swojego szacunku przedstawiłem w MPiPS w roku 1994, przekazując swoje opracowania, częściowo już opublikowane, zawierające to wstępne wyliczenie²².

Jak powstał ów najpowszechniej znany szacunek? Wyjaśnienie mojej hipotezy na ten temat wymaga zestawienia dwu wartości. Pierwszą z nich jest przyjęta przez autorów omawianego wyliczenia, szacunkowa liczba 6 tys. bezdomnych w Warszawie, we wczesnych latach dziewięćdziesiątych. Drugą – szacunkowy przedział liczby bezdomnych w Polsce, czyli 250 - 300 tys. W przykładowym roku 1994 w środkach masowego przekazu

²¹ A. Przyemeński, *Geografia i skala zjawiska bezdomności w Polsce*, Roczniki Naukowe Caritas R. 1, 1997; tenże, *Zjawisko bezdomności w Polsce współczesnej*, Polityka Społeczna 1998, nr 4.

²² A. Przyemeński, *Bezdomność a rynek pracy i struktura kosztów utrzymania (przykład Poznania)*, w: *Bezrobocie i pomoc społeczna a zmiany na rynku pracy w Polsce*, AR, Poznań 1994.

podawano obie te wartości²³. Liczba 300 tys. powstała najprawdopodobniej jako zaokrąglony wynik przemnożenia liczby bezdomnych województwa stołecznego przez liczbę województw w Polsce ($49 \times 6000 = 294\ 000$). W ten sposób przeprowadzony *ad hoc* szacunek liczby bezdomnych w Polsce, stał się dominującym kanonem, do dziś w wersji „zaktualizowanej” przytaczanym w różnych wypowiedziach publicznych²⁴. Był on także cytowany w większości prac naukowych na temat bezdomności, gdzie traktowano go z większym²⁵ lub mniejszym²⁶ dystansem.

Poza omawianym tu wyliczeniem, wraz z jego mutacjami, w latach dziewięćdziesiątych pojawiały się także inne oceny liczebności bezdomnych w Polsce, przynajmniej względnie niezależne od szacunków upowszechnianych przez Markot. W niektórych publicznych wypowiedziach praktyków, w tym darzonych szacunkiem prekursorów pomocy dla bezdomnych, podawane były liczby wyższe nawet niż 300 tys. (lub mogące być zrozumiane jako wyższe). I tak A. Duracz-Walczak w 1992 roku, a więc w bardzo wczesnym okresie rozpoznawania zjawiska bezdomności, pisała o setkach tysięcy osób bez dachu nad głową, w trudnych warunkach przebywających poza schroniskami²⁷, a kilka lat później ks. J. Marszałkiewicz podał liczbę 2,5 mln²⁸. Oczywiście takie czy inne szacunki mogą wynikać z odmiennych definicji bezdomności, trzeba jednak zauważyć, że ani te definicje, ani metoda określenia tej czy innej liczby nie są przy ich prezentacji ujawniane. Względnie niezależne szacunki liczby bezdomnych przedstawiało także MPiPS. Były one jednak, do roku 2000, arbitralne, bez

²³ Pierwszą z tych liczb podała na przykład Rzeczpospolita nr 55, 1994, drugą, wraz z szacunkiem liczby bezdomnych przebywających w Warszawie, podano na przykład 10 listopada 1994 roku w dzienniku 1 TVP.

²⁴ Są to dane upowszechniane przez Markot i osobiście M. Kotańskiego, na przykład jego wypowiedź dla Wiadomości 1 TVP, 5 listopada 1997 r., a także pozyskany z Markotu szacunek, określający liczbę bezdomnych w Polsce na 200 - 400 tys. ludzi, przekazany w programie „W interesie publicznym” 1 TVP, 20 października 1998 r. Mutacja tego szacunku w roku 2000 to 300-500 tys. osób.

²⁵ Na przykład E. Zaleska, op. cit.

²⁶ Na przykład *Ubodzy i bezdomni*, red. P. Dobrowolski, I. Mądry, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998, s. 12 i inne.

²⁷ A. Duracz-Walczak, *Zarys zasad polityki społecznej wobec bezdomnych w świetle ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (propozycje Stowarzyszenia Pomocy Bezdomnym)*, Praca Socjalna 1992, nr 3.

²⁸ J. A. Marszałkiewicz, *Bezdomność 1945 - 1997: losy bezdomnych, zmiany i rozmiary zjawiska, rola schronisk*, referat na konferencji „Bezdomność - stan i perspektywy”, Wrocław 10-11 kwietnia 1997 r. Jak można przypuszczać, ks. J. A. Marszałkiewicz założył szerokie rozumienie bezdomności, mieszcząc w nim także bezdomnych potencjalnych.

pobieżnego choćby określenia ich podstaw. Taką ocenę uzasadnia także ich daleko idąca rozbieżność. W latach 1998 - 1999, radca z Departamentu Pomocy Społecznej, zajmujący się wspieraniem organizacji pozarządowych, wielokrotnie przekazywał opinii publicznej szacunek, z którego wynikało, że bezdomnych w Polsce jest 70 - 80 tys. osób²⁹. Sekretarz stanu z tegoż ministerstwa natomiast, której podlega ów departament, wielokrotnie w roku 2000 informowała społeczeństwo, że bezdomnych w Polsce jest 200 tys.³⁰

Zdaniem autora, który przyjmuje wcześniej przedstawioną, wąską definicję bezdomności, mamy do czynienia ze znacznym przeszacowaniem liczby bezdomnych w Polsce, we wszystkich cytowanych wyżej jej wyliczeniach. Definicja, którą zakładam, nie została określona arbitralnie. Odpowiada ona aktualnym potrzebom i możliwościom polityki społecznej w Polsce, a ze względu na swoją istotę także zróżnicowanym określeniom, będącym podstawą szacowania liczby bezdomnych w krajach Unii Europejskiej. Jak wyżej wspomniano, domniemaną metodą, za pomocą której ustalono liczbę najszerzej dotąd upowszechnionego szacunku (około 300 tys. osób), było przemnożenie liczby bezdomnych przebywających w woj. stołecznym, przez liczbę województw w Polsce. Błąd tego szacunku, w świetle przedstawionych wcześniej ustaleń na temat geografii zjawiska bezdomności w Polsce, jest oczywisty. Najważniejszym z nich jest wykazanie niejednorodnego rozmieszczenia bezdomnych w przestrzeni kraju i ich koncentracji w wielkich miastach i regionach uprzemysłowionych. W Warszawie, największej w Polsce metropolii, zjawisko bezdomności przejawiało się w całej dekadzie lat dziewięćdziesiątych i ciągle przejawia się ze szczególną siłą³¹. Różnice między województwami przedstawione w tabelach 2 i 3 są na tyle wymowne, że brak uzasadnienia dla ekstrapolacji sytuacji w Warszawie na obszar całej Polski nie może budzić żadnych wątpliwości.

²⁹ Na przykład w serwisie informacyjnym BBC, 6 sierpnia 1998 roku i dzienniku telewizyjnym 1 TVP 21 marca 1998 roku.

³⁰ Na przykład w upowszechnionym piśmie – odpowiedzi na pytania red. P. Wiśniewskiej z tygodnika Wprost, z 13 kwietnia 2000 roku, a także przy okazji prezentacji programu „Bezdomność” z roku 2000, na przykład w Bydgoszczy 30 maja 2000 roku.

³¹ Przepis kodeksu postępowania administracyjnego (art. 21, § 2) mówiący, że jeżeli obywatel nie ma miejsca zamieszkania lub pobytu i nie można ustalić jego ostatniego miejsca zamieszkania lub pobytu, organem administracji państwowej, właściwym miejscowo dla załatwienia sprawy jest odpowiedni organ dzielnicy Śródmieście w mieście stołecznym Warszawa, nie odgrywa tu istotnej roli. Większe znaczenie niesłusznie przypisano mu w *Raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich*.

2.1.3. Liczba bezdomnych w Polsce – próba szacunku

Problemem nieuchronnie pojawiającym się przy próbach szacowania łącznej liczby bezdomnych przebywających na danym terenie, jest pytanie, jak włączyć do tego szacunku tych, którzy nie korzystają w danym czasie ze schronienia w żadnym z ośrodków. Trudność w ich policzeniu polega na tym, że zaspokajają oni swoje paramieszkaniowe potrzeby w różnego rodzaju obiektach niemieszkalnych, z których część jest ukryta przed oczami postronnych obserwatorów, a ponadto rozproszona w przestrzeni. Klasyfikowanie na podstawie samej obserwacji niektórych ludzi jako bezdomnych jest trudne, możliwa jest tu pomyłka. W niektórych przypadkach mylące mogą być zewnętrzne atrybuty bezdomności pozaschroniskowej, takie jak niechlujny ubiór, przejawy braku higieny i alkoholizmu, przedmioty osobiste noszone w plastikowym worku lub mocno zużytej torbie, zwłaszcza jeśli nie występują w sposób ewidentny. Część osób pozostających poza schroniskami, przez początkowy okres ich bezdomności zachowuje schludny wygląd i unika kontaktów z bezdomnymi naznaczonymi już cechami typowymi dla ich sytuacji życiowej. Mogą one nie być przez obserwatorów identyfikowane jako bezdomne, mimo że takie są, ale bywa i odwrotnie, część osób podejrzewanych o bezdomność, na przykład szperających w śmietnikach (peweksach) czy korzystających z wydawanych przy dworcach posiłków, faktycznie bezdomnymi nie jest. Dużym problemem pojawiającym się przy próbach liczenia bezdomnych pozaschroniskowych, zwłaszcza w wielkich miastach, jest włączenie do rachunku tych, którzy nigdzie nie zgłaszają się po pomoc i nie rejestrują, nie wchodzą w żadne społeczne interakcje z innymi bezdomnymi, a przy tym zachowują wygląd niepozwalający ich rozpoznać jako bezdomnych. Są więc do pewnego stopnia „niewidzialni” zarówno dla instytucji, jak i innych bezdomnych. Ich istnienie, potwierdzone w niektórych relacjach bezdomnych (dla niektórych była to faza ich własnej degradacji), możliwe jest jednak tylko „do czasu” i to w formie bezdomności co pewien czas przerywanej. Ludzie znajdujący się w takiej sytuacji współtworzą pewną szarą strefę nieoznaczoności, ale ich udział w ogólnej populacji bezdomnych z pewnością nie jest duży. Utrzymanie owego stanu „niewidzialności” w warunkach bezdomności pozaschroniskowej możliwe jest poprzez co najwyżej kilka - kilkanaście dni od jej rozpoczęcia.

Pomocne w szacowaniu liczby bezdomnych pozaschroniskowych przebywających w danym mieście, jest poznanie miejsc ich gromadzenia się i pobytu, a zwłaszcza skupisk. Istotne są także informacje na temat ich społecznych styczności i form wspólnego życia. Podobieństwo sposobów

zaspokajania potrzeb typowych dla ludzi bezdomnych powoduje, że te styczności są częste, choć nie zawsze dobrowolne i miłe widziane. Według relacji niektórych z nich, potrafią oni bez większych problemów zidentyfikować nieznaną im wcześniej osobę jako bezdomną. W sensie biernym i czynnym dotyczy to przede wszystkim osób długotrwale bezdomnych, obojga płci. Dłużej utrzymujący się stan bezdomności pozaschroniskowej wpływa na sposób widzenia otaczającego ich świata społecznego. Staje się selektywny w tym sensie, że kosztem percepcji innych sytuacji społecznych, wyraźniej postrzegane są osoby i sytuacje wiążące się z ich aktualną sytuacją życiową. Informacje uzyskiwane od samych bezdomnych, poprzez wywiady i luźne rozmowy, w Poznaniu i innych miastach, były dla mnie cenne w próbie oszacowania ich liczby poza schroniskami. Zdecydowaną większość informacji udzielili mi bezdomni przebywający w schroniskach, którzy jednak z własnych doświadczeń doskonale znali sytuację poza nimi. Przeważnie bezpośrednio dotyczyły one Poznania, co pozwoliło mi najlepiej poznać sytuację w tym właśnie mieście. Sytuacji tej nie uważam za poważną przeszkodę, ograniczającą terytorialny zasięg przedstawianych dalej wniosków. Większość respondentów przybyła bowiem do tego miasta „z zewnątrz” zarówno z terenu województwa poznańskiego, jak i województw z nim graniczących lub niegraniczących, w praktyce z obszaru całej Polski. Zarówno oni, jak i część pochodzących z Poznania, znali poprzez własne migracje w okresie bezdomności, sytuację panującą w innych częściach Polski. Potwierdzali, że zarówno sposoby, jak i warunki życia bezdomnych nie różnią się istotnie w całej Polsce, przy zachowaniu opisanych już prawidłowości.

Cenne opinie na temat liczby bezdomnych pozaschroniskowych na ich terenie otrzymałem także od praktyków, przede wszystkim od osób kierujących instytucjami działającymi na ich rzecz, m.in. w Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu, Bydgoszczy, Zielonej Górze, Pile, Lesznie. W próbie szacowania liczby bezdomnych pozaschroniskowych użyteczne dla autora okazały się także własne obserwacje z Poznania i innych części Polski.

Podjmując próbę określenia liczebności całej populacji bezdomnych w Polsce, miałem świadomość, że w innych krajach, na przykład w Stanach Zjednoczonych, podejmowano już wyzwanie bezpośredniego liczenia bezdomnych pozaschroniskowych w niektórych wielkich miastach. Metody tej nie zastosowałem nie tylko ze względu na brak możliwości, ale także dlatego, że jej owocność była kwestionowana. Niewątpliwym uproszczeniem, otwierającym jednak najlepszą drogę do osiągnięcia celu, okazało się ustalenie najbardziej prawdopodobnej proporcji, wyrażającej ilościową relację między

liczbą bezdomnych przebywających w schroniskach i liczbą przebywających poza nimi. Tą drogą poszedłem, poszukując odpowiedzi na pytanie o łączną liczbę bezdomnych w Polsce. Znacznie wyższy stopień trudności przedstawia dokonanie szacunku bezdomnych przebywających poza schroniskami. Policzenie bezdomnych przebywających w schroniskach (na zasadzie „fotografii dnia”) jest łatwiejsze, choć i tu uzyskany wynik, ze względów dalej wymienionych, może być tylko przybliżony. Wspomniana proporcja jest w pewnym stopniu uzależniona od warunków lokalnych i pory roku, niemniej w ogólnym rachunku kształtuje się ona względnie regularnie. Jest to rezultat m.in. migracji bezdomnych.

Na podstawie własnych badań, a także opinii wielu praktyków pochodzących z różnych części Polski, uważam, że najbardziej uzasadniona jest hipoteza, że proporcja między liczbą bezdomnych korzystających z noclegów w różnego typu schroniskach i noclegowniach i liczbą bezdomnych znajdujących się w danym czasie poza nimi, oscyluje obecnie wokół relacji 1:1, chociaż okresowo i lokalnie może być inna, i to w obie strony. W skali większych regionów liczba bezdomnych pozaschroniskowych w stosunku do schroniskowych, nigdzie nie wykracza poza proporcję 2:1. Autor spotykał się wprawdzie z takimi, a nawet jeszcze wyższymi szacunkami praktyków, ale należały one do sporadycznych. Częściej zdarzały się opinie, że proporcja między liczbami bezdomnych przebywających w schroniskach i poza nimi, nie sięgała nawet wartości 1:1, w rozumieniu, że większość osób bez własnego dachu nad głową korzysta w danym regionie z noclegów w różnego rodzaju ośrodkach, a mniejszość przebywa poza nimi, z różnych zresztą względów. Proporcja 1:1 w odniesieniu do wielkich miast, zwłaszcza w porze zimowej, nie jest bynajmniej minimalistyczna, proporcja 1:2 jest natomiast, zdaniem autora, nieco przesadzona. Ze względu na potrzebę ostrożności w poszukiwaniu przedziału liczbowego, w którym mieści się liczba bezdomnych w Polsce, zostanie ona jednak uwzględniona w dokonanym dalej szacunku. W porze zimowej bardziej prawdopodobna jest relacja 1:1, w porze niezimowej, zwłaszcza latem, może się przesunąć w kierunku drugiej, równoległe ze zmniejszaniem się zatłoczenia ośrodków.

Sezonowość zjawiska bezdomności w ostatnich latach wykazuje tendencję gasnącą. Obecnie letni odpływ bezdomnych do prac sezonowych jest „rekompensowany” przez coraz szybszy ich napływ z eksmisji. O dynamice zjawiska bezdomności piszę szerzej w następnym rozdziale.

Przeprowadzenie szacunku liczby bezdomnych w Polsce na podstawie określenia proporcji między liczbami bezdomnych schroniskowych i pozaschroniskowych, wymaga ustalenia aktualnej liczby miejsc noclegowych

w różnego rodzaju ośrodkach udzielających im pomocy. Liczbę tę, która poza miejscami w wyspecjalizowanych placówkach działających na rzecz bezdomnych, powinna obejmować pomieszczenia udostępniane (najczęściej okresowo) przez inne podmioty, według danych z połowy 2000 roku, można ująć w przedziale od 12 do 15 tys. Wartość dolna udokumentowana jest danymi z tabeli 3. Ponieważ wykorzystane w niej źródło, korespondujące z danymi z zestawień z roku 1998 (tabela 2), nie budzi poważniejszych wątpliwości, można stwierdzić, że określenie dolnej granicy tego przedziału ma dobrą podstawę. Zarówno wspomniane informatory z roku 1998, jak i informator z roku 2000 wykazują miejsca we wszelkiego rodzaju ośrodkach udzielających pomocy bezdomnym, prowadzonych przez instytucje tzw. pozarządowe, samorządowe i kościelne. Pierwszy z informatorów z 1998 roku został opracowany przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta³², drugi w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej³³. Oba sporządzone zostały na podstawie danych z wojewódzkich zespołów pomocy społecznej. W mojej opinii, a także w opinii praktyków³⁴, dają one dobrą podstawę do oszacowania liczby miejsc noclegowych w Polsce w roku 1998. Pełniejszy jest drugi z wymienionych wykazów³⁵, z którego wynika, że wszystkie działające wówczas w Polsce placówki dysponowały około 10.5 tys. miejsc noclegowych.

Wszystkie trzy wymienione wykazy umożliwiają określenie tylko szacunkowej liczby miejsc noclegowych w Polsce w latach 1998 i 2000, znajdują się w nich bowiem nieścisłości zarówno zaniżające, jak i zawyżające rzeczywistą ich liczbę. Nieścisłości pierwszego rodzaju powstają z tego na przykład powodu, że większość schronisk uruchamia w okresie zimy dodatkowe miejsca, których w informatorach często nie uwzględnia się. Nieścisłości drugiego rodzaju wynikają z zawyżania liczby miejsc w niektórych ośrodkach. Autor zetknął się z opiniami, że do organizacji, które deklarują zawyżone dane na temat liczby miejsc w niektórych swoich ośrodkach, należy Markot.

Jak wspomniano, łączna liczba miejsc noclegowych dla bezdomnych w roku 2000 mieści się w przedziale 12 - 15 tys. Określenie górnej jego granicy wymaga przyjęcia prawdopodobnych, ale już nieudokumentowa-

³² *Informator o placówkach pomocy bezdomnym*, 1998, nr 1.

³³ T. Uliasz, *Wykaz placówek z miejscami noclegowymi dla osób bezdomnych*, MPiPS 1998.

³⁴ Wyrażonym m.in. 26 września 1998 roku w Wołominie, na spotkaniu Ogólnopolskiego Forum Organizacji i Instytucji Działających na Rzecz Bezdomnych. Opinia ta odnosiła się tylko do pierwszego ze wspomnianych wykazów, drugi nie był jeszcze znany.

³⁵ Wymienia się w nim także dane na temat prowadzonych przez wojewodów domów pomocy społecznej, w których stale lub okresowo udostępniano miejsca bezdomnym.

nych założeń. Jej wartość tworzy suma miejsc ujętych w dolnej granicy przedziału i maksymalnej liczby miejsc w nim nieujętych, szacowanych, przede mną, na około 3 tys. Ostatnią z tych liczb współtworzy suma miejsc organizowanych przez część polskich gmin, niemających stałej bazy noclegowej dla bezdomnych zarówno w obiektach własnych, jak i dzierżawionych, na przykład przy izbach wytrzeźwień czy ośrodkach sportowo-rekreacyjnych. Dodatkowe, niezarejestrowane w informatorach miejsca noclegowe dla bezdomnych, sporadycznie udostępniane są także w DPS, a zimą także w zakładach pracy (np. Ursus czy poznańskie HCP). Do osób korzystających z pomocy mieszkaniowej trzeba także doliczyć sporadyczne przypadki zdolnych do samodzielności pacjentów, z braku innej możliwości pozostających w zakładach psychiatrycznych, a także niektórych odbywających terapię w ośrodkach dla narkomanów. W ustalonej maksymalnej liczbie miejsc w 2000 roku udostępnianych bezdomnym w Polsce, mieści się także niewielka (około 100) liczba miejsc w rządowych ośrodkach dla uchodźców, którym już przyznano w Polsce ten status, lecz nie udało im się usamodzielniać i opuścić tychże placówek. Zakłady te, poza swoimi statutowymi zadaniami, realizują także zadania schronisk dla bezdomnych.

Szacując liczbę bezdomnych w Polsce, przyjmuję dla uproszczenia, że wszystkie schroniska i noclegownice są zajęte w stopniu odpowiadającym nominalnej liczbie miejsc, którymi te ośrodki dysponują. Założenie to odpowiada w przybliżeniu rzeczywistej praktyce w tym zakresie, jeśli potraktować ją całościowo. Istnieją wprawdzie instytucje, które okresowo mają wolne, niewykorzystane miejsca, ale są także takie, które udostępniają schronienie liczbie osób wykraczającej poza liczbę deklarowanych miejsc.

Przedstawiana tu próba określenia łącznej liczby bezdomnych w Polsce, w pierwszej fazie wymagała ustalenia najbardziej prawdopodobnej proporcji między łączną liczbą bezdomnych przebywających w schroniskach i poza nimi. Proporcja ta została określona w przedziale od 1:1 do 1:2, na korzyść bezdomnych pozaschroniskowych. Liczba miejsc oferowanych bezdomnym na tymczasowe schronienie w roku 2000 mieściła się w przedziale od 12 do 15 tys. Łączną liczbę bezdomnych w Polsce określa suma

$$L = S + (S \times P),$$

gdzie:

L — łączna liczba bezdomnych,

S — łączna liczba bezdomnych korzystających z tymczasowego schronienia,

P — łączna liczba bezdomnych niekorzystających z tymczasowego schronienia, określona jako założona proporcja między wartościami liczbowymi S i P .

Minimalną liczbę bezdomnych w Polsce, w roku 2000, określa zatem równanie:

$$\begin{aligned} L_{\min} &= S_{\min} + (S_{\min} \times P_{\min}), \\ L_{\min} &= 12\,000 + (12\,000 \times 1), \\ L_{\min} &= 24\,000. \end{aligned}$$

Maksymalną liczbę bezdomnych w Polsce określa równanie:

$$\begin{aligned} L_{\max} &= S_{\max} + (S_{\max} \times P_{\max}), \\ L_{\max} &= 15\,000 + (15\,000 \times 2), \\ L_{\max} &= 45\,000. \end{aligned}$$

Przedstawiony wyżej szacunek, z którego wynika, że liczba bezdomnych w Polsce w 2000 roku mieściła się w przedziale od 24 do 45 tys. osób, jest przybliżony. Przybliżenie polega na tym, że skala zjawiska bezdomności w Polsce określona została w szerokim przedziale liczbowym. Przy zastosowaniu analogicznej metody liczenia, przedział, w którym mieściła się łączna liczba bezdomnych w Polsce w roku 1998, określają wartości 22 - 39 tys. Zdaniem autora, nie zachodzi możliwość wystąpienia „grubego” błędu w tych wynikach, jeśli podstawą przeprowadzanych rachunków jest wcześniej przedstawiona definicja bezdomności. Pewnym ułomnym pod względem metodycznym, pośrednim tylko potwierdzeniem prawdziwości omówionego wyżej szacunku, jest liczba osób, które odebrały specjalną pulę świadectw udziałowych NFI, przeznaczoną dla osób niemających stałego zameldowania. Zamiast spodziewanych 300 tys. zgłosiło się po nie około 34 tys. ludzi. Liczba ta nie może być uznana za wystarczającą weryfikację podanego wyżej przedziału, ponieważ stan bezdomności nie może być utożsamiany ze stanem braku stałego zameldowania.

W świetle przedstawionych wcześniej danych i ustaleń, stwierdzenie rozmińniania się z prawdą szacunków, nieoficjalnego upowszechnianego w środkach masowego przekazu przez Markot (300 - 500 tys.) i oficjalnego, podawanego przez sekretarz stanu MPiPS (200 tys.), nie może budzić wątpliwości. Konsekwencją przyjęcia, że w Polsce jest 200 tys. bezdomnych, jest równoczesne przyjęcie, że w Polsce na 1 miejsce w schronisku lub noclegowni przypada 13 - 17 bezdomnych. Ustalenie tej liczby na poziomie 300 tys. jest równoznaczne z wyrażeniem poglądu, że na jedno takie miejsce przypada w Polsce 20 - 25 bezdomnych. Absurdalność tego poglądu potwierdzają praktycy. Nie sygnalizują oni tak dużego deficytu miejsc w schroniskach. Przeciwnie, w większości deklarują, w tym w Warszawie, że wszyscy potrzebujący pomocy mogą być przyjęci w prowadzonych na danym

terenach ośrodków, chociaż lokalnie i okresowo warunki pobytu w nich mogą być trudniejsze od zwykłych, i tak już trudnych. W listopadzie 1997 roku opinię taką wyraził w rozmowie z autorem pracy ówczesny dyrektor biura ośrodka Markotu przy ul. Marywilskiej w Warszawie, dr D. Szamlewski. W tym samym i późniejszym czasie Markot, zwłaszcza poprzez publiczne wypowiedzi Marka Kotańskiego, deklarował gotowość przyjęcia w swoich ośrodkach wszystkich bezdomnych pozostających wówczas bez schronienia. Przyjmowanie wszystkich chętnych jest, lub do niedawna było, dobrą praktyką działania także niektórych innych placówek Markotu, działających poza Warszawą.

Paradoksalnie, pojawienie się i utrwalenie w świadomości potocznej w Polsce wielokrotnie przesadzonych szacunków skali bezdomności, jest w świetle doświadczeń międzynarodowych prawidłowe, w tym sensie, że podobne zjawisko występowało i występuje także w innych krajach. Do typowych nie należy tylko sytuacja, gdy przesadzone szacunki upowszechnia wyższy urzędnik państwowy, ustawowo zobowiązany do tworzenia warunków, aby wszyscy bezdomni uzyskali należne im schronienie. Powtarzalne jest natomiast, że gdy pojawia się ważna, a nierozpoznana jeszcze metodami naukowymi kwestia społeczna, swoisty monopol na kształtowanie opinii społecznej uzyskują jej „advokaci” (często w najlepszym sensie) i informowani przez nich dziennikarze. Opowiadając się po stronie ludzi upośledzonych, zabiegając o odpowiedni społeczny rezonans, nieraz świadomie wyolbrzymiają skalę bulwersującego ich zjawiska³⁶. Podobne jak w Polsce szacunki wyolbrzymiające liczbę bezdomnych pojawiały się wcześniej w krajach Unii Europejskiej³⁷ i w Stanach Zjednoczonych. Jak pisze Ch. Jencks, w końcu lat siedemdziesiątych, kiedy rozmiary bezdomności w Stanach Zjednoczonych nie były jeszcze rozpoznane metodami naukowymi, M. Snider – jeden z adwokatów problemu – stwierdził, że jest tam milion bezdomnych. W roku 1982 M. E. Hombs powiększyła tę liczbę, stwierdzając, że bezdomnych jest tam 2-3 mln ludzi, co zostało przez adwokatów problemu podtrzymane. Te w żaden sposób niepotwierdzone dane zostały wkrótce przez wielu ludzi uznane za zgodne z rzeczywistością. W realiach amerykańskich uzyskały silną wymowę polityczną, co przekonało administrację R. Reagana, że pozostawienie statystyki bezdomności samym obywatelom

³⁶ Ich przeciwieństwem są niektórzy urzędnicy samorządowi, bezpośrednio odpowiedzialni za wykonywanie ustawowych zadań państwa na swoim terenie. Do ich wypowiedzi także należy podchodzić z ostrożnością.

³⁷ *Homelessness*, s. 28.

lom jest błędne. W roku 1984 szacunkiem skali zjawiska bezdomności zajął się Department of Housing and Urban Development (HUD). Analitycy tej instytucji uzyskali rezultat, z którego wynikało, że liczba bezdomnych w Stanach Zjednoczonych mieści się w przedziale od 250 do 350 tysięcy. Wynik ten został odrzucony przez M. Snidera i innych адвокатów problemu, pomimo że nie kwestionowali metody zastosowanej przez HUD, a sami nie mogli wskazać procedury dojścia do własnego szacunku. R. White określił ich uporczywe trzymanie się starego szacunku jako „kłamstwo dla sprawiedliwości”. Zdaniem Ch. Jencksa, podając wielką liczbę bezdomnych, M. Snider i inni adwokaci problemu, chcieli w istocie powiedzieć, że bezdomność jest wielkim problemem³⁸.

W Polsce, podobnie jak skala zjawiska bezdomności, w latach osiemdziesiątych przeszacowana została zapewne m.in. skala zjawiska narkomanii, a obecnie przeszacowano skalę przemocy w rodzinie. Według A. Minkiewicza, M. Kotański w końcu lat osiemdziesiątych szacował liczbę eksperymentujących z narkotykami na 200 tys., a liczbę czynnych narkomanów w Polsce na 100 tysięcy. W tym samym czasie Instytut Psychiatrii i Neurologii szacował liczbę uzależnionych na 20 - 30 tys., a KG MO na 15 tys.³⁹ Przykład ten traktuję jednak tylko jako możliwą ilustrację opisanego wyżej zjawiska, z braku wiedzy w tym przedmiocie nie zajmuję żadnego stanowiska merytorycznego.

Sprawdzając kwestię bezdomności w Polsce do właściwej skali, autor ma świadomość, że może to być przez niektórych адвокатów problemu uznane za pogarszające sytuację „przetargową” bezdomnych i ludzi, którzy w trudnych warunkach działają na ich rzecz. Tym samym nie zrezygnują oni z własnych zawyżonych szacunków, opartych na nieujawnianych założeniach. Autor wyraża przekonanie, że przedstawiając naukowy punkt widzenia na zjawisko bezdomności w Polsce, pomaga bezdomnym, ponieważ należna im pomoc nie może opierać się na protezach nieprawdziwych przekonaniach. Przeszacowanie liczby ludzi bez własnego dachu nad głową w naszym kraju uważam za szkodliwe, ponieważ zawiera niesłuszną sugestię astronomicznych nakładów potrzebnych do realizacji programu skuteczniejszej pomocy dla bezdomnych. W konsekwencji programów tych się nie podejmuje. Przedział 24 - 45 tys.,

³⁸ Ch. Jencks, op. cit., s. 1-3. Zbliżone dane w odniesieniu do lat dziewięćdziesiątych, obrazujące utrzymujący się rozdzźwięk między szacunkami instytucji rządowych i pozarządowych, przedstawia także S. Yeich, *The Politics of Ending Homelessness*, University Press of America, Lanham, New York, London 1994.

³⁹ A. Minkiewicz, *Kryzys więzi rodzinnych*, w: *Rodzina - jej funkcje przystosowawcze i ochronne*, PAN, Warszawa 1995, s. 78.

w którym znajduje się łączna liczba bezdomnych mężczyzn, kobiet i dzieci w Polsce w roku 2000, jest wystarczająco silnym zobowiązaniem do podjęcia działań na rzecz tworzenia odpowiadającego wymaganiom naszego czasu systemu pomocy dla nich. Wskazuje, że skala zjawiska bezdomności w Polsce, określana na podstawie liczby osób uzależnionych od pomocy dla bezdomnych, jest obecnie wyraźnie niższa niż w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Francji, nieco niższa niż we Włoszech i mniej lub bardziej wyższa niż w pozostałych krajach Unii. Dane, które to potwierdzają, znajdują się w tabeli 4. W komentarzu do niej znajduje się wyjaśnienie, dlaczego do przedstawionego wyżej porównania międzynarodowego należy jednak podchodzić z pewną rezerwą, uwzględniając współczynnik cywilizacyjny.

Proponowany tu szacunek skali zjawiska, jak wspomniano, jest tylko pewnym przybliżeniem do precyzyjniejszej jego oceny. Dla jego weryfikacji, do czasu gdy nie poprawi się stan „zwyczajnej” statystyki problemu bezdomności, celowe byłoby zastosowanie także innych możliwych metod pomiaru. Najprostszą z nich byłoby wykonanie ankiety skierowanej do znajdujących problem bezdomności dwóch - trzech osób we wszystkich powiatach⁴⁰. Odpowiedzi uzyskane od urzędników samorządowych i osób reprezentujących instytucje pozarządowe, po ich dodaniu dałyby pewną szacunkową liczbę (lub przedział liczbowy) wszystkich bezdomnych w Polsce. Badanie takie mogłoby być także ograniczone do pewnej reprezentacyjnej próby powiatów, co zmniejszyłoby koszty, a jednocześnie zwiększyłoby szanse sprawdzenia wiarygodności pozyskiwanych danych. Metodą trudniejszą, choć stosowaną już w Stanach Zjednoczonych, byłoby bezpośrednie liczenie bezdomnych. Metodę tę stosowano w wielkich miastach amerykańskich, lecz ich wyniki co trzeba zauważyć, ograniczone były do skali lokalnej⁴¹. Stosowanie metody bezpośredniego liczenia nastawione było przede wszystkim na poznanie liczby bezdomnych znajdujących się poza schroniskami⁴²,

⁴⁰ Metodą zastosowaną we wspomnianych już badaniach amerykańskich, przeprowadzonych po raz pierwszy przez HUD w 1984 roku, był rodzaj ankiety telefonicznej. Badacze tej instytucji, od osób wcześniej uznanych za dobrze poinformowane, pozyskiwali telefonicznie dane na temat łącznej liczby bezdomnych na ich terenie. Por. Ch. Jencks, op. cit., s. 2.

⁴¹ Uznane za klasyczne badania P. Rossiego, poprzedzone badaniami D. Bogue, dotyczyły sytuacji w aglomeracji Chicago jesienią 1985 roku i zimą 1986. Por. Ch. Jencks, op. cit., s. 18 - 20.

⁴² Im większa była pomysłowość bezdomnych w znajdowaniu zacisznego schronienia, tym większa trudność badaczy w ich liczeniu. Poza cytowaną już pracę Ch. Jencksa (od s. 9), szersze informacje na temat badania liczby bezdomnych pozaschroniskowych w Stanach Zjednoczonych można na przykład znaleźć w: R. Fantasia, M. Isserman, *Homelessness: a Sourcebook*, Facts on File 1994; J. Toth, *The Mole People. Life in the Tunnels Beneath New York City*, Chicago Review Press 1993.

ponieważ liczba osób przebywających w schroniskach na danym terenie jest łatwiejsza do ustalenia. Do istotnych wyników badaczy amerykańskich należą dane na temat liczebności poszczególnych kategorii bezdomnych, pozwalające na stwierdzenie, iż w Stanach Zjednoczonych, podobnie jak we współczesnej Polsce, ogólną proporcję między liczebnością bezdomnych schroniskowych i pozaschroniskowych da się ująć w stosunku od 1 : 1 do 1 : 2⁴³.

Zapewnienie mierzalności stanu i dynamiki zjawiska bezdomności, a także ich stały monitoring, jest przede wszystkim zadaniem MPiPS, a wtórnie statystyków realizujących zapotrzebowanie tej instytucji oraz opinii publicznej. Osiągnięcie przejrzystości statystycznej tego problemu jest trudne, ale radykalna poprawa stanu obecnego w tym zakresie jest możliwa. Szacunki utrudnia brak lokalnych kartotek osób bezdomnych, przy jednoczesnej niewiarygodności danych gromadzonych przez instytucje udzielające bezdomnym pomocy. Te same osoby nieraz wielokrotnie w ciągu roku są rejestrowane w różnych tego rodzaju instytucjach, inne z kolei, nigdzie się nie rejestrują bądź też nigdzie nie są rejestrowane, ponieważ nie korzystają z takich form pomocy, które tego wymagają. Statystykę utrudniają ponadto migracje bezdomnych oraz to, że bezdomność bywa stanem przerywanym lub ograniczonym w czasie. Inne wartości dają charakterystykę dnia, inne roku. Normalna, „rutynowa” statystyka zjawiska bezdomności będzie inożliwa po wprowadzeniu zmian do systemu pomocy dla bezdomnych, rozpoczętych od jego większej przejrzystości finansowej i zapewnienia przestrzegania standardów praw podmiotowych samych bezdomnych.

2.1.4. Dynamika zjawiska w Polsce współczesnej

Po zakończeniu II wojny światowej, w wyniku nasilonych migracji i zniszczeń wojennych społeczeństwo polskie stanęło wobec zagrożenia wystąpienia w wielkiej skali zjawiska bezdomności. Niezależnie od dzisiejszej oceny środków, które zostały zastosowane przez ówczesne władze, realizujące program socjalistycznej przebudowy Polski, udało się im utrzymać to zjawisko na niskim poziomie. Sprzyjała temu między innymi polityka pełnego zatrudnienia, a także polityka mieszkaniowa, realizowana głównie w miastach. Do podstaw tej drugiej należało dostosowanie w okresie przejściowym istniejących zasobów mieszkaniowych do aktualnych potrzeb,

⁴³ W roku 1984 proporcja ta była zbliżona do 1:2 (70 tys. schroniskowych, 216 tys. wszystkich) w roku 1990 zbliżona do 1:1 (170 tys. schroniskowych, 324 tys. wszystkich). Por. Ch. Jencks. op. cit., tabela 2, s. 17.

poprzez zawieszenie lub likwidację starych tytułów własnościowych oraz zagęszczenie istniejącej substancji mieszkaniowej do stanu zbliżonego do pełnego osiedlenia wszystkich pozbawionych dachu nad głową. Podstawy prawne tych działań tworzyły wydane w 1944 roku przez KRN nowe przepisy prawa lokalowego i dekret o publicznej gospodarce lokalami z 1945 roku. Wszystkie budynki mieszkalne, poza małymi domami, zostały przejęte w zarząd państwowy, chociaż nie dokonano ich ustawowej nacjonalizacji⁴⁴. Trwałym elementem polityki mieszkaniowej – do końca PRL – zwłaszcza w zasobach komunalnych (wcześniej tzw. kwaterekowych) było utrzymywanie czynszów na niskim poziomie. Rozwijano na miarę ówczesnych możliwości budownictwo mieszkaniowe, w tym zakładowe, a ciągły deficyt mieszkań rozładowywano poprzez pomieszczenia udostępniane w hotelach pracowniczych. Krytyka polityki mieszkaniowej z okresu PRL w najmniejszym stopniu dotyczy liczby oddanych do użytku mieszkań. Przy radykalnych środkach zastosowanych bezpośrednio po wojnie, bezdomność nie została rozpoznana jako istotny problem społeczny, taki jak na przykład masowe sieroctwo wojenne, który dla późniejszego problemu bezdomności stał się pewnego rodzaju bombą z opóźnionym zapłonem⁴⁵. Od roku 1945 do 1989 socjalistyczne zasady ustrojowe, znajdujące wyraz nie tylko w polityce społeczno-gospodarczej państwa, ale także w jego urzędowej ideologii i polityce informacyjnej⁴⁶, istotnie ograniczyły obszar występowania zjawiska bezdomności oraz możliwości publicznego rozpoznawania go i nazywania „po imieniu”. Do początku lat pięćdziesiątych ówczesne władze państwowe zlikwidowały całą częściowo po wojnie odtworzoną (przeważnie przez instytucje Kościoła katolickiego) lub działającą nieprzerwanie poprzez okres okupacji, infrastrukturę pomocy dla bezdomnych⁴⁷. Po roku 1950 zniknęły

⁴⁴ Szerzej na ten temat: W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 220-222.

⁴⁵ Sieroctwo wojenne, które wystąpiło w Polsce w szczególnie wysokiej skali, miało i ciągle ma wpływ na poziom bezdomności. Wpływ ten polega na tym, że sieroctwo lub półsieroctwo są czynnikami sprzyjającymi wystąpieniu syndromu „głębokiej bezdomności”. Odległe echa problemu wojennego sieroctwa są rejestrowane do dziś – sieroty wojenne są kategorią statystycznie nadreprezentowaną wśród współczesnych polskich bezdomnych.

⁴⁶ Według J. Śledzianowskiego słowo „bezdomność” przynajmniej przez pewien okres historii PRL objęte było zapisem cenzuralnym. Jeszcze w sierpniu 1986 roku, rzecznik prasowy rządu J. Urban oświadczył, że problem bezdomności w Polsce nie istnieje. J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy*, s. 12.

⁴⁷ Na przykład liczba ośrodków prowadzonych przez Caritas, instytucję charytatywną Episkopatu Polski, zwiększała się do końca roku 1947. Począwszy od roku 1948 jej działalność była stopniowo ograniczana, a od stycznia 1950 w ogóle zawieszona. J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy*, s. 31.

między innymi przytułki przykościelne, kuchnie ludowe, misje dworcowe Caritasu. W połowie lat pięćdziesiątych zlikwidowano domy noclegowe, domy pracy przymusowej dla bezdomnych oraz zakłady dla bezdomnych matek. Utworzone po 1945 roku izby przejściowego pobytu zlikwidowano na początku lat sześćdziesiątych⁴⁸. Można zatem stwierdzić, że w ciągu pierwszych 15 lat zdemontowano w PRL praktycznie całą infrastrukturę pomocy dla bezdomnych, zwłaszcza należącą do niezależnych od państwa instytucji charytatywnych. Do końca lat osiemdziesiątych bezdomność ani przez zmieniające się kierownicze gremia partyjno-państwowe, ani przez opinię publiczną, nie była postrzegana jako znaczący problem społeczny. Istniała tendencja do penalizacji tych zwłaszcza jej form, które najłatwiej było określić jako włóczęgostwo lub pasożytnictwo⁴⁹. Sami bezdomni, usuwani z oczu opinii publicznej, mogli się spodziewać raczej kary niż pomocy. Represje, które wobec nich stosowano, polegały m.in. na przymusowym osadzaniu w różnego rodzaju zakładach zamkniętych, w tym odwykowych i resocjalizacyjnych, a w przypadku naruszania błahych nieraz norm porządku publicznego, zwłaszcza w sytuacji niemożności opłacenia grzywny, także na wymierzaniu kar więzienia⁵⁰. Powszechna dostępność pracy sprzyjała utrwaleniu się stygmatu człowieka bezdomnego jako pasożyta społecznego, nieroba, alkoholika i kryminalisty. Zjawisko utrzymywało się na stosunkowo niskim poziomie, ale istniało, o czym przekonują świadectwa ludzi, którzy już w latach siedemdziesiątych, a nawet sześćdziesiątych, stykali się z bezdomnymi i potrafili problem bezdomności właściwie zidentyfikować. W końcu lat siedemdziesiątych w Warszawie po długiej przerwie powołano pierwszy w Polsce ośrodek dla bezdomnych. Utworzony został staraniem świeckiej grupy inicjatywnej, wspartej przez zakon orionistów. Rozpoczął działalność na przełomie lat 1977, 1978, pod nazwą Domu Przyjaźni, ukrywającego jego faktyczne funkcje. Dom, działający bez osobowości prawnej i bez wsparcia władz miasta, przyjmował przede wszystkim samotnych mężczyzn — byłych więźniów, alkoholików, nieprzystosowanych społecznie, z zaburzeniami psychicznymi⁵¹. Na początku

⁴⁸ K. Wierzbicka, *Problem bezdomności* s. 73.

⁴⁹ Podstawa prawna: Dz.U. z 1983 r. nr 39, poz. 176.

⁵⁰ Według ks. J. Marszałkowicza, opiekuna bezdomnych z lat osiemdziesiątych, „problem bezdomnych w większych miastach był uśmierzany przez wprowadzenie przez prezydentów miast dwa razy w roku tzw. trybu przyspieszonego działania kolegiów ds. wykroczeń. Podczas tego «trybu» sprzątano z dworców, z klatek schodowych, z parków i ulic bezdomnych i zamykano ich na trzy miesiące do więzień” J.A. Marszałkowicz, op. cit.

⁵¹ Więcej na temat Domu Przyjaźni: E. Jagodzińska, *O przyczynach bezdomności w Polsce, wybrane zagadnienia*, referat na konf. „Bezdomność - stan i perspektywy”. Wrocław, kwiecień 1997, maszynopis powielony, s. 9. Por. także J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy*, s. 35.

lat osiemdziesiątych (listopad 1981) rozpoczęło we Wrocławiu działalność legalnie zarejestrowane, mające od początku osobowość prawną, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, wówczas pod nazwą Towarzystwa Pomocy im. Adama Chmielewskiego. Instytucja ta, stawiająca sobie za główne zadanie pomoc bezdomnym, rozwijała się w ciągu lat osiemdziesiątych, budując strukturę ogólnopolską⁵². Doświadczenia z działalności Towarzystwa w latach osiemdziesiątych, potwierdziły istnienie problemu bezdomności w ówczesnej Polsce, w skali wykraczającej poza możliwości szczupłej bazy instytucji niosących pomoc ludziom nim dotkniętym. Obie wspomniane instytucje działały już w głównym nurcie tego problemu, zajmując się ludźmi w sytuacji głębokiej bezdomności. Wcześniej działały już państwowe i kościelne instytucje, udzielające pomocy ludziom znajdującym się w sytuacjach kryzysowych na marginesie bezdomności, zwłaszcza kobietom w okresie okołoporodowym i osobom samotnym, niezdolnym do samodzielności (DPS).

Na wyraźniejsze zaznaczenie się zjawiska bezdomności w ostatniej dekadzie PRL, a także na jej szybkie narastanie po 1990 roku, wpływ wywarła ewolucja polityki mieszkaniowej państwa od 1945 do 2000 roku. W latach 1945 - 1989 wyrażała się ona głównie w stopniowej zmianie filozofii prawa lokalowego oraz w wycofywaniu się państwa z socjalnego budownictwa komunalnego. Od lat siedemdziesiątych rozwijano budownictwo spółdzielcze i zakładowe. Ludzie z różnych względów niemający mieszkań, w praktyce w coraz mniejszym stopniu mogli liczyć na pomoc mieszkaniową państwa. Zmiany w zakresie prawa lokalowego wyrażały się w tworzeniu możliwości upowszechniania się własnościowych praw użytkowania lokali mieszkalnych, zwłaszcza nabytych po 1945 roku, a także w umacnianiu praw lokatorskich w mieszkaniach niewłasnościowych. Przymusowe dokwaterowywanie czy zagęszczanie mieszkań, w tym komunalnych, stawało się coraz mniej możliwe, natomiast coraz częstsze stawały się eksmisje bez zapewnienia lokali zastępczych. Brak dachu nad głową spowodowany uprzednio przeprowadzoną eksmisją, najczęściej w związku z odbywaniem kary więzienia lub szczególnymi okolicznościami rozwodów, stał się jedną z częściej występujących przyczyn bezdomności w latach osiemdziesiątych. Ciągłe jednak bezdomnymi stawali się przede wszystkim samotni mężczyźni, wykazujący wysoki stopień nieprzystosowania społecznego i przynależność do tzw. marginesu społecznego, w większości alkoholicy. Świadczą o tym badania podjęte w 1985 roku przez zespół

⁵² Historię Towarzystwa szeroko opisuje ks. J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy*.

wrocławskich psychiatrów, pod kierunkiem S. Sidorowicza. Wynikało z nich, że na 40 przebadanych mieszkańców wrocławskiego schroniska dla bezdomnych, tylko u 3 nie dopatrzono się wyraźniejszych odchyłeń stanu psychicznego⁵³. Po roku 1989, pomimo ustawowych deklaracji, państwo nie podjęło w zakresie odpowiednim do istniejących potrzeb zadania zapewnienia godziwych warunków zamieszkania ludności ubogiej i ekonomicznie zmarginalizowanej. Wzrosły natomiast wyraźnie koszty użytkowania mieszkań, jeśli ocenia się je w relacji do przeciętnych dochodów. Znacznie uproszczono także procedurę przeprowadzania eksmisji.

Jakościowa zmiana tendencji problemu bezdomności w Polsce, nadająca jej rangę narastającej kwestii społecznej, nastąpiła od roku 1990. Była ona konsekwencją transformacji ustrojowej, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Zmiana ta dotyczyła skali zjawiska, jego przyczyn i struktury populacji bezdomnych, która stopniowo zaczęła się różnicować. Jej wystąpienie było spowodowane przez zbieg wielu przyczyn, z których niżej zaznaczę tylko te, które miały największy wpływ na jego dynamikę. Przyczynom zjawiska bezdomności w całej ich złożoności poświęcam odrębny rozdział tej rozprawy. Najważniejszym czynnikiem, który spowodował gwałtowny przyrost liczby bezdomnych po 1990 roku, było bezrobocie. Prowadziło ono do bezdomności wtedy, gdy dotknięta nim osoba znajdowała się poza społecznie efektywnym układem więzi społecznych, niemając własnego, niezależnego od pracodawcy dachu nad głową. Pewną kumulację tego rodzaju przypadków spowodowała przeprowadzona na początku lat dziewięćdziesiątych amnestia. Ze względu na niedostosowanie istniejącej bazy pomocy dla bezdomnych do narastających potrzeb, zdecydowana większość z nich na początku lat dziewięćdziesiątych nie mogła liczyć nawet na tymczasowe schronienie. Bezdomność przedstawiała mieścić się w standardzie pasożytnictwa społecznego, choć wcześniej ukształtowany jej stereotyp, jako stanu nie tylko zawinionego, ale także wybranego przez samych poszkodowanych, przetrwał do dziś w świadomości części opinii publicznej. Stawała się powszechnie znaną formą życia w skrajnym ubóstwie, elementem wielkomiejskiego pejzażu. W stosunku do bezdomnych po 1990 roku ograniczono stosowanie represji, a niektórych jej form zaniechano. Zaczęto udzielać im pomocy, wychodząc z tą działalnością z półcienia życia społecznego. Zmiany w sposobie widzenia problemu bezdomności wyraźnie widoczne są w przyjętej w listopadzie 1990 roku ustawie o pomocy

⁵³ Za odchylenie takie uznawano także zespół uzależnienia od alkoholu, por. S. Sidorowicz, B. Sanecka, J. Ślepecka, K. Ruciński, *Czy bezdomność jest problemem*.

społecznej, czyniącej pomoc dla bezdomnych obligatoryjnym zadaniem polityki społecznej państwa⁵⁴. Nowy status infrastruktury pomocy dla bezdomnych, a także jej stopniowe rozszerzanie się i różnicowanie zwrótnie przyczyniło się do ujawnienia pewnych form bezdomności, zwłaszcza tych, które wiążą się z kryzysami rodzinnymi i w szczególności dotyczą kobiet i dzieci, ale także osób starszych. Problem przemocy w rodzinie zawsze istniał, lecz dopiero ukształtowanie się instytucjonalnych form udzielania tymczasowego azylu poszkodowanym, wykreowało i ujawniło wiążący się z nim typ bezdomności.

W początkowym okresie ustrojowych zmian gospodarczych do bezdomności zostali „wygarnięci” przede wszystkim ludzie wcześniej już z różnych przyczyn zmarginalizowani na rynku pracy. Wycofywanie się zakładów pracy z pomocy mieszkaniowej dla pracowników odchodzących na rentę czy emeryturę, utrudniło sytuację osób samotnych, które nie pozyskały wcześniej mieszkań z prawami lokatorskimi. Utrata pracy w wielu przypadkach oznaczała utratę dotychczasowego miejsca zakwaterowania, a w konsekwencji bezdomność. Z poszerzającym się bezrobociem topniały szanse pozyskania pracy wraz z organizowanym i dotowanym przez zakłady pracy tymczasowym lokalem mieszkalnym. Zdaniem L. Frąckiewicz, w likwidowanych stopniowo po 1990 roku hotelach pracowniczych, w latach osiemdziesiątych zaspokajało swoje paramieszkaniowe potrzeby ponad 270 tysięcy ludzi. Ich mieszkańcy w tej formie bytowania spędzali nieraz kilkanaście lat⁵⁵. Utratę tego azylu najmocniej odczuli ludzie wykorzenieni społecznie, niemający szans powrotu gdziekolwiek. W idącej przynajmniej w dziesiątki tysięcy liczbie osób, które po roku 1990 utraciły pracę wraz z zakwaterowaniem, późniejsi bezdomni stanowili tylko pewien ułamek. Pozostali powrócili do swoich rodzin lub zapewnili sobie inną, mieszczącą się w kulturowej normie możliwość zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych.

Według powszechnej opinii praktyków, działających w instytucjach zajmujących się bezdomnymi, od początku lat dziewięćdziesiątych do roku 2000, skala zjawiska nieustannie w Polsce powiększa się, choć w zmiennym tempie. W punkcie wyjściowym, za który można uznać ostatnie lata osiemdziesiąte, liczbę bezdomnych w Polsce można oszacować na 3 - 4 tys. ludzi, a liczbę miejsc noclegowych w przeznaczonych dla nich ośrodkach

⁵⁴ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 1990 r., nr 87, poz. 506.

⁵⁵ L. Frąckiewicz, *Hotel pracowniczy mieszkaniem*, Warszawa 1983.

na około 1 tys.⁵⁶ Większość bezdomnych znajdowała się wówczas poza schroniskami, przeważnie nie wiedząc nawet o ich istnieniu. Do końca roku 1991, kiedy w porównaniu z ostatnimi latami osiemdziesiątymi powiększyło się ono co najmniej czterokrotnie i osiągnęło poziom około 12 - 16 tys. osób (połowa stanu z roku 2000), od roku 1992 do 1999 jego wzrost był względnie ustabilizowany. Począwszy od roku 1999 przez rok 2000 sygnalizowany jest wyraźnie większy napływ bezdomnych do instytucji udzielających im pomocy. Rosnący udział mają eksmitowane osoby i rodziny.

Ujęcie dynamiki zjawiska bezdomności w Polsce w latach 1989 - 2000 w precyzyjnych kategoriach ilościowych nie wydaje się kiedykolwiek możliwe. Celem możliwym do osiągnięcia jest co najwyżej oszacowanie przybliżonych rzędów wartości, które przybierała zmienna liczba bezdomnych w kolejnych latach. Przyczyną tego stanu rzeczy jest brak dokładnych danych, zwłaszcza sprzed roku 1998. Dopiero w tymże roku pojawiły się dwa pierwsze autoryzowane, wiarygodne informatory o wszelkiego typu ośrodkach dla bezdomnych⁵⁷. Przeprowadzony przez autora rozprawy na ich podstawie szacunek pełnej populacji bezdomnych w Polsce był ważnym punktem odniesienia do oceny tendencji badanego zjawiska na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia. Dane z lat wcześniejszych, znajdujące się w dokumentach bądź opracowaniach MPiPS, nie stanowią tu pewnej podstawy. Aby tę ocenę uzasadnić, wystarczy zestawić cytowany tu już informator, powstały w tym ministerstwie w 1998 roku, na podstawie którego łączną liczbę miejsc noclegowych można określić na około 10,5 tys.⁵⁸, z jednym z dokumentów opracowanych tam w roku 1996, gdzie liczbę tychże miejsc szacowano na 10,9 tys.⁵⁹ Dosłowne potraktowanie obu zestawionych danych prowadziłoby do wniosku, że na przestrzeni lat 1996 - 1998 miejsc w schroniskach nie przybyło, a ubyło. Kłóci się to z przewodnią myślą autora drugiego z tych opracowań, wykazującego ciągły wzrost liczby miejsc w ośrodkach instytucji pozarządowych, dofinansowywanych bądź tworzonych ze środków budżeto-

⁵⁶ Według ks. prof. J. Śledzianowskiego, łączna liczba miejsc noclegowych utworzonych przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta do roku 1989, wynosiła około 1 tys., w 20 ośrodkach, co w końcu lat osiemdziesiątych stanowiło zdecydowaną większość wszystkich miejsc schronienia dla bezdomnych w Polsce. Por. J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy*, tabela, s. 238.

⁵⁷ Ich opis: por. tabele 2 i 3.

⁵⁸ *Wykaz placówek*, red. T. Uliasz.

⁵⁹ *Działania Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej w zakresie pomocy osobom bezdomnym w latach 1994-97*, oficjalny dokument MPiPS, pozyskany w ministerstwie 26 sierpnia 1998 roku.

wych państwa. Pozostaje także w sprzeczności ze stale obserwowanym długookresowym trendem wzrostu liczby ośrodków i miejsc dla bezdomnych we wszystkich niemal regionach Polski, zwłaszcza zaś tych gdzie przebywa ich najwięcej. Powstała sprzeczność między danymi przedstawionymi w obu źródłach można tłumaczyć brakiem dokładności danych sprzed 1998 roku. Z innego z ministerialnych opracowań wynika, że w 1994 roku w Polsce w schroniskach finansowanych z budżetu gmin (samorządowych) było łącznie 2676 miejsc noclegowych dla bezdomnych, a w placówkach pozarządowych 6060⁶⁰. Daje to łączną liczbę 8736, także nieodbiegającą znacząco od liczby 10,5 tys., charakteryzującą stan z 1998 roku. Zasadniczo odmienne dane na temat liczby miejsc dla bezdomnych w roku 1994, przedstawiono natomiast w wykazie opracowanym poza ministerstwem, na podstawie danych nadesłanych przez wojewódzkie zespoły pomocy społecznej⁶¹. Wynika z niego mianowicie, że w 1994 roku liczbę miejsc w ośrodkach samorządowych można było szacować na około 1000, natomiast w ośrodkach pozarządowych na około 3000 — łącznie zatem doliczono się ich 4000. Ze względu na szczegółową, niewykazującą poważniejszych luk specyfikację wszystkich ośrodków działających na rzecz bezdomnych, nie ma wątpliwości, że wspomniany wykaz jest dokładniejszy od ówczesnych danych MPiPS.

O względnie stabilnym wzroście liczby bezdomnych w latach 1992 - 2000, ze szczególnym przyspieszeniem w latach 1999 - 2000, świadczą opinie zarówno ludzi udzielających im w tym czasie pomocy, jak i samych bezdomnych. Dominuje wśród nich pogląd, że stopień zaspokojenia elementarnych potrzeb bytowych ludzi bez własnego dachu nad głową, jednakże tych tylko, którzy sami zgłosili się po pomoc, utrzymywał się w tych latach na zbliżonym poziomie, pomimo ciągłego wzrostu ogólnej liczby ośrodków pracujących na ich rzecz. Trzeba odnotować, że częściej można się zetknąć z opiniami wskazującymi na obniżanie się niż podnoszenie poziomu pomocy świadczonej bezdomnym w postaci schronienia, zwłaszcza na przestrzeni lat 1996 - 2000. Za rok najgorszy uznaje się tu rok 2000. Nie obserwuje się, zwłaszcza zimą, zmniejszania się zatłoczenia schronisk i noclegowni wielkomiejskich, pomimo powolnego w stosunku do potrzeb, lecz ciągłego przyrostu liczby ośrodków i ogólnej liczby dostępnych w nich miejsc noclegowych. Wpływ na taki stan rzeczy, poza bezwzględny powiekk-

⁶⁰ MPiPS. *Program „Bezdomni”. Informacja o realizacji programu przez organizacje pozarządowe w 1994 roku*, Warszawa 1995.

⁶¹ *Wykaz ośrodków i schronisk dla bezdomnych oraz domów samotnej matki funkcjonujących na terenie Polski*, redaktor nieznan, 1994, s. 24.

szaniem się populacji bezdomnych, ma wyraźnie rysująca się, kilkuletnia tendencja do zwiększania się w niej udziału tych, którzy korzystają ze schronienia w działających na ich rzecz ośrodkach, i odwrotnie, zmniejszania się liczby tych, którzy z oferowanych im miejsc w danym momencie nie korzystają. Tendencja ta wynika zarówno z ugruntowania się w świadomości bezdomnych wiedzy o istnieniu instytucji udzielających czasowego schronienia, jak i z wywieranej na nich presji, aby nie wykorzystywali do tego celu obiektów o innym przeznaczeniu. Jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych wielu początkujących bezdomnych nie wiedziało o możliwości korzystania ze schronisk. Częściej zdarzały się przypadki aktywnego „wyciągania” ich z miejsc ich skupisk, zwłaszcza z dworców, poprzez informacje i obietnice lepszego życia.

Dynamikę zjawiska bezdomności w Polsce charakteryzuje nie tylko poszerzanie się jego skali, ale także różnicowanie się samej populacji bezdomnych⁶². Wraz z rozwojem infrastruktury pomocowej i wpisywaniem się jej istnienia do świadomości społecznej, ujawnia się coraz większa liczba osób w sytuacjach kryzysowych, niewykazujących (jeszcze) cech bezdomności głębokiej, charakteryzującej się społeczną izolacją i desocjalizacją. Są to przede wszystkim ofiary eksmisji, bezrobocia, ubóstwa, przemocy i konfliktów w rodzinie. Odrębną kategorię stanowią, ciągle jeszcze nieliczni, lecz pojawiający się w schroniskach dla bezdomnych migranci z rejonów rolniczych, uciekający przed życiem bez perspektyw, szukający pracy i zaczepienia w mieście. Kierownicy schronisk rejestrują także pewien wzrost liczby podających się za bezdomnych młodych mężczyzn, nieprzejawiających swoim wyglądem, sposobem zachowania, a także dobrym zdrowiem fizycznym stereotypowych cech kloszarda, osobnika społecznie i psychicznie zdegradowanego. W zróżnicowanej populacji bezdomnych najszybciej wzrasta kategoria bezdomnych rodzin. Ogólny wniosek wynikający z obserwacji dłuższego trendu zmian struktury populacji bezdomnych w Polsce można wyrazić w stwierdzeniu, że wzrasta w niej udział ludzi niepotrafiących bez pomocy społecznej rozwiązać swoich kryzysowych sytuacji życiowych, niewykazujących jednak cech głębokiej desocjalizacji i zdolnych do powrotu

⁶² Występowanie tego rodzaju tendencji zarówno w zakresie skali zjawiska, jak i zróżnicowania samych bezdomnych, stwierdza się także w państwach Unii Europejskiej. Tej ogólnej oceny nie zmienia konstatacja, że w niektórych z tych państw udaje się utrzymać zjawisko bezdomności w niewielkiej skali, z tendencją do zmniejszania się liczby bezdomnych pozaschroniskowych. Pozytywnym przykładem jest Finlandia, gdzie, według danych z początku lat dziewięćdziesiątych, udało się liczbę tej kategorii bezdomnych zmniejszyć z 1500 do zaledwie 500 osób. Por. *Homelessness*, s. 29-30, 45.

do społeczeństwa. Porównanie struktury populacji bezdomnych współczesnych, z bezdomnymi lat osiemdziesiątych, wskazuje na zwiększenie się zagrożenia bezdomnością we współczesnej Polsce, obejmującego szerszą niż w latach osiemdziesiątych kategorię ludzi.

Z przeprowadzonego szacunku wynika, że łączna liczba bezdomnych mężczyzn, kobiet, dzieci i rodzin w Polsce mieści się w przedziale 24 - 46 tys. Porównując ten szacunek z danymi z krajów Unii Europejskiej (tabela 2), można stwierdzić, że relatywnie nie jest duża. Trzeba jednak zauważyć, że w przedstawionym wyżej obliczeniu dla Polski uwzględnione zostały tylko najcięższe formy bezdomności, stosownie do wypracowanych przez Polskę norm cywilizacyjnych. Obecnie o randze bezdomności jako jednej z podstawowych kwestii społecznych w Polsce decyduje nie tyle jej skala, co dynamiczny wzrost, świadczący o tym, że w sensie systemowym nie znaleziono dotąd skutecznych sposobów przeciwdziałania bezdomności i reintegracji społecznej osób, które w tym stanie się znalazły. Oprócz ciągłego wzrostu liczby bezdomnych w Polsce niepokoi pogarszanie się struktury tejże populacji, w której coraz większy udział mają ludzie niewykazujący przynależności do środowisk patologicznych, w tym eksmitowane rodziny.

2.2. Społeczno-demograficzna struktura populacji

2.2.1. Płeć

Ze względu na brak zbiorczej statystyki, osiągnięcie w pełni satysfakcjonującej zgodności opisu społeczno-demograficznych cech populacji polskich bezdomnych, z ich rzeczywistym rozkładem w danym okresie, nie jest obecnie możliwe. Przedstawiana niżej charakterystyka struktury tejże populacji, rekonstruowana z konfrontowanych wzajemnie danych wycinkowych, w tym z własnych badań autora, daje tylko jej przybliżony obraz. Niezależnie od tego zastrzeżenia, adekwatność przedstawianych dalej wniosków wydaje się wystarczająca dla celów diagnozy polityczno-społecznej.

Oceniając udział kobiet i mężczyzn w populacji bezdomnych w Polsce, pomijam płeć dzieci, znajdujących się w sytuacji bezdomności wraz ze swoimi opiekunami. Dotyczy ona zatem osób dorosłych, dla których płeć jest cechą pośredniczącą w realizacji kulturowo określonych ról społecznych i zawodowych. W szacunku tym uwzględniam także młodociane matki, w sensie prawnym niepełnoletnie.

Do oceny podziału populacji bezdomnych w Polsce według kryterium płci, przybliży szacunek liczby miejsc dla kobiet i mężczyzn w placówkach udzielających im schronienia. Szacunek ten jest utrudniony, ponieważ tylko nieliczne z nich udzielają pomocy wyłącznie samotnym kobietom. Z analizy wykazu, opracowanego przez T. Uliasz z MPiPS⁶³, wynika, że w 1998 roku w Polsce było zaledwie 15 tego rodzaju ośrodków, dysponujących 340 miejscami. Pozostałe placówki specjalizujące się w pomocy dla kobiet, w tym sensie, że nieprzyjmujące mężczyzn, w łącznej liczbie 92, udzielały schronienia kobietom w okresie przed i poporodowym, matkom z dziećmi bądź też zarówno samotnym kobietom, jak i matkom z dziećmi. Próba ustalenia liczby miejsc zajmowanych przez kobiety w tego rodzaju ośrodkach, wymagała zatem wyłączenia z łącznej liczby miejsc w nich udostępnianych, miejsc zajmowanych przez dzieci. Czynność ta, obarczona pewnym ryzykiem błędu, była możliwa do wykonania po uwzględnienia specyfiki różnego rodzaju domów dla kobiet. W domach około porodowych kobiet jest więcej niż dzieci, w domach przeznaczonych dla matek z małymi dziećmi jest ich mniej więcej tyle samo co dzieci, natomiast w domach dla matek z dziećmi w sytuacjach kryzysowych, dzieci jest na ogół prawie dwa razy więcej niż kobiet. Uwzględniając specyfikę poszczególnych domów tego rodzaju, można ocenić, że miejsc dla kobiet było w nich około 1020.

Aby uzyskać pełną szacunkową liczbę miejsc czasowego schronienia udostępnianych kobietom, do liczb 340 i 1020 należy dodać miejsca w tych ośrodkach, w których przyjmuje się zarówno kobiety, w tym także z dziećmi, jak i mężczyzn – w zależności od aktualnej potrzeby i możliwości. Przeprowadzając ten szacunek, uwzględniłem specjalizację deklarowaną przez poszczególne domy, których w 1998 roku było nieco ponad 100, oraz ogólnie występującą tendencję, że liczba kobiet w schroniskach jednakowo dostępnych zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn jest co najmniej 3 - 4 razy mniejsza od liczby zamieszkujących w nich mężczyzn. Liczbę miejsc zajmowanych przez kobiety w ośrodkach nieokreślających jednoznacznie płci osób, którym udziela się pomocy, na podstawie wcześniej wspomnianych założeń oszacowałem na około 1100, liczbę miejsc zajmowanych przez mężczyzn na około 2150. W ośrodkach specjalizujących się w udzielaniu pomocy wyłącznie samotnym mężczyznom, których w 1998 roku było w Polsce około 97, udostępniano około 4030 miejsc.

Sumując wszystkie miejsca schronienia dla bezdomnych kobiet w różnego typu i wielkości ośrodkach w Polsce w 1998 roku, łączną ich liczbę można

⁶³ Wykaz placówek, red. T. Uliasz.

oszacować na około 2460 (z liczby tej wyłączone są miejsca dla dzieci). Łączną liczbę miejsc dostępnych w tym samym czasie dla mężczyzn, porównując na danych z cytowanego wyżej wykazu, można oszacować na około 6180. Można zatem zauważyć, że wśród dorosłych mieszkańców różnego rodzaju ośrodków dla bezdomnych kobiety stanowią około 28%, natomiast mężczyźni około 72%. Wniosek ten wymaga przyjęcia założenia, że ośrodki dla kobiet są w tym samym stopniu zatłoczone co ośrodki dla mężczyzn. Zasadność tego założenia potwierdzają opinie praktyków i obserwacje lokalnych trendów, z których wynika, że liczba bezdomnych kobiet, zwłaszcza ofiar przemocy w rodzinie, narasta szybciej niż liczba bezdomnych mężczyzn. Stopień wypełnienia ośrodków dla kobiet, jeszcze kilka lat temu wyraźnie mniejszy niż ośrodków dla mężczyzn, obecnie można już uznać za zbliżony. Uzyskany wskaźnik 28% potwierdzają jakościowo zbiorcze dane z placówek poznańskich, gdzie w roku 1999 było ich 24%⁶⁴.

Udział kobiet w ogólnej populacji bezdomnych w Polsce jest z pewnością niższy niż 28%. Za oceną taką przemawia obserwacja, że wśród bezdomnych pozaschroniskowych, których jest najprawdopodobniej tyle samo co przebywających w różnego typu schroniskach, kobiety stanowią nie więcej niż 10 - 20%⁶⁵. Są to niemal wyłącznie kobiety bezdzietne lub niemające przy sobie dzieci. Przypadki przebywania poza schroniskami bezdomnych matek z dziećmi zdarzają się tylko sporadycznie. W pełnej populacji bezdomnych w Polsce udział kobiet oscyluje wokół wielkości 20%. Zbliżone wskaźniki podawane są także przez inne państwa europejskie, w Niemczech na przykład wynosi on 17%⁶⁶. Świadczą one o tym, że większa podatność mężczyzn na popadanie w stan bezdomności jest w naszym kręgu kulturowym tendencją uniwersalną.

Niektóre formy czasowego pozbawienia własnego dachu nad głową, typowe dla kobiet, z trudem mieszczą się w definicji bezdomności. Część z nich, które stereotypowo określa się jako ofiary przemocy, powraca z przeznaczonych dla nich ośrodków do swoich rodzin lub mężów po przeczekaniu czy doraźnym rozwiązaniu sytuacji kryzysowych. Znaczna część matek z dziećmi lub samotnych kobiet, uciekających przed patologiami

⁶⁴ *Projekt programu udzielania doraźnej pomocy osobom bezdomnym w wyniku realizacji wyroku eksmisyjnego*, oprac. H. Drobińska, Urząd Miasta Poznania, marzec 1999, s. 19.

⁶⁵ Szacunek ten potwierdzają m.in. badania B. Dzideczek, z których wynika, że w badanym przez nią okresie, w 588-osobowej populacji osób, które zgłosiły się po pomoc do warszawskiego Pogotowia Interwencji Społecznej, kobiety stanowiły 14.7%. Por. E. Jagodzińska, *O przyczynach bezdomności*.

⁶⁶ R. Janik, op. cit.; *Homelessness*, s. 40.

swoich środowisk rodzinnych, ma prawo do użytkowania mieszkań, które z reguły udaje im się odzyskać po rozwodzie i eksmisji męża. Osoby udzielające pomocy tym kobietom uważają je raczej za ofiary kryzysów rodzinnych niż za bezdomne. Pomimo tych wątpliwości, zdecydowaną większość mieszkanek domów dla samotnych matek i ofiar patologii rodzinnych trzeba uznać za bezdomne. Warunkiem tej kwalifikacji jest względna przynajmniej trwałość stanu pozbawienia własnego dachu nad głową i jego przyczyn, a także społeczne wykorzenienie, którego wyrazem jest konieczność szukania schronienia poza rodziną. W zakresie omawianej tu definicji bezdomności nie mieści się natomiast, jak wspomniano, co najmniej połowa kobiet korzystających ze schronienia w ośrodkach okołoporodowych⁶⁷, ponieważ, także z powodu braku alternatywy, powracają one do swoich środowisk, w części przypadków po oddaniu dziecka do adopcji. Ich zasadniczym problemem jest na ogół brak opieki w okresie ciąży i porodu, nie zaś brak możliwości użytkowania jakiegokolwiek lokalu mieszkalnego.

2.2.2. Wiek

Struktury wieku populacji bezdomnych kobiet i mężczyzn wykazują pewne cechy specyficzne, dlatego zostaną omówione oddzielnie. Odrębnego potraktowania wymaga tu także kategoria dzieci.

Przypadki pozostawiania bezdomnych dzieci poza schroniskami zdarzają się w Polsce tylko wyjątkowo i można uznać je za sytuacje przejściowe. Najczęstszymi przyczynami pozostawiania dzieci bez opieki poza domem lub ośrodkami opiekuńczo-wychowawczymi, jest ich gigantka, czyli ucieczka, lub też rażące zaniedbania obowiązków przez rodziców. W drugim z tych przypadków, poza gigantką, możliwy jest przedśionkowy wariant bezdomności – długotrwale przebywanie dzieci poza domem, spowodowane niemożnością lub uciążliwością pobytu w mieszkaniu, w którym (nominalnie) jest on umiejscowiony. Zdecydowana większość bezdomnych dzieci w Polsce przebywa wraz ze swoimi opiekunami w ośrodkach lepiej lub gorzej dostosowanych do udzielania im schronienia. W zdecydowanej większości dzieci przybywają do ośrodków wraz z matkami, a w niewielkiej liczbie przypadków, wraz z pełnymi rodzinami, tj. z obojgiem rodziców, z ojcem lub rodzeństwem. Ojcowie coraz częściej pojawiają się w ośrodkach wraz

⁶⁷ Opinię taką wyraża większość praktyków zajmujących się kobietami w takich sytuacjach, a także np. K. Wierzbicka, *Problem bezdomności*, s. 85.

z synami, stanowią części rodzin rozbitych lub rozdzielonych w wyniku eksmisji. Konieczność szukania w nich schronienia wynika z różnego rodzaju sytuacji kryzysowych, którym nie mogą zapobiec opiekunowie dzieci. Wiek tychże dzieci jest zróżnicowany i waha się od noworodkowego, począwszy od pierwszych tygodni życia, do wieku zbliżonego do pełnoletniości. Najmłodsze dzieci przebywają najczęściej w ośrodkach, które specjalizują się w udzielaniu pomocy kobietom w okresie ciąży, kilka tygodni przed i po porodzie, a także w domach dla matek z małymi dziećmi. Pozostałe, w niektórych przypadkach także niemowlęta, przebywają w placówkach przeznaczonych dla samotnych kobiet i matek z dziećmi⁶⁸, a także, wraz z opiekunami, w innego rodzaju ośrodkach, gdzie przyjmuje się także mężczyzn, w tym w domach o charakterze wspólnotowym. We wszystkich schroniskach w Polsce w roku 1998 średnio w ciągu dnia przebywało, w zdecydowanej większości wraz z samotnymi matkami, około 1700 zróżnicowanych wiekowo dzieci. Wśród nich około 400 dzieci nie przekraczało 3 roku życia⁶⁹. Ze względu na wysoką rotację, zwłaszcza w domach dla kobiet w ciąży i matek z małymi dziećmi, liczba dzieci, które w ciągu roku zamieszkiwały w różnego rodzaju ośrodkach, jest znacznie większa. Można przyjąć, że w roku 1998 dzieci stanowiły około 16% mieszkańców wszelkiego typu ośrodków dla bezdomnych⁷⁰, nie więcej jednak niż 10% całej populacji ludzi bezdomnych w Polsce. Jest kwestią oceny, czy podane wyżej wskaźniki liczbowe należy uznać za niskie czy wysokie. Zauważyć jednak trzeba, że w niektórych państwach na świecie, na przykład w Brazylii, problem bezdomności dzieci jest znacznie poważniejszy, nie tylko ze względu na skalę, ale także ze względu na nieznane u nas uliczne formy jego występowania⁷¹.

Wiek bezdomnych kobiet różnicuje się w zależności od przyczyn stanu, w którym się znajdują. Jakkolwiek młode kobiety można spotkać także w innych ośrodkach, stosunkowo najwięcej jest ich w domach przeznaczonych dla ciężarnych i matek z małymi dziećmi. Z badań prze-

⁶⁸ Informacja na temat wieku dzieci przebywających w tego typu ośrodkach, znajduje się np. w pracy M. Pisarskiej, *Miejskie schronisko*. Według danych zebranych przez tę autorkę w jednej z łódzkich placówek, w badanym przez nią okresie (1992 rok) przebywało w niej wraz z matkami 51 dzieci, w tym 9 poniżej 1 roku życia, 17 między 1 a 5 rokiem życia, 13 między 6 a 10 rokiem życia, 10 między 11 a 15 rokiem życia, 2 powyżej 16 roku życia.

⁶⁹ Liczby te wynikają z analizy cytowanego już wykazu, opracowanego przez T. Uliasz.
⁷⁰ Wśród mieszkańców poznańskich placówek dla bezdomnych w marcu 1999 roku, dzieci stanowiły 15%. Por. *Projekt programu*.

⁷¹ Por. np. I. Glasser, *Homelessness in Global Perspective*, G.K. Hall and Company, New York, Toronto, Oxford 1994.

prowadzonych przez M. Paduch wynika, że w jednym z takich domów, prowadzonym w Żołędowie przez zakonne Zgromadzenie Sióstr Pasterek od Opatrzności Bożej, na 137 kobiet przebywających w nim w latach 1992-1997, 18 (13,1%) nie miało jeszcze 18 lat, 46 (33,1%) mieściło się w przedziale 18-20 lat życia, 54 (39,4%) mieściło się w przedziale 21-30 lat życia, a 19 (13,8%) w przedziale 31-41 lat życia. Analiza struktury wieku podopiecznych domu, typowej dla innych ośrodków tego rodzaju, wykazuje, że prawie połowa z nich nie ukończyła dwudziestego roku życia. Najmłodsza matka, której udzielono schronienia, miała 14 lat, najstarsza 41 lat⁷². W ścisłym tego słowa znaczeniu bezdomnymi jest tylko część kobiet korzystających z tego rodzaju instytucjonalnej pomocy.

Przykładowy opis struktury wieku populacji kobiet, które znalazły schronienie w ośrodku przyjmującym zarówno samotne kobiety, jak i matki z dziećmi, a więc innego typu od wyżej opisanego, można znaleźć w cytowanej już pracy M. Pisarskiej⁷³. Zebrane przez tę autorkę dane z roku 1992, dotyczące bezpośrednio miejskiego schroniska dla bezdomnych kobiet w Łodzi, dają pewne przybliżenie normalnego rozkładu zmiennej wieku w pełnej populacji bezdomnych kobiet. Można tu założyć owo przybliżenie, ponieważ do ośrodka łódzkiego przyjmowano kobiety bez ograniczenia wieku ich samych oraz znajdujących się pod ich opieką dzieci, a także bez względu na fakt posiadania lub nieposiadania dzieci. W przebadanej 53-osobowej próbie kobiet, które zamieszkiwały w ośrodku w 1992 roku, 57% przybyło do niego wraz z dziećmi. W próbie tej 1 kobieta miała poniżej 18 lat życia (1,9%), 18 mieściło się w przedziale 19-30 lat życia (34%), 24 w przedziale 31-50 lat życia (45,3%), 4 w przedziale 51-60 lat życia (7,5%), 6 w przedziale powyżej 60 roku życia (11,3%). Przedstawione wskaźniki pozwalają na wnioskowanie, że wśród mieszanek badanego ośrodka najliczniej reprezentowane były kobiety młode, do 30 roku życia.

Określenie struktury wieku populacji bezdomnych płci męskiej, jest zadaniem łatwiejszym niż populacji kobiet, ponieważ placówki, w których uzyskują schronienie, są mniej wyspecjalizowane i na ogół większe. Za przykład rozkładu zmiennej wieku w populacji bezdomnych mężczyzn mogą

⁷² M. Paduch, *Dom samotnej matki na przykładzie Domu Dobrego Pasterza dla Samotnych Matek im. M. Marii Karłowskiej w Żołędowie*, praca dyplomowa, napisana pod kierunkiem dr G. Krzyminiewskiej w Katedrze Socjologii i Filozofii Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, obroniona na Wydziale Ekonomii w 1998 roku.

⁷³ M. Pisarska, *Miejskie schronisko*.

posłużyć dane sprawozdawcze, pochodzące z komunalnego ośrodka dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu. Dane te dotyczą wszystkich osób, które w tej placówce uzyskały schronienie w latach 1994 i 1997.

Tabela 5

**Struktura wieku mieszkańców komunalnego schroniska
dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu w latach 1994 i 1997**

Kategorie wieku	Liczebność kategorii (1994)	Udział kategorii w % (1994)	Liczebność kategorii (1997)	Udział kategorii w % (1997)
Do 20	4	0,7	7	1
21-30	76	12,8	97	14
31-40	155	26,1	209	30,3
41-50	199	33,6	238	34,4
51-64	143	24,1	119	17,2
65 i więcej	16	2,7	21	3
Razem	593	100	691	100

Źródło: Sprawozdania kierownika placówki, mgr Wiesławy Cieślak, z działalności ośrodka dla bezdomnych w Poznaniu, ul. Michałowo 68, za lata 1994 i 1997, maszynopisy powielone, s. 5 i 7.

Przedstawione w tabeli dane pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że wśród bezdomnych mężczyzn najliczniej reprezentowana jest szeroka kategoria wieku od 31 do 50 lat. W roku 1994 w tej kategorii mieściło się 59,7% badanej populacji, a w 1997 jej 64,7%. Stosunkowo niski był w tej populacji udział mężczyzn poniżej 30 roku życia – około 15%, oraz powyżej 50 roku życia. Opis tendencji zmian struktury wieku mieszkańców komunalnego ośrodka w Poznaniu ułatwiają dane z początku jego działalności, tj. z roku 1992⁷⁴, niedołączone do tabeli ze względu na odmienny sposób ich skategoryzowania oraz małą liczebność próby (31 osób). Do ważniejszych z nich należy pewne odmładzanie się populacji, mierzone zwiększaniem się w niej udziału osób do 40 roku życia. Na podstawie opisanych wyżej źródeł można stwierdzić, że udział mężczyzn mieszczących się w tej kategorii wieku wynosił w badanym ośrodku w 1992 roku około 32,3%, w 1994 roku 39,6%, a w 1997 roku 45,3%. Typowość

⁷⁴ Opracowanie *Ośrodek dla bezdomnych w Poznaniu*, udostępnione przez autorkę, mgr Mariolę Konarską, kierującą OPS Poznań Nowe Miasto, maszynopis powielony, 1993, s. 39.

struktury wieku populacji bezdomnych scharakteryzowanych w tabeli 5 ogólnie potwierdzają wcześniej opublikowane wyniki badań innych autorów, na przykład J. Śledzianowskiego⁷⁵ i M. Pisarskiej⁷⁶.

Ogólne wnioski na temat struktury wieku całej populacji bezdomnych w Polsce oraz kierunku jej zmian są ryzykowne, głównie ze względu na trudności w prawidłowym opisie struktury wieku bezdomnych kobiet. Problemem jest tu wyższe wyspecjalizowanie placówek udzielających schronienia kobietom, a co za tym idzie, brak ośrodków, w których rozkład zmiennej wieku, a także innych zmiennych społeczno-demograficznych, mogłyby być uznany za względnie reprezentatywny dla całej populacji. Pewne ogólne hipotezy dotyczące tejże struktury są jednak, w świetle już przedstawianych, a także nieprzedstawianych materiałów, wysoce prawdopodobne. Można zatem zauważyć, że większość korzystających ze schronisk kobiet przybywa do nich wraz z dziećmi. W populacji bezdomnych kobiet, kategorie wieku do 40 roku życia są wyraźnie mocniej reprezentowane niż w populacji bezdomnych mężczyzn⁷⁷. Można wnioskować, że szczególne potrzeby kobiet wiążące się z opieką nad dziećmi, zwłaszcza małymi, jeśli nie mogą być zaspokojone w ich naturalnym środowisku społecznym, powiększają ryzyko popadnięcia ich w stan pełnej zależności od zinstytucjonalizowanej pomocy, a w konsekwencji w stan bezdomności. Struktura wieku populacji bezdomnych kobiet bez dzieci wydaje się zbliżona do analogicznej struktury bezdomnych mężczyzn. Do różnic należy wyższy w populacji kobiet udział osób w starszym wieku, w tym wysoko powyżej 70 roku życia, jednak na ogół o krótkim stażu w bezdomności⁷⁸. Stosunkowo niski jednak udział osób

⁷⁵ Dane z lat 1993 i 1994, zebrane na licznych próbach mieszkańców ośrodków, prowadzonych przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, J. Śledzianowski, *Ludzie trzeciego wieku*.

⁷⁶ M. Pisarska, *Miejskie schronisko*.

⁷⁷ Jest to tendencja występująca także w innych krajach, choć stopień jej uniwersalności nie jest autorowi znany. Dla przykładu, w Danii w kategorii wieku poniżej 24 lat mieściło się na początku lat dziewięćdziesiątych 22% bezdomnych kobiet i zaledwie 6% bezdomnych mężczyzn. Por. *Homelessness*, s. 40.

⁷⁸ Do typowych, chociaż niezbyt częstych należą przypadki przywożenia do schronisk przez policję lub pogotowie ratunkowe przebywających w miejscach publicznych kobiet z objawami zaburzeń psychicznych, w tym zaburzeń pamięci, w dużej części spowodowanej przez demencję starczą. Mieszczą się one z trudem lub w ogóle nie mieszczą w definicji bezdomności. O zaznaczaniu się tego zjawiska zostałem poinformowany w toku własnych badań prowadzonych w 1994 roku w komunalnym schronisku dla bezdomnych kobiet bez dzieci w Poznaniu, jest ono sygnalizowane także w innych źródłach, por. na przykład tekst M. Wróblewskiej we wrocławskim czasopiśmie *Trójkąt* 1997, nr 2.

powyżej 65 roku w ogólnej liczbie bezdomnych w Polsce, zwłaszcza wśród mężczyzn, wynika z ich wysokiej umieralności, a ponadto z możliwości kierowania ich do domów pomocy społecznej, a tym samym wyłączenia z kręgu ludzi uzyskujących pomoc z tytułu bezdomności⁷⁹.

Rysująca się w Polsce ogólna tendencja do odmładzania się populacji bezdomnych, dynamizowana u nas przede wszystkim przez młode matki, występuje także w państwach Unii Europejskiej. Według danych firmowanych przez FEANTSA, więcej niż połowa ludzi, którzy zgłaszają się tam po pomoc jako bezdomni, mieści się w kategorii wieku od 20 do 39 lat. Ich udział w ogólnej populacji bezdomnych jest zatem prawdopodobnie wyższy niż w Polsce. Jako główną przyczynę bezdomności młodych ludzi wskazuje się tam problemy przejścia do okresu samodzielności życiowej, ze szczególnym uwzględnieniem wejścia na rynek pracy i uzyskania stałego zatrudnienia⁸⁰. Wczesne odrzucenie przez tradycyjne instytucje społeczne, takie jak rodzina czy szkoła, późniejsze nieprzystosowanie społeczne, niski poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, uczestnictwo w patologicznych subkulturach, stanowią tam podłoże przyszłej bezdomności coraz większej liczby młodych ludzi⁸¹.

2.2.3. Stan cywilny i posiadane dzieci

W poniżej przedstawionym opisie zróżnicowania populacji bezdomnych ze względu na stan cywilny, uwzględniam ich rzeczywistą sytuację rodzinną, w przypadkach osób żyjących w separacji odbiegającą nieraz od stanu formalnego, dającego się stwierdzić na podstawie dowodu osobistego.

Przykładowy rozkład zmiennej stanu cywilnego w populacji bezdomnych mężczyzn w Polsce, przedstawia tabela 6. Opracowana została na podstawie tych samych danych sprawozdawczych co tabela 5.

⁷⁹ W istocie udział ludzi w starszym wieku, w tym powyżej 65 roku życia, jest nieco wyższy od tego, na który wskazują przedstawione wyżej dane. Dokładniejszy szacunek wymagałby uwzględnienia bezdomnych, którzy uzyskali schronienie w ośrodkach specjalizujących się w pomocy ludziom w starszym wieku. Ośrodków takich, przeważnie niewielkich, jest w Polsce około 10. Dysponują one łącznie około 250 miejscami.

⁸⁰ D. Avramov, *Homelessness in Prosperous Economies*.

⁸¹ *Homelessness*, s. 47.

Tabela 6

Stan cywilny mieszkańców komunalnego schroniska dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu, w latach 1994 i 1997

Stan cywilny	Liczebność kategorii 1994	Udział kategorii w % 1994	Liczebność kategorii 1997	Udział kategorii w % 1997
Kawaler	245	41,3	279	40,4
Rozwiedziony	241	40,6	297	43
Separacja	88	14,8	106	15,3
Wdowiec	20	3,4	9	1,3
Razem	594	100	691	100

Źródło: Jak do tabeli 5.

Z przedstawionych w tabeli danych wynika, że bezdomność mężczyzn wiąże się w niemal wszystkich przypadkach z samotnością, jeśli ją tu rozumieć jako życie poza efektywnymi społecznie partnerskimi związkami małżeńskimi lub kohabitacyjnymi, a ogólniej: poza więziami typowymi dla rodzin prokreacji. Około 40% bezdomnych mężczyzn nigdy nie zawierało związku małżeńskiego, co odróżnia strukturę tej populacji od ogólnej populacji mężczyzn w Polsce. Kolejne 40% żyło przez pewien okres w takim związku lub takich związkach, zakończonych jednak rozwodem. Około 15% bezdomnych żyje w sytuacji separacji małżeńskiej, która w nielicznych przypadkach, po ustaniu jej przyczyn (najczęściej po powodzeniu w leczeniu alkoholizmu), rokuje jeszcze nadzieje na powrót do rodziny. W niewielkiej części badanej populacji osamotnienie wiązało się z owdowieniem.

Przedstawiona tu charakterystyka rozkładu zmiennej stanu cywilnego wśród mieszkańców przykładowej placówki, jest charakterystyczna dla całej populacji bezdomnych mężczyzn w Polsce. Do stwierdzenia takiego upoważnienia jej daleko idąca zbiczność z wynikami badań innych autorów⁸². Jej brakiem jest to, że nie uwzględnia rozproszonych przypadków bezdomnych małżeństw, w których więź jest jeszcze trwała. Jeśli utrzyma się tendencja powiększania liczby rodzin w populacji bezdomnych w Polsce, konieczne będzie wypełnienie tej luki. Zauważone powinny być także nieliczne przypadki względnie trwałych związków nieformalnych, występujących

⁸² M. Pisarska, *Bezdomni w Łodzi*; B. Kromolicka, *Bezdomni - obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych w Szczecinie*, referat na konferencji „Bezdomność - stan i perspektywy”, Wrocław, 10-11 kwietnia 1997; J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy*, s. 267; E. Humienny, czasopismo Trójkąt, 1997, nr 2, s. 15, Wrocław.

najczęściej wśród bezdomnych pozaschroniskowych. Związki te, które nigdy nie wytworzyły wspólnego gospodarstwa i ogniska domowego w akceptowanych w naszej kulturze formach, tylko warunkowo mogą być określane jako konkubiny.

Przeprowadzone wywiady oraz wypisy z dokumentacji trzech poznańskich schronisk dla bezdomnych⁸³ dały mi podstawę do wniosków na temat dzieci posiadanych przez ich mieszkańców. Lepszym źródłem informacji okazały się wywiady, w dokumentacji schronisk częściej zdarzały się luki. Pierwszy z tych wniosków można wyrazić w stwierdzeniu, że około 60% bezdomnych mężczyzn badanej populacji miało dzieci, dorosłe lub niedorośnięte. Około 40% mężczyzn dzieci nie miało. Kategoria ta w dużym stopniu pokrywała się z kategorią kawalerów, chociaż nie była z nią identyczna. Fakt posiadania dzieci w badanej próbie mężczyzn był skorelowany z ich wiekiem w ten sposób, że w kolejnych kategoriach wiekowych, od najmłodszych do najstarszych, wzrastał udział osób mających dzieci. Podobnie wyraźnie wzrastało prawdopodobieństwo wielodzietności, rozumianej tu jako posiadanie trojga lub więcej dzieci. O ile przypadki wielodzietności bezdomnych mężczyzn przed 40 rokiem życia można uznać za sporadyczne, o tyle w kategorii wiekowej od 51 do 64 roku życia, udział mężczyzn wielodzietnych był zbliżony do udziału tych, którzy w ogóle dzieci nie mają – po około 30%. Starsi częściej zatem mieli dzieci i średnio mieli ich więcej niż młodszy, do 40 roku życia.

Wśród informacji na temat ich szeroko rozumianego stanu cywilnego, udzielanych przez bezdomne kobiety, częściej niż w przypadku mężczyzn zdarzają się niejednoznaczne deklaracje, obrazujące złożoną sytuację rodzinną. Deklaracje tego rodzaju składają kobiety formalnie zamężne. W niektórych przypadkach trudno stwierdzić, czy ich związki małżeńskie rozpadły się definitywnie, czy tylko na okres ewentualnego zażegnania kryzysu rodzinnego, bezpośrednio spowodowanego na ogół przez alkoholizm męża lub jego agresywne zachowanie. Wśród kobiet, zwłaszcza obarczonych opieką nad dziećmi, częściej niż w przypadku mężczyzn zdarzają się przypadki powrotu do współmałżonków i wspólnie przez nich zajmowanego mieszkania, w tym z powodu braku alternatywy życiowej. Wszystkie tego rodzaju sytuacje można uznać za stan trwałej lub przejściowej separacji, chociaż część kobiet określa się ciągle jako mężatki. Separacje te mogą występować także w związkach kohabitacyjnych. W próbie przebadanej

⁸³ Komunalnego dla kobiet (ul. Ugory), komunalnego dla mężczyzn (ul. Szczepankowo), Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta (ul. Widłakowa).

w 1992 roku przez M. Pisarską, 23% kobiet, które wraz ze swoimi dziećmi uzyskały tymczasowe schronienie w jednym z łódzkich schronisk, zadeklarowało, że przed przybyciem do niego uczestniczyło w tego typu nieformalnym związku. W tej samej próbie (31 matek) 29% kobiet zadeklarowało, że wychowuje dzieci samotnie, pozostałe 48%, że są zamężne, w tym w trakcie rozwodów⁸⁴. Kobiety przybywające do ośrodków z większymi dziećmi, w tym zbliżającymi się do pełnoletniości, są w większości w trakcie rozwodów, w mniejszej liczbie przypadków już rozwiedzione lub nigdy niezamężne. Wśród kobiet w okresie okołoporodowym i z małymi dziećmi zdecydowanie dominują niezamężne. Rozkład zmiennej stanu cywilnego wśród bezdomnych kobiet niemających przy sobie dzieci, jest zbliżony do tego, jaki występuje wśród bezdomnych mężczyzn.

Zdecydowana większość, bo około 80% przebywających w schroniskach bezdomnych kobiet ma niedorośle lub dorosłe dzieci. Odsetek posiadających dzieci, a zwłaszcza niedorośle, jest więc wyraźnie wyższy niż w populacji mężczyzn. Większość z nich przybywa do udzielających im pomocy placówek wraz z dziećmi. Na podstawie tej obserwacji wcześniej już sformułowałem wniosek, że macierzyństwo oraz konieczność opieki nad dziećmi, w warunkach kryzysu więzi rodzinnych, lub ich braku, są czynnikami zwiększającymi w Polsce zagrożenie popadnięcia w stan pełnej zależności od pomocy instytucjonalnej.

Wśród tych bezdomnych kobiet, które nie mają przy sobie dzieci, odsetek mających dzieci jest zbliżony do tego, który występuje u bezdomnych mężczyzn. Dzieci niedorośle tychże bezdomnych kobiet, często pozbawionych już praw rodzicielskich, znajdują się na ogół pod opieką rodzin lub w placówkach opiekuńczych. W tej kategorii bezdomnych matek, często zaburzonych psychicznie, w tym alkoholiczek, zdarzają się sytuacje takie, jak w analogicznej populacji mężczyzn, ojców niedorośliwych dzieci – niepłacenie alimentów, brak zainteresowania dziećmi i nieznajomość miejsca ich pobytu.

2.2.4. Wykształcenie i kwalifikacje zawodowe

W populacji bezdomnych w Polsce, podobnie jak w całym społeczeństwie, osoby w starszym wieku odznaczają się statystycznie niższym poziomem wykształcenia niż bezdomni w wieku średnim i młodzi. Przy ogólnie niskim, choć zróżnicowanym poziomie wykształcenia wszystkich kategorii wieko-

⁸⁴ M. Pisarska, *Miejskie schronisko*.

wych tej populacji, różnice generacyjne w rozkładzie omawianej zmiennej nie mają jednak większego znaczenia.

Rozkład zmiennej poziomu wykształcenia w populacji bezdomnych mężczyzn w Polsce, w przybliżeniu obrazują informacje, pozyskane z komunalnego ośrodka dla bezdomnych w Poznaniu, przedstawione w tabeli 7. Ujęta w nim kategoria wykształcenia podstawowego, obejmuje także osoby z wykształceniem niepełnym podstawowym (za strukturą danych źródłowych). Z innych źródeł wynika, że udział osób z wykształceniem niepełnym podstawowym i analfabetów jest zróżnicowany w zależności od struktury wieku badanych populacji i wynosi od 4 do 9%⁸⁵.

Tabela 7

Poziom wykształcenia mieszkańców komunalnego ośrodka dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu, w latach 1994 i 1997

Poziom wykształcenia	Liczebność kategorii 1994	Udział kategorii, w % 1994	Liczebność kategorii 1997	Udział kategorii w % 1997
Podstawowe	149	25,1	218	31,6
Zasadnicze	381	64,3	354	51,2
Średnie	58	9,8	115	16,6
Wyższe	5	0,8	4	0,6
Razem	593	100	691	100

Źródło: Jak do tabeli 5.

Z zestawienia wynika, że w badanym ośrodku zdecydowaną większość, bo w 1994 roku 90%, a w 1997 roku 83%, stanowiły osoby z wykształceniem nie wyższym niż zasadnicze zawodowe. Udział osób z wyższym wykształceniem nie przekraczał w obu tych latach 1%.

Z podawanych już wcześniej przyczyn, struktura wykształcenia bezdomnych kobiet jest trudniejsza do opisu od populacji mężczyzn. Z opublikowanych już wyników badań wynika jednak ogólny wniosek, że charakterystyki obu tych populacji, w przypadku zmiennej poziomu wykształcenia, nie różnią się w sposób znaczący. Z danych z 1992 roku, pozyskanych przez M. Pisarską w jednym ze schronisk łódzkich, przyjmujących kobiety i kobiety z dziećmi, wynika, że mieszkanki tego ośrodka dzieliły się pod

⁸⁵ E. Humienny, *Sprawozdanie z działalności Domu Socjalnego dla Mężczyzn we Wrocławiu, prowadzonego przez Stowarzyszenie Pomocy „Ludzie Ludziom”, od dnia 1.02.1997 do 30.06.1997.*

względem wykształcenia na dwie zasadnicze kategorie — pierwszą, z wykształceniem podstawowym, i drugą, z wykształceniem zawodowym⁸⁶. Z badań przeprowadzonych przez M. Paduch w jednym z domów dla kobiet w ciąży i samotnych matek z małymi dziećmi, wynika, że w populacji kobiet, którym udzielono tam schronienia w latach 1992-1997, 0,7% (jedna osoba) ukończyła szkołę specjalną, 47,8% miało wykształcenie podstawowe, 12,5% zawodowe nieukończone, 26,4% zawodowe, 4,4% średnie nieukończone, 5,8% średnie, 2,2% wyższe nieukończone. Przebadana populacja liczyła 136 kobiet⁸⁷. Wyliczone przez M. Paduch wskaźniki liczebności poszczególnych kategorii poziomu wykształcenia wykazują podobieństwo do danych, charakteryzujących pod tym względem bezdomnych mężczyzn. Wskaźniki te zaniża jednak młody wiek mieszanek wspomnianej placówki. Część z nich, jak można się spodziewać, po urodzeniu dziecka kontynuuje naukę.

Przedstawione wyżej ogólne wnioski, na temat poziomu wykształcenia bezdomnych w Polsce, potwierdzają badania B. Dzideczek, upublicznione przez E. Jagodzińską, pełniącą funkcję prezesa Stowarzyszenia Pomocy Bezdomnym. Wynika z nich, że w przebadanej przez nią 588-osobowej populacji bezdomnych, którzy zgłosili się do Pogotowia Interwencji Społecznej w Warszawie (placówki prowadzonej przez wspomniane stowarzyszenie), 36,1% miało wykształcenie podstawowe, 44,9% zasadnicze zawodowe, 18,3% średnie, 0,7% wyższe. Są to wskaźniki zbiorcze, nieuwzględniające płci zgłaszających się osób⁸⁸. Dotyczą w przeważającej części bezdomnych przebywających (wówczas) poza schroniskami.

Analiza danych, dotyczących poziomu wykształcenia bezdomnych w Polsce, pozwala na stwierdzenie, że jest on zróżnicowany od analfabetyzmu i poziomu szkoły specjalnej, do poziomu wyższego, ze stopniem magistra. Ogólnie jednak można stwierdzić, że średni poziom wykształcenia bezdomnych w Polsce jest niski. poniżej wskaźników charakteryzujących całe społeczeństwo. Pozwala to wnioskować, że niski poziom wykształcenia jest czynnikiem zwiększającym ryzyko popadnięcia w stan bezdomności.

Poziom wykształcenia jest istotnym elementem oceny poziomu kwalifikacji zawodowych. Przy zastosowaniu tego kryterium, poziom kwalifikacji zawodowych populacji bezdomnych w Polsce można uznać za ogólnie niski, zwłaszcza w zestawieniu ze wskaźnikami charakteryzującymi populacje wielkich miast, gdzie bezdomni na ogół przebywają. Poziom kwalifikacji

⁸⁶ M. Pisarska, *Miejskie schronisko*.

⁸⁷ M. Paduch, op. cit.

⁸⁸ E. Jagodzińska, op. cit.

zawodowych może być oceniany także w kategoriach rzeczywistych umiejętności, nie zawsze pokrywających się z formalnymi certyfikatami i świadectwami, a także psychofizyczną i społeczną zdolnością do wykonywania określonego typu pracy. Na ogół nie jest ona wysoka, o czym piszę szerzej w dalszej części rozprawy.

Niski poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych należą do zespołu typowych uwarunkowań bezdomności w całej Europie. Zdecydowana większość osób zgłaszających się tam po pomoc z tytułu bezdomności podejmowała już pracę zarobkową, ale przeważnie niskopłatną, sezonową, dorywczą, bez kontraktów i ubezpieczeń socjalnych. Charakterystyczny dla nich jest niski poziom wykształcenia, w wielu przypadkach na poziomie funkcjonalnego analfabetyzmu. Na początku lat dziewięćdziesiątych, wysoki udział analfabetów stwierdzono wśród bezdomnych we Francji i Portugalii, odpowiednio po 25 i 30% (źródła nie precyzują typu owego analfabetyzmu)⁸⁹.

2.2.5. Stan zdrowia

W rozkładzie zmiennej stanu zdrowia w populacji bezdomnych występują wyraźne prawidłowości, trzeba jednak zauważyć, że jest on dla poszczególnych osób zróżnicowany. Oprócz zdrowych i zdolnych do samodzielności, populację tę tworzą ludzie schorowani, z poważnymi defektami osobowościowymi, nabytymi najczęściej w toku długotrwałego procesu, w wielu przypadkach zapoczątkowanego już we wczesnym dzieciństwie.

Dobrym punktem wyjścia do charakterystyki stanu zdrowia populacji polskich bezdomnych, może być szczegółowy raport lekarza medycyny Zdzisława Rybskiego, na temat stanu zdrowia mieszkańców komunalnego ośrodka dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu, za okres od października 1992 do marca 1995⁹⁰. Raport sporządzony został na zlecenie OPS Poznań Nowe Miasto, zarządzającego wspomnianym ośrodkiem. Według Z. Rybskiego, specyfika trybu życia mieszkańców ośrodka, zwłaszcza napływających do niego z zewnątrz, znalazła swoje odzwierciedlenie w następujących grupach schorzeń, najczęściej występujących w tej populacji (kolejność zgodna z oryginałem):

⁸⁹ D. Avramov, *Homelessness*, s. 6; *Homelessness*, s. 33, 40.

⁹⁰ Z. Rybski, *Raport o stanie zdrowia populacji bezdomnych przebywających w Ośrodku dla Bezdomnych w Poznaniu, ul. Michałowo 68, w oparciu o bieżące badania lekarskie, maszynopis powielony, Poznań 1995*, s. 6.

- 1) choroby zakaźne i pasożytnicze: wszawica, świerzb, gruźlica płuc, grzybica skóry;
- 2) choroby psychiczne: zespół zależności alkoholowej, schizofrenia;
- 3) choroby układu nerwowego: zapalne i toksyczne, obwodowe polineuropatie, padaczka, choroba korzonków lub splotów nerwowych;
- 4) choroby niewydolności krążenia: nadciśnienie, dusznica bolesna, niewydolność krążenia sercowopochodna, rozmiękanie mózgu, miażdżyca, zapalenie żył, zapalenie zarostowe tętnic kończyn dolnych;
- 5) choroby układu oddechowego: przeziębienie, zapalenie górnych dróg oddechowych, zapalenie oskrzeli i płuc, nowotwory płuc;
- 6) choroby układu trawiennego: próchnica zębów, choroby dziąseł i przyzębia, choroba wrzodowa żołądka i dwunastnicy, przewlekłe zapalenie wątroby, marskość, zapalenie trzustki;
- 7) choroby układu moczopłciowego: zapalenie pęcherza moczowego, zapalenie gruczołu krokowego, zapalenie cewki moczowej nieweneryczne – chorób wenerycznych nie zaobserwowano;
- 8) choroby skóry i tkanki podskórnej: zapalenie tkanki podskórnej, ropowica, ropnie palców rąk i stóp, zapalenie skóry, nagniotki, modzele, przewlekłe owrzodzenie skóry, owrzodzenie żylakowe;
- 9) choroby układu mięśniowo-kostnego i tkanki łącznej; zwyrodnienia kostno-stawowe, spondylopatie, zeszywniające zapalenie stawów kręgosłupa, choroby mięśni, więzadeł i powięzi;
- 10) urazy i zatrucia: rany rąk i nóg, palców rąk i stóp, skutki działania niskiej temperatury, odmrożenia, zatrucia alkoholem.

Z raportu wynika, że wśród mieszkańców uznanych przez tryb życia za zagrożonych zakażeniem wirusem HIV, przeprowadzono w wymienionym wyżej okresie 71 testów (badań serologicznych). Wszystkie wykazały wynik ujemny.

Raport Z. Rybskiego zawiera także klasyfikację schorzeń przewlekłych (grup dyspanseryjnych) w badanej populacji bezdomnych, wraz z podaniem liczby stwierdzonych przypadków. Oto ta klasyfikacja, bez zmian i skrótów:

Schorzenie	Liczba przypadków
Nadciśnienie tętnicze	25
Niewydolność krążenia	7
Choroba niedokrwienna serca	9
Zaburzenia rytmu, wady serca	8
Czerwienica	1

Nowotwory:	
przewodu pokarmowego	3
węzłów chłonnych	1
płuc	4
Gruźlica	40
Choroby dróg oddechowych (rozedma, przewłękę zapalenie oskrzeli, przewłękę spastyczne zapalenie oskrzeli)	13
Niewydolność, niedokrwienie kończyn dolnych	14
Stan po amputacji kończyn dolnych	5
Zmiany skórne (zapalne, bakteryjne, łuszczyca, rany kończyn dolnych)	54
Ślepotą	2
Głuchota	1
Cukrzyca	2
Przewłękę zapalenia wątroby, marskość	17
Choroby przewodu pokarmowego, żołądka i dwunastnicy	19
Zaburzenia psychiczne,	7
w tym schizofrenia	3
Padaczka	11
Schorzenia kręgosłupa i narządu ruchu	21
Schorzenia układu nerwowego	21
w tym: stwardnienie rozsiane	1
rozmiękanie mózgu	7
niedowład	3
polineuropatie	9
choroba Reelinghauzena	1
Zespół zależności alkoholowej – choroba alkoholowa	97
Choroby pasożytnicze i zakaźne skóry, w tym:	
wszawica	430
z tego kołtun	26
świerzb	31
grzybica skóry i owłosionej skóry głowy	35

Z omawianego raportu wynika, że wśród bezdomnych mężczyzn z badanej populacji, najczęściej zdarzały się takie schorzenia, jak: choroby pasożytnicze i zakaźne skóry, w tym wszawica, kołtun, świerzb i grzybice, zmiany skórne,

w tym zapalne, bakteryjne, łuszczyca i rany kończyn, choroba alkoholowa, gruźlica, nadciśnienie tętnicze, schorzenia kręgosłupa i narządów ruchu, schorzenia układu nerwowego, choroby przewodu pokarmowego. W dokonanej przez Z. Rybskiego klasyfikacji szczególnie widoczny jest udział schorzeń typowych dla zgłaszających się do schronisk bezdomnych przez dłuższy czas przebywających poza schroniskami, zwłaszcza tych, u których bezdomność zbiega się z syndromem głębokiej desocjalizacji. Należący do tej kategorii bezdomni pozaschroniskowi zgłaszają się często do ośrodków lub są do nich przywożeni dopiero w sytuacjach kryzysowych, nieraz już terminalnych. Ich zapadalność na wspomniane schorzenia wyraźnie wiąże się z warunkami życia poza schroniskami, do których zaliczyć można, w mniejszym lub większym stopniu zawiniony przez nich samych niski poziom higieny, a ponadto niedożywienie, narażenie na zmiany temperatury, zwłaszcza przemarznięcie, długotrwały stres i niezaspokojenie podstawowych potrzeb psychicznych i egzystencjalnych. Podatność na rozwijanie się w tych warunkach chorób zwiększa alkoholizm lub stałe odurzanie się środkami tańszymi niż spożywczy alkohol (tzw. wynalazkami), a także nieleczenie już ujawnionych schorzeń. Dla wielu bezdomnych trudne warunki życiowe doświadczane są zasadniczo przez całe życie, a bezdomność jest tylko ich konsekwencją i kulminacją. Kobiety żyjące poza schroniskami, przeważnie alkoholiczki lub cierpiące na różnego rodzaju zaburzenia psychiczne, poddane tym samym warunkom, zasadniczo zapadają na te same choroby co mężczyźni, z uwzględnieniem różnic anatomicznych. Przedstawiony wyżej raport Z. Rybskiego został przez niego opracowany na podstawie dokumentacji zgłoszeń do lekarza, co pozwoliło mu określić typowe grupy chorób, na które cierpią bezdomni oraz proporcje w częstotliwości ich występowania. Nie wszystkie przypadki zachorowań mieszkańców komunalnego ośrodka w Poznaniu zostały zdiagnozowane i zarejestrowane, z tego choćby powodu, że część z nich nie zgłosiła się po pomoc. Domniemywać można zwłaszcza, że zaniżona została liczba osób cierpiących na różnego rodzaju zaburzenia psychiczne, ponieważ ich zdiagnozowanie przez lekarzy internistów podstawowej opieki zdrowotnej, z którymi bezdomni mają najłatwiejszy kontakt, staje się prawdopodobne dopiero wtedy, gdy są one spektakularne.

Jak wykazuje praktyka, w przypadku bezdomnych stan zdrowia musi być rozpatrywany integralnie zarówno w aspekcie zdrowia fizycznego, jak i psychicznego. Wspomniane wskazanie praktyki polega na tym, że ludzie bez własnego dachu nad głową częściej niż reszta społeczeństwa cierpią na zaburzenia psychiczne. W licznych przypadkach stanowią one

pierwotne uwarunkowania popadnięcia w stan bezdomności i utrzymywania się go. Zaburzenia te mogą zresztą pojawiać się lub pogłębiać także jako skutek bezdomności. Trudne warunki egzystencji biologicznej i społecznej, uzależnienie od nie zawsze prawidłowo udzielanej i wystarczającej pomocy, może powodować nabycie nowych urazów i utrwalenie nawyków, pogłębiających stan desocjalizacji.

Stosowane tu pojęcie zaburzenia psychicznego, w sensie nadanym mu przez psychiatrów, „oznacza wszelkie odchylenia od normy i nieprawidłowości czynności psychicznych, nie tylko choroby psychiczne. Wrodzone lub nabyte zaburzenia zakłócają stosunki z otoczeniem, uniemożliwiają prawidłowe współżycie i adaptację, przyczyniają się do rozpadu rodziny, utraty pracy i konfliktów z prawem, prowadzą do stygmatyzacji, alienacji, a w końcu izolacji i odrzucenia takiej osoby”⁹¹. Bezdomni, u których takie zaburzenia występują, wymagają adekwatnej, kwalifikowanej pomocy.

Niedostosowanie społeczne, poprzez które przejawiają się różnego rodzaju zaburzenia psychiczne i osobowościowe często towarzyszące bezdomności, może mieć przyczyny biologiczne i środowiskowe. Drugie z nich zostaną scharakteryzowane osobno, w części pracy poświęconej społeczno-ekonomicznym uwarunkowaniom bezdomności. Pierwsze, biologiczne, można podzielić na organiczne i psychiczne. Organiczne przyczyny zaburzeń wynikają na przykład z uszkodzenia centralnego układu nerwowego, powodującego różnego rodzaju neuropatie i charakteropatie. Przyczyny psychiczne warunkowane są czynnikami dziedziczności i obejmują sferę emocjonalną i wolicjonalną w zakresie popędów, co może powodować zmiany psychopatyczne. Niedorozwój i zwyrodnienie moralne u poszczególnych jednostek może przybierać zarówno formę czynną, jak i bierną⁹².

W Europie i Stanach Zjednoczonych istnieje już obszerna i dobrze udokumentowana wiedza na temat związków bezdomności z chorobami i zaburzeniami psychicznymi. Pewien obszar tej wiedzy wprowadził do obiegu w Polsce S. Sidorowicz, który także, wraz z kierowanym przez siebie zespołem psychiatrów, w roku 1985 przeprowadził badania stanu zdrowia psychicznego bezdomnych mężczyzn we Wrocławiu. Uzyskane wyniki odnosiły się do wczesnego okresu rozwijania się problemu bezdomności w Polsce, gdy nie istniało jeszcze bezrobocie. W próbie ówczesnej populacji stwierdzono zaburzenia psychiczne u 92% przebadanych osób. Najpo-

⁹¹ S. Sidorowicz, *Psychospołeczne aspekty osobowości*, t. 1: *Bezdomność*, Roczniki Naukowe Caritas, R. 1, 1997.

⁹² T. Uliasz, *Problemy bezdomności w Polsce*, maszynopis powielony, s. 17.

wszechniej występował wśród nich zespół zależności od alkoholu, który stwierdzono u 60% badanych. U większości osób dotkniętych tą chorobą stwierdzono ciężki, wieloletni model uzależnienia, z poważnymi konsekwencjami społecznymi, polegającymi na wyobcowaniu z normalnych form życia w społeczeństwie. Zdobycie alkoholu lub jego tańszych, niekonsumpcyjnych substytutów stanowiło dla nich główny motyw działania. W postępującym procesie ubożenia osobowości wytwarzają oni skrajnie alkoholocentryczny sposób życia, w którym wartości inne niż alkohol schodzą na plan dalszy. Wspomniany zespół badawczy, wśród bezdomnych cierpiących na różnego rodzaju zaburzenia psychiczne, poza chorobą alkoholową, stwierdził także przypadki schizofrenii (7%), depresji (3%), upośledzenia umysłowego (7%), organicznego zaburzenia funkcji poznawczych i charakteru (15%)⁹³.

W populacji bezdomnych mężczyzn rzadko można stwierdzić syndrom zaburzeń psychicznych typowych dla bezdomnych kobiet i dzieci, które trafiły do schronisk jako ofiary przemocy. Pojawia się on po wcześniej przeżytych stresach i upokorzeniach, utrudniając normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Likwidacja jego skutków wymaga okresu rehabilitacji i kwalifikowanej pomocy. Sam fakt trafienia kobiet do schroniska, z dziećmi lub bez dzieci, gdy bezpośrednią przyczyną jest kryzys w rodzinie, nie wyklucza jednak, że do kryzysu tego współprzyczynić się mogły ich własne defekty osobowościowe, niezdolność do normalnego wykonywania przypisywanych im ról społecznych czy poważniejsze zaburzenia psychiczne. Obecność takich zaburzeń u części bezdomnych matek, w tym niedorozwoju umysłowego czy poważnych chorób psychicznych, potwierdzają praktycy, udzielający im pomocy, a także autorzy badań⁹⁴.

Zdaniem Z. Sidorowicza, powołującego się na wyniki omawianych przez niego badań, przeprowadzonych w większości w Stanach Zjednoczonych, udział osób cierpiących na rozliczne zaburzenia psychiczne w ogólnej populacji bezdomnych szacowany jest w przedziale od 15 do 90%⁹⁵. Psychiatrizy udział ten szacują na ogół wysoko, blisko górnej granicy podanego wyżej przedziału. Wskazują ponadto, że wysoki udział osób cierpiących na zaburzenia psychiczne, w tym stosunkowo często na ciężkie choroby psychiczne (np. schizofrenię), jest w części spowodowany przez dezinstytucjonalizację leczenia psychiatrycznego, która w Stanach Zjednoczonych polegała na wypisywaniu chorych nawet po wielu latach

⁹³ S. Sidorowicz, B. Sanecka, J. Ślepecka, K. Ruciński, *Czy bezdomność*.

⁹⁴ Na przykład M. Pisarska, *Miejskie schronisko*; M. Konańska, op. cit., s. 163.

⁹⁵ S. Sidorowicz, op. cit., s. 105.

hospitalizacji i likwidowaniu szpitali psychiatrycznych. Ocenia się tam, że 20 - 30% bezdomnych to byli pacjenci szpitali psychiatrycznych, którym nie zapewniono odpowiedniego miejsca zamieszkania, źródeł utrzymania, opieki i leczenia⁹⁶.

Nieliczni, według S. Sidorowicza, autorzy podważają znaczenie zaburzeń psychicznych i dezinstytucjonalizacji w genezie bezdomności. I tak D. Snow i jego współpracownicy⁹⁷ po przeprowadzeniu własnych badań stwierdzili, że przekonanie o znacznym rozpowszechnieniu zaburzeń psychicznych wśród bezdomnych jest mitem, będącym produktem nieuprawnionej medykalizacji zagadnienia bezdomności, tj. opisywania i wyjaśniania zjawiska nienależącego do medycyny przez lekarzy i językiem tej dziedziny wiedzy. Badacze ci (niebędący psychiatrami) uznali, że udział osób cierpiących na zaburzenia psychiczne w badanej przez nich próbie 911 bezdomnych wynosił 15%. P. Koegel, inny cytowany przez S. Sidorowicza autor⁹⁸, wyraża natomiast pogląd, że większość psychiatrycznych badań bezdomnych prowadzonych jest z pozycji obserwatora zewnętrznego i nie uwzględnia ciężkich warunków życia i swoistych cech kultury środowiska bezdomnych. Nierzadko to okoliczności zewnętrzne zmuszają bezdomnych do zachowań, niesłusznie identyfikowanych jako pierwotne zaburzenia i choroby psychiczne, prowadzące do bezdomności. Tymczasem to bezdomność może być przyczyną tychże zachowań i rozwoju zaburzeń psychicznych, poprzez rozmaite choroby somatyczne, zatrucia, niedożywienie, brak snu, hipotermię, napięcie emocjonalne, nieustanne zagrożenie egzystencji, osamotnienie, izolację społeczną, skrajne ubóstwo. Zaburzenia psychiczne w takich przypadkach, zdaniem Koegla i innych autorów cytowanych przez S. Sidorowicza, bywają ludzko podobne do typowych schorzeń psychicznych, takich jak schizofrenia paranoidalna, depresja, zaburzenia osobowości, zmiany organiczne, zaburzenia lękowe⁹⁹. Ilość i nasilenie zaburzeń psychicznych wzrasta wraz z wydłużaniem się czasu bezdomności, co może świadczyć o sprawczej roli bezdomności w ich rozwoju. Niekiedy dopiero długotrwała obserwacja psychiatryczna oraz zapewnienie bezdomnemu godziwych warunków byto-

⁹⁶ Ibidem, s. 106.

⁹⁷ D. Snow, S.G. Baker, L. Anderson, M. Martin, *The Myth of Pervasive Mental Illness Among the Homeless*, Social Problems 1986, nr 33, podaje za: S. Sidorowicz, op. cit., s. 107.

⁹⁸ P. Koegel, *Understanding Homelessness: an Ethnographic Approach*, w: *Homelessness: a Prevention Oriented Approach*, red. R. Jahiel, Johns Hopkins Press, Baltimore 1995, Podaje za: S. Sidorowicz, op. cit., s. 108.

⁹⁹ S. Sidorowicz, op. cit., s. 108-109.

wych i leczenia daje możliwość postawienia właściwej diagnozy¹⁰⁰. W polskich warunkach na rozwijanie się zaburzeń psychicznych u bezdomnych mogą wpływać rozliczne wady systemu pomocy społecznej, w tym nadmierna ciasnota panująca w schroniskach i noclegowniach.

Przedstawiony przez S. Sidorowicza zapis dyskusji na temat związków zaburzeń psychicznych z bezdomnością, jakkolwiek bezpośrednio nie odnosi się do realiów polskich, w sensie merytorycznym trafia w sedno problemów, do których trzeba się ustosunkować także w naszym kraju. W tle tej dyskusji istotne wydaje się pytanie o znaczenie, jakie ma dla polityczno-społecznej diagnozy problemu bezdomności jego rozpoznanie psychiatryczne i psychologiczne. Nie kwestionując znaczenia wiedzy gromadzonej przez te nauki zarówno dla poznania zjawiska bezdomności, jak i pomocy ludziom tym stanem dotkniętym, trzeba zauważyć, że diagnoza taka powinna ogniskować się wokół uwarunkowań społecznych i ekonomicznych, a w sensie praktycznym, także prawnych. Pomimo ogólnie złych wskaźników zdrowia populacji bezdomnych, bezdomność nie jest problemem medycznym, a typowym strukturalnym problemem społeczno-ekonomicznym. W strukturze społeczno-ekonomicznej znajdują się podstawowe jego uwarunkowania, w tym najważniejsze przyczyny zaburzeń psychicznych, nabywanych w procesie socjalizacji.

Nie ulega wątpliwości, że statystycznie rozumiany stan zdrowia bezdomnych zarówno w Polsce, jak i na świecie — tak tych, którzy mają za sobą doświadczenie dłuższego przebywania poza schroniskami czy w więzieniach, jak i tych, którzy takich doświadczeń nie mają, jest ogólnie gorszy od wskaźników charakteryzujących tę zmienną w całym społeczeństwie. W bezdomność przenoszone są choroby i zaburzenia osobowościowe, które przyczyniły się do popadnięcia w ten stan, a wcześniej do utraty pracy, zerwania związków z rodziną i społecznego wykorzenienia, na przykład choroba alkoholowa. Oprócz czynników już wymienionych, na ogólnie zły stan zdrowia populacji bezdomnych wpływa także częste w tym środowisku nieleczenie chorób. Doświadczenie trudnych warunków życia i przebyte choroby powodują, że bezdomni, zwłaszcza ci, dla których bezdomność jest końcowym etapem długotrwałego procesu społecznej degradacji, starzeją się szybciej niż wskazywałby ich wiek kalendarzowy¹⁰¹. Fakt, że wśród głęboko bezdomnych wielu jest przedwcześnie wyniszczonych fizycznie, nie przeczy

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Por. np. J. Śledzianowski, *Ludzie trzeciego wieku*.

obserwacji, że w populacji tej jest także stosunkowo liczna kategoria osób zdrowych, w pełni sił fizycznych.

O stanie zdrowia populacji bezdomnych, a pośrednio także o ich zróżnicowaniu ze względu na tę zmienną, świadczą następujące dane pozyskane we Wrocławiu¹⁰². Na 608 osób, które w 1996 roku uzyskały tam pomoc z tytułu bezdomności, na podstawie decyzji administracyjnej (nie dotyczy to osób, którym udzielono porad lub biletów kredytowych), podjętej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej, 52 osoby uzyskały skierowanie do domów pomocy społecznej (DPS), a 42 zmarły. W samym schronisku dla bezdomnych mężczyzn Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta przy ul. Strzegomskiej, w ciągu 10 pierwszych miesięcy 1997 roku zmarło 20 osób (przebywa w nim średnio około 200-250 bezdomnych). Wskaźnik śmiertelności w tym schronisku, pomimo że wysoki, około 3% populacji mieszkańców zarejestrowanych w ciągu roku, był wyraźnie niższy w 1997 roku niż w roku 1989, kiedy, w porównywalnym co do charakteru schronisku, prowadzonym we Wrocławiu przez to samo Towarzystwo, ów roczny wskaźnik wynosił około 10%¹⁰³. Ze statystyką tą korespondują dane ze wszystkich większych dworców kolejowych w Polsce, gdzie w ciągu roku rejestruje się od kilku do kilkunastu przypadków śmierci bezdomnych, często niezidentyfikowanych.

W większości schronisk przeznaczonych dla osób samotnych, w szczególności dla mężczyzn, znajdują się osoby przejściowo lub trwale niezdolne do samoobsługi, wymagające pielęgnacji na skutek przewlekłych schorzeń. W roku 1997, w komunalnym schronisku dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu, według opinii kierującej tą placówką W. Cieślík (z wykształcenia mgr pielęgniarstwa), na 691 osób, którym udzielono tam schronienia, co najmniej 31 wymagało stałej lub długotrwałej pomocy pielęgnacyjnej. W tymże roku osoby z orzeczoną grupą inwalidzką stanowiły 17,2% ogółu mieszkańców (119 osób), w tym inwalidów I grupy było 20, II grupy 80, III grupy 39. W trakcie kompletowania dokumentacji niezbędnej do określenia grupy inwalidzkiej było dalszych 14 osób. W tym samym czasie dokumenty niezbędne do uzyskania miejsca w domu pomocy społecznej

¹⁰² Dane pozyskane przez autora 7 listopada 1997 roku, w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej we Wrocławiu, a także w działającym w tymże mieście schronisku dla bezdomnych mężczyzn, prowadzonym przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta (Strzegomska 9).

¹⁰³ P. A. Luda, *Bezdomność w Polsce na przykładzie Towarzystwa Pomocy im. Adama Chmielowskiego*, praca magisterska napisana pod kierunkiem doc. dr I. Czarneckiej, Wrocław 1989, podaję za: K. Wierzbicka, *Problem bezdomności w Polsce*.

(DPS) kompletowało 8 osób, 8 kolejnych osób oczekiwało na miejsce, w tym 4 w domu dla psychicznie chorych, 3 osoby przeprowadziły się do DPS. Część osób przewlekłe chorych, jednocześnie bezdomnych i pozbawionych oparcia w rodzinie, do czasu znalezienia dla nich miejsca w DPS przebywa w szpitalach, niektórzy kilka miesięcy lub więcej niż rok.

We wszystkich państwach, nie tylko europejskich, wskaźniki stanu zdrowia populacji bezdomnych są wyraźnie gorsze niż średnie dla pozostałej części społeczeństwa. I tak na przykład w Finlandii, gdzie sprawnie działa system pomocy dla nich, śmiertelność bezdomnych mężczyzn jest w kategoriach wiekowych poprzedzających czas kalendarzowej starości 4 razy większa, od średnich wskaźników całej populacji¹⁰⁴.

2.2.6. Bezdomne rodziny

Charakterystyka udziału rodzin w populacji bezdomnych w Polsce wymaga uprzedniego określenia jej podstawowych typów¹⁰⁵, współtworzących tę populację. Mówiąc o rodzinie, mam na myśli co najmniej dwie osoby pozostające lub pragnące pozostawać we wspólnym gospodarstwie domowym, połączone więziami małżeńskimi lub pokrewieństwem. Wyróżnić tu trzeba dwa typy rodziny małej niepełnej, tzn. (1) małżeństwo lub względnie trwałe konkubinaty i (2) jednego z rodziców lub opiekunów z niesamodzielnymi dziećmi, oraz małą rodzinę pełną, składającą się z rodziców i ich niesamodzielnymi dziećmi. Nie uwzględniam dalej rodzin dużych, w sensie w jakim pojęcie to jest określane w socjologii rodziny, a więc rodzin więcej niż dwupokoleniowych lub ze znajdującymi się we wspólnym gospodarstwie domowym krewnymi z linii bocznej, ponieważ nie zaznaczają się one wyraźniej w badanej praktyce.

Niesamodzielnosć dzieci współtworzących rodziny wynika na ogół z ich niepełnoletności, lecz w przypadku bezdomności trzeba także zauważyć inną możliwą jej przyczynę — niepełnosprawność fizyczną lub umysłową. Rodziny małe, dotyczy to zwłaszcza rodzin pełnych lub małżeństw, mogą być rozproszone lub nierozproszone. Do cech charakteryzujących nierozproszone rodzinę we wszelkich jej formach, należy pozostawanie pod wspólnym dachem i we wspólnym gospodarstwie oraz względna autonomiczność w stosunku do otoczenia społecznego, niezależnie od ograniczeń i uciążliwo-

¹⁰⁴ *Homelessness*, s. 42.

¹⁰⁵ Typy rodzin określam zgodnie z kategoriami teoretycznymi socjologii rodziny, por. np. Z. Tyńska, *Socjologia rodziny*, PWN, Warszawa 1976.

ści stwarzanych przez brak własnego lokalu mieszkalnego. Rodziny rozproszone są natomiast względnie trwale rozdzielone na różne możliwe sposoby, co oznacza także ich pobyt w odmiennych miejscach i ograniczoną możliwość kontaktu.

Skala występowania zjawiska bezdomności małych rodzin pełnych i małżeństw jest w Polsce trudna do określenia, ponieważ w tego rodzaju warunkach kryzysowych często się one rozpraszają. Częściowe ukrycie tego zjawiska jest spowodowane także przez ogólnie zły stan pomocy dla bezdomnych rodzin. Obowiązek udzielenia im schronienia realizowany był w latach dziewięćdziesiątych najczęściej poprzez ich rozbitcie, tj. udzielenie pomocy osobno obojgu rodzicom, w oddzielnych ośrodkach. Dzieci mogły wówczas, w zależności od istniejących możliwości, pozostać przy jednym z rodziców, najczęściej matce, lub znaleźć schronienie w odpowiednich placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Doświadczenie eksmisji, najczęstszej przyczyny bezdomności rodzin pełnych, jest dramatycznym przeżyciem, tworzącym zagrożenie trwałego rozpadu małżeństwa, które jest jej trzonem i które na ogół już wcześniej znajdowało się w kryzysie. W praktyce zdarza się także, że w wyniku eksmisji w bezdomność popada tylko część pełnej rodziny małej, najczęściej mężczyzna, inni jej członkowie mogą potrzeby mieszkaniowe zaspokajać, nie przekraczając normy kulturowej, na przykład kobiety z dziećmi u swoich rodzin pochodzenia. Ciągłe nieliczne placówki w Polsce udzielają schronienia pełnym rodzinom lub parom małżeńskim czy kohabitacyjnym, chociaż ich liczba i zróżnicowanie rośnie, zwłaszcza w latach 1999 - 2000, w których zjawisko bezdomności rodzin wyraźnie się poszerzyło. Do końca lat dziewięćdziesiątych były to w zdecydowanej większości domy należące do instytucji sektora pozarządowego, pod koniec tej dekady coraz wyraźniej do rozwiązywania problemu bezdomnych rodzin zaczęły się włączać wspólnoty samorządowe, w tym w ramach lokalnych planów rozwiązywania problemów bezdomności. Na podstawie oceny liczby miejsc dostępnych w schroniskach w Polsce w roku 1998, oraz składanych przez nie deklaracji charakteru ich działalności, można wywnioskować, że w roku tym średnia liczba rodzin pełnych i małżeństw, które korzystały w nich ze schronienia w danym okresie, oscylowała wokół 200¹⁰⁶, w tym liczba małych, nierozproszonych rodzin pełnych, korzystających ze schronienia była znacząco mniejsza i nie przekraczała zapewne 150. Liczba małych rodzin pełnych, lecz już rozproszonych, jest, jak wspomniano, trudna do oszacowania. Do końca 2000 roku bezdomne nierozproszone rodziny

¹⁰⁶ T. Uliasz, *Wykaz placówek*.

pełne lub niepełne, pozostające bez jakiegokolwiek lokalu mieszkalnego poza schroniskami (na „ulicy”), zdarzały się tylko sporadycznie i przejściowo. Wywoływały one pewnego rodzaju poruszenie publiczne, wymuszając szybką reakcję odpowiednich instytucji społeczności lokalnych. W zachowaniu się tych rodzin, jeśli oczekiwały pomocy mieszkaniowej po eksmisji, występowały nieraz elementy ostentacji i szantażu. Zjawiskiem marginalnym, lecz rejestrowanym i dobrze znanym w całej Polsce, są natomiast przypadki bezdomnych małżeństw lub względnie trwałych konkubinatów przebywających z różnych, zależnych jednak od nich przyczyn poza schroniskami. Niemal uniwersalnym tłem tego rodzaju sytuacji jest głęboka de socjalizacja obu małżonków, połączona z ich czynnym alkoholizmem lub, rzadziej, z narkomanią, których dalsze praktykowanie jest wykluczone w placówkach dla bezdomnych.

Z międzynarodowych danych porównawczych wynika, że problem bezdomności nierozproszonych, pełnych rodzin, występuje w różnych społeczeństwach z różnym natężeniem, choć wszędzie stanowi margines zjawiska bezdomności, którego atrybutem jest samotność. Problem bezdomności małych rodzin pełnych w krajach Unii Europejskiej nie jest sygnalizowany. W pewnym zakresie, także stosunkowo niewielkim, występuje on natomiast w Stanach Zjednoczonych. Z danych podawanych przez S. Sidorowicza wynika, że w Nowym Jorku w bliżej nieokreślonym roku połowy lat dziewięćdziesiątych, przebywało średnio w ciągu dnia około 240 bezdomnych rodzin pełnych (liczba rodzin niepełnych, składających się z samotnej matki z dziećmi, była tam wówczas piętnaście razy większa)¹⁰⁷. Po uwzględnieniu typowo amerykańskich form przejściowych, między bezdomnością a niebezdomnością, na przykład zamieszkiwania w samochodach lepiej lub gorzej dostosowanych do celów mieszkalnych (*caravanning*), liczba ta byłaby większa. Wszystkie dostępne dane na temat bezdomności rodzin pełnych, w tym w Polsce, ewidentnie wskazują, że pełne rodziny znacznie skuteczniej bronią się przed bezdomnością niż rodziny złożone z jednego z rodziców i dzieci, a tym bardziej niż osoby samotne.

Najczęściej występującą formą bezdomności rodzin zarówno w Polsce, jak i na świecie jest bezdomność małych rodzin niepełnych, składających się

¹⁰⁷ S. Sidorowicz, op. cit., s. 110, przeliczenie własne. Według innych danych ze Stanów Zjednoczonych, zebranych w Los Angeles, udział małych rodzin pełnych w ogólnej populacji bezdomnych rodzin (przeważnie hiszpańskojęzycznych i czarnych), lokalnie jest drastycznie wyższy i sięga 30%, por. B. J. Seltser, D. E. Miller, *Homeless Families. The Struggle for Dignity*, University of Illinois Press, Urbana and Chicago 1993, s. 7.

z jednego rodzica (z reguły jest to matka) i jej niesamodzielnym dzieci. Ponieważ temat bezdomności kobiet z dziećmi poruszałem już we wcześniejszych częściach tego rozdziału, dalej ograniczę się do wątków dotąd niepodjętych. W roku 1998 w Polsce, średnią (jednego dnia) liczbę kobiet, przebywających z jednym lub więcej swoich dzieci w różnego rodzaju schroniskach, oszacować można na około 1,5 tys. Udział tego typu gospodarstw domowych wśród pozostałych (jednoosobowych) korzystających

[15%] cych ze schronienia w roku 1998 można ocenić na około [5%]. Przyjmując założenie, że gospodarstwa takie składają się średnio z około 2,5 osób, udział osób wchodzących w skład tego rodzaju niepełnych rodzin wśród pozostałych mieszkańców schronisk, byłby odpowiednio większy i stanowiłby

[31%] około [12%]. Wnioski te ogólnie potwierdzają dane MPiPS za rok 1999, dotyczące gospodarstw domowych, którym decyzją administracyjną przyznano pomoc z tytułu bezdomności¹⁰⁸. Zgodnie ze statystyką MPiPS pomocy udzielono 20 746 gospodarstwom domowym, w których znajdowało się łącznie 25 949 osób. Z danych tych wynika, że 80% osób, które otrzymało pomoc, pozostawało w jednoosobowych gospodarstwach domowych, a 20% było członkami niepełnych lub pełnych rodzin. Zauważyć tu można dla porównania, że jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych OPS udzielały pomocy z tytułu bezdomności prawie wyłącznie osobom samotnym¹⁰⁹.

Z porównania danych wynika, że udział rodzin w populacji polskich bezdomnych rośnie. Mimo znacznej różnicy między wspomnianymi wartościami [31%] i 20%, mieszczą się one w tym samym rzędzie wielkości. Różnica może wynikać z tego, że pierwsza z zestawionych wartości dotyczy wyłącznie rodzin niepełnych i roku 1998, a więc poprzedzającego rok 1999, w którym populacja bezdomnych została powiększona o szczególnie dużą liczbę rodzin. Przypomnieć tu trzeba, że wszystkie niemal jawnie bezdomne rodziny pełne lub niepełne korzystają ze schronienia w różnego typu placówkach, ich udział w pełnej populacji bezdomnych w Polsce będzie zatem około dwukrotnie niższy od podanych wyżej wskaźników.

[31%] Wspomniany wskaźnik około [20%] bezdomnych, przebywających w schroniskach członków nierozproszonych rodzin pełnych i niepełnych, jest wyraźnie niższy od analogicznych wskaźników w Stanach Zjednoczonych,

¹⁰⁸ Departament Pomocy Społecznej MPiPS. *Sprawozdanie roczne i półroczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej (...) za I - XII 1999*, s. 123.

¹⁰⁹ Na przykład *Charakterystyka rodzin i osób objętych pomocą w 1992 roku*, OPS Poznań Nowe Miasto. Z dokumentu wynika, że wszystkie świadczenia z tytułu pomocy bezdomnym, przyznano jednoosobowym gospodarstwom domowym.

z jednego rodzica (z reguły jest to matka) i jej niesamodzielnym dzieci. Ponieważ temat bezdomności kobiet z dziećmi poruszałem już we wcześniejszych częściach tego rozdziału, dalej ograniczę się do wątków dotąd niepodjętych. W roku 1998 w Polsce, średnią (jednego dnia) liczbę kobiet, przebywających z jednym lub więcej swoich dzieci w różnego rodzaju schroniskach, oszacować można na około 1,5 tys. Udział tego typu gospodarstw domowych wśród pozostałych (jednoosobowych) korzystających ze schronienia w roku 1998 można ocenić na około 5%. Przyjmując założenie, że gospodarstwa takie składają się średnio z około 2,5 osób, udział osób wchodzących w skład tego rodzaju niepełnych rodzin wśród pozostałych mieszkańców schronisk, byłby odpowiednio większy i stanowiłby około 12%. Wnioski te ogólnie potwierdzają dane MPiPS za rok 1999, dotyczące gospodarstw domowych, którym decyzją administracyjną przyznano pomoc z tytułu bezdomności¹⁰⁸. Zgodnie ze statystyką MPiPS pomocy udzielono 20 746 gospodarstwom domowym, w których znajdowało się łącznie 25 949 osób. Z danych tych wynika, że 80% osób, które otrzymało pomoc, pozostawało w jednoosobowych gospodarstwach domowych, a 20% było członkami niepełnych lub pełnych rodzin. Zauważyć tu można dla porównania, że jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych OPS udzielały pomocy z tytułu bezdomności prawie wyłącznie osobom samotnym¹⁰⁹. Z porównania danych wynika, że udział rodzin w populacji polskich bezdomnych rośnie. Mimo znacznej różnicy między wspomnianymi wartościami 12 i 20%, mieszczą się one w tym samym rzędzie wielkości. Różnica może wynikać z tego, że pierwsza z zestawionych wartości dotyczy wyłącznie rodzin niepełnych i roku 1998, a więc poprzedzającego rok 1999, w którym populacja bezdomnych została powiększona o szczególnie dużą liczbę rodzin. Przypomnieć tu trzeba, że wszystkie niemal jawnie bezdomne rodziny pełne lub niepełne korzystają ze schronienia w różnego typu placówkach, ich udział w pełnej populacji bezdomnych w Polsce będzie zatem około dwukrotnie niższy od podanych wyżej wskaźników.

Wspomniany wskaźnik około 20% bezdomnych, przebywających w schroniskach członków nierozproszonych rodzin pełnych i niepełnych, jest wyraźnie niższy od analogicznych wskaźników w Stanach Zjednoczonych,

¹⁰⁸ Departament Pomocy Społecznej MPiPS. *Sprawozdanie roczne i półroczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej (...) za I - XII 1999*, s. 123.

¹⁰⁹ Na przykład *Charakterystyka rodzin i osób objętych pomocą w 1992 roku*, OPS Poznań Nowe Miasto. Z dokumentu wynika, że wszystkie świadczenia z tytułu pomocy bezdomnym, przyznano jednoosobowym gospodarstwom domowym.

gdzie stanowią oni około 40% wszystkich mieszkańców schronisk¹¹⁰. W Europie Zachodniej, jak wspomniano, nie rejestruje się w znaczącej skali zjawiska bezdomności rodzin pełnych, lecz problem bezdomności kobiet z dziećmi ujawnia się w skali nie mniejszej niż w Polsce.

¹¹⁰ B. J. Seltser, D. E. Miller, op. cit. s. 136.

3. SPOŁECZNO-EKONOMICZNE PRZYCZYNY ZJAWISKA

3.1. Wprowadzenie

Uwarunkowania stanu i dynamiki kwestii bezdomności są na tyle złożone, że wyczerpująca ich charakterystyka wymaga studiów interdyscyplinarnych. W przedstawianym dalej opisie i analizie tychże uwarunkowań staram się naświetlić je w sposób możliwie całościowy. Mam jednak świadomość, że niektóre obszary uwarunkowań są słabo zaznaczone, zwłaszcza psychologia bezdomności, której znajomość ważna jest dla formułowania wskazań z zakresu pedagogiki i pracy socjalnej z bezdomnymi. Kierunek rozważań wyznacza ich ogólny cel, którym jest polityczno-społeczna diagnoza badanego problemu społecznego. W rozdziale tym nie formułuję jeszcze żadnych rekomendacji dla tejże polityki, chociaż nieraz wynikają one już z przedstawionej analizy przyczyn bezdomności. Nie uwzględniam w nim także tych uwarunkowań badanej kwestii, które mieszczą się w obszarze instytucjonalno-prawnego systemu pomocy dla bezdomnych. Zagadnienia te podejmuję w odrębnych częściach tej rozprawy. Ten jej rozdział składa się z dwu części, kończących się podsumowaniem. W pierwszej przedstawiam wyniki własnych badań empirycznych, dotyczących mikrospołecznych przyczyn bezdomności. Charakteryzuję je na poziomie indywidualnych dróg do bezdomności osób z badanej przeze mnie populacji. W drugiej części rozdziału staram się naświetlić makrospołeczne uwarunkowania badanego problemu, tzn. konsekwencje prowadzonej w Polsce polityki społeczno-gospodarczej ujęte w kontekście reguł funkcjonowania społeczeństwa rynkowego. Makrospołeczne uwarunkowania bezdomności są ponadosobowymi mechanizmami wypychania poza społeczeństwo osób, u których wcześniej wystąpił, warunkowany głównie na poziomie mikrospołecznym, zespół podatności na tego rodzaju wykluczenie. W podsumowaniu, oprócz ogólnych wniosków wynikających z rozważań zawartych w tym rozdziale, przedstawiam także ustalenia wynikające z analizy danych zaprezentowanych w rozdziale

drugim. Centralną tezę tego opracowania można ująć w stwierdzeniu, że najsilniej działające przyczyny zjawiska bezdomności w Polsce, decydujące o jego dynamice, zawarte są w strukturze ekonomicznej społeczeństwa. Przeciwdziałanie mu nie będzie zatem możliwe bez przyjęcia właściwych kierunków polityki społeczno-gospodarczej państwa.

3.2. Poziom mikrospołeczny

3.2.1. Metodyka i przedmiot badań

W tej części rozdziału przedstawiam wyniki własnych badań¹, tam gdzie to potrzebne konfrontując je i uzupełniając (w przypisach) z wynikami uzyskanymi przez innych autorów. Najbardziej owocną metodą tychże badań okazały się wywiady z bezdomnymi, przeprowadzone według metodyki badań socjologicznych. Ich kwestionariusze, poza osiąganiem także innych celów poznawczych, ukierunkowane były na pozyskiwanie wyczerpujących danych na temat indywidualnych uwarunkowań popadnięcia respondentów w stan bezdomności. Wywiady, których łącznie było 70, przeprowadzono w przeważającej części (64) w komunalnym ośrodku dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu (ul. Michałowo), ponadto po 3 w schronisku dla bezdomnych mężczyzn poznańskiego oddziału Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta (Umultowo) oraz 3 w komunalnym ośrodku dla bezdomnych kobiet bez dzieci, także w Poznaniu (ul. Ugory), w latach 1994-1997. Przeprowadzenie niektórych wywiadów wymagało kilku spotkań i w poszczególnych przypadkach trwało do około 6 godzin.

Jak wspomniano, największą liczbę wywiadów przeprowadzono w komunalnym ośrodku dla mężczyzn. Był on we wspomnianym okresie zakładem budżetowym dzielnicowego Ośrodka Pomocy Społecznej Poznań - Nowe Miasto, a obecnie jest jednostką budżetową Urzędu Miasta Poznania. Powołano go w lipcu 1991 roku, w wyniku uchwały Rady Miejskiej. Jego powstanie i pierwotna koncepcja działania wiązała się z pożarem, który zniszczył schronisko, zlokalizowane w baraku przy ul. Grunwaldzkiej 88 – jedno z dwu działających wówczas w mieście. Oba ośrodki prowadzone były przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta. Związek ten wynikał

¹ Wyniki badań na temat przyczyn bezdomności częściowo już publikowałem. A. Przymeński, *Bezdomność a rynek pracy*; tenże *Bezdomność – społeczno-ekonomiczne uwarunkowania zjawiska, na przykładzie Poznania*, Praca Socjalna 1997, nr 3.

z konieczności szybkiego zastąpienia zamkniętej placówki, a ponadto z wyrobienia pod wpływem tego pożaru opinii gremium decydującego w sprawie nowego ośrodka, że winę za spalenie przytuliska Towarzystwa ponosił element przestępczy i patologiczny obecny w środowisku bezdomnych. Pierwszym projektem rozpatrywanym przez władze miasta, w warunkach gdy niewiele jeszcze wiedzano o bezdomności, było stworzenie ośrodka resocjalizacyjno-odwykowego połączonego z Izłą Wyrzeźwień, co miało obniżyć koszty utrzymania obydwu placówek. Po negatywnej ocenie tego przedsięwzięcia przez Biuro Prawne Urzędu Miejskiego, kwestionującego prawomocność łączenia obu tych instytucji, powołano ośrodek przeznaczony wyłącznie dla bezdomnych. Zaczął on działać od późnej jesieni 1991 roku, w zakupionym przez miasto i zaadaptowanym do nowych funkcji budynku byłego zakładu karnego. Budynek położony w Szczepankowie, podmiejskiej dzielnicy Poznania, ma 4 kondygnacje (3 piętra naziemne), oraz pomieszczenia do użytku ogólnego i gospodarczego. Do dnia dzisiejszego obiekt ma wyraźne znamiona dawnych funkcji – trzymetrowy mur betonowy i żelazną bramę wjazdową, a wcześniej, przez pierwsze lata pracy jako ośrodek dla bezdomnych, kraty w oknach i drut kolczasty ponad płotem. Jego pierwszym kierownikiem został były pracownik służby penitencjarnej, doświadczony w kontaktach z byłymi więźniami, którzy wówczas wśród bezdomnych stanowili większość. W początkowej koncepcji ośrodek, poza udzielaniem schronienia, miał pełnić funkcję resocjalizacyjną, co potwierdzał stosunkowo surowy regulamin pobytu. Ośrodek dysponuje 100 miejscami noclegowymi, w 24 pokojach o powierzchni około 14 m² każdy, chociaż w okresie zimy liczba mieszkańców sięga 130. Pierwotne koncepcje pracy z bezdomnymi zmieniały się i profesjonalizowały, wraz z coraz lepszym rozumieniem istoty zjawiska bezdomności, które także się zmienia. Niczależnie od wspomnianych surowych metod działania w początkowym okresie istnienia, ośrodek jest jedną z najlepszych znanych autorowi placówek działających na rzecz bezdomnych, co potwierdza raport RPO z 1995 roku². Mocną jego stroną jest dobra współpraca z miejscowym OPS, a co za tym idzie, wsparcie stałych pracowników schroniska przez jego profesjonalną kadre. Inne istotne informacje o jego działaniu zawarte są w treści rozprawy, w kontekstach merytorycznych.

Reprezentatywność danych pozyskanych w toku wywiadów, z punktu widzenia podręcznikowej elegancji metodycznej, może być w kilku punktach

² Rzecznik Praw Obywatelskich. *Raport w sprawie stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych*, Biuletyn RPO, nr 27, Warszawa 1995.

kwestionowana. Pierwszym z nich jest sposób doboru próby, który w praktyce nie mógł być inny, jak tylko przypadkowy. Przypadkowość okazała się jedyną dostępną, choć niedoskonałą metodą losowania, przede wszystkim ze względu na dużą rotacyjność mieszkańców schronisk, powodującą, że kontakt z niektórymi spośród nich był ulotny, ograniczony do kilku dni lub tygodni pobytu. Ten rodzaj doboru próby dostosowany był także do rytmu życia respondentów, którzy nie zawsze byli w stanie przewidywać najbliższą przyszłość i umawiać się na wywiady. Za błąd sytuacyjny może być także poczytana okoliczność, że połowę wywiadów (32) z mieszkańcami komunalnego schroniska dla mężczyzn przeprowadził, na zlecenie autora i zgodnie z jego instrukcją, zatrudniony w nim na etacie opiekuna socjolog Piotr Kopczuk. Istniała więc zależność respondentów od przeprowadzającego z nimi wywiady. Ocena wpływu takiego odstępstwa od podręcznikowych reguł metodycznych na jakość pozyskanych danych, w tym konkretnie przypadku może być w najgorszym przypadku tylko ambiwalentna. Wykonujący zlecenie cieszył się zaufaniem mieszkańców schroniska, był osobą im znaną i łatwą do zidentyfikowania, ponadto kompetentną, stąd zakres informacji, które mógł pozyskać i ustrukturyzować w czasie wywiadu przekraczał możliwości osoby przybyłej z zewnątrz i nieznającej tematu. Specyfika wywiadów z bezdomnymi polega m.in. na tym, że w schroniskach i gdy są trzeźwi, udzielają oni na ogół informacji bez oporów, chętnie i często z własnej inicjatywy rozmawiając na tematy osobiste, dotyczące ich problemów egzystencjalnych. Są przy tym na ogół rozmówcami taktownymi i elokwentnymi, wprawionymi w sztuce rozmowy, co odbiega od potocznych uprzedzeń w tej kwestii, a jest zrozumiałe poprzez fakt, że w czasie bezdomności (lub pobyty w więzieniu) wiele czasu spędzają na rozmowach z innymi bezdomnymi i osobistych przemyśleniach. W przypadku bezdomnych mężczyzn, możliwości otwartej i nieskrępowanej rozmowy z nimi otwierało dopiero rozpoznanie przez nich celu rozmowy oraz nabranie zaufania do osoby przeprowadzającej wywiad. Ważne było ich przekonanie, że wywiady były i będą przeprowadzane na podobnych zasadach z wieloma mieszkańcami schroniska. Sytuacja taka uwalniała ich od podejrzenia o donosicielstwo, ułatwiała ponadto zbiorowości mieszkańców „oswojenie” i zaakceptowanie tychże wywiadów. Istnieje powiązanie tego typu postaw z subkulturą wytwarzaną przez instytucje totalitarne³, do których niewątpliwie należą polskie schroniska dla bezdomnych, a także więzienia, które z własnych

³ W rozumieniu E. Goffmana, *Asylums: Essays in the Social Structure of the Mental Patient and Other Inmates*, Aldine, Chicago 1961.

doświadczeń zna około połowy mieszkańców schronisk. Z praktyki przeprowadzonych przeze mnie 38 wywiadów wynika, że bezdomni traktowali je często jako rodzaj terapii, okazję do refleksji nad własnym życiem.

Kolejne zastrzeżenie metodyczne może wyrażać się w konstatacji, że wszystkie kwestionariuszowe wywiady przeprowadzone zostały w pomieszczeniach schronisk, uzyskane wnioski bezpośrednio nie dotyczą więc bezdomnych pozaschroniskowych. Obroną przed nim jest powołanie się na fakt, że odrębność kategorii bezdomnych schroniskowych i pozaschroniskowych jest tylko względna i odnosi się przede wszystkim do miejsca spędzenia danej nocy. Ponadto przeprowadzanie pełnych, obszernych wywiadów socjologicznych poza schroniskami jest mało prawdopodobne, a w niektórych skupiskach bezdomnych z wielu względów wręcz niewskazane. W skupiskach tych, zwłaszcza na dworcach, w większości dotknięci alkoholizmem potencjalni respondenci toczą walkę o przetrwanie. Oprócz pewnej nieestosowności proponowania im wywiadu w tych warunkach, istotna jest tu także okoliczność penetracji dworca przez środowiska przestępcze, z którymi zresztą część rezydentów dworca ma powiązania, a inna część sama „jest na bębnie”, czyli poszukiwana przez policję. Publiczne przeprowadzenie wywiadu, mogące być uznane za wyłamanie się z nakazu milczenia o niektórych znanych im faktach, byłoby dla nich niebezpieczne. Z powyższych uwag nie wynika, że swobodne formy wywiadu, w postaci zwyczajnej rozmowy nie są tam możliwe.

Pozyskane przez wywiady materiały dotyczyły przede wszystkim bezdomnych mężczyzn. Zapewnienie reprezentatywności badań wymagało zatem włączenia do ogólnej puli informacji danych na temat bezdomnych kobiet, pozyskanych ze źródeł innych niż wywiady. Luki w tym zakresie starałem się wypełnić poprzez konsultacje z praktykami zajmującymi się pomocą dla bezdomnych kobiet oraz wypisami z dokumentacji schronisk lub skierowań do nich przez ośrodki pomocy społecznej. Wypisy te uzupełniły także informacje na temat uwarunkowań bezdomności mężczyzn. W roku 1994 dokonałem takiego wypisu w OPS Poznań Stare Miasto, kierującego bezdomne kobiety do placówki przy ul. Ugory oraz w schronisku Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta w Umultowie. W roku 1996 sporządziłem wypis z dokumentacji MOPS w Pile. W tymże roku, na zlecenie autora rozprawy, wypisu z dokumentacji komunalnego schroniska dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu, obejmującego wszystkie (173) osoby, które uzyskały w nim schronienie w miesiącach wrzesień - październik 1995 roku, dokonała mgr Wiesława Cieślik, wówczas zastępca kierownika tej placówki. Wypisy

z dokumentacji schronisk, obejmujące łącznie około 300 przypadków bezdomnych kobiet i mężczyzn, okazały się gorszym niż wywiady socjologiczne źródłem danych na temat przyczyn ich bezdomności. Powodem tego jest lakoniczność i niekompletność opisów zawartych w tejże dokumentacji, skupienie się na najważniejszych okolicznościach bezpośrednio i przyczynowo poprzedzających popadnięcie w stan bezdomności, z pominięciem szerszego kontekstu tego procesu. Pewien zasób jakościowych danych na temat bezdomności kobiet z dziećmi uzyskał autor ponadto w hotelu-schronisku „Pro Vita” (ul. Botaniczna w Poznaniu), prowadzonym przez Fundację Pomocy Samotnej Matce.

Do analizy włączono około 350 przypadków bezdomności mężczyzn i kobiet. Charakter danych pozyskanych poprzez wywiady i wypisy z dokumentacji nie daje możliwości ich odpowiedzialnego opisu w kategoriach ilościowych. Ze względu na niekompletność danych dotyczących większości z nich⁴, stopniowość niektórych stanów rzeczy, a także trudności w zauważeniu i zaklasyfikowaniu niektórych sytuacji życiowych bezdomnych, nie rezygnując z podawania miar częstości ich występowania, nie dążyłem do pozornej i nieuprawnionej „precyzji” w ich ilościowych szacunkach. Konsekwencją powyższego jest także rezygnacja z prób bardziej zaawansowanej ilościowej analizy zebranych danych.

Analizując na poziomie mikrospołecznym podłoże bezdomności, zwłaszcza osób głęboko bezdomnych, szybko dochodzi się do wniosku, że koncentrowanie się jedynie na jej bezpośrednich przyczynach poprzedzających utratę dachu nad głową, nie prowadzi do dobrych rezultatów poznawczych. Popadanie w bezdomność jest na ogół długotrwałym procesem, w którym kształtuje się odmienny dla każdego przypadku stan podatności, przesądzający o możliwości i sile zadziałania przyczyny bezpośredniej. Ów stan podatności tworzą okoliczności poprzedzające lub współwystępujące z sytuacją bezdomności, niekoniecznie związane z nią w sposób bezpośrednio przyczynowy. Przedstawiane dalej typowe sytuacje, na poziomie mikrospołecznym warunkujące stan bezdomności osób z przebadanej próby, ugrupowane zostały w pięciu kategoriach rodzajowych. Zestawienie, w którym są one ujęte, nie jest klasyfikacją w sensie logicznym, a typologią. Poszczególne typy nie są rozłączne, wiążą się ze sobą i wzajemnie zalegają,

⁴ Względna kompletność danych potrzebnych do opisu mikrospołecznych uwarunkowań bezdomności jest stanem trudnym do osiągnięcia, ze względu na ich rozległość. Wiedza pozyskiwana w trakcie badań skłania do zmian struktury stawianych pytań i wprowadzenia nowych, co utrudnia porównywalność materiałów zebranych w poszczególnych fazach tychże badań.

częściowo składając się lub wynikając z tych samych faktów. Podstawą ich wyróżnienia była jednak przynajmniej względna autonomiczność. Te same uwagi odnoszą się nie tylko do pojedynczych elementów typologii, ale także do wspomnianych (pięciu) kategorii rodzajowych, w tym ich nazw, które są umowne i oznaczają względnie tylko wyodrębnione obszary uwarunkowań. Kolejność wymieniania poszczególnych typów podporządkowana jest przede wszystkim ich związkowi przedmiotowemu. W poszczególnych przypadkach głębokiej bezdomności, dominujących wśród współczesnych bezdomnych, jest regułą, że okoliczności wymieniane w przedstawianej niżej typologii występują naraz po kilka lub kilkanaście. Składają się one w kolejnych przypadkach w swoiste konfiguracje, złożone jednak z pewnego ograniczonego zbioru typowych elementów. Droga ku bezdomności głębokiej zawsze prowadzi przez wiele różnych okoliczności życiowych i nigdy nie ma jednej tylko przyczyny.

3.2.2. Uwarunkowania indywidualnych losów życiowych

Rodzinne i okresu wczesnej socjalizacji

Proces socjalizacji, czyli nabywania umiejętności życia w społeczeństwie, trwa zasadniczo przez całe życie człowieka, chociaż szczególnie znaczenie mają jego wczesne fazy. Jednostka jest zarówno przedmiotem, jak i podmiotem tego procesu. Przedmiotem, ponieważ kształtujący jej osobowość świat zewnętrzny, jest zasadniczo od niej niezależny, podmiotem, ponieważ rezultat procesu socjalizacji zależy w znacznym stopniu od jej aktywności i zdolności przystosowawczych. Zakłócenia funkcji przystosowawczych pojawiają się także u ludzi w wieku dojrzałym, zwiększając ich podatność na bezdomność. Dalej charakteryzuję ważniejsze uwarunkowania procesu wczesnej socjalizacji bezdomnych z przebadanej próby, do osiągnięcia przez nich pełnoletności. Uwzględnicie ich jest celowe, ponieważ w okresie wczesnej socjalizacji kształtują się względnie trwale struktury osobowościowe, wyrażające się później w specyficznych dla danej jednostki postawach życiowych i normach behawioralnych. Względna ich trwałość polega na tym, że raz ukształtowane pozostają względnie niezmiennie nawet wtedy, gdy zmieniają się warunki społeczne, w których zostały zinternalizowane⁵. Szczególną

⁵ Szersza wiedza na temat prawidłowości procesów socjalizacji znajduje się m.in. w pracach K. J. Tillmanna, *Teorie socjalizacji. Społeczność, instytucja, upodmiotowienie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, oraz K. Hurtlemana, *Struktura społeczna a rozwój osobowości*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1994.

rolę w procesie wczesnej socjalizacji pełni rodzina, stąd uwarunkowania rodzinne i procesu wczesnej socjalizacji łączą się ze sobą. Oto te uwarunkowania, typowe składniki dróg życiowych późniejszych bezdomnych:

Okres wczesnej socjalizacji

- Pólsieroctwo (śmierć ojca lub matki) lub opuszczenie rodziny przez naturalnego ojca, brak kontaktu z ojcem w okresie dzieciństwa i dojrzewania, szczególnie dzieci i młodzieży męskiej. Dotyczy co najmniej 40% przebadanej populacji bezdomnych⁶.
- Przedwczesne, wymuszone przez okoliczności usamodzielnienie się, w warunkach niepełnej dojrzałości społecznej i prawdopodobnych defektów osobowościowych, później wieczna tułaczka. Dotyczy trudnej do oszacowania (stopniowalność zjawiska), znacznej części bezdomnych. Z wywiadów wynika, że większość respondentów wcześniej spotykało się z naciskami, aby opuścili dom. Syndrom przedwczesnego usamodzielnienia najwyraźniej zaznacza się u osób ze starszych roczników, urodzonych przed 1945 rokiem. Wśród wymierających obecnie głęboko bezdomnych z tego pokolenia jest stosunkowo dużo przypadków, które są gasnącym echem poważnego w latach czterdziestych i pięćdziesiątych problemu sieroctwa wojennego⁷.

⁶ Z badań T. Sakowicza, na które powołuje się J. Śledzianowski, wynika, że 51% zbadanych przez pierwszego z tych autorów przypadków ucieczek dzieci z domu rodzinnego, dotyczy dzieci wychowywanych bez naturalnego ojca. Por. J. Śledzianowski, op. cit.

⁷ Znamienna pod tym względem jest relacja jednego z bezdomnych, urodzonego w rodzinie chłopskiej krótko przed 1939 rokiem, którego ojciec zginął w czasie kampanii wrześniowej, a matka zmarła śmiercią naturalną trzy lata później. Po śmierci matki, jeszcze w czasie wojny, został przygarnięty przez spokrewnioną rodzinę żyjącą w sąsiedztwie. Wspominał złe traktowanie, znacznie gorsze od traktowania naturalnych dzieci w rodzinie, która go przygarnęła, ciężką pracę, sypianie w pomieszczeniach gospodarczych, jadenie w sieni, niedopuszczanie do wspólnego stołu. Sytuacja ta odpowiadała pewnej starej kulturowej normie traktowania przygarniętych sierot na wsiach, zgodnie z którą „wzięcie na wychowanie” sieroty było równoznaczne z wykorzystywaniem go jako parobka w zamian za utrzymanie. Siłą inercji norma ta przeniosła się w zmienione warunki społeczno-ustrojowe Polski lat czterdziestych i połowy pięćdziesiątych. Późniejszy bezdomny uciekł z domu opiekunów przed osiągnięciem pełnoletniości i dojrzałości życiowej, bez wykształcenia, z poważną wadą wymowy i zaburzeniami osobowości. Później żył samotnie, popadł w alkoholizm, wielokrotnie zmieniał pracę, wykonując głównie zawód kierowcy. Nigdy nie uzyskał własnego mieszkania, niezależnego od aktualnego pracodawcy. Do schroniska trafił po ciężkiej chorobie prosto ze szpitala, zniedołężniały, żyjący w warunkach społecznej izolacji. W czasie pobytu w szpitalu, na zasadzie linczu sąsiadów lub zabawy okolicznej młodzieży, spalono mu prowizoryczną szopę-szałas, w której zamieszkiwał, wraz z całym posiadanym przez niego dobytkiem.

- Przebycie procesu socjalizacji w domach dziecka lub innych instytucjach opiekuńczych.
- Przechodzenie procesu socjalizacji w warunkach po zawarciu przez jednego z naturalnych rodziców, matkę lub ojca, ponownego związku małżeńskiego lub kohabitacyjnego.
- Alkoholizm ojca lub obojga rodziców, do którego przyznało się około 40% osób z badanej próby.
- Odbywanie przez któregoś z rodziców, najczęściej ojca (lub ojczyma), kary więzienia⁸.
- Doświadczona w dzieciństwie bieda i znacznie trudniejsze od przeciętnych warunki życiowe – dotyczy to nie mniej niż połowy próby. Zauważyć tu jednak warto, że 5 -10% badanej populacji bezdomnych przeżyło całość lub część okresu socjalizacji. w warunkach ponadprzeciętnego dostatku materialnego.
- W większości przypadków niskie wykształcenie i status społeczny rodziców.
- Przebycie socjalizacji w rodzinach wielodzietnych, z co najmniej trojgiem dzieci⁹. Dotyczy 60 - 70% populacji.
- Wyniesione z dzieciństwa poczucie alienacji, krzywdy, złego traktowania przez rodziców lub opiekunów bądź też traktowania gorszego niż pozostałego rodzeństwa naturalnego czy przyrodniego.
- Często pojawiający się we wspomnieniach z dzieciństwa motyw strachu, niepewności, poniżenia, opuszczenia, w związku z nieobliczalnymi zachowaniami rodziców, zwłaszcza ojca, ale także matki, z reguły pod wpływem alkoholu. Na doświadczenie to wyraźnie wskazało około 30% bezdomnych, lecz było ono stopniowalne w zakresie siły odczuwania. W relacjach około 10% bezdomnych motyw ten pojawiał się jako jedno z ważniejszych wspomnień z dzieciństwa, w niektórych przypadkach wokół niego ogniskuje się cała pamięć o dzieciństwie – najczęściej były to

⁸ Nie ustaliłem wiarygodnego wskaźnika procentowego. Przyczynę do jego określenia dają badania M. Paduch, z których wynika, że w 36,6% rodzin badanej przez nią próby samotnych matek, które znalazły schronienie w jednym z domów prowadzonych przez żeńskie zgromadzenie zakonne, przynajmniej jeden z jej członków odbywał karę więzienia, M. Paduch, *Dom samotnej matki*.

⁹ Wysoki udział rodzin wielodzietnych wśród rodzin pochodzenia bezdomnych potwierdzają badania K. Wierzbickiej, por. K. Wierzbicka, *Problem bezdomności*. Z badań M. Paduch wynika, że z wielodzietnych rodzin pochodzi także większość kobiet, które znajdują schronienie w domach dla samotnych matek. W badanej przez nią próbie 63,2% kobiet pochodziło z rodzin, gdzie było co najmniej troje dzieci, M. Paduch, op. cit.

powtarzające się zachowania zmuszające dzieci, nieraz także matkę, do ucieczki z domu w celu uniknięcia przemocy czy wręcz ratowania życia.

- Zakłócona więź między rodzicami a dziećmi, najczęściej w rodzinach jawnie patologicznych i dysfunkcyjnych, ale także, znacznie rzadziej, w rodzinach, w których niektórych tradycyjnych norm obyczajowych przestrzega się w sposób nadmiernie rygorystyczny. Druga z tych sytuacji może pogłębiać stan kryzysu, w jakim znajdują się dziewczęta lub młode kobiety w ciąży, pozbawione wystarczającej pomocy ojca swojego dziecka. Są one narażone na różnego rodzaju uciążliwości, takie jak niechęć, brak opieki, nakaz ukrywania ciąży, sugestie oddania dziecka do adopcji, groźby wyrzucenia z domu itp.¹⁰

Przedstawiona wyżej typologia uwarunkowań okresu wczesnej socjalizacji z pewnością wymaga uzupełnień. Do ważniejszych kierunków dalszych badań należą relacje przyszłych bezdomnych ze środowiskiem pozarodzinnym, w tym szkolnym i z grupami rówieśniczymi, a także wymiar psychologiczny zachodzącego wówczas procesu. Zauważyć tu trzeba, że na ogół relacje bezdomnych dotyczące ich rodzin pochodzenia, a także ich dzieciństwa, były powściągliwe i trudne do uzyskania. Pełniejsze naświetlenie tej problematyki wymaga odrębnych badań.

Relacje z rodziną pochodzenia

- Konflikt z rodziną pochodzenia, często z udziałem zamieszkujących w domu rodzinnym przybranych rodziców, rodzeństwa i szwagrów. Najczęstszym podłożem konfliktu jest odrzucenie przez rodzinę z powodu nieakceptowania sposobu życia, rzeczywistą lub względną ciasnotę mieszkaniową, spory majątkowe. Wymuszenie usamodzielnienia na tym tle było składnikiem losów życiowych co najmniej 35% osób z przebadanej próby. W konflikcie z rodziną pochodzenia jest zdecydowana większość młodych bezdomnych, a także znaczna część w wieku średnim, zwłaszcza powracających z więzienia. Konflikt z rodziną pochodzenia przybiera najczęściej jedną z form „wyrzucenia z domu”, zdarzają się jednak także przypadki dobrowolnego opuszczenia patologicznych rodzin.
- Jednostronne lub obustronne „przedawnienie” więzi z rodziną pochodzenia, zewnętrzne przejawy jej słabości lub zaniku, bez widocznych znamion otwartego konfliktu, pokrewieństwo społecznie nieefektywne. Dotyczy

¹⁰ Według badań M. Paduch, 8% młodych matek skierowanych było do badanej przez nią placówki przez rodziców, M. Paduch, op. cit.

zwłaszcza stosunków z rodzeństwem, chociaż w niektórych przypadkach także z żyjącymi rodzicami, po wieloletniej rozłące. Sytuację taką stwierdzono u co najmniej 30% osób z przebadanej próby. Występuje ona u większości bezdomnych w wieku starszym. Zewnętrzne przejawy słabości więzi z rodzeństwem lub starymi rodzicami, na ogół w tych przypadkach zbudowane są na ukrytej, nieraz ujawniającej się z podświadomości silnej ambiwalencji wzajemnych uczuć i pamięci zdarzeń z przeszłości, przeważnie jednak z dominacją ujemnego znaku emocjonalnego.

- Brak możliwości uzyskania znaczącej pomocy od rodziny pochodzenia, przede wszystkim od rodzeństwa, z którym więź trwa nieprzerwanie, ze względu na ich niedostatek i trudne warunki mieszkaniowe. Sytuacja taka wystąpiła przynajmniej u 13% osób z przebadanej populacji, przeważnie w starszym wieku, rencistów lub emerytów.
- Dobrowolne ograniczenie kontaktów z rodziną pochodzenia, na skutek wstydu i upokorzenia, unikanie proszenia rodziny o pomoc, nieinformowanie o swojej sytuacji i miejscu pobytu. Dotyczy, w różnym stopniu, zdecydowanej większości bezdomnych mężczyzn.
- Brak bliskiej rodziny pochodzenia - stwierdzono u 10% przebadanych osób.

Relacje z rodzinami prokreacji

- Rozwód, separacja lub rozpad konkubinatu - składnik losów życiowych około 60% osób z przebadanej próby. W niektórych przypadkach wielokrotne rozpady związków, najczęściej najpierw małżeństwa, potem konkubinatu.
- Ucieczka kobiet wraz z dziećmi z patologicznych lub skonfliktowanych rodzin, najczęściej od agresywnych mężów alkoholików. Bezpośrednia przyczyna bezdomności większości kobiet przebywających w schroniskach wraz z dziećmi. W szczególnych przypadkach odejście kobiet w ciąży do ośrodka okołoporodowego od męża i jego rodziny pochodzenia, pozostającej z nią we wspólnym gospodarstwie domowym.
- Złe stosunki z dorosłymi dziećmi, wiążące się na ogół z przyczynami rozpadu małżeństw i wcześniejszym złym wywiązywaniem się z obowiązków rodzicielskich. Stosunkowo liczne przypadki bezdomności ojca, najczęściej alkoholika, pomimo dobrej lub bardzo dobrej sytuacji materialnej dorosłych dzieci. Posiadanie dorosłych dzieci deklarowało 40% osób z przebadanej próby, z czego zdecydowana większość stwierdzała złe stosunki lub zupełny brak kontaktu z nimi, nieraz od ich wczesnego

dzieciństwa (nieświadomość miejsca pobytu, wyglądu, sytuacji życiowej, brak wiedzy czy w ogóle żyją).

- Ukrywanie własnej złej sytuacji życiowej przed dorosłym dziećmi, dobrowolne „wycofanie się”, unikanie upokarzającego proszenia dzieci o pomoc, przy zachowaniu emocjonalnych więzi z nimi i ograniczonych form kontaktu, dotyczy najczęściej byłych lub aktualnych alkoholików. Wystąpienie takiej sytuacji jako elementu strategii życiowej stwierdzono jednoznacznie u około 5% bezdomnych z badanej próby, ale motyw dobrowolnego wycofania się na skutek upokorzenia, poczucia winy czy strachu odgrywa mniejszą lub większą rolę w większości przypadków.
- W niewielkiej liczbie przypadków bezdomnych kobiet i mężczyzn, spór z dorosłymi dziećmi o mieszkanie lub dom na wsi, na tle ciasnoty mieszkaniowej lub patologicznych form życia dzieci, także z udziałem synowej lub zięcia, wymuszenie odejścia któregoś z rodziców.
- Sporadyczne przypadki dobrowolnego zaakceptowania sytuacji „nie ma miejsca” i odejścia z domu, w celu poprawienia sytuacji mieszkaniowej rodzinom prokreacji własnych dzieci - stwierdzono jednoznacznie w jednym przypadku (emeryta kolejowego).

Pozyskiwanie środków utrzymania

- Bezrobocie, niemożność znalezienia stałej pracy.
- Brak wystarczającej ilości środków na utrzymanie i wynajęcie na wolnym rynku kwatery, osób o stałych, lecz niskich dochodach, w tym pracujących zarobkowo.
- Utrata zależnego od pracodawcy dachu nad głową, wraz z wygaśnięciem kontraktu lub umowy o pracę. Dotyczy zwłaszcza byłych mieszkańców hoteli pracowniczych i kwater prywatnych udostępnianych przez pracodawcę lub przez niego dotowanych. Utrata pracy wiąże się często z trwałą lub okresową utratą zdolności do jej wykonywania, ze względu na chorobę, wiek, zniedołężnienie. Składnik sytuacji życiowej większości bezdomnych mężczyzn, zwłaszcza w wieku średnim i starszym. Część z nich nigdy nie miało własnych mieszkań¹¹.
- Zły stan zdrowia i ogólnej kondycji psychofizycznej, przejściowo lub trwale uniemożliwiający podjęcie pracy zarobkowej, przez osoby niebędące emerytami.

¹¹ Znamienne tu były przypadki przyjmowania do schronisk bezpośrednio z hoteli robotniczych.

- Niskie kwalifikacje zawodowe i poziom wykształcenia.
- Naznaczenie społeczne, obciążenie negatywnym stereotypem utrudniającym znalezienie pracy i miejsca w życiu.
- Ograniczona zdolność lub niezdolność do samodzielnego skompletowania dokumentów i przejścia procedury starania się o przysługujące świadczenia emerytalne lub rentowe.
- Migracja ze wsi do miasta, problemy adaptacyjne i utrudnione warunki startu życiowego w mieście.

Mikroprawne

- Eksmisja, wymeldowanie wbrew woli, pozbawienie prawa do zamieszkiwania, w tym ze względu na szczególne okoliczności rozwodów i (lub) podstępne działanie współmałżonków lub właścicieli kamienicy. Składnik losów życiowych około połowy osób z badanej próby.
- Wyrzucenie z domu, nieprawne uniemożliwienie korzystania z mieszkania, o skutkach zbliżonych do eksmisji w majestacie prawa, w większości przypadków faza poprzedzająca administracyjne wymeldowanie.
- Sprzedaż własnego mieszkania lub domu w celu zdobycia środków na alkohol lub uniknięcia zobowiązań alimentacyjnych, sporadycznie w celu zdobycia środków na hulaszcze życie lub spłaty długów powstałych w jego rezultacie, wyzbycie się własnego mieszkania w celu realizacji złe przemyślanego przedsięwzięcia (np. podjęcia pracy za granicą, małżeństwa itp.). W jednym stwierdzonym przypadku zgoda na wymeldowanie z zadłużonego mieszkania w kamienicy prywatnej w zamian za alkohol. Dotyczy osób nieprzystosowanych społecznie, niezdolnych w danym momencie do utrzymania własnych mieszkań. Około 5% bezdomnych z badanej próby wyzbyło się w różny sposób własnego mieszkania z prawem zamieszkiwania.
- W sporadycznych, lecz względnie systematycznie rejestrowanych przypadkach, udawanie stanu bezdomności w celu wyłudzenia świadczeń pomocy społecznej i jednocześnie czerpania korzyści z wynajmowania własnego mieszkania. Dotyczy najczęściej „zaradnych” alkoholików.
- Brak zameldowania utrudniający staranie się o pracę, ograniczający dostępność do świadczeń zabezpieczenia społecznego, a także zdolność do korzystania z niektórych praw obywatelskich.
- Brak dokumentów, często jakichkolwiek, na skutek zagubienia, kradzieży, braku dostępu, zastawienia lub w szczególnych przypadkach do połowy lat dziewięćdziesiątych, także sprzedaży dowodu osobistego.

- Brak możliwości wyegzekwowania swoich praw majątkowych, najczęściej w sytuacjach porozwodowych, po prawnie lub bezprawnie przeprowadzonej eksmisji lub po konflikcie z dorosłymi dziećmi. Na wystąpienie takiej sytuacji w swojej drodze życiowej wyraźnie wskazywało około 10% osób z badanej próby. Regułą w takich przypadkach są skargi na niemożność uchronienia się przed skutkami podstępnych i zaborczych działań innych osób, stronnictwo w pracy sądów i innych instytucji wymiaru sprawiedliwości¹².
- Zasądzone przez sąd alimenty na dzieci, w tym świadome unikanie lub brak możliwości spłacania tych należności.

Sposobu życia

- Alkoholizm lub długotrwałe nadużywanie alkoholu, obecnie lub w przeszłości, w znacznie mniejszym odsetku narkomania. Dotyczy nie mniej niż 70% bezdomnych mężczyzn i kobiet¹³, korzystających ze schronienia w różnego rodzaju placówkach. Wśród bezdomnych przebywających poza schroniskami, udział alkoholików, w tym dotkniętych najcięższymi formami uzależnienia, jest wyższy.
- Pobytu w zakładach karnych, w niektórych przypadkach wieloletnie, wielokrotne skazania. Oprócz przestępstw kryminalnych i niealimentacji, wyroki orzekane przez kolegia do spraw wykroczeń. Do pobytu w więzieniu przyznało się 45% bezdomnych mężczyzn z badanej próby, ich rzeczywisty udział jest zapewne wyższy. Dla bezdomnych orzeczenia kolegiów, nawet za błahe (ich zdaniem) wykroczenia, kończą się nieraz wyrokami więzienia. Przyczyną tego jest brak pieniędzy na grzywny i „recydywa” w naruszaniu porządku publicznego.
- Syndrom upadku w czasie życiowego sukcesu lub bezpośrednio po nim, z powodu popadnięcia w alkoholizm. Życiowym sukcesem może być osiągnięcie dobrobytu materialnego poprzez powodzenie w interesach, karierę sportową, udany ożenek. Jest on na ogół względny, zaznacza się na tle poprzedniej fazy życia.
- Świadoma ucieczka przed zobowiązaniami alimentacyjnymi lub nieregulowanie ich ze względu na brak możliwości, dotyczy nie tylko mężczyzn,

¹² Za przykład posłużyć tu może zgłoszona w czasie wywiadu skarga jednego z bezdomnych (po niefortunnym ożenku) na działania komornika sądowego, który odmówił dochodzenia jego słuszných praw majątkowych, pomimo sądowej klauzuli wykonalności jego roszczeń, ze względu na niemożność opłacenia przez niego kosztów komorniczych.

¹³ Z wyłączeniem samotnych matek, które jednak są w znacznej części dotknięte alkoholizmem ojców swoich dzieci.

ale i kobiet. Świadomie nie wywiązujący się z tego obowiązku wykazują na ogół wysoki poziom desocjalizacji lub znamiona niedorozwoju osobowości. W przypadku mężczyzn dosyć częste ich zastrzeżenie, że dzieci, na które zasądzono im alimenty, są „cudze”. Typowe sytuacje w ich drogach życiowych, zwłaszcza przed 1989 rokiem: częste zmiany miejsc zamieszkania i pracy, podejmowanie prac w terenie, także sezonowych lub dorywczych, często na czarno, ukrywanie dochodów z pracy, unikanie bądź niezdolność do utrzymania stałej pracy, uniwersalnie występujący brak niezależnego od pracodawcy mieszkania. Utrata pracy z różnych możliwych powodów, zwłaszcza w sytuacji zniedołężnienia i utraty zdrowia, prowadzi w tym syndromie sytuacyjnym do bezdomności, a wcześniej do skazań za niealimentację. Sytuacja, w której przez okres od kilku do kilkunastu lat znajdowało się około 20%¹⁴ bezdomnych mężczyzn z badanej próby.

- Długotrwałe zdobywanie środków do życia przez prace sezonowe lub dorywcze, z reguły wykonywane na czarno, albo utrzymywanie się ze zbieractwa, drobnych kradzieży, jałmużny, w konsekwencji brak ubezpieczenia. Na ogół oba sposoby zdobywania środków utrzymania w dłuższych okresach występują naprzemiennie, choć w części przypadków można stwierdzić długotrwałe utrzymywanie się bez pracy najemnej, połączone w większości z alkoholocentrycznym sposobem życia (dno bezdomności). W życiorysach większości bezdomnych mężczyzn z badanej próby, a więc przynajmniej okresowo zamieszkujących w noclegowniach lub schroniskach, występował pewien okres kloszardowskiego stylu życia poza schroniskami, jednak na ogół wbrew ich woli. Wśród tej większości, w około 25% przypadków, trwał on łącznie więcej niż rok, a w około 10% wiele, nawet powyżej 20 lat, z przerwami na przykład na pobyty w schronisku, szpitalu czy więzieniu.
- Stan względnej stabilizacji i usatysfakcjonowania dotychczasową formą życia, jeśli nie jest zagrożona możliwość pobytu w schronisku, zminimalizowanie potrzeb egzystencjalnych, różny stopień uzależnienia od pomocy, w tym świadczonej w warunkach instytucjonalizacji. Liczba mało aktywnych w przezwyciężaniu bezdomności, „urządzonych” mieszkańców lub okresowych klientów dobrze prowadzonych schronisk, jest trudna do

¹⁴ W badanej przez P. Wachowiaka próbie bezdomnych mężczyzn, przestępstwo uporczywego uchylania się od płacenia alimentów popełniło około 12% z nich, P. Wachowiak, *Kryminalistyczne aspekty przestępczości bezdomnych*, praca magisterska napisana w 1998 w Katedrze Kryminalistyki UAM, pod kierunkiem prof. dr. hab. H. Kolečkiego.

oszacowania. Według relacji samych bezdomnych, a także wypowiedzi pracowników schronisk, ich udział może sięgać 50%. Realizacja tego wariantu doraźnego trwania może wynikać zarówno z utrwalałych cech osobowości, jak i trafnej oceny braku szans na polepszenie sytuacji, a co za tym idzie, z konieczności przystosowania się do niej.

- Sporadycznie, lecz stosunkowo regularnie pojawiające się przypadki odmowy zamieszkania w domu pomocy społecznej (DPS), mimo spełnienia warunków przyjęcia, a także ucieczki z nich.

Stanu zdrowia

- Zły stan zdrowia, ograniczenie umysłowe lub zniedołężnienie, w warunkach braku własnego dachu nad głową i wystarczających dochodów, a ponadto samotności. Udział osób trwale już przez stan zdrowia pozbawionych możliwości samodzielnej walki o byt był w badanej próbie trudny do oszacowania, nie mniejszy jednak niż 30%.
- Zły stan zdrowia w pewnej liczbie przypadków, według deklaracji samych bezdomnych, był jedną z przyczyn opuszczenia ich przez rodziny.

3.3. Uwarunkowania makrospołeczne

3.3.1. Rynek pracy i warunki zatrudnienia

Bezrobocie, będące bezpośrednim następstwem zmniejszenia liczby zatrudnionych, pojawiło się w Polsce w 1990 roku, a więc w pierwszym roku realizacji programu transformacji ustroju ekonomicznego, osiągając już wówczas poziom 1126 tys. osób. Zjawisko to w dekadzie lat dziewięćdziesiątych długookresowo rosło, obejmując w lutym 2001 roku 2835 tys. zdolnych do pracy. Niezależnie od okresowych zmian stóp bezrobocia, utrzymuje ono wysoką konkurencję na rynku pracy. Pozbawia ona szans na stałe zatrudnienie ludzi o niskiej przydatności zawodowej, do których zalicza się większość niepracujących bezdomnych lub też potencjalnych bezdomnych. Aktualny udział bezrobotnych w pełnej populacji bezdomnych nie jest wysoki, nie przekracza bowiem 15%. Wśród przebywających w schroniskach jest on wyraźnie wyższy niż wśród bezdomnych pozaschroniskowych. Mam tu na myśli tylko osoby chętne i zdolne do pracy zawodowej, starające się o zatrudnienie. Pozostałe 85% polskich bezdomnych, w danym momencie nie jest zdolnych do konkurowania na niechronionym rynku pracy, ze względu na

zniedołężnienie, choroby, brak kwalifikacji, nieprzystosowanie społeczne połączone na ogół z alkoholizmem, ograniczenie umysłowe, obarczenie opieką nad małymi dziećmi itp. lub też dlatego, że już są zatrudnieni albo nabyli uprawnienia do rent, emerytur czy zasiłków stałych wyrównawczych.

Wpływ na poszerzanie się zjawiska bezdomności, poza pozbawieniem możliwości zarobkowania, ma także pogorszenie się po 1990 roku warunków zatrudnienia, w tym upowszechnienie jego niestabilnych form, niskie płace minimalne i wycofanie się zakładów pracy z pomocy mieszkaniowej dla pracowników. W rezultacie zmarginalizowani na rynku pracy bezdomni, nawet gdy mają zatrudnienie, nieraz także stałe, ze względu na niskie dochody nie są w stanie się usamodzielnąć. W sytuacji takiej znajduje się około 10% mieszkańców schronisk. Przypadki pracy zawodowej bezdomnych pozaschroniskowych zdarzają się rzadko.

Do zjawisk zaznaczających się w wielkomiejskich schroniskach, a wiążących się z rynkiem pracy, należy napływ do nich osób obiektywnie niebezdomnych, z regionów rolniczych, szukających zaczepienia i pracy w miastach o niskim poziomie bezrobocia. Odsyłani są oni często do gmin pochodzenia bądź też odstraszeni niezwykle surowymi warunkami panującymi w noclegowniach. Łatwiejsze dla „uciekierów” ze wsi przyjmowanie ich do schronisk, spowodowałoby trudne do przewidzenia, być może gwałtowne nasilenie się tego rodzaju migracji.

3.3.2. Ubóstwo

Bezdomność jest formą skrajnego ubóstwa, a bezdomni tworzą najniższy segment struktury społecznej. W Polsce dla około połowy z nich jest ono jedyną, choć mającą także swoje uwarunkowania, przyczyną pozostawania ich w sytuacji braku własnego dachu nad głową. Ubóstwo jest zjawiskiem także pośrednio przyczynowo warunkującym bezdomność. Większość osób bezdomnych odbyła proces socjalizacji w warunkach ubóstwa. Rezultaty tego procesu, jeśli młode pokolenie pozostawi się bez kompetentnie świadczonej (dobrze ułożonej) pomocy, są znane i szeroko omówione w naukowej literaturze przedmiotu¹⁵. Jednym z udokumentowanych skutków skrajnego ubóstwa jest izolacja, wyalienowanie rodzin, i każdego z jej członków osobno, ze środowiska społecznego bądź też zamknięcie ich w subkulturowych enklawach. Marginalizację w okresie startu życiowego, a tym bardziej społeczne wykluczenie, trudno przełamać w dorosłym życiu.

¹⁵ Szeroki przegląd tej literatury przedstawiam w bibliografii rozprawy.

Ubóstwo zwiększa ryzyko wystąpienia różnego rodzaju patologii i dysfunkcji życia rodzinnego, a w ślad za nimi zaburzeń osobowościowych utrudniających nawiązanie satysfakcjonujących i trwałych więzi z innymi ludźmi, w tym rodzinnych, naraża na konieczność przedwczesnego usamodzielnienia się, przed osiągnięciem życiowej dojrzałości. Wszystkie te następstwa zostały wcześniej wymienione jako przyczyny bezdomności. Poszerzanie się, a zwłaszcza pogłębianie obszaru ubóstwa musi niepokoić, ponieważ skłania do przewidywania, że coraz więcej ludzi będzie narażonych na marginalizację w środowisku społecznym i na rynku pracy, a w dalszej konsekwencji także na bezdomność.

Z powyższych uwag nie wynika oczywiście, że ubóstwo, jeśli nie przekracza pewnej absolutnej, egzystencjalnej granicy, zawsze jest zjawiskiem patologicznym i do patologii prowadzi. Fakt, że odsetek ludzi bezdomnych w Polsce, oscylujący wokół 0,1% jej pełnej populacji, jest nieporównywalnie wręcz niższy od wszelkich stosowanych wskaźników obszaru ubóstwa w Polsce, wskazuje dowodnie, że ubóstwo prowadzi do bezdomności tylko wtedy, gdy wystąpią dodatkowe jeszcze jej uwarunkowania.

3.3.3. Eksmisje i wymeldowania

Większość bezdomnych w Polsce utraciła prawo do zamieszkiwania w lokalach, które wcześniej użytkowała, na skutek przeprowadzenia na ich niekorzyść procedur sądowych lub administracyjnych, mających oparcie na zmieniającym się, obowiązującym w danym czasie prawie. Stosowane były dotąd dwie takie procedury: administracyjne wymeldowania i eksmisje.

Pierwsza z nich, wymeldowanie bez sądowego wyroku o eksmisji, na mocy samej tylko decyzji administracyjnej, nie jest już stosowana. Jej wcześniejsze wykorzystywanie było możliwe na mocy poprawki do ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych¹⁶ z czerwca 1984 roku, która przewidywała możliwość wymeldowania z pobytu stałego osoby, która opuściła miejsce tegoż pobytu i nie przebywała w nim co najmniej przez okres 6 miesięcy¹⁷. Wśród osób wbrew swej woli na mocy tego prawa wymeldowanych „do nikąd”, znalazło się wiele w trakcie odbywania kary

¹⁶ Ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych z 10 kwietnia 1974 roku, jednolity tekst po zmianach, Dz.U. z 1984 r., nr 32, poz. 176, dalsze zmiany: Dz.U. z 1989 r., nr 35, poz. 192, Dz.U. z 1990 r., nr 34, poz. 198.

¹⁷ K. Wierzbicka, *Problem bezdomności w Polsce*, s. 73.

pozbawienia wolności. Do typowych sytuacji w życiorysach ludzi później bezdomnych, należało poprzedzenie ich wymeldowania sprawą rozwodową, przeprowadzaną jeszcze w trakcie pobytu wymeldowanego w więzieniu. Wspomniana poprawka stosowana była na różne sposoby. Umożliwiała m.in. wymeldowanie osoby wyrzuconej z domu lub w nim przez dłuższy czas nieobecnej, nieraz nawet podczas odbywania służby wojskowej. Praktyka stosowania tego przepisu prawnego w stosunku do więźniów, została zahamowana po wyroku NSA z dnia 29 lutego 1987 roku, na mocy którego przywrócono prawo do mieszkania osobie wymeldowanej z niego w trakcie odbywania kary więzienia¹⁸. W stosunku do innych osób, fakty pozbawienia ich prawa do zamieszkiwania w tym trybie, jako zgodne z prawem, były już nieodwracalne. Zastrzeżeń w tej sprawie nie zgłosił także proszony o interwencję Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁹. W praktyce nieodwracalne mogły się okazać także wymeldowania osób powracających z więzień, ze względu na trwałe zmiany w ich środowisku rodzinnym, jakie mogły zajść przed ukończeniem odbywania przez nich kary. Mieszkania zajmowane wcześniej przez wymeldowanych mogły być zamieniane przez byłe żony czy rodzeństwo. Zobowiązanie przydziału lokali mieszkalnych osobom wcześniej wyeksmitowanym czy wymeldowanym w czasie pobytu w więzieniu, nałożono na gminy, lecz z powodu braku mieszkań jest ono realizowane z opóźnieniami, uznaniowo lub też faktycznie w ogóle nie jest realizowane. Wymeldowania administracyjne, o których wcześniej była mowa, były na ogół konsekwencją wcześniejszego konfliktu czy kryzysu w rodzinach osób wymeldowanych. Były one i ciągle są przyczynami licznych przypadków bezdomności mężczyzn, z reguły jednak nie są jedynymi i bezpośrednimi. W wielu przypadkach wspomniane wymeldowania były „wyrokami odroczonymi” do fazy utraty pracy w latach dziewięćdziesiątych. Bezpośrednimi przyczynami były wówczas: pozbawienie lokalu mieszkalnego udostępnionego przez pracodawcę, brak środków na wynajęcie mieszkania, społeczna izolacja.

Wszelkie prawnie przeprowadzone eksmisje, w odróżnieniu od wspomnianych wymeldowań „do nikąd”, zawsze wymagały wyroku sądu i sądowej klauzuli wykonalności. Do roku 1994 eksmisje stosowano w ograniczo-

¹⁸ Podaję za: M. Konarska, op.cit.

¹⁹ Według opinii Biura RPO wymeldowania te były przeprowadzone zgodnie z prawem, przy braku przewidzianych w nim przeciwdziałań ze strony osób dotkniętych tą procedurą, pomimo powiadomienia ich przez organ administracji o wszczęciu postępowania o wymeldowanie. *Raport RPO w/s stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych*, Biuletyn RPO, nr 27, Warszawa 1995.

nym zakresie. Dotyczyły one przede wszystkim pojedynczych osób, w większości mężczyzn, najczęściej pozbawianych praw współzamieszkiwania na skutek szczególnych okoliczności rozwodów. Eksmisje te nie miały na celu opróżnienia lokalu mieszkalnego, lecz tylko uwolnienie zamieszkujących w nim osób od osoby eksmitowanego, przeważnie z trudnych do zakwestionowania powodów. W szczególnych tylko przypadkach przeprowadzano także eksmisje rodzin, w celu opróżnienia zajmowanych przez nie lokali, ale było to możliwe tylko w warunkach równoczesnego przydzielenia im lokalu zamiennego. W stosunku do pojedynczych osób, rażąco naruszających zasady współżycia, obowiązek zapewnienia mieszkania nie występował. Od połowy lat dziewięćdziesiątych zasady przeprowadzania eksmisji, mających na celu opróżnianie lokali mieszkalnych zajmowanych przez gospodarstwa domowe, określa ustawa o najmie lokali mieszkalnych z lipca 1994 roku, z późniejszymi zmianami²⁰. Dopuszcza ona przeprowadzanie tego rodzaju eksmisji, gdy po wypowiedzeniu umowy najmu przez jego właściciela lokal nie zostanie opróżniony, a sąd wyda wyrok nakazujący to opróżnienie. Może to nastąpić w przypadku użytkowania lokali w sposób sprzeczny z umową, zaniedbywanie obowiązków, w tym dopuszczanie do powstawania szkód i niszczenie urządzeń, rażące i uporczywe wykroczenia przeciwko porządkowi domowemu, nieopłacanie czynszu (art. 32.1). Podstawą orzeczenia eksmisji może być także brak tytułu prawnego do zajmowania danego lokalu. Sąd, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, a także jego sytuację rodzinną i materialną, może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu najemcy do przydzielenia mu lokalu mieszkalnego, na aktualnie obowiązujących zasadach stałej umowy najmu z czynszem regulowanym. Do zapewnienia mu tegoż lokalu zobowiązana jest gmina (art. 36.1). Wyroków sądowych nakazujących eksmisje nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego, jeśli zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie (art. 37). W odrębnych przepisach określa się zasady przeprowadzania zasadzonych eksmisji, w tym obowiązkową przy nich asystę²¹.

²⁰ Ustawa z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Dz.U. nr 105, poz. 509.

²¹ Przy eksmisji musi być obecny właściciel lub jego przedstawiciel, komornik, policjant (lub policjanci), a w przypadku gdy w eksmitowanym gospodarstwie domowym są dzieci, także kurator z sądu rodzinnego. Jego zadaniem jest zaopiekowanie się dziećmi, gdy ich opiekunowie nie mają tymczasowego schronienia.

Omawiana ustawa z 1994 roku, zgodnie z intencjami jej twórców, miała zapobiec poszerzającemu się zjawisku nieopłacania czynszów. Według B. Blidy²², kierującej wówczas resortem budownictwa, przed jej wprowadzeniem z opłatami zalegało 30% lokatorów, po jej wprowadzeniu odsetek ten wyraźnie spadł. Zagrożenie eksmisją miało dyscyplinować przede wszystkim tych lokatorów, którzy nie płacili czynszów, pomimo że dysponowali odpowiednimi środkami finansowymi, a także tych, którzy rażąco naruszali normy współżycia społecznego, dewastowali lokale itp. Wspomniana ustawa, dopuszczając możliwość eksmisji, wprowadzała jednocześnie uprawnienie do pomocy finansowej osób niemających dochodów w wysokości przez nią określonej, w postaci dodatku mieszkaniowego. Praktyka stosowania ustawy²³ na niekorzyść odbiega od pierwotnych założeń, chociaż jest uzależniona od sytuacji lokalnej, w tym od postawy komorników sądowych. Sądy orzekające eksmisje, nie mając takiego ustawowego obowiązku, często nie badają sytuacji socjalnej gospodarstw domowych nią dotkniętych, nie chronią lokatorów, których sytuacja jest trudna i przez nich niezawiniona. Pomimo posiadania takiej prawnej możliwości, stosunkowo rzadko przyznają eksmitowanym prawo do lokali zastępczych. Jednak nawet gdy to prawo zostanie im przyznane, często jest realizowane z dużym opóźnieniem lub wcale nie jest realizowane, ze względu na brak zasobów mieszkaniowych znajdujących się do dyspozycji gmin. W niektórych spośród nich eksmitowanym nie udostępnia się jakichkolwiek miejsc tymczasowego schronienia, nawet w placówkach dla bezdomnych, ze względu na ich brak. Nie ma jakiegokolwiek standardu pomocy dla eksmitowanych osób i rodzin, który mógłby być uważany za ich możliwe do wyegzekwowania prawo podmiotowe, a zatem mógłby być podstawą do roszczeń. Ze względu na brak możliwości udzielenia pomocy eksmitowanym, w wielu gminach w niektórych latach w ogóle nie wykonuje się zasądzonych wyroków eksmisyjnych. Poszukuje się tam, z aktywnym udziałem władz samorządowych, możliwości porozumienia najemcy z właścicielem, do czasu zapewnienia lokali zastępczych eksmitowanym. Dane na temat liczby orzekanych w Polsce przez sądy i wykonywanych wyroków eksmisyjnych przedstawia tabela 8.

²² Wywiad dla Gazety Wyborczej, 4 września 2000 roku.

²³ Por. także wywiad z I. Karpiuk-Suchecką, wiceprezes Krajowej Rady Komorniczej, Gazeta Wyborcza, 4 września 2000 roku.

Tabela 8

Liczba eksmisji orzeczonych przez sąd i wykonanych w latach 1996-1999

Rok	Eksmisje orzeczone	Eksmisje wykonane
1996	12 745	4 242
1997	13 100	4 146
1998	13 050	5 376
1999	brak danych	9 382

Źródło: J. Starega-Piasek, sekretarz stanu MPiPS, za statystyką Krajowej Rady Komorniczej, w: *Odpowiedzi na pytania red. P. Wiśniewskiej z tygodnika „Wprost”*, 13 kwietnia 2000.

Z powyższego zestawienia wynika, że wyroki o eksmisji orzeka się znacznie częściej, niż je wykonuje. Wyroki dotyczą lokatorów mieszkań zarówno w budynkach komunalnych, jak też spółdzielczych i prywatnych. Większość zasądzonych wyroków nie musi być wykonywana przez komornika, najczęściej dzięki umowie właściciela mieszkania z eksmitowanymi. Do porozumienia dochodzi nieraz przy współdziale ośrodka pomocy społecznej lub charytatywnej organizacji pozarządowej. W wielu przypadkach wykonania wyroków eksmisji odmawiają komornicy, na przykład uzależniając je od przyznania potencjalnie bezdomnej rodzinie z dziećmi lokalu zastępczego. W innych z kolei przypadkach eksmisje nie są potrzebne, ponieważ ci, na których zostały one zasądzone, wyprowadzają się sami, korzystając z posiadanych, alternatywnych możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Z danych przedstawionych w tabeli wynika, że liczba wykonywanych eksmisji wyraźnie wzrosła w roku 1999. Analiza przyczyn tego stanu rzeczy wykracza poza zakres tego opracowania. Ustosunkowując się do statystyki z roku 1999, warto zauważyć, że wykonano wówczas 5120 eksmisji bez wskazania lokalu zastępczego, w 2511 przypadkach lokale opuszczono dobrowolnie, a w 1751 przypadkach eksmitowanych skierowano do lokali zastępczych. Według omawianego źródła, w ponad 90% przypadków przyczyną orzeczenia eksmisji było zaleganie z opłatami za mieszkanie²⁴. Ostatnie z tych ustaleń jest sprzeczne z danymi zebranymi przez autora rozprawy, jej ogólność jest zatem wątpliwa.

Eksmisja „na bruk”, przerywa dawny sposób życia osób eksmitowanych, powodując na ogół rozłożoną w czasie utratę całego posiadanego dotąd

²⁴ Źródło opisane przy tabeli.

mienia. W relacjach z eksmisji, składanych przez osoby, na których zostały one wykonane, a także tych, którzy je przeprowadzają lub stykają się z nimi pośrednio poprzez wykonywaną pracę zawodową, pojawiają się powtarzalne, wspólne elementy. Stosunkowo często można stwierdzić takie zachowanie przyszłych eksmitowanych, które z pewnego punktu widzenia (np. urzędniczego) można uznać za bierność, brak dostatecznej obrony własnych interesów. Z innego punktu widzenia te same zachowania, takie jak niestawianie się na rozprawy, choćby w celu objaśnienia swojej sytuacji, ignorowanie faktów prawnych, w postaci uzyskiwanych informacji o orzeczeniu sądowym czy terminie eksmisji (np. przez nieodbieranie poczty)²⁵, nienadawanie właściwego biegu składanym odwołaniom, mogą być interpretowane jako bezradność, zagubienie w procedurze. Konsekwencją tego zagubienia jest często powtarzające się zaskoczenie i przerażenie faktem wykonywania zasądzonej już eksmisji, brak przygotowanego planu postępowania w najbliższej przyszłości. Sytuację taką przynajmniej częściowo zmienia pomoc i porada udzielana przez ośrodki pomocy społecznej, jeżeli zostaną one poinformowane o zbliżającej się eksmisji i podejmą stosowne działania. W wielu jednak przypadkach zagrożeni eksmisjami nie uzyskują stamtąd pomocy, dlatego też m.in. nie są świadomi swojej sytuacji. W relacjach wielu eksmitowanych zarówno pojedynczych osób, jak i członków rodzin, z reguły uwidacznia się ich przeświadczenie o dokonany na nich nadużyciu oraz o krzywdzie, jaką im wyrządzono. Poczucie krzywdy pozbawionych prawa do zamieszkiwania w zajmowanym dotąd lokalu, wynika z ich słusznego lub niesłusznego przekonania, o podstępym i niesprawiedliwym postępowaniu właściciela mieszkania lub byłego współmałżonka. Rozgoryczenie budzi utrata mienia gromadzonego przez wiele lat życia, a bezpośrednio: niemożność korzystania z niego. Relacje z eksmisji prowadzą także do obserwacji, że właściciele mieszkań, a zwłaszcza kamienic, na ogół lepiej posługują się instrumentami prawnymi, działając sprawniej i często bezwzględnie, na granicy prawa lub je przekraczając. Przed zamierzoną eksmisją tworzą nieraz fakty prawne, dające się później wykorzystać w sądzie, lub posługują się pretekstami. Opinia publiczna naznacza negatywnym stygmatem raczej eksmitowanych niż eksmitujących, ponieważ ci pierwsi są jej przedstawiani w środkach masowego przekazu jako ludzie nieszczęśliwi, lecz sami sobie winni.

²⁵ W znanym autorowi przypadku – ograniczenie się do zerwania przybitego do drzwi wyroku sądu o eksmisji i powiadomienia o terminie jej przeprowadzenia – jako manifestacji niezgody.

Przedstawione wyżej dane ogólne na temat eksmisji potwierdzają i uzupełniają informacje dotyczące Poznania. W tym 600-tysięcznym mieście zapada rocznie około 600 wyroków eksmisyjnych, z czego komornicy wykonują około 200 - 300. O przydział mieszkania do wydziału Spraw Lokalowych UM zwraca się zaledwie około 30% gospodarstw domowych, na których zasądzono eksmisję. Pozostali, jak można sądzić, są w stanie samodzielnie rozwiązać swoje problemy mieszkaniowe bądź też nie mają nadziei na uzyskanie lokalu. Podawane dalej informacje statystyczne pochodzą z projektu programu udzielania pomocy eksmitowanym, sporządzonego przez Urząd Miasta Poznania²⁶. W swojej części diagnostycznej zawiera on dane na temat 103 przypadków eksmisji osób lub rodzin, które zwróciły się do Wydziału Spraw Lokalowych z wnioskiem o przydział mieszkania. Pochodzą one z roku 1998 i stycznia 1999 roku.

We wspomnianej próbie najczęściej ubiegały się o tego rodzaju pomoc osoby samotne bez dzieci (29.1%) lub samotne z dziećmi dorosłymi lub niedorosłymi (28.2%). W części przypadków dzieci pełnoletnie nie były samodzielne, ze względu na niedorozwój umysłowy lub inne formy niepełnosprawności. Eksmitowane małżeństwa z dziećmi niepełnoletnimi lub pełnoletnimi, a więc pełne rodziny małe, stanowiły 27.2% badanej próby. Małżeństwa bez dzieci stanowiły 9,7% próby. Dane te wskazują, że większość (57,3%) przypadków eksmisji w badanej próbie, dotyczyła gospodarstw domowych prowadzonych przez osoby samotne, z dziećmi lub bez dzieci. Powody zasądzenia eksmisji w badanej próbie przedstawione są w tabeli 9.

Z przedstawionych w tabeli 9 danych wynika, że najczęściej przyczyną eksmisji w Poznaniu w roku 1998 był brak tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, na drugim dopiero miejscu zaległości czynszowe. W próbie tej nieliczne są przypadki dewastacji lokalu i zakłócania porządku publicznego jako bezpośrednich przyczyn eksmisji. W stosunkowo częstych przypadkach najemcy dowiadują się o braku tytułu prawnego do zajmowanych przez nich lokali po latach ich użytkowania i płacenia za nie czynszu regulowanego. W różny sposób powstałe wady prawne umów najmu wykorzystują właściciele kamienic, którzy w ten sposób uzyskują sposobność wynajęcia mieszkań według cen wolnorynkowych, wyższych od czynszów regulowanych. Z danych przedstawianych w omawianym dokumencie Urzędu Miejskiego w Po-

²⁶ *Projekt programu udzielania doraźnej pomocy osobom bezdomnym w wyniku realizacji wyroku eksmisyjnego*, Wydział Spraw Lokalowych, Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych oraz Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka, materiał powielony, s. 19, Poznań, marzec 1999.

Tabela 9

Powody zasądzenia eksmisji w Poznaniu w roku 1998

Powód zasądzenia eksmisji	Liczba przypadków	Udział (w %)
Brak tytułu prawnego	41	39,8
Zaległości czynszowe	25	24,3
Zaległości czynszowe i dewastacja lokalu	2	1,9
Brak tytułu prawnego i zaległości czynszowe	9	8,7
Brak tytułu prawnego i konflikt w rodzinie	1	1
Zakłócanie porządku	1	1
Zaległości czynszowe i zakłócanie porządku	1	1
Nadużywanie alkoholu	1	1
Konflikt w rodzinie	10	9,7
Brak danych	12	11,7
Razem	103	100

Źródło: Przeliczenia własne na podstawie *Projektu udzielenia doraźnej pomocy*.

znaniu wyraźnie wynika, że eksmitowane gospodarstwa domowe ubiegające się o przydział lokali zastępczych były ubogie – 53% spośród nich kwalifikowało się do przyznania im lokali socjalnych, których czynsz ustalono na poziomie 40% czynszu regulowanego. Powyższa statystyka, co trzeba podkreślić, dotyczy osób, które zwróciły się o pomoc do UM. Dane dotyczące pełnej populacji, na których zasądzone wyroki eksmisyjne, mogłyby być znacząco odmienne.

Z powyższych ustaleń wynikają następujące wnioski:

- Coraz wyraźniej rysuje się niezrównoważenie dwóch obszarów praktyki, które powinny być uznane za współzależne – liczby eksmisji i liczby pomieszczeń zastępczych, przygotowanych dla eksmitowanych po to, aby nie stali się bezdomnymi.
- Prawo o eksmisjach jest niedookreślone, wskazuje na możliwości, nie określa jasno obowiązków instytucji państwowych ani praw podmiotowych eksmitowanych.
- Ciągłe zdarzają się przypadki niedostatecznej współpracy instytucji publicznych, która powinna być podejmowana dla dobra potencjalnych eksmitowanych, zwłaszcza komorników z ośrodkami pomocy społecznej.

3.3.4. Mieszkalnictwo

Jedną z przyczyn bezdomności jest niewątpliwie brak mieszkań dostępnych dla ludzi ubogich. Już na wstępie trzeba zauważyć, że kwestia bezdomności nie sprowadza się do problemu braku mieszkań. Posiadanie i utrzymywanie

własnego dachu nad głową okazuje się złożonym zjawiskiem społeczno-ekonomicznym, którego wszystkich determinant nie sposób tu omawiać. Produkcja i dystrybucja mieszkań dla ubogiej części społeczeństwa nie może być regulowana wyłącznie przez rynek, a samo mieszkanie nie może być towarem. Są to zadania polityki mieszkaniowej państwa, wyznaczone przez społeczne zapotrzebowanie na te dobra, które na pewnym minimalnym poziomie cywilizacyjnym powinny być powszechnie dostępne. Zgodnie z ustawą o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy²⁷.

Gminy dysponują dotychczas trzema podstawowymi²⁸ sposobami zaspokajania potrzeb mieszkaniowych uboższej części swoich społeczności:

- gospodarowanie już posiadanymi zasobami,
- oddawanie do użytku nowych lokali, poprzez ich budowę lub adaptację,
- powoływanie do życia towarzystw budownictwa społecznego.

Pierwszy z tych sposobów daje możliwość oddawania w użytkowanie w formie umowy najmu²⁹ mieszkań komunalnych opuszczonych przez ich byłych lokatorów. Liczba pozyskiwanych w ten sposób mieszkań nawet w gminach wielkomiejskich, gdzie lokale komunalne ciągle stanowią na ogół wysoki odsetek ogółu użytkowanych mieszkań, jest niewielka i stale się kurczy. Prognoza ciągłego zmniejszania się liczby przejmowanych lokali opuszczonych na skutek śmierci lub wyprowadzenia się poprzednich lokatorów, wynika z powszechnie występującej tendencji do pozbywania się przez gminy swoich zasobów mieszkań komunalnych, jak dotąd przez ich sprzedaż dotychczasowym lokatorom i tworzenie wspólnot mieszkaniowych. W wielu gminach można zauważyć silną presję, tworzoną przez wpływowe w ich radach ugrupowania, na przyspieszenie tego procesu, głównie ze względów ekonomicznych. W praktyce nie znalazł dotąd szerszego zastosowania ten sposób szybkiej prywatyzacji komunalnej substancji mieszkaniowej, który dopuszcza ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku, o gospodarce nieruchomościami³⁰. Daje ona władzom gmin możliwość sprzedaży budynku

²⁷ Artykuł 4, Dz.U. z 1994 r., nr 105, poz. 509.

²⁸ Pomijam działania interwencyjne podejmowane nieraz przez ośrodki pomocy społecznej, takie np. jak pomoc w utrzymywaniu byłych hoteli pracowniczych.

²⁹ Stara forma przydziału mieszkania w odniesieniu do lokali komunalnych nie jest już stosowana. Umowa najmu, forma bardziej elastyczna niż przydział, dotyczyć może zarówno lokali mieszkalnych, jak i socjalnych, z obniżonym czynszem.

³⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. nr 115, poz. 741.

komunalnego, w którym zamieszkują lokatorzy z przydziałami lub stałymi umowami najmu, płacący czynsz regulowany. Zauważyć tu jednak trzeba, że w Polsce jest wiele gmin, przeważnie rolniczych, które w ogóle nie mają lokali komunalnych. Gminy te, co zrozumiałe, nie mogą pozyskiwać żadnych mieszkań opuszczonych przez ich byłych lokatorów.

W ramach drugiego z wymienionych sposobów, tj. budowy lub adaptacji lokali mieszkalnych, oddawanych jest do użytku także niewiele mieszkań. Budownictwo komunalne w całej Polsce praktycznie zamarło, sporadycznie zdarzające się inwestycje tylko okresowo skracają listę oczekujących i pozwalają nadrabiać często wieloletnie zaległości. Do inwestycji tych, dokonywanych zresztą na koszt przyszłych użytkowników lub przy ich współudziale finansowym, należą adaptacje do celów mieszkaniowych różnego rodzaju obiektów służących kiedyś do innych celów (np. budynków koszarowych, strychów). Sam fakt dysponowania lokalami mieszkalnymi i socjalnymi, a także prowadzenia gospodarki mieszkaniowej, ograniczony jest zasadniczo do mniejszości gmin w Polsce, przede wszystkim miejskich.

Jako przykład typowych problemów, z jakimi borykają się urzędy miejskie i gminne, posłużyć może sytuacja występująca w Poznaniu¹¹. Uwzględniając możliwe roczne wahania liczby mieszkań komunalnych oddawanych do użytku, można ją oszacować na około 150 w ciągu jednego roku. W puli tej mieszczą się mieszkania zarówno najmowane jako mieszkalne, z czynszem regulowanym, jak i socjalne, z czynszem obniżonym. Muszą one zaspokoić potrzeby wszystkich mieszkańców miasta, których nie stać na samodzielne rozwiązanie swoich problemów mieszkaniowych: wyeksmitowanych i oczekujących eksmisji, młodzieży opuszczającej różnego rodzaju instytucje opiekuńczo wychowawcze, bezdomnych, osób powracających z zakładów karnych, w tym pozbawionych poprzednio zajmowanych lokali, ubogich, żyjących w szczególnie trudnych warunkach, zagrożonych katastrofą budowlaną. W sytuacji tak dużego deficytu mieszkań komunalnych, okres oczekiwania na nie jest długi, a kryteria upoważniające do ubiegania się o nie są restrykcyjne¹². I tak w Poznaniu na liczbę około 1500 składanych rocznie wniosków, pozytywnie rozpatrywanych jest około 150. Jednym z kryteriów,

¹¹ Informacje na temat bieżącej pracy Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miasta Poznania pozyskałam latem 1999 roku od kierującej tym wydziałem mgr Aleksandry Koniecznej.

¹² Standardem ogólnopolskim jest pięć lub mniej metrów kwadratowych powierzchni mieszkalnej na osobę w rodzinie, a także niskie dochody, nieprzekraczające wysokości najniższej emerytury na osobę w rodzinie, a w niektórych gminach pewnej części tejsze emerytury.

jakie muszą spełnić bezdomni, jest wykazanie względnie przynajmniej trwałego związku z miejscowością, w której ubiegają się o przydział mieszkania, w tym przypadku z Poznaniem. Pomimo że jest ono interpretowane elastycznie, jego stosowanie pogarsza sytuację tych bezdomnych, którzy wywodzą się z gmin niedysponujących lokalami komunalnymi i gdzie nie mają oni żadnej przyszłości.

Na podstawie sygnałów napływających z całej Polski można stwierdzić, że dostępność mieszkań komunalnych w poszczególnych gminach jest na ogół równie zła³³ lub jeszcze gorsza niż w Poznaniu. Istniejące zasoby są szczelnie zasiedlone, w wielu gminach, nawet w miastach powyżej 50 000 tys. mieszkańców, zdarzają się sekwencje lat, w których nie oddaje się do użytkowania ani jednego lokalu komunalnego.

Trzeci wymieniony wcześniej sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności, znajdujący się w dyspozycji gmin, to budowa nowych domów (także modernizacja lub adaptacja starych obiektów) przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego³⁴. Są one wprawdzie samodzielnymi podmiotami w sensie prawnym i budżetowym, jednak regułą jest, że ich właścicielami lub przynajmniej najważniejszymi współwłaścicielami są gminy. TBS mogą istnieć jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie osób prawnych. Zgodnie z ustawą³⁵, która określa także górne limity wysokości dochodów gospodarstw domowych najemców pierwotnie kwalifikujących się do spisania z nimi umowy najmu (z czynszem niekomercyjnym), TBS mają udostępniać budowane przez siebie lokale osobom niezamożnym. W praktyce jednak ich najemcami stają się jedno- lub wieloosobowe gospodarstwa domowe, o dochodach wyższych niż średnie. Istotą kwalifikacji wniosków o najem tam rozpatrywanych jest ranking wysokości dochodów, od najwyższych dopuszczalnych w dół. Część TBS wpisuje do swoich regulaminów dolną granicę dochodów lokatorów, aby zagwarantować sobie systematyczność płacenia czynszu, który w skali roku

³³ Por. H. Kulesza, J. Dominowski, *Problem mieszkań socjalnych w gminach*, Sprawy Mieszkaniowe 1999, z. 1; W. Urbańska, *Budownictwo mieszkaniowe gmin*, Sprawy Mieszkaniowe 1997, z. 1.

³⁴ Cennych informacji na temat zadań i sposobu działania TBS udzielił mi w lipcu 1999 roku prezes Poznańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego, mgr Wojciech Gaczek, por. także W. Urbańska *Lokatorzy i mieszkania towarzystw budownictwa społecznego*, Sprawy Mieszkaniowe 1999, z. 1.

³⁵ Towarzystwa Budownictwa Społecznego funkcjonują na podstawie ustawy z 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. nr 133, poz. 654), z późniejszymi zmianami. Podstawowym zadaniem TBS jest budowa mieszkań do wynajęcia, bez możliwości ich wykupienia przez najemców.

nie może być wyższy niż 4% wartości odtworzeniowej mieszkania, a w praktyce zbliża się do tej wartości. Czynsze ustalane są na takim poziomie, aby całkowicie pokrywały koszty utrzymania zasobów TBS oraz spłatę kredytu zaciągniętego na ich budowę. I tak na przykład w roku 1999 w Poznańskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego najniższy stały dochód wymagany od osoby samotnej (gospodarstwo jednoosobowe), dający jej możliwość ubiegania się o najem mieszkania, nie mógł być niższy niż 220% najniższej emerytury. Najpoważniejszą barierę w dostępie ludzi ubogich do mieszkań wynajmowanych przez TBS, stanowi zawarty w umowie obowiązek wpłaty kaucji i partycypacji, stanowiących odpowiednio 10 i 20% kosztów budowy wynajmowanego mieszkania. Wysokość owych wpłat zależy od wielkości mieszkania. W podanym tu jako przykład TBS (w Poznaniu powołano drugi TBS, mający być dla niego konkurencją), według cen w budynku realizowanym w latach 1998/1999 (2650 zł/m^2), wynosiły one łącznie: dla mieszkania jednopokojowego o pow. 37 m^2 – 27 444 zł, dla mieszkania dwupokojowego o pow. 54.3 m^2 – 40 312 zł, dla mieszkania trzypokojowego o pow. 70.5 m^2 – 52 346 zł. Z powyższych danych wynika wyraźnie, że TBS nie są nastawione na realizację potrzeb mieszkaniowych osób i rodzin ubogich, w tym bezdomnych. Nie oznacza to jednak, że ich pojawienie się całkowicie nie ma związku z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych tej kategorii ludności. Tworzenie TBS z udziałem gminy, pozwala jej władzom w pewnym stopniu kształtować strukturę zamieszkania w jej zasobach, poprzez odzyskiwanie dotychczas zasiedlonych mieszkań komunalnych, których lokatorzy przenoszą się do lokali TBS, o wyższym standardzie niż komunalne. Odzyskane mieszkania mogą powrócić do dyspozycji wydziałów do spraw lokalowych i za ich pośrednictwem zostać udostępnione ubogim gospodarstwom domowym, także jako lokale socjalne.

Towarzystwa Budownictwa Społecznego, mające zgodnie z pierwotnymi zamierzeniami zdynamizować czynszowe budownictwo mieszkaniowe, nie rozwijają się na miarę swoich ważnych zadań. Do końca lat dziewięćdziesiątych działa ich zaledwie około 50, nierównomiernie rozmieszczonych na mapie Polski. Część z nich nie rozpoczęła jeszcze budowy domów lub ogranicza się do przejmowania zarządków lokali już istniejących.

W podsumowaniu można stwierdzić, że liczba mieszkań komunalnych stale się zmniejsza, a liczba bezdomnych stale wzrasta. Przy utrzymaniu się tej tendencji i niezastosowaniu nowych, nierozważanych dotąd poważnie środków zaradczych, prawdopodobieństwo oddawania przez gminy mieszkań w użytkowanie bezdomnym, będzie coraz mniejsze. Daje to podstawę do prognozowania stałego poszerzania się zjawiska bezdomności, w tym rodzin i osób samotnych, zdolnych do samodzielności i utrzymywania mieszkań,

jednak na warunkach nie gorszych, jakie obecnie dają stałe umowy najmu z czynszem regulowanym lub socjalnym. Zauważyć tu trzeba, że obowiązujące obecnie prawo socjalne przewiduje udzielanie przez państwo pomocy finansowej w postaci dodatków mieszkaniowych tylko osobom wynajmującym już mieszkania z czynszem regulowanym. Państwo wspiera zatem tych, którzy mieszkania mają, nie udzielając pomocy tym, którzy nie mają lokalu z prawem zamieszkiwania i są zmuszeni do ich wynajmowania po cenach wolnorynkowych³⁶.

Utrzymanie obecnego trendu w produkcji mieszkań, połączone ze starzeniem się aktualnie użytkowanych zasobów i wchodzeniem w dorosłe życie roczników młodzieży z wyżu demograficznego³⁷, prowadzi do ciągłego pogarszania dostępności mieszkań dla najuboższych gospodarstw domowych. Z powodu ich „śmierci technicznej” należy wyburzyć w najbliższym czasie około miliona starych mieszkań. Coraz szybciej starzeją się także domy kalendarzowo nowsze, zbudowane z wielkiej płyty. Tymczasem rocznie oddaje się do użytku około 80 tys. mieszkań, z tego TBS zaledwie 4 tys. Obecna równowaga rynkowa w mieszkalnictwie kształtuje się kosztem rosnącego deficytu mieszkań dostępnych dla ubogiej części społeczeństwa, w tym już bezdomnych. Według W. Niecińskiego najważniejszą przyczyną regresu budownictwa w ostatniej dekadzie jest załamanie źródeł jego finansowania³⁸. Do powiększenia wydatków publicznych na mieszkalnictwo, nieprzynoszących jednak efektów w postaci produkcji mieszkań, przyczyni się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ze stycznia 2000 roku, uznające za niezgodny z Konstytucją oraz podpisanymi przez Polskę konwencjami międzynarodowymi, przepis ustawy o najmie lokali mieszkalnych z 1994 roku³⁹, w którym postanawia się, że do końca 2004 roku prywatni właściciele kamienic czynszowych mogą od swoich lokatorów wymagać opłacania tylko stosunkowo niskiego czynszu regulowanego, ustalanego przez gminy. Trybunał zdecydował, że przepis ten przestanie obowiązywać znacznie wcześniej, bo od lipca 2001 roku. Ponieważ wspomniana ustawa już zagwarantowała tymże lokatorom, a jest

³⁶ Zgodnie z artykułem 39, dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom mieszkającym w lokalach, do których mają tytuł prawny, nie przysługuje najemcom opłacającym czynsz wolny. Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z dnia 2 lipca 1994 roku. Dz.U. z 1994 r., nr 105, poz. 509.

³⁷ Szerzej na ten temat pisze L. Frąckiewicz, *Ubóstwo jako problem w okresie transformacji gospodarki*, w: *Ubóstwo jako problem polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1993.

³⁸ W. Nieciński, *Kwestia mieszkaniowa*, w: *Polityka Społeczna*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, BPS, Katowice 1998, s. 199.

³⁹ Akt wcześniej cytowany.

ich w Polsce łącznie około 600 tys., że stawki płaconego przez nich czynszu nie przekroczą przewidzianego w niej poziomu, zobowiązania z tytułu różnic między wysokością czynszu regulowanego a ustanowionego przez właścicieli kamienic od lipca 2001 roku do 2005 roku przejmie państwo⁴⁰.

Na deficyt mieszkań dostępnych dla ubogich zwraca się uwagę także w państwach Unii Europejskiej. Do przyczyn zjawiska bezdomności zalicza się tam wycofywanie się państw z budownictwa publicznego i socjalnego⁴¹, demontaż tego sektora państwa opiekuńczego. Pewną część bezdomnych stanowią tam także ludzie pozbawieni wcześniej zajmowanych mieszkań, ze względu na przeprowadzane tam programy modernizacji substandardowych i zdegradowanych społecznie kwartałów mieszkaniowych, obejmujące także wyburzenia.

3.3.5. Problemy adaptacji społecznej osób opuszczających instytucje

3.3.5.1. Propozycje terminologiczne

W analizie przyczyn zjawiska bezdomności potrzebne jest ogólne pojęcie określające fazę życia byłych podopiecznych różnego rodzaju zakładów, bezpośrednio następującą po ich opuszczeniu. Mam tu na myśli takie instytucje, jak domy dziecka, domy pomocy społecznej, gdzie realizuje się programy rehabilitacji społecznej lub zdrowotnej, zakłady dla psychicznie chorych, więzienia, domy poprawcze itp. Byli ich podopieczni lub w nich osadzeni, zaspokajali wcześniej swoje podstawowe potrzeby egzystencjalne, żyjąc w swoistej mikrospołeczności, mniej czy bardziej przypominającej model instytucji totalitarnej.

W literaturze naukowej w Stanach Zjednoczonych powszechnie stosowany jest termin *deinstitutionalization*, który mógłby być przeniesiony do języka polskiego w formie „dezinstytucjonalizacja”⁴². W Stanach Zjed-

⁴⁰ Wywiad z M. Safjanem, prezesem Trybunału Konstytucyjnego, Gazeta Wyborcza 21.01.2000.

⁴¹ *Homelessness*, s. 50, FEANTSA, *Is the European Union*.

⁴² W pierwszej wersji rozprawy posługiwałem się terminem *deinstytucjonalizacja*, bezpośrednio przeniesionym z języka angielskiego do polskiego. Terminu tego używają już niektórzy polscy autorzy zarówno politycy społeczni, jak i psychiatry. Na językową nieprawidłowość tej transplatacji zwrócił uwagę recenzent rozprawy, prof. A. Rajkiewicz, podając argumenty, z którymi nie sposób się nie zgodzić. Część z nich powtarzam, wyjaśniając sposób stosowania zaproponowanego wstępnie przez A. Rajkiewicza terminu „dezinstytucjonalizacja”.

noczonych oznacza on: (1) zjawisko opuszczania szpitali psychiatrycznych przez ich byłych pacjentów, którzy w większym lub mniejszym stopniu zostali w nich wyleczeni i przygotowani do readaptacji społecznej, lub (2) wieloletni proces pomniejszania liczby pacjentów szpitali psychiatrycznych, w pewnych warunkach zdolnych do samodzielności. Ów proces (drugie znaczenie pojęcia), zapoczątkowany w latach pięćdziesiątych⁴³, odpowiadał radykalnym zmianom w amerykańskiej polityce społecznej w stosunku do osób cierpiących na różnego rodzaju zaburzenia psychiczne. W zamierzeniu został on uruchomiony w celu poprawienia ich sytuacji i ochrony praw, także jako odpowiedź na presję opinii publicznej. Byli pacjenci mieli po opuszczeniu szpitali uzyskać wsparcie w miejscu zamieszkania, pozostając w swoim naturalnym środowisku społecznym. W praktyce, ze względu na ograniczenia finansowe programu, wsparcie to okazało się słabsze od wcześniej zamierzonego, dlatego też dezinstytucjonalizacja wymienienia jest w amerykańskiej literaturze przedmiotu jako jedna z ważniejszych pośrednich przyczyn szybkiego zwiększania się liczby bezdomnych, zwłaszcza w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Przyczyna pośrednia tylko, ponieważ sam proces dezinstytucjonalizacji, jeśli jest prawidłowo prowadzony, tzn. dla dobra pacjentów, a nie tylko w celu zaoszczędzenia pieniędzy, był i jest oceniany pozytywnie. Do bezpośrednich przyczyn szybkiego przyrostu liczby bezdomnych w Stanach Zjednoczonych w latach osiemdziesiątych, spowodowanych wspomnianymi cięciami w funduszach socjalnych, należała także likwidacja domów socjalnych „w pół drogi” (*halfway houses*), miejsc azylu dla samotnych, żyjących w ubóstwie⁴⁴.

W literaturze zachodnioeuropejskiej pojęcie *deinstitutionalization* stosowane jest na ogół w podobnym znaczeniu jak w Stanach Zjednoczonych, z tą różnicą, że w kontekście makrospołecznych uwarunkowań zjawiska bezdomności bywa ono rozumiane szerzej. Na zasadzie podobieństwa ze zjawiskiem zwolnień ze szpitali psychiatrycznych, pojęcie dezinstytucjonalizacji może oznaczać także opuszczanie innych instytucji, takich jak wspomniane więzienia czy domy dziecka⁴⁵. Podobieństwo polega tu nie tylko na tym, że opuszczanie instytucji jest czynnikiem ryzyka popadnięcia w społeczną marginalizację, ale także ryzyka wystąpienia długotrwałych problemów natury psychiatrycznej. W Polsce, gdzie pomoc w społecznej integracji osób

⁴³ W roku 1955 w stanowych szpitalach psychiatrycznych było ponad 500 tys. pacjentów, w roku 1980 już tylko 138 tys., por. R. Fantasia, M. Isserman, op. cit., s. 66-67; Ch. Jencks, op.cit.

⁴⁴ R. Fantasia, M. Isserman, op.cit.; Ch. Jencks, op.cit.

⁴⁵ Por. *Homelessness*, s. 46.

opuszczających instytucje we wszystkich ich kategoriach utrzymana jest na niskim poziomie, uprawnione i użyteczne jest stosowanie omawianego terminu w jego szerokim znaczeniu. Tak też czynię w dalszej części tej rozprawy. Pojęcie w pewnym zakresie przeciwstawne pojęciu dezinstytucjonalizacja, czyli „instytucjonalizacja”, powinno być jednak stosowane tylko w węższym rozumieniu, oznaczając instytucjonalizację pomocy lub leczenia, czyli świadczenie tego rodzaju usług w stacjonarnym zakładzie, nie zaś akt osadzenia skazanych w zakładzie karnym. Tylko pierwsza z tych sytuacji mieści się w zakresie polityki społecznej, druga wiąże się z wymiarem sprawiedliwości i polityką karną. Mając świadomość pewnej rozbieżności między intuicyjnym rozumieniem pojęcia dezinstytucjonalizacja w języku polskim, mogącym sugerować rozpad czy demontaż instytucji, a rozumieniem tu przyjętym, będę je dalej stosował w kontekstach uwydatniających nadane mu znaczenie. Podobnie jak czyni się to w literaturze światowej, termin dezinstytucjonalizacja będę stosował także do określenia procesu ograniczania liczby osób, którym świadczy się usługi w stacjonarnych zakładach.

3.3.5.2. Zakłady karne

Pobyty w zakładach karnych są składnikiem losów życiowych około połowy bezdomnych mężczyzn. Udział kiedykolwiek skazanych w populacji bezdomnych kobiet jest zdecydowanie mniejszy, zwłaszcza wśród samotnych matek z dziećmi. Wśród bezdomnych byłych więźniów znajdują się zarówno wielokrotnie karani recydywiści, po kilkunastu lub więcej niż dwudziestu latach pobytu w więzieniu, jak i osoby, które nie były sprawcami ciężkich przestępstw, pomimo nieraz wielokrotnych odsiadek, wiążących się z sytuacją bezdomności, na przykład wyłącznie z wyroków kolegów do spraw wykroczeń. Do najczęstszych przyczyn zasądzenia kary więzienia przez sądy, na sprawcach obecnie bezdomnych, należą kradzieże, uporczywe uchylanie się od alimentacji, rozboje, bójki i pobicia, podrabianie dokumentów, oszustwa, zagarnięcia mienia społecznego, podpalenia, chociaż zdarzają się także przyczyny nietypowe, m.in. dezercja z wojska⁴⁶. W 88-osobowej próbie przebadanej przez P. Wachowiaka, znalazło się dwóch zabójców, którzy, zgodnie z kwalifikacją prawną, dokonali tego czynu w afekcie⁴⁷. Autor w trakcie własnych badań dwukrotnie zetknął się z przypadkami rodzicobójców. Jeden z tych przypadków, wówczas dwudziestokilkuletniego

⁴⁶ Badania własne oraz praca magisterska: P. Wachowiak, op.cit.

⁴⁷ P. Wachowiak, op.cit.

ojcóbójcy, dotyczył nie tyle sprawcy przerażającej zbrodni, co ofiary przerażających warunków życia w okresie jego dzieciństwa i wczesnej młodości. Udział w populacji bezdomnych osób, które kiedykolwiek odbywały kary więzienia, jest trudny do oszacowania. Jest on wyższy wśród bezdomnych pozaschroniskowych, a w poszczególnych schroniskach i noclegowniach zróżnicowany. I tak, według szacunków J. Śledzianowskiego, byłych więźniów w populacji bezdomnych, którzy uzyskali schronienie w ośrodkach Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta, było w połowie lat dziewięćdziesiątych od 50 do 80%⁴⁸. Wysoki udział byłych skazanych w niektórych schroniskach Towarzystwa wynika zapewne z faktu, że są one na ogół otwarte, nie przestrzega się w nich rejonizacji. W komunalnym schronisku dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu do pobytu w więzieniu przyznało się tylko 28,5% (169 osób) populacji bezdomnych, z którymi w roku 1994 przeprowadzono wywiad socjalny⁴⁹. Szacunki te mogą być zaniżone, ponieważ część ich mieszkańców nie przyznaje się do odbytych kar pozbawienia wolności, do czego mają prawo.

Powrót z więzień stwarza zagrożenie popadnięcia w bezdomność poprzez ubóstwo i społeczne naznaczenie zwolnionych, a także wcześniejsze zerwanie więzi z rodziną, pozbawienie możliwości zamieszkania we wcześniejszym zajmowanym lokalu, brak zameldowania, nieraz także zły stan zdrowia. Ze względu na panujące tam bezrobocie, około 75% osadzonych w więzieniach nie pracuje zarobkowo w czasie odbywania kary, nie otrzymuje także pomocy od rodziny. Środki finansowe, którymi dysponują po opuszczeniu więzienia, są więc bardzo skromne⁵⁰. Przysługujące im zapomogi wypłacane są przez placówki pomocy społecznej z reguły z dużym opóźnieniem, na ogół po upływie miesiąca. Świadczenia, które otrzymują, są niewielkie, na ogół nieprzekraczające 100 zł. Społeczne naznaczenie, wypychające byłych więźniów na margines życia społecznego, w tym utrudniające zdobycie pracy, jest w zasadzie dalszym ciągiem represji za popełnione przestępstwa, trwającym nieraz wiele lat lub całe życie. Z pobytami w więzieniach, niekoniecznie w sposób przyczynowy, wiąże się także desocjalizacja, nieumiejętność życia zgodnie z normami przyjętymi przez większość społeczeństwa, zaburzenia osobowościowe, w tym syndrom wyuczonej bezradności. Obowiązek udzielania byłym więźniom pomocy w reso-

⁴⁸ J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy*, s. 275-276.

⁴⁹ W. Cieślak, *Sprawozdanie z działalności ośrodka dla bezdomnych Poznań ul. Michałowa 68, za rok 1994*, maszynopis powielony, s. 5.

⁵⁰ D. J. Pol, *Pomoc postpenitencjarna w redukowaniu skutków ubóstwa więźniów*, tom: *Ubóstwo*, Roczniki Naukowe Caritas. R. II, 1998.

cializacji spoczywa obecnie na powiatach, a w praktyce na powiatowych centrach pomocy rodzinie. W zakresie od nich zależnym udzielana jest ona także przez prowadzące działalność charytatywną organizacje niepaństwowe. Wyczerpujący opis systemu, w jakim pomoc ta jest świadczona, wykracza poza ramy tej rozprawy⁵¹. Ograniczę się więc dalej do ogólnej oceny związków deinstytucjonalizacji więźniów z ich popadaniem w bezdomność. Najbardziej nią zagrożeni są ci więźniowie, którzy nie mają stałego miejsca zamieszkania, a przy tym nie mają oparcia w rodzinie i znaczących środków finansowych. Około 30% zwalnianych więźniów nie ma dokąd wracać po odbyciu kary⁵². Pomagać im w powrocie do społeczeństwa powinni zatrudnieni w więzieniach wychowawcy postpenitencjarni, jednak ich aktualny poziom profesjonalny, według niektórych opinii, budzi zastrzeżenia. Nie mają oni często kwalifikacji w zakresie pracy socjalnej, dobierani są raczej przypadkowo⁵³. Sytuację poprawia nawiązywanie przez niektóre zakłady karne kontaktów z miejscowymi ośrodkami pomocy społecznej, którego fachowi pracownicy wspomagają wychowawców, spotykają się z więźniami lub dyżurują w więzieniach. Przed opuszczeniem zakładu karnego więźniowie potencjalnie bezdomni powinni bezpośrednio lub za pośrednictwem służb więziennych, nawiązać kontakt z kuratorami sądowymi i placówkami pomocy społecznej, właściwymi ze względu na ostateczne miejsce ich stałego pobytu, co przeważnie odbywa się poprzez korespondencję listową. Często proszą o pomoc także lokalne wydziały do spraw mieszkaniowych czy bezpośrednio placówki dla bezdomnych. Placówki państwowej pomocy społecznej, wcześniej poinformowane o powrocie z więzienia osoby niemającej własnego dachu nad głową, są zobowiązane do udzielenia im tymczasowego schronienia, należnych świadczeń pieniężnych, zaopatrzenia w odzież, udzielenia niezbędnych porad i informacji itp. Do końca roku 1998 obowiązek realizacji ustawowych zadań państwowej pomocy społecznej dla osób opuszczających zakłady karne i inne placówki resocjalizacyjne spoczywał na gminach, a w obecnym stanie prawnym⁵⁴, jak wspomniano, na powiatach. Realny zakres jej udzielania był i jest róż-

⁵¹ Szczegół na ten temat piszą m.in. R. Musidłowski, *Pomoc postpenitencjarna*, Biuletyn RPO 34 (1998); E. Leś, *Organizacje społeczne. Studium porównawcze*, PHARE, Warszawa 1998; D. J. Pol, *Bezdomność w kontekście kary pozbawienia wolności*, tom: *Bezdomność*, Roczniki Naukowe Caritas, R. 1, 1997.

⁵² D. J. Pol, *Bezdomność*, s. 120.

⁵³ S. Piasecki, *Pracownicy socjalni w polskim więziennictwie*, Praca Socjalna 1998, nr 4.

⁵⁴ Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa z dnia 24 lipca 1998 roku, Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668.

nicowany, a od samych byłych więźniów niezależny. W rozdziale pracy dotyczącym geografii bezdomności przedstawione zostały dane, z których wynika, że do końca roku 2000 większość gmin i powiatów nie miała placówek, w których możliwe byłoby udzielenie tymczasowego schronienia. W tej sytuacji mogli oni liczyć tylko na pomoc doraźną i bilet kredytowy do innej wskazanej przez nich miejscowości. W niektórych gminach, zamiast pomocy, byli więźniowie mogli spodziewać się pewnej formy represji - anulowania w dowodzie osobistym (bez ich zgody) zameldowania na pobyt stały, jeżeli ich meldunek był istotnie już nieaktualny. Akt ten utrwalał ich bezdomność, a ponadto, przy pewnych interpretacjach prawa socjalnego, zdejmował z wszelkich instytucji samorządowych obowiązek udzielenia im schronienia. Wielu byłych więźniów, zdając sobie sprawę z niemożności uzyskania pomocy, a także braku perspektyw życiowych w starym środowisku społecznym, po odbyciu kary w ogóle nie zgłasza się po pomoc do wspólnot samorządowych swojego pochodzenia. W Polsce znana jest tylko jedna instytucja specjalizująca się w pomocy dla tej kategorii bezdomnych, mająca także szczupłą bazę, w której udziela się im czasowego schronienia. Jest nią Patronackie Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat”, prowadzące placówkę w Białymstoku (23 miejsca) oraz, dla młodocianych, w Warszawie (35 miejsc). Schronienia i pomocy byłym więźniom w ramach swojej szerszej działalności udziela większość placówek dla bezdomnych (wszystkich sektorów), a w formie zorganizowanej przede wszystkim Markot, który w Warszawie uruchomił pogotowie postpenitencjarne. Ogólnie jednak miejsc schronienia dla wszelkich bezdomnych brakuje, a panujące w nich warunki socjalne są przeważnie gorsze niż w więzieniach. Oprócz trudności z przyznaniem im lokali socjalnych, te braki infrastrukturalne utrudniają proces readaptacji społecznej byłych więźniów, chociaż wszystkie niemal ośrodki dla bezdomnych, na miarę swoich nierównych możliwości, podejmują próby pomagania im w tym, nieraz zakończone sukcesem. Powrót do społeczeństwa bezdomnych byłych więźniów, zdolnych do przełamania bariery izolacji społecznej i do samodzielnego życia, możliwy jest przede wszystkim poprzez uzyskanie przez nich pracy i mieszkania. Jeśli okaże się to niemożliwe, są skazani na życie poza społeczeństwem, w tym na powrót do środowiska przestępczego.

3.3.5.3. Domy dziecka

W populacji bezdomnych w Polsce kategoria byłych wychowanków domów dziecka jest statystycznie nadreprezentowana. Udział pełnoletnich absolwentów specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, pomimo że ich liczba

jest większa niż wychowanków domów dziecka, nie zaznacza się tak wyraźnie, ponieważ po opuszczeniu tych zakładów powracają oni do rodzin lub też bezpośrednio trafiają do domów pomocy społecznej. Potrzebna jest zatem odpowiedź na pytanie, dlaczego przebycie procesu socjalizacji w tego rodzaju placówkach zwiększa ryzyko popadania w bezdomność?

Część, być może najistotniejszą, odpowiedzi na to pytanie daje analiza przyczyn znalezienia się dzieci w tych placówkach. Z danych zgromadzonych przez studentów AE w Poznaniu, piszących prace monograficzne na temat różnego rodzaju placówek opiekuńczo-wychowawczych, wynika wyraźnie, że skład społeczny wychowanków poczynawszy od okresu po II wojnie światowej do roku 2000 zmieniał się stopniowo, ale jednokierunkowo. O ile na początku tego okresu w zdecydowanej większości byli oni sierotami całkowitymi (naturalnymi), o tyle obecnie są nimi prawie wyłącznie sieroty społeczne lub półsieroty. Udział sierot naturalnych wśród wychowanków domów dziecka waha się obecnie w poszczególnych placówkach od 0 do 5%⁵⁵. Według danych GUS, półsieroty i sieroty stanowią łącznie około 25% populacji, przy czym zdecydowana większość to półsieroty. Do najważniejszych, często wzajemnie się implikujących przyczyn skierowań dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych, należą kolejno: nicudolność wychowawcza rodziców, nadużywanie przez nich alkoholu, drobne przestępstwa popełniane przez dzieci, długotrwała choroba rodziców, pobyt rodziców w więzieniu, śmierć jednego lub obojga rodziców, trudne warunki materialne rodziny, prostytutka matki⁵⁶. Nie tyle zatem całkowite sieroctwo, co zawiniona przez rodziców, ale nieraz także niezawiniona przez nich (śmierć, choroba, skrajne ubóstwo) dysfunkcjonalność rodzin pochodzenia jest obecnie prawie wyłączną przyczyną tychże skierowań. Wyniesione ze środowiska rodzinnego zaniedbania, dotyczące przede wszystkim braku więzi emocjonalnej, przejawiają się później w postaci nieprzystosowania społecznego o różnym nasileniu, zwiększającego ryzyko popadnięcia w bezdomność, względnie niezależnie od jakości realizacji zadań wychowawczo-opiekuńczych przez domy dziecka.

Domy dziecka są placówkami statutowo zajmującymi się opieką i wychowaniem dzieci i młodzieży od 3 do 18 roku życia, z wyjątkiem osób

⁵⁵ Dwie prace dyplomowe napisane pod moim kierunkiem: I. Leppert, *Sytuacja społeczno-ekonomiczna osób opuszczających domy dziecka*, Wydział Ekonomii Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 1997; K. Banach, *Funkcjonowanie państwowych domów dziecka na przykładzie DD im. J. Cz. Babickiego w Kijaszkuwie*; oraz praca M. Rydz, *Polityka społeczna państwa na przykładzie działalności domu dziecka w Bydgoszczy*, napisana pod kierunkiem dr G. Krzymińskiej. Wydział Ekonomii Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, 2000.

⁵⁶ I. Leppert, *op.cit.*

uczących się (studiujących), które mogą pozostać w nich do 25 roku życia. W praktyce jednak zdarza się, że niestudiujący pozostają w nich przez pewien czas już po uzyskaniu pełnoletniości, ze względu na problemy w pełnym usamodzielnieniu. Wychowankowie domów dziecka charakteryzują się na ogół niskim poziomem aspiracji edukacyjnych, chociaż stan ten (powszechnie stwierdzany) jest zapośredniczony przez działanie innych jeszcze uwarunkowań, takich jak pragnienie szybkiego usamodzielnienia. Faktem jednak pozostaje ich na ogół niski poziom wykształcenia w momencie startu życiowego. Zdecydowana większość kończy edukację na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej, co nie daje im dobrej pozycji na rynku pracy.

Zagrożenie bezdomnością młodzieży opuszczającej domy dziecka jest w latach dziewięćdziesiątych znacznie większe niż w latach osiemdziesiątych i wcześniejszych⁵⁷, ponieważ łatwiej konfigurują się omówione już czynniki popadania w bezdomność. Brakuje placówek „w pół drogi”, dających azyl po opuszczeniu zakładów, a przed osiągnięciem pełnej dojrzałości społecznej przez ich wychowanków. Po usamodzielnieniu przysługuje im wprawdzie prawo do lokalu mieszkalnego, które powinny im udostępniać gminy pochodzenia, ale ze względu na deficyt mieszkań, są one na ogół przyznawane z opóźnieniem lub też w praktyce w ogóle nie są przydzielane. Nie pomaga tu nawet przyznanie im pierwszeństwa w rozpatrywaniu wniosków o przydział lokali, deklarowane przez gminy zdolne do prowadzenia jakiegokolwiek polityki mieszkaniowej. Ze względu na te trudności absolwenci domów dziecka w większości przynajmniej na pewien czas wracają do rodzin pochodzenia, ale także wynajmują kwatery, początkowo z finansowym wsparciem domów dziecka lub innych instytucji. Zdarza się, że przydzielone im mieszkania, ze względu na ekonomiczny upadek miejscowości, w których są one położone (osiedla postpegeerowskie), nie dają im podstawy do udanego startu życiowego.

Liczba usamodzielnionych wychowanków domów dziecka, którzy bezpośrednio lub krótko po dezynstytucjonalizacji stają się bezdomnymi, zwiększa się, lecz jest stosunkowo niewielka. Na pewien czas chronią ich przed tym otrzymywane w momencie usamodzielnienia przysługujące im świadczenia

⁵⁷ Przypadki nieprzydzielenia jakiegokolwiek lokalu mieszkalnego wychowankom domów dziecka przed rokiem 1990 zdarzały się, choć ich częstość nie jest autorowi znana. Według relacji jednego z bezdomnych (ur. 1953), w okresie swojego dzieciństwa i dojrzewania przebywał on łącznie w ośmiu domach dziecka. Ta niechciana przez niego wędrówka spowodowana była, jego zdaniem, świadomym działaniem administracji tychże placówek. Pobyt w jednym domu dłużej niż 5 lat nakładałby obowiązek przydzielenia mu książeczki mieszkaniowej, czego wspomniane administracje starały się uniknąć.

pieniężne i rzeczowe, które wraz z wypłacanymi wówczas gromadzonymi na specjalnym koncie rentami sierocymi po zmarłym rodzicu, mogą być stosunkowo duże. I tak na przykład w domu dziecka w Kijaszkwie w powiecie pilskim absolwenci uzyskują wyprawkę (bez wspomnianej renty) w łącznej wysokości około 9 tys. zł⁵⁸. Domy dziecka starają się także o zapewnienie im zatrudnienia. Pomocy osobom opuszczającym domy dziecka, co trzeba zauważyć, w pewnym zakresie udzielają także organizacje pozarządowe. Większość wśród bezdomnych byłych podopiecznych tychże placówek stanowią ci, którzy nie sprościli podjętej już próbie samodzielnego życia, za co często obwinia się system wychowawczy w nich praktykowany. Do statutowych i na ogół dobrze przez fachowy personel uświadamianych zadań państwowych domów dziecka, należy m.in. przekazanie wychowancom niezbędnej wiedzy w zakresie przygotowania do życia w rodzinie, zapoznanie ich (dostępными środkami) z pozytywnymi wzorami życia, wyposażenie w podstawowe wiadomości i umiejętności niezbędne do samodzielnej organizacji gospodarstwa domowego, pomoc w uzyskaniu kwalifikacji zawodowych, pracy i mieszkania. Poziom realizacji tych zadań w przypadkach części wychowanków okazuje się niewystarczający. Zauważyć jednak trzeba, że stopień trudności osiągania zamierzonych celów w stosunku do kalekiej emocjonalnie i osobowościowo młodzieży, w bardzo złych warunkach stworzonych państwowym placówkom, jest wysoki. Wśród najczęściej kierowanych zarzutów przeciw współczesnym domom dziecka, w kontekście związków wychowania w nich a bezdomnością, można znaleźć takie, które z samymi domami dziecka nie mają wiele wspólnego. Należy do nich zarzut, że nie dają one wzorów życia małżeńskiego i rodzinnego tak, jak czyni to naturalna rodzina oraz że wychowankom brakuje życiowego oparcia, jakie mają inni w swoich rodzicach, rodzeństwie czy szerszej rodzinie⁵⁹. Bezpośrednio systemowi wychowawczego domów dziecka dotyczy zarzut, że jest on nastawiony na dawanie, nie uczy samodzielności, zaradności, nie wytwarza szacunku do rzeczy jako owocu własnej pracy⁶⁰. Dodać tu można także zinternalizowanie wzorców życia w instytucji zaspokajającej ogół potrzeb egzystencjalnych, często poza świadomością i bez osobistego zaangażowania osób z tego korzystających. Wzorce te mogą utrudniać samodzielne życie, zgodne z powszechnie znanymi normami.

Odrębny problem w obszarze związków wzajemnych między wychowywaniem w domach dziecka a bezdomnością, tworzą kobiety w ciąży i matki

⁵⁸ K. Banach, op.cit.

⁵⁹ J. Śledzianowski, *Towarzystwo Pomocy*, s. 268-269.

⁶⁰ Ibidem.

z małymi dziećmi. Niepełnoletnie dziewczęta przybywające bezpośrednio z domów dziecka lub też młode kobiety w nich wychowane, są nadreprezentowane wśród kobiet, które znajdują schronienie w ośrodkach dla samotnych matek i kobiet w ciąży⁶¹. Z badań M. Paduch, prowadzonych na przełomie 1997 i 1998 roku, wynika, że w 137-osobowej populacji matek, które znalazły schronienie w Domu Dobrego Pasterza dla Samotnych Matek w Żołędowie, 7 zostało skierowanych bezpośrednio z domów dziecka, a 2 z pogotowia opiekuńczego (łącznie 6,5%)⁶². Udział kobiet, które przebywały kiedykolwiek w placówkach opiekuńczo-wychowawczych nie został zarejestrowany. Wspomniana nadreprezentacja nie oznacza oczywiście, że przedwczesne zachodzenie w ciążę niepełnoletnich wychowanek domów dziecka jest zjawiskiem masowym, wskazuje przede wszystkim, że ich sytuacja jest wówczas szczególnie trudna.

Sumując, można stwierdzić, że szczególne zagrożenie popadania w bezdomność absolwentów domów dziecka wynika z trzech grup czynników: dysfunkcyjności ich rodzin pochodzenia, niewystarczającego przygotowania do samodzielnego życia przez domy dziecka, braku systemu pomocy dla usamodzielnionych wychowanków, choćby w postaci stanowiących dla nich azyl „domów w pół drogi”.

3.3.5.4. Szpitale

Opuszczanie szpitali psychiatrycznych przez niezdolnych do samodzielności pacjentów nie jest jeszcze w Polsce tak ewidentną przyczyną popadania tysięcy osób w stan bezdomności, jak było to w Stanach Zjednoczonych czy, w mniejszym stopniu, Europie Zachodniej. W warunkach polskich nie ma potrzeby akcentowania szczególnego znaczenia dezinstytucjonalizacji pacjentów szpitali psychiatrycznych, ponieważ w podobnych sytuacjach kryzysowych znajduje się co najmniej tyle samo pacjentów innych oddziałów. Chociaż w roku 2000 coraz wyraźniej rysuje się prognoza zwiększenia skali zjawiska dezinstytucjonalizacji znacznej części pacjentów szpitali psychiatrycznych w Polsce, to jednak do czasu zainicjowania systemowych zmian w organizacji służby zdrowia, proces ten w radykalnej skali nie wystąpił. W Polsce zarysowuje się już, głównie w ustawodawstwie, ogólny kierunek zmiany stosunku do ludzi chorych psychicznie, występujący

⁶¹ Na wysoki udział kobiet - wychowanek domów dziecka, w badanej przez nią populacji kobiet korzystających ze schronienia w domach samotnej matki wskazuje m.in. K. Wierzbicka, *Problem bezdomności w Polsce*.

⁶² M. Paduch, *Dom samotnej matki*.

w krajach wysoko rozwiniętych. Zgodnie z nim poszerzył się zakres przynależnych im praw, ściślejszej kontroli powinny już być także poddawane sposoby ich leczenia i warunki panujące w szpitalach. Niezgodnie z tymże kierunkiem, ze względu na brak realnych programów ich wsparcia poza szpitalami psychiatrycznymi, samotni pacjenci niezdolni do samodzielności pozostają jeszcze w nich, chociaż kasy chorych coraz jednoznaczniej domagają się likwidacji ich funkcji socjalnych. Według danych GUS, w roku 1980 w polskich szpitalach psychiatrycznych, których było wówczas 40, było 36 535 łóżek, w roku 1990 szpitali było 45, a łóżek 33 168, w roku 1996 szpitali było 48 a łóżek 28 965, w roku 1998 szpitali było 48, a łóżek 26 033. Systematycznemu spadkowi liczby łóżek w szpitalach psychiatrycznych nie towarzyszy spadek liczby leczonych w nich pacjentów, a przeciwnie, jej wzrost. Świadczy to o skracaniu się średniego czasu pobytu w tego rodzaju szpitalach, a pośrednio także o wzroście liczby chorych psychiatrycznie, wymagających hospitalizacji. O wzroście tym świadczy także stale powiększanie się liczby osób zarejestrowanych w poradniach zdrowia psychicznego (dane GUS): w roku 1980 było ich 499 tys., w roku 1990 – 553 tys., w roku 1995 – 649 tys., w roku 1998 – 706 tys. Najliczniejszą ich grupę tworzą pacjenci z zaburzeniami nerwicowymi. Przedstawione dane ilustrują tylko powierzchniową część zjawiska – w roku 2000 obserwuje się zmniejszanie liczby poradni zdrowia psychicznego, przy jednoczesnym wydłużaniu kolejek do specjalistów.

Masowej dezinstytucjonalizacji pacjentów szpitali psychiatrycznych w Polsce przeciwstawia się środowisko lekarzy psychiatrów, słusznie wskazujących, że system pomocy społecznej nie jest przygotowany do udzielenia wsparcia byłym pacjentom zagrożonym bezdomnością. Według psychiatry S. Sidorowicza, sformułowanej w 1997 roku, w szpitalach psychiatrycznych w Polsce „jest w zwyczaju, że osób chorych psychicznie niemających mieszkania nie wypisuje się ze szpitala”. W rezultacie około 20% pacjentów przebywało w nich wówczas z powodów socjalnych, do których należy brak mieszkania i opieki poza szpitalem⁶³. Podobna sytuacja występuje w domach pomocy społecznej, w tym realizujących różnego rodzaju programy rehabilitacyjne i dla psychicznie chorych. W roku 1999, spośród około 73 tys. podopiecznych tych domów⁶⁴, prowadzonych przez podmioty publiczne i niepubliczne, 1,4 tys. przeszło do innych placówek,

⁶³ S. Sidorowicz. *Psychospołeczne aspekty*.

⁶⁴ Średnio w ciągu jednego dnia. *Wybrane informacje o ponadgminnych [...] i mieszkaniach chronionych za rok 1999*, oprac. J. Żek, MPiPS. Warszawa, kwiecień 2000, s. 60, 61.

4,1 tys. powróciło do rodziny, a 1,7 tys. usamodzielniało się. Jak dotąd, nie obserwuje się wyraźniejszych symptomów napływu tej kategorii pacjentów do bezdomności.

Przetrzymanywanie w szpitalach psychiatrycznych osób warunkowo zdolnych do samodzielności, przy obecnych możliwościach systemu pomocy społecznej w Polsce jest lepsze niż ich radykalna dezinstytucjonalizacja. Stan ten zmusza jednak do sformułowania oceny, że w Polsce droga do szpitala psychiatrycznego, czy DPS o zbliżonych zadaniach, w przypadkach osób bez mieszkań i oparcia w rodzinie, jest zbyt często drogą bez powrotu, niezależnie od postępów w leczeniu. Opinię tę potwierdzają urzędnicy gminnych wydziałów do spraw lokalowych, którzy tylko sporadycznie stykają się z prośbami potencjalnie bezdomnych pensjonariuszy szpitali psychiatrycznych, czy chcących powrócić z placówek przystosowujących osoby w różny sposób upośledzone do samodzielnego życia, o przydział lokalu komunalnego. Mieszkań chronionych dla osób zaburzonych psychicznie, niezdolnych do pełnej samodzielności, jest w Polsce niewiele, w końcu roku 1999 było ich łącznie 92. Zamieszkiwało je wówczas 147 osób⁶⁵.

Problemem zaznaczającym się w praktyce pomocy dla bezdomnych w ostatniej dekadzie, jest nie tyle dezinstytucjonalizacja pacjentów szpitali psychiatrycznych czy niektórych DPS, ile sytuacje kryzysowe, w jakich znajdują się osoby bezdomne lub podatne na bezdomność wypisywane z oddziałów innych niż psychiatryczne. Postępowanie szpitali wobec nich jest zróżnicowane. W skali całej Polski, przetrzymywanych jest w nich (a przynajmniej było przed reformą służby zdrowia) ze względów socjalnych tysiące pacjentów, którzy tylko ze względu na brak mieszkania i opieki pielęgnacyjnej poza szpitalem wypisywani są później, niż wynikałoby to z konieczności czysto medycznej. Część z tych pacjentów trafia bezpośrednio do domów pomocy społecznej, pozostali stają się bezdomnymi lub też powracają do bezdomności. Z ich relacji wynika, że dla niektórych szpitale bywały formami azylu – po zaleczeniu poważnych na ogół schorzeń przebywali w nich przez wiele miesięcy, nieraz kilka razy, a w niektórych przypadkach nawet około roku. Zdarzały się także przypadki odwrotne, wypisywania chorych niemających własnego dachu nad głową i przy tym samotnych, ciągle wymagających opieki pielęgnacyjnej, bezpośrednio po zakończeniu procesu leczenia szpitalnego, na podobnych zasadach jak innych chorych, a nieraz jeszcze szybciej. W znacznej części trafiają oni do

⁶⁵ Ibidem.

schronisk dla bezdomnych, które, z nielicznymi wyjątkami, nie są przystosowane do wykonywania funkcji pielęgnacyjnych. Istnieje poważna obawa, że zapoczątkowane od 1999 roku zmiany w systemie opieki zdrowotnej, jeżeli dalej będą prowadzone w sposób nie zrównoważony, pogorszą obecną sytuację. Deinstytucjonalizacja pensjonariuszy szpitali psychiatrycznych i zwalnianie donikąd wymagających pielęgnacji bezdomnych pacjentów innych oddziałów, przy jednoczesnym nie zorganizowaniu funkcjonalnych odpowiedników ich dotychczasowych miejsc azylu, może spowodować przyrost szczególnie trudnych i głębokich form bezdomności. Za sygnał niepokojący można uznać wzrost liczby chorych psychiatrycznie, będących kategorią zwiększonego ryzyka uzależnienia od pomocy, w tym instytucjonalnej.

3.3.6. Klęski żywiołowe

Katastrofy żywiołowe i budowlane narażają ludzi dotkniętych ich skutkami na pozbawienie dachu nad głową. Ofiary tego rodzaju katastrof w Polsce w zdecydowanej większości nie są *sensu stricto* bezdomnymi i jako tacy nie są postrzegani przez społeczeństwo. Zdecydowana większość gospodarstw domowych, ofiar katastrof, wykazuje zdolność do samodzielnego życia i zdobywania środków utrzymania, w ramach społecznie akceptowanych norm. Nie zachodzi więc potrzeba ich resocjalizacji, przełamywania ostryzmu czy leczenia odwykowego – typowych elementów programów wychodzenia z bezdomności. Z praktyki wiadomo, że ofiary katastrof nie chcą nawet przejściowo korzystać ze schronienia w ośrodkach dla bezdomnych. W istocie praktycznie ich się tam nie spotyka, ponieważ władze lokalne w przypadku klęsk żywiołowych, takich jak na przykład powódź, przygotowują miejsca tymczasowego schronienia osób pozbawionych dachu nad głową poza normalną infrastrukturą pomocy dla bezdomnych, wykorzystując do tego celu własne lub dzierżawione obiekty, takie jak internaty, domy akademickie, hotele, ośrodki wypoczynkowe. W odróżnieniu od większości bezdomnych, ludziom tym w krótszym lub dłuższym czasie udostępnia się mieszkania komunalne lub też pomaga w usunięciu zniszczeń w ich własnych domach lub mieszkaniach. Część z nich może liczyć także na pomoc rodzin, co także odróżnia ich od typowych bezdomnych. W wyniku największej klęski żywiołowej ostatnich lat, powodzi z lata 1997 roku, mieszkań lub domu pozbawionych zostało 7,2 tys. rodzin. W marcu 1998 roku, a więc nieco ponad pół roku po tym wydarzeniu, jedna piąta pozbawionych dachu nad

głową gospodarstw domowych uzyskała mieszkanie docelowe, pozostałe znalazły czasowe schronienie u rodziny lub w udostępnionych przez władze lokalne lokalach zastępczych. Problemu jawnej bezdomności powodzian z 1997 roku nie odnotowano⁶⁶. Do końca lat dziewięćdziesiątych, pomijając tu jakość udostępnionych lokali, ich podstawowe potrzeby mieszkaniowe zostały zasadniczo zaspokojone. Pozbawieni dachu nad głową w wyniku katastrof żywiołowych są lepiej niż bezdomni traktowani przez władze i społeczności lokalne, także ich perspektywy reintegracji społecznej są lepsze.

3.4. Przyczyny bezdomności - podsumowanie

Analizę przyczyn bezdomności ułatwia ich podział na dwa obszary: mikro- i makrospołeczny. Są one strukturalnie związane, ale zachowują względną, a w wielu przypadkach bezdomności bezwzględną autonomię. Polega ona na tym, że każdy z tych obszarów, zwłaszcza mikrospołeczny, może wytwarzać warunki wystarczające do rozwinięcia się syndromu bezdomności poszczególnych osób.

Rezultatem zadziałania przyczyn mikrospołecznych jest powstanie syndromu podatności na bezdomność konkretnych jednostek ludzkich. Tworzy go społeczne nieprzystosowanie, a także wyłączenie z systemu efektywnych więzi społecznych, zwłaszcza rodzinnych, ale także przyjacielskich czy oferowanych przez zakłady pracy. Większość mikrospołecznych uwarunkowań kształtowania się tego syndromu wyrasta na podłożu złych warunków socjalizacji przed osiągnięciem pełnoletniości. Przedstawione w punkcie 3.2 typowe składniki losów życiowych bezdomnych z badanej próby, dają rozbity na pojedyncze elementy obraz dysfunkcjonalności ich rodzin pochodzenia. Nie wszystkie jednak wymienione tam typowe składniki losów życiowych przyszłych bezdomnych same w sobie świadczą o jakichkolwiek dysfunkcjach tychże rodzin, zwłaszcza uniwersalnie niebezpiecznych i prowadzących do bezdomności. Nie można do nich zaliczyć na przykład ubóstwa, niskiego statusu społecznego rodziców, niepełności rodziny czy tym bardziej wielodzietności. Doświadczą ich bowiem nieporównywalnie liczniejsza część społeczeństwa, bez tego rodzaju skutków. Uzasadnione jest natomiast uznanie tych sytuacji za zwiększające ryzyko późniejszej mar-

⁶⁶ Polityka Społeczna 1998, nr 4, dział: *Świat współczesny – miscellanea*.

ginalizacji. Wyższe prawdopodobieństwo ukształtowania się syndromu podatności na bezdomność stwarzają natomiast niektóre rzeczywiste patologie rodzin pochodzenia, takie jak niewypełnianie funkcji opiekuńczych, poważniejsze zakłócenia więzi, przekazywanie negatywnych wzorców ról rodzinnych i postaw życiowych. Patologiczne rodziny kształtują jednostki zaburzone psychicznie, niezdolne do życia i nawiązywania więzi (także z własnymi dziećmi) w swoim dorosłym życiu, w formach społecznie akceptowanych⁶⁷. Droga ku głębokiej bezdomności i desocjalizacji w większości przypadków prowadzi przez nieszczęśliwe dzieciństwo. W populacji zarówno płytko, jak i głęboko bezdomnych w Polsce, jest jednak (stosunkowo nieliczna) kategoria osób, których droga do tego stanu prowadziła przez dzieciństwo określane przez nich samych jako szczęśliwe, po przeżyciu dłuższego okresu w pełnej integracji ze społeczeństwem, założeniu rodziny, a nawet sukcesach zawodowych lub sportowych⁶⁸. Przyczyny bezdomności są w pewnym stopniu zróżnicowane i nie muszą jednoznacznie wiązać się z trudnym dzieciństwem. Czynniki sprzyjającymi pojawieniu się, a częściej pogłębieniu już istniejącego syndromu podatności na bezdomność są: alkoholizm, popełnienie przestępstwa ukaranego więzieniem, zły stan zdrowia psychicznego lub fizycznego. Warunkują one także szanse i możliwe drogi wyjścia z bezdomności. Jak wspomniano, uformowany przez czynniki mikrosocjalne syndrom psychicznej podatności na bezdomność może być jej samoistną przyczyną, niezależnie od oddziaływania na jednostkę zewnętrznych w stosunku do niej uwarunkowań, określanych tu jako makrosocjalne. Potwierdzają to przypadki większości bezdomnych z lat osiemdziesiątych i wcześniejszych, kiedy istniał deficyt siły roboczej, a także liczne przypadki z lat dziewięćdziesiątych, dotyczące bezdomnych, którzy mieli już swoje mieszkania, lecz okazali się niezdolni do korzystania z nich zgodnie z przyjętymi normami.

Desygnat pojęcia przystosowania społecznego w pewnej swojej części jest zależny od szerszego kontekstu ustroju społeczno-ekonomicznego. Brak indywidualnej aktywności obywateli i ich wiara, że polityka społeczno-gospodarcza państwa zadba lub choćby nie zniszczy podstaw ich bytu materialnego, w latach osiemdziesiątych nie świadczyły jeszcze o społecz-

⁶⁷ Por. na przykład D. Graniewska, *Ubóstwo a realizacja podstawowych funkcji rodziny*. Polityka Społeczna 1994, nr 3; J. Grotowska-Leder, *Długość trwania w biedzie a procesy marginalizacji*. Polityka Społeczna 1999, nr 11-12; J. Śledzianowski, *Przyczyny bezdomności*; S. Sidorowicz, *Psychospołeczne aspekty*.

⁶⁸ Istnienie, a nawet liczebne zwiększanie się tej kategorii bezdomnych, stwierdza się także w państwach Unii Europejskiej. *Homelessness*, s. 32-34 i inne.

nym nieprzystosowaniu, współcześnie postawy takie mogą już prowadzić do marginalizacji osób, które je prezentują.

Przyczyny zdecydowanej większości przypadków popadnięcia w bezdomność w Polsce tworzy specyficzna dla każdego z nich konfiguracja typowych uwarunkowań, działających w obu wymienionych obszarach. Regułą jest, że zadziałanie któregoś lub kilku czynników zewnętrznych prowadzi do bezdomności wtedy, gdy osoba, która tego doświadcza, jest już na nią podatna. Z analizy dynamiki bezdomności wyraźnie wynika wniosek, że spośród przyczyn zewnętrznych najważniejsze są te, które generuje rynek pracy, a ściślej rzecz ujmując, bezrobocie i konkurencyjny rynek pracy, wykluczające nieproduktywnych nie tylko z tegoż rynku, ale w wielu przypadkach także ze społeczeństwa w ogóle. Należy tu podkreślić, że taką opinię wyrażała w sposób jednoznaczny, często zabarwiony silnymi emocjami, większość bezdomnych, z którymi rozmawiałem lub prowadziłem wywiady. Jej słuszność potwierdza gwałtowny przyrost liczby bezdomnych po 1990 roku. Ubóstwo, w pewnym stopniu eksmisje, a także brak lokali mieszkalnych są problemami, które istniały przed rokiem 1990, nie powodując jednak zjawiska bezdomności w tak dużej i narastającej skali, jak to jest obecnie. W warunkach zastoju w budownictwie komunalnym, na wzrost skali zjawiska bezdomności negatywnie wpłynęła także likwidacja hoteli pracowniczych, oznaczająca bezwzględny ubytek miejsc azylu dla ludzi pozbawionych własnych mieszkań, lecz jeszcze niebezdomnych. Ich likwidacja nie została zrównoważona powołaniem instytucji „w pół drogi” lub tanich, nawet dotowanych hoteli socjalnych, dla ludzi o niskich dochodach. Zbliżona sytuacja stała się jedną z przyczyn szybkiego przyrostu liczby bezdomnych w latach osiemdziesiątych w Stanach Zjednoczonych. Stworzył ją stopniowy zanik tanich hoteli z pokojami dla pojedynczych osób, tzw. SROS (*single-room-occupancy hotels*), zamieszkałych przez ludzi samotnych, a przy tym ubogich⁶⁹. Na marginesie tych rozważań można zauważyć, że przyczyny zjawiska bezdomności w Polsce, przy uwzględnieniu różnic w poziomach rozwoju cywilizacyjnego, są jakościowo te same co w Stanach Zjednoczonych i państwach Unii Europejskiej.

Ogólnie, do przyczyn narastania kwestii bezdomności w Polsce należy niezrównoważenie najsilniej działających makrospołecznych jej przyczyn, takich jak ubóstwo, eksmisje, brak lokali mieszkalnych dostępnych dla ludności ubogiej, działaniami osłonowymi państwa. Nie ma jeszcze w Polsce gwarancji dochodu minimalnego. Instytucje państwa nie realizują żadnego

⁶⁹ R. Fantasia, M. Isserman, *Homelessness*, s. 66-67; Ch. Jencks, *The Homeless*.

programu ułatwiania dostępu do mieszkań ludziom ubogim, jeśli już nie są ich uprawnionymi użytkownikami, co najmniej na zasadzie stałej umowy najmu z czynszem regulowanym przez gminy. Udogodnienia i działania osłonowe w postaci dodatków mieszkaniowych i ulg podatkowych dotyczą raczej gospodarstw domowych, które już mają mieszkania, chcą podnieść ich standard bądź kupić je lub wybudować. Silniej obecnie działają ekonomiczne mechanizmy wykluczające ze społeczeństwa niż te, które przywracają do niego osoby wcześniej z różnych względów zmarginalizowane. Za przykład posłużyć tu mogą sytuacje osób zdezynstytucjonalizowanych, zwłaszcza powracających z więzień. Wpływ na ten stan rzeczy ma rosnąca konkurencyjność i urynkowienie życia, przy jednoczesnym obniżeniu poziomu efektywnej solidarności z ludźmi o najsłabszej pozycji na rynku.

4. BEZDOMNOŚĆ JAKO FORMA ŻYCIA

4.1. Cechy sytuacji życiowej

W tej części rozprawy przedstawiam wybrane mikrospołeczne aspekty życia w warunkach braku własnego dachu nad głową. Przedmiotem opisu będą ludzie w sytuacji bezdomności oraz formy życia społecznego, jakie wytworzają i w których uczestniczą. Opis ten zawiera informacje ułatwiające racjonalne poruszanie się w „ludzkim” wymiarze kwestii bezdomności. Staram się w nim unikać powtarzania myśli zawartych w innych częściach rozprawy, stąd też niektóre wątki są tu tylko zaznaczone. Treści o charakterze jakościowym wspieram dalej i ilustruję danymi ilościowymi z przykładowej placówki – komunalnego ośrodka dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu.

Bezdomni są zróżnicowaną kategorią społeczną, jednak niektóre istotne cechy ich położenia w mniejszym lub większym stopniu są wspólne dla wszystkich. Należą do nich:

- Skrajne ubóstwo, radykalne ograniczenie możliwości posiadania i wyłączonego korzystania z przedmiotów mających wartość materialną lub użytkową. Poza schroniskami niemożliwe jest uniknięcie okresowego tracenia osobistego mienia, a w schroniskach wspólnego użytkowania go z innymi osobami, w konsekwencji przedwczesnego zniszczenia go. Najlepsze z możliwych warunki zabezpieczenia posiadanego mienia w ośrodkach nie wykraczają na ogół poza standard wspólnie z innymi użytkowanych szaf czy półek i możliwości oddania niektórych przedmiotów do depozytu. Bezdomność jest stanem nieposiadania niczego, w dużej części przypadków także przedmiotów o znaczeniu symbolicznym, takim jak pamiątki, zdjęcia rodzinne. Sytuację ułatwiają tu „przyczółki” w postaci utrzymywanych jeszcze więzi z dawnym środowiskiem życiowym, najczęściej z rodziną.
- Ograniczenie możliwości zaspokajania elementarnych potrzeb egzystencjalnych, zależnych od posiadania własnego lokalu mieszkalnego, w tym intymności, wyłączności w użytkowaniu, możliwości oddalania osób niepożądanych, gromadzenia majątku. Nadmiernie zatłoczone ośrodki

narażają na konflikty i przemoc, a także na nabycie nieposiadanych jeszcze zaburzeń psychicznych. Pozostawanie poza ośrodkami powoduje, że warunki stają się ekstremalnie trudne, zwłaszcza zimą¹.

- Wykluczenie, wyalienowanie ze społeczeństwa. Na sytuację tę składają się: realne ograniczenie praw cywilnych i możliwości uczestniczenia w zwykłych formach życia społecznego, negatywna reakcja otoczenia społecznego, samotność, zły stan zdrowia, w tym pogrążenie w alkoholizmie, desocjalizacja, zależność od pomocy. W szczególnych przypadkach fizyczna izolacja, polegająca na niewpuszczaniu do obiektów użyteczności publicznej, takich jak sklepy czy restauracje, osób, których wygląd zewnętrzny pozwala je identyfikować jako bezdomne, stwarzające zagrożenie sanitarne, odstraszaające swoim wyglądem klientów czy też niepokojące ich swoimi prośbami o wsparcie.
- Bezradność wobec otaczającej sytuacji, ograniczone szanse dotarcia o własnych siłach do celu, jakim byłaby akceptowana społecznie i przez nich samych forma ich życia. Roszczenia samych bezdomnych nie są na ogół wygórowane, najczęściej sprowadzają się do prośby o udostępnienie lokalu, który mogliby uważać za własny, i pracy, która pozwoliłaby im zdobywać środki utrzymania.

4.2. Zdolność do pracy

Zdolność do pracy jest właściwością stopniowalną, od całkowitej niezdolności do różnych kategorii zdolności do niej. Zdolność do pracy w szerokim znaczeniu, to co najmniej brak przeciwwskazań do wykonywania pewnych czynności użytecznych na rzecz swojego środowiska społecznego, wykraczających jednak poza samoobsługę. Ten rodzaj zdolności do pracy ma zdecydowaną większość bezdomnych zamieszkałych w różnego typu ośrodkach. Praca wykonywana na podstawie tego rodzaju, zróżnicowanych jednak zdolności, w przypadku bezdomnych mieszkańców schronisk pełni istotną rolę. Przyczynia się do lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców, obniżenia kosztów prowadzenia ośrodków i poprawy ich wizerunku w środowi-

¹ Paradoksalnie stwarzają zagrożenie życia nie tylko przez konsekwencje marznięcia, ale także przez spalenie. Częste przypadki spalenia się bezdomnych w pożarach użytkowanych przez nich obiektów niemieszkalnych, takich jak szopy, altany, opuszczone budynki, wynikają na ogół ze złego stanu prymitywnych instalacji służących do ogrzewania, a także alkoholizmu, obniżającego próg zdolności do kontrolowania ich działania.

sku zewnętrznym czy poszerzania bazy infrastrukturalnej pomocy dla bezdomnych, ale także jest stosowana jako kryterium oceny ich postaw i wypełniania warunków kontraktu (planu pomocy). Praca jako taka, także zarobkowa na indywidualny rachunek, jest traktowana we wszystkich znanych mi placówkach także jako środek terapii, droga ku readaptacji społecznej.

Zdolność do wykonywania stałej pracy zarobkowej, a wcześniej do uzyskania stałego zatrudnienia, u większości bezdomnych do tego aspirujących (a więc bezrobotnych) jest problematyczna. Poza zwykłymi barierami stwarzanymi przez konkurencyjny rynek pracy, dodatkowe trudności stwarza negatywny stygmat społeczny wiążący się z faktem bezdomności, a niezależnie od tego pobytu w więzieniu oraz często brak stałego zameldowania.

Próbując oszacować liczbę bezdomnych mieszkańców schronisk, zdolnych do stałego zatrudnienia, posłużę się przykładem komunalnego ośrodka dla mężczyzn w Poznaniu². W roku 1998 schronienie uzyskało w tym ośrodku 466 osób, a pomoc doraźną 122. Wśród bezdomnych przyjętych do ośrodka dużą część stanowiły osoby częściowo lub całkowicie niezdolne do pracy, niektóre wręcz wymagające pielęgnacji bądź w stanach terminalnych. Całkowicie niezdolnych do pracy zarobkowej inwalidów I grupy było 17, częściowo niezdolnych do pracy inwalidów II grupy było 52, zdolnych do podjęcia pracy w odpowiednich warunkach inwalidów III grupy było 32. Renciści z już ustaloną grupą inwalidzką stanowili zatem 22% analizowanej populacji. W czasie pobytu w schronisku w 1998 roku 49 osób, a więc kolejnych 11%, podjęło starania zmierzające do ustalenia stanu ich zdrowia i uzyskanie renty inwalidzkiej. Wśród zgłaszających się, także wyłącznie po pomoc doraźną, 130 osób zostało zakwalifikowanych jako czynni alkoholicy, którzy powinni podjąć przynajmniej próbę trzeźwienia. Pracę najemną podjętą jeszcze przed 1998 kontynuowało 9 osób, 20 osób podpisało w roku 1998 umowę o pracę na czas nieokreślony, 4 osoby spośród nich pracę tę w tym samym roku utraciło, 38 osób podjęło pracę na umowę zlecenie, z czego niespełna połowa kontynuowała ją na początku roku 1999, 52 osoby podjęły prace dorywcze i sezonowe, 20 osób zarejestrowało się jako poszukujący zatrudnienia w rejonowym urzędzie pracy (bez prawa do zasiłku).

Dokonanie precyzyjnego szacunku liczby osób zdolnych do stałej pracy najemnej wśród mieszkańców wspomnianego ośrodka nie jest możliwe zarówno ze względu na problemy z kwalifikacją poszczególnych przypad-

² W. Cieślík, *Sprawozdanie za rok 1998*, s. 5.

ków, jak i wysoką rotacyjność wśród jego mieszkańców (średnio w ciągu dnia przebywało w nim 100 - 120 bezdomnych). Na podstawie przedstawionych już danych, a przede wszystkim konsultacji z pracownikami schroniska, liczbę osób zdolnych do podjęcia stałego zatrudnienia można ustalić na około 30%, przy czym kategorię tę tworzą zarówno osoby już pracujące, jak i bezrobotne³. Udział analogicznej kategorii wśród bezdomnych przebywających poza schroniskami jest znacznie mniejszy, także ze względu na wyższy na ogół poziom ich desocjalizacji. Zauważyć tu trzeba, że ustalane wskaźniki są podobne w populacji samotnych bezdomnych mężczyzn i kobiet, z wyłączeniem kobiet, ofiar kryzysów rodzinnych, z których większość jest zdolna do pracy zarobkowej.

Liczba osób zdolnych do wykonywania stałej pracy najemnej w danym okresie (bezrobotnych i już na różnych warunkach zatrudnionych), w pełnej populacji bezdomnych w Polsce, nie przekracza 20%. Kolejnych kilkadziesiąt procent stanowią bezdomni zdolni potencjalnie do stałego zatrudnienia, w tym w zakładach pracy chronionej, jeśli ustaną przyczyny ich społecznej marginalizacji. Ze względu na warunkowość określania przynależności do drugiej z tych kategorii, jej ilościowe szacowanie pozbawione jest podstaw. Pisząc o bezrobotnych mam na myśli tych, którzy pracy poszukują i w obecnych warunkach mają szansę na jej uzyskanie.

Postawy bezdomnych wobec pracy przejawiane w ośrodkach, w których uzyskali schronienie, są różnorodne, w niektórych elementach odbiegające od stereotypów. Praktycy często obserwują na przykład sumienność niektórych byłych tzw. kryminalistów, po wieloletnich i wielokrotnych wyrokach, w wykonywaniu powierzonych im czynności na rzecz ośrodków, a jednocześnie brak szans znalezienia przez nich zatrudnienia poza nimi i przełamania społecznej izolacji. Zdarzające się także stosunkowo często postawy jednostronnie roszczeniowe, a także wymigiwania się od pracy bądź też szybkie zrywanie zawartych już umów, na przykład po pierwszej wypłacie, wynikać mogą z różnych przyczyn. Tkwieć one mogą w głęboko utrwalonych cechach osobowościowych, wyrażających się w realizowaniu wzorców życia bez zobowiązań i włączyć gwałtownie, ale wynikać mogą także z racjonalnej oceny sytuacji, świadomości braku związku między wykonywaniem dostępnej w danym momencie pracy zarobkowej, a celem, jakim jest

³ Z badań K. Wierzbickiej wynika, że udział zdolnych do pracy bezdomnych mieszkańców schronisk był w końcu lat osiemdziesiątych niższy i wynosił około 20% tych populacji. W istocie jednak wskaźniki te nie są porównywalne, ponieważ w realiach lat osiemdziesiątych, za zdolnych do pracy zarobkowej można by uznać co najmniej 60% obecnych mieszkańców schronisk. K. Wierzbicka, *Problem bezdomności w Polsce*.

wychodzenie z bezdomności. Stosunek osób bezdomnych do pracy, dający się odczytać z ich życiorysów, nie prowadzi do prostych uogólnień. Znajdują się wśród nich osoby, które rozpoczęły pracę zarobkową w wieku 15 - 16 lat, a więc najwcześniej jak było to prawnie możliwe, kontynuując ją do uzyskania renty lub emerytury, są też takie, w których życiorysach znaleźć można wieloletnie, czasem kilkudziesięcioletnie okresy bez udokumentowanej pracy zarobkowej, z powodów nienadających się do uznania. Postawy bezdomnych wobec pracy są zatem zróżnicowane, odpowiadające ich sposobowi życia. Ich deklaracje, że pragną podjąć stałą pracę i zmienić dotychczasowy styl życia, zwłaszcza potwierdzane świadectwem ich determinacji w jej poszukiwaniu, niezależnie od ich dotychczasowych życiorysów, powinny być traktowane poważnie.

4.3. Bezdomność a włóczęgostwo

Zgodnie z przyjętą w tej rozprawie definicją bezdomności, rozumiem ją jako stan przymusowy, nieutrzymywany dobrowolnie przez osobę pozbawioną własnego dachu nad głową. Powstaje zatem pytanie, jak określić, jeśli stwierdzi się ich istnienie, osoby z własnego wyboru utrzymujące się w sytuacji braku własnego dachu nad głową. Ten stan, jako wybrany, zasadniczo nie może być podstawą do udzielania pomocy z tytułu bezdomności, nie może być także rozumiany jako bezdomność. Aby go adekwatnie określić, należałoby przywrócić do obiegu nieco dziś zapomniane pojęcie włóczęgostwa, stosowane w prawie i praktyce sądowniczej II Rzeczypospolitej. Z praktyki wiadomo, że taka kwalifikacja, tj. orzeczenie włóczęgostwa konkretnej osoby, jest zawsze trudna i wątpliwa, dlatego karanie go jako przestępstwa jest dzisiaj anachronizmem. Prawo zwalczające włóczęgostwo i żebractwo w pewnym zakresie ciągle obowiązuje w trzech krajach Unii Europejskiej: Francji, Belgii i Wielkiej Brytanii. W Wielkiej Brytanii stosowano jeszcze do niedawna wielokrotnie nowelizowany *Vagrancy Act* z 1824 roku, jakkolwiek włóczęgostwa nie karano już więzieniem, a grzywnami, choć zapewne w praktyce już i tego zaniechano. We Francji i Belgii jest podobnie, odchodzi się od karania włóczęgów więzieniem, umocniło się bowiem przekonanie, że stare prawo pozwalające ich w ten sposób karać, jest nie stosowne i nieskuteczne⁴. Samo włóczęgostwo, rozumiane jako zmiany

⁴ *Homelessness*, s. 61.

miejsca pobytu i rezygnacja z własnego, stałego domostwa, leży w sferze wolności osobistej człowieka i nie może być karane. Penalizowane mogą być tylko wykroczenia przeciw porządkowi publicznemu, wiążące się z pewnymi formami włóczęgostwa. Pozbawienie pomocy włóczęgów, z wyjątkiem sytuacji zagrożenia życia i udzielenia tymczasowego schronienia w noclegowni, wydaje się natomiast uzasadnione, zgodne z elementarnym poczuciem sprawiedliwości społecznej i zasadami pedagogiki społecznej. W istocie jednak różnica między bezdomnymi a włóczęgami, w tym aspekcie sprowadzać się może tylko do zakresu i formy udzielanej im pomocy.

Traktowanie bezdomności jako stanu wybranego przez dużą część lub nawet większość osób bez własnego dachu nad głową, należy do fenomenu upublicznianego w Polsce, zwłaszcza w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, sposobu rozumienia podłoża zjawiska bezdomności. Nie występuje on w poważniejszych opracowaniach, w społeczeństwach, gdzie wiedza na temat bezdomności jest lepiej ugruntowana, pomimo że bez wątpliwości można stwierdzić w nich istnienie pewnej kategorii ludzi bez własnego dachu nad głową, którzy nie chcą także zamieszkiwać w schroniskach, nawet gdy warunki w nich panujące są w polskich standardach nieosiągalnie dobre, wymagania mniejsze i nie zabrania się w nich spożywania alkoholu, m.in. w Danii. I tak, o ile A. Duracz-Walczak w artykule z 1992 roku wspomina, że wśród „bezdomnych znajduje się pewna trudna do oszacowania liczba osób, które upodobały sobie życie nie poddające się żadnym rygorom” (bezdomni „dobrowolni”)⁵, o tyle w opublikowanych równolegle w końcu 1993 roku artykułach A. Chrapkowskiej-Zielińskiej i M. Pisarskiej kategoria „bezdomnych z wyboru” jest już członem dychotomicznego podziału całej populacji bezdomnych, a więc podziału ich na tych, którym odpowiada „taki” tryb życia, i tych, którzy pragną zmienić swoją sytuację, będąc bezdomnymi z przymusu⁶. Bardziej rozbudowana i szerzej uzasadniana klasyfikacja M. Pisarskiej zastosowana została także w opracowaniach ministerialnych (MPiPS)⁷, jej wpływ widoczny jest także w jednym z raportów Rzecznika Praw Obywatelskich, który bezdomnych z wyboru uznaje za jedną z podstawowych kategorii składowych ogólnej populacji bezdomnych

⁵ A. Duracz-Walczak, *Zarys zasad polityki społecznej wobec bezdomnych w świetle ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej*, Praca Socjalna 1992, nr 3.

⁶ M. Pisarska, *Bezdomni w Łodzi*; A. Chrapkowska-Zielińska, *Schronisko dla bezdomnych*.

⁷ *Zarys modelowych rozwiązań w dziedzinie bezdomności w Polsce*, opracowanie zespołu pracowników MPiPS, w składzie: T. Uliasz, W. Bednarska, J. Kobiak.

w Polsce⁸. Ten szeroko, a niesłusznie podzielany pogląd na temat bezdomności wyraziła m.in. E. Zaleska⁹. Upowszechnienie się w Polsce, także w myśleniu naukowym, stereotypu dobrowolnej bezdomności „znacznej” części ludzi bez dachu nad głową, możliwe jest na skutek nadmiernego skupienia się na ich bieżących zachowaniach i przyjętym sposobie życia, bez wnikania w ich psychiatryczne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania. Co więcej, wielu praktyków udzielających pomocy bezdomnym i samych bezdomnych (najczęściej oceniają oni w ten sposób innych – nie siebie), podziela pogląd, że wielu bezdomnym ten stan odpowiada, ponieważ niewystarczająco starają się o jego zmianę. Wystarczy jednak porozmawiać z owymi „dobrowolnymi” bezdomnymi, aby dowiedzieć się, że ich największym marzeniem jest posiadanie własnego dachu nad głową. Nie bezdomność zatem jest wybierana, choć zdarza się oczywiście, że jest ona rezultatem innych „wyborów”, na przykład życia bez zobowiązań czy alkoholu. Warto zauważyć, że w wielu przypadkach przyjęcie stylu życia „z dnia na dzień”, na przetrwanie, mogące sugerować wybór bezdomności, jest tylko sposobem przystosowania się, adaptacją do sytuacji braku realnych szans na wyjście z bezdomności.

Pisząc o fenomenie popularnego w Polsce przekonania na temat bezdomności, polegającego na uznaniu jej za stan wybrany, a więc preferowany przez dużą część bezdomnych, nie chcę oczywiście sugerować, że pojawił się on całkowicie bez przyczyny i że poza Polską ten styl myślenia w ogóle się nie zaznacza. Zdaniem autorów pracy o bezdomności w Londynie, tego typu poglądy są często prezentowane przez rządy i wyrażane przez niektórych polityków. Autorzy ci ustosunkowując się do wypowiedzi prezydenta Stanów Zjednoczonych, R. Reagana, w której uznał on „ulicznych” bezdomnych za bezdomnych z wyboru (*by choice*), potraktowali ją jako możliwą próbę uwolnienia się od odpowiedzialności za zaistniałą sytuację¹⁰. Istotnie, przekonanie o dobrowolności bezdomności może stanowić nie tylko znakomite uzasadnienie do odmówienia im pomocy, ale także agresji przeciw nim. Pogląd zbliżony do stanowiska autora rozprawy, sprzeciwiającego się nadużywaniu pojęcia bezdomności z wyboru, niezależnie od niego wyrazili

⁸ Rzecznik Praw Obywatelskich, *Raport w sprawie stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych*, Biuletyn RPO, nr 27, Warszawa 1995.

⁹ „[...] znaczną część tej grupy stanowią ludzie, którzy ze względów psychologicznych i socjologicznych [? przyp. autora] sami wybrali ten sposób życia”, por. E. Zaleska, *Badania bezdomności w Polsce*.

¹⁰ J. Moore, D. Canter, D. Stockley, M. Drake, *The Faces of Homelessness in London*, Dartmouth 1995, s. 1.

niektórzy praktycy. Należy do nich s. M. Chmielewska, kierująca wspólnotą „Chleb Życia”¹¹, a także E. Kuruliszwili¹², przewodnicząca Rady Naczelnej PKPS. Podobny pogląd w odniesieniu do żebraków reprezentują autorzy socjologicznych badań na ich temat, opublikowanych w pracy *Żebracy w Polsce*¹³. Z powyższych uwag nie wynika jednak, że zjawisko bezdomności z wyboru, a więc włóczęgostwa ludzi spełniających szerokie normy zdrowia psychicznego, w ogóle w Polsce i poza Polską nie występuje. Sporadyczne przypadki ludzi o specyficznych predyspozycjach osobowościowych, niezdolnych do stałego osiedlenia, opuszczających własne mieszkania i źle czujących się także w ośrodkach dla bezdomnych, gdzie odrzucają panujące tam normy, są rejestrowane zarówno przez praktyków udzielających im pomocy, jak i badających zjawisko bezdomności. Ludzie ci wskutek przyjętego trybu życia często są już schorowani, niejednokrotnie kalecy. P. Wachowiak, znający problem bezdomności także od strony praktycznej (pracuje w placówkach udzielających pomocy bezdomnym), w rezultacie swoich badań¹⁴, w których zastosował metodę obserwacji uczestniczącej, doszedł do wniosku, że bezdomni z wyboru stanowili około 6% badanej przez niego populacji schroniskowych i pozaschroniskowych mężczyzn bez własnego dachu nad głową, postrzeganych i traktowanych jako bezdomni. Paradoksalnie, ludzie ci nie będąc *sensu stricto* bezdomnymi, a włóczęgami, współtworzą społeczny trzon ludzi pozostających bez dachu nad głową, w dużym stopniu kształtując stereotypowy obraz kwestii bezdomności w Polsce. W swoich własnych badaniach autor rozprawy spotkał niewiele przypadków bezdomnych dających się, zawsze jednak warunkowo, zaklasyfikować jako bezdomni z wyboru, a więc włóczędzy. Warunkowość ta wiązała się przede wszystkim z pytaniem o ich zdrowie psychiczne, którego, nie mając ku temu stosownych kwalifikacji, nie potrafiłem rozstrzygnąć. Potrzeba oceny stanu ich zdrowia psychicznego wynikała z obserwacji

¹¹ „Bezdomność, nędza i opuszczenie może spotkać każdego. Nigdy nie bywa to wybór: a teraz zostanę nędzarzem na dworcu”, rozmowa W. Tochmana z siostrą M. Chmielewską, *Gazeta Wyborcza* z 23-24 grudnia 1995.

¹² „Polskiemu Komitetowi Poinoccy Społecznej jest «po drodze» z tymi [...], dla których bezdomny to ofiara. Zawsze ofiara: splotu niekorzystnych okoliczności, złej woli drugiego człowieka czy też ofiara własnego braku przystosowania społecznego”. Por. *500 dni dla bezdomnych*, E. Kuruliszwili (oprac), maszynopis powielony, s. 8, Rada Naczelna PKPS, Warszawa 1998.

¹³ „W trakcie badań nie spotkaliśmy osoby, która chciałaby być żebrakiem, nawet jeżeli w danej chwili nie widziała innej możliwości pozyskiwania środków do życia”. D. Niedzwiedzki, *Zostać żebrakiem*, w: *Żebracy w Polsce*.

¹⁴ P. Wachowiak, *Kryminalistyczne aspekty*.

skutków ich ciężkiego uzależnienia od alkoholu, w tym zubożenia osobowości.

Osiem lat badań zjawiska bezdomności przekonało autora, że pojęcie bezdomności z wyboru, a więc także włóczęgostwa, ma ograniczony zakres stosowalności. Użyteczne jest w praktyce pracy socjalnej z niektórymi bezdomnymi, jeśli w próbie ich społecznej rehabilitacji pomagają im uświadomić osobistą odpowiedzialność za własne życie. Także ustalane z nimi kontrakty (plany pomocy) zakładają dokonanie pewnych wyborów. Odmowa współpracy w wychodzeniu z bezdomności i nierealizowanie tychże kontraktów, mogą być traktowane jako bezdomność z wyboru, czyli włóczęgostwo, co eliminuje te osoby bez własnego dachu nad głową z niektórych form pomocy. Włóczęgostwo, na analogicznych zasadach, może być orzeczone także w stosunku do osób, które mając możliwość uzyskania schronienia w placówkach do tego przeznaczonych, wolą zaspokajać swoje paramieszkaniowe potrzeby w niemieszkalnych obiektach użyteczności publicznej czy naruszając cudzą własność prywatną, przekraczając przy tym zasady porządku publicznego. Wtedy jednak gdy przedmiotem refleksji są przyczyny bezdomności jako problemu społecznego, kategoria bezdomności z wyboru jest bezużyteczna, a nawet szkodliwa, ponieważ zaciemnia tylko obraz jego uwarunkowań. Stwierdzenie takie nie jest sprzeczne z ustaleniem, że większość obecnie bezdomnych znalazła się w tym stanie z własnej winy, a także w danym momencie nie robi wszystkiego, co możliwe, aby się z tej sytuacji wydobyć. Orzeczenie takie jest prawomocne, jeśli jego podstawą są normy przyjęte przez większość społeczeństwa, a zwłaszcza przez jego klasę średnią. Kierowanie się nimi może jednak przekraczać możliwości tychże, podatnych na bezdomność ludzi, którzy w procesie socjalizacji zinternalizowali odmienne normy i wzorce behawioralne lub też są osobowościowo zaburzeni, w tym w rezultacie ciężkich form uzależnień. Za przejaw tych poważnych już zaburzeń należy uznać „decyzje” niektórych bezdomnych o długotrwałym pozostawaniu poza schroniskami, w celu zapewnienia sobie możliwości utrzymywania się w ciągu alkoholowym, w warunkach pełnej już niemal izolacji społecznej.

Odrębną kategorię „bezdomnych z wyboru”, niebędących jednak włóczęgami, stanowią ludzie, którym zależy na uzyskaniu statusu bezdomnego w celu wyłudzenia świadczeń socjalnych. Kategoria ta może być zasadniej poszukiwana w krajach zamożniejszych niż Polska, na przykład w Wielkiej Brytanii, gdzie bezdomnym zaliczonym do grupy priorytetowej przysługuje

mieszkanie socjalne¹⁵. Polski system pomocy dla bezdomnych zapewnia im niewiele, stąd też „naciągacze” wśród nich zdarzają się tylko sporadycznie. Podsumowując, można stwierdzić, że stawianie pytania, jaki jest udział bezdomnych z wyboru w pełnej ich populacji, w kontekście analizy przyczyn kwestii bezdomności, jest niepotrzebne, ponieważ odpowiedź na nie niczego nie wyjaśnia. Rozróżnieniem pojęciowym odślanającym istotne uwarunkowania tejże kwestii, ponadto prawidłowo ukierunkowującym refleksję na temat programów readaptacji społecznej bezdomnych, jest natomiast podział populacji bez własnego dachu nad głową na bezdomnych płytko i głęboko.

4.4. Bezdomność płytka a bezdomność głęboka

Bezdomni płytko to te osoby, które utraciły możliwość normalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych z przyczyn od nich niezależnych. Do tej kategorii bezdomnych, którzy „tylko” z różnych względów nie mają własnego dachu nad głową, można zaliczyć niektóre ofiary konfliktów rodzinnych, część osób wyeksmitowanych, samotnych, którzy utracili pracę wraz z zależnym od pracodawcy lokalem mieszkalnym bądź też pracują, są emerytami, rencistami, lecz osiągają zbyt niskie dochody itp. Podstawową cechą wyróżniającą bezdomnych płytko od bezdomnych głęboko, jest ich zdolność do samodzielności życiowej, w tym do utrzymywania we właściwym stanie mieszkań oraz opłacania kosztów związanych z ich użytkowaniem, na tych samych zasadach, co inni obywatele zamieszkujący w lokalach z czynszem regulowanym. Nie wyklucza to oczywiście korzystania z dodatków mieszkaniowych lub innych świadczeń socjalnych, z których korzystają bez przeszkód inni, niebezdumni obywatele. Ludzie ci są zatem bezdomni, ponieważ nie są w stanie własnym staraniem zapewnić sobie dachu nad głową, z powodu braku środków wystarczających na zakup albo wynajęcie mieszkań po cenach wolnorynkowych lub z powodu choroby współwystępującej z samotnością. Bez adekwatnej dla ich sytuacji pomocy, którą może być tylko

¹⁵ Jest to element stereotypu bezdomnego w Wielkiej Brytanii, do którego jednak z rezerwą podchodzą autorzy cytowanego już raportu, napisanego dla Rady Europy. Do kategorii dobrowolnych bezdomnych, zgodnie z tym stereotypem, należą na przykład niezamężne dziewczyny decydujące się na ciężę czy rodziny świadomie doprowadzające się do stanu bezdomności po to, aby otrzymać mieszkanie socjalne. *Homelessness*, s. 102.

udostępnienie im mieszkania w odpowiednim czasie, ich płytka bezdomność może stać się stanem chronicznym lub też przerodzić się w bezdomność głęboką.

Drugi ze wspomnianych typów bezdomności – bezdomność głęboka, obejmuje pełną różnorodność przypadków ludzi, których podstawowym i pierwotnym problemem nie jest brak mieszkania. Bezdomność głęboka jest jedną z form samotności. Kumulują się w niej upośledzenia z różnych sfer życia. Znajdują się w tym stanie ludzie, którzy stawali się bezdomnymi w rezultacie długiego procesu społecznego marginalizowania, a ściślej: nabywania syndromu podatności na bezdomność. Wydobyć się z niego mogą tylko podejmując wysiłek readaptacji społecznej, najlepiej z przejściem faz pośrednich, z pomocą profesjonalnie działających placówek dla bezdomnych. W odróżnieniu od osób płytko bezdomnych, nie są oni w danym momencie zdolni do samodzielności życiowej lub też nigdy do niej nie będą zdolni. Są ludźmi często niemającymi świadomości popełnianych przez siebie błędów, co powoduje, że je powielają, a zdani na siebie nie uczą się nowych zachowań. Przydzielenie im mieszkania nie rozwiązuje ich pierwotnych problemów życiowych. na przykład choroby alkoholowej, samotności, nieprzystosowania społecznego, zaburzeń psychicznych. Bezdomność głęboka jest stanem, w którym znajduje się około połowa populacji ludzi bez własnego dachu nad głową, nie tylko samotne kobiety i mężczyźni, lecz stosunkowo często także matki z dziećmi, w tym małymi. Sporadyczne, ale powszechnie wśród praktyków znane są sytuacje zaniebdywania przez matki obowiązku właściwego zajmowania się dziećmi, w tym pozostawiania ich bez opieki na wiele godzin.

Rozróżnienie obu typów bezdomności jest potrzebne w diagnozie stanu systemu pomocy społecznej w Polsce. Zwraca między innymi uwagę, że nie ma podstaw do uznawania wszystkich bezdomnych za dewiantów, którzy pozostając bez dachu nad głową, cierpią za wcześniej prezentowane społeczne postawy. Uwidacznia także, że bezcelowe i szkodliwe mogą być stosowane wobec płytko bezdomnych rutynowe „zabiegi resocjalizacyjne”, a także samo przetrzymywanie ich w typowych ośrodkach dla bezdomnych, gdzie ich kondycja życiowa może ulec tylko pogorszeniu. Zauważyć trzeba także, że część populacji bezdomnych tworzą ludzie, którzy czasowo lub trwale nie mają szans na usamodzielnienie w zwykłych w naszej kulturze formach. nawet gdyby przydzielono im mieszkanie socjalne i zagwarantowano minimalny dochód.

4.5. Źródła środków utrzymania

Wspólną cechą sytuacji bezdomnych jest ubóstwo, lecz różnią się oni faktem posiadania lub nieposiadania jakichkolwiek dochodów, a także ich źródłem i wielkością. Do typowych źródeł środków utrzymania bezdomnych, sklasyfikowanych ze względu na ich rodzaje, należą:

Płace z tytułu wykonywania pracy najemnej, stałej, sezonowej lub dorywczej. Zdecydowanie większe szanse na zatrudnienie mają bezdomni schroniskowi, chociaż zdarza się, że pracę najemną podejmują także bezdomni pozaschroniskowi. Ci drudzy wykonują najczęściej różnego rodzaju prace pomocnicze na targowiskach, w drobnych przedsiębiorstwach itp., z reguły „na czarno”. W niektórych przypadkach, na przykład prac na targowiskach hurtowych, polegających m.in. na sprzątaniu i stróżowaniu, bezdomni śpią w miejscu swojego zatrudnienia. Ten rodzaj pracy, który mogą wykonywać, wynagradzanej po części w naturze, na ogół nie daje im szans na powrót do społeczeństwa i wyjście z alkoholizmu. Osiągnięcie tego celu jest łatwiejsze dla mieszkańców schronisk. Przypadki uzyskania przez nich pracy najemnej, w tym stałej, są wśród nich znacznie częstsze. Generalnie bezdomni chcący wykonywać pracę najemną, zwłaszcza niemający stałego zameldowania, ze względu na przypisany im negatywny stygmat, jeśli są zatrudniani, to przeważnie na trudnych warunkach minimalnej płacy i krótkotrwałych kontraktów, poniżej deklarowanych kwalifikacji, na ogół zresztą niskich. Niestała, źle płatna praca, często wykonywana w upokarzających warunkach i „na czarno”, nie daje szansy wyjścia z bezdomności o własnych siłach, co kształtuje stosunek niektórych bezdomnych do pracy najemnej w ogóle. Od wspomnianej reguły, co trzeba zauważyć, sporadycznie zdarzają się spektakularne wyjątki. Dotyczą one osób, które mają kwalifikacje sprawdzone w ich praktyce zawodowej, a które stały się bezdomne na skutek różnego rodzaju, w ich przypadku możliwych do zażegnania, kryzysów życiowych. Podejmują one stałe, dobrze płatne prace jeszcze w trakcie pobytu w schronisku. Ogólnie, trudniej podjąć pracę zarobkową długotrwale bezdomnym (w niektórych przypadkach stan ten trwa około 30 lat) niż tym, których bezdomność nie jest stanem chronicznym.

Stale dochody pieniężne z tytułu emerytur, rent, stałych zasiłków. Stałym źródłem pozyskiwania środków pieniężnych przez niewielką część bezdomnych są emerytury, renty i zasiłki wyrównawcze. Spośród tych,

k którzy mają ustalone grupy inwalidzkie, około 40% nie ma uprawnień do rent (pracowniczych). Jeśli nie są zdolni do pracy, są uprawnieni do uzyskania zasiłku stałego wyrównawczego. Zasiłki stałe, podobnie jak celowe i okresowe, przyznawane są decyzją administracyjną przez gminne OPS, co wymaga zameldowania na ich terenie. Dla wielu bezdomnych ustalenie ich uprawnień, rentowych czy emerytalnych, stwarza poważne problemy. Wynikają one z konieczności zebrania dokumentów i poddania się odpowiedniej procedurze, do czego bez pomocy i zapewnienia elementarnych warunków bytowych z reguły nie są zdolni. Problemem może okazać się brak zameldowania, ograniczający szanse uzyskania profesjonalnej pomocy w OPS lub którejs z placówek powyżej poziomu noclegowni. Przejście tej procedury bez uzyskania schronienia w dobrze prowadzonym ośrodku, zasadniczo jest niemożliwe. Renty i stałe zasiłki są przez bezdomnych mężczyzn wysoko cenionym źródłem utrzymania, uwalniającym ich od konieczności pracy zarobkowej i spłaty należności alimentacyjnych, stąd też często spokojnie przyjmują własne kalectwo.

Zasiłki dla bezrobotnych. Uzyskuje je znikoma, statystycznie nieistotna część bezdomnych, niemal wyłącznie mieszkańców ośrodków.

Świadczenia alimentacyjne. Są źródłem dochodów części kobiet przebywających wraz dziećmi w różnego rodzaju placówkach, niekoniecznie wyspecjalizowanych w udzielaniu schronienia tej kategorii bezdomnych. Placówki te pomagają na ogół w procedurze ich zasądzenia. Bezdomne kobiety z dziećmi, pozostając w sytuacji ubóstwa, częściej mają dochody z tytułu świadczeń społecznych niż kobiety samotne i bezdomni mężczyźni.

Jednorazowe celowe lub okresowe zasiłki pieniężne. Zasiłki okresowe lub celowe, jak wspomniano, mogą uzyskać bezdomni mający stałe lub czasowe zameldowanie w gminach, w których te świadczenia mają być wypłacone. W praktyce są to wyłącznie mieszkańcy schronisk. Zasiłki celowe przeznaczane są na pokrycie ich określonych, niezbędnych wydatków. Zasiłki okresowe wypłacane są przez pewien okres w formie pieniężnej osobom bez środków do życia, na pokrycie ich nieokreślanych przedmiotowo potrzeb życiowych. Przyznawanie zasiłków okresowych, a także ich wysokość, ze względu na fakultatywność tego świadczenia, uzależnione są od wielkości funduszu, który w danym roku OPS mogą na ten cel przeznaczyć. W niektórych ośrodkach niepaństwowych opłaty za pobyt i utrzymanie w nich wnoszone są przez bezdomnych także ze środków uzyskanych

w formie zasiłków okresowych. Począwszy od końca lat dziewięćdziesiątych, ze względu na brak środków, OPS ograniczyły liczbę udzielanych zasiłków celowych i okresowych, sprowadzając często ich wysokość do kwot pozbawionych znaczenia, na przykład kilkunastu złotych.

Świadczenia w naturze od instytucji państwowych i niepaństwowych. Znaczną część swoich podstawowych potrzeb egzystencjalnych bezdomni zaspokajają poprzez pomoc w formie świadczeń w naturze, w tym usług socjalnych. Zdecydowana większość populacji nie tylko z niej korzysta, ale jest od niej uzależniona, w części przypadków całkowicie. Świadczeń w naturze udzielają zarówno instytucje rządowe, realizujące zadania nałożone przez ustawę o pomocy społecznej¹⁶, jak i organizacje niepaństwowe, w tym także kościelne. Obejmują one pomoc w formie usług, takich jak udzielenie schronienia i posiłków, pracę socjalną, udostępnienia urządzeń higieniczno-sanitarnych, pomoc medyczną itp., oraz w formie rzeczowej, przede wszystkim żywności i odzieży.

Takie źródła środków utrzymania jak **pomoc rodzin pochodzenia i znajomych, dochody ze zbieractwa, żebractwo, jałmużna, kradzieże i oszustwa**, zostaną szerzej opisane w następnej części tego rozdziału, ściśle wiążą się bowiem ze specyficznymi sposobami ich życia. Podkreślić tu jednak warto, że wiążące się z nimi typy aktywności są dla zdecydowanej większości bezdomnych pozaschroniskowych jedynymi sposobami pozyskiwania środków pieniężnych, a wraz ze świadczeniami w naturze są podstawą ich utrzymania.

Aby zilustrować przedstawiony wyżej opis danymi ilościowymi, dotyczącymi jednak wyłącznie mieszkańców schronisk, posłużę się przykładem komunalnego ośrodka dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu¹⁷. Ponieważ dane te charakteryzują sytuację w jednej tylko placówce w roku 1998, prawdopodobne jest, że ich rozkład nie odzwierciedla dokładnie prawidłowości występujących w innych ośrodkach o podobnym profilu. I tak w 466-osobowej kategorii osób, które uzyskały w nim schronienie¹⁸, 14 osób uzyskało zasiłki stałe wyrównawcze, 23 osoby zasiłki okresowe, 215 osób zasiłki

¹⁶ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 roku, Dz.U. nr 87, poz. 506, z późniejszymi zmianami.

¹⁷ W. Cieślak, *Sprawozdanie z działalności*, za rok 1997, s. 7; tenże *Sprawozdanie z działalności*, za rok 1998, s. 5.

¹⁸ Przyjąć było 703 – niektóre osoby były przyjmowane kilka razy, a ich pobyt w schronisku z różnych przyczyn był przerywany.

celowe. Zasiłki okresowe, a zwłaszcza celowe, przyznawane były w niewielkiej wysokości, na ogół kilkudziesięciu czy nawet kilkunastu złotych. Celowe przeznaczane były najczęściej na leki, leczenie, w tym szpitalne, protezy (106), środki czystości (34), obuwie (28), dożywianie lub specjalną dietę, na ogół na zlecenie lekarza (12), zdjęcia niezbędne do wyrabiania dokumentów (18), a ponadto m.in. na okulary, odzież, a nawet wczasy pod gruszą (3 przypadki). Świadczenia rentowe otrzymywały 64 osoby. W jakiegokolwiek formie zatrudnienia (stałe, sezonowe, umowy zlecenia, dorywcze itp.), według cytowanego sprawozdania, pracę najemną wykonywało 119 osób – co stanowi 26% pełnej populacji osób, które znalazły schronienie w ośrodku. Liczba emerytów oraz osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych była niewielka i oscylowała wśród mieszkańców łącznie wokół 2% (odpowiednio po 1%).

Na podstawie sprawozdań z lat 1997 i 1998, można oszacować, że w komunalnym ośrodku dla bezdomnych w Poznaniu, stałe dochody z tytułu pracy najemnej, renty, stałego zasiłku wyrównawczego lub emerytury osiągało łącznie około 25% populacji bezdomnych mężczyzn, którym udzielono tam schronienia. Dochody niestale¹⁹ z tytułu zasiłków okresowych, zasiłków dla bezrobotnych i niestalej pracy najemnej, osiągało w tych latach także około 25% mieszkańców.

Prawidłowa interpretacja przedstawionych wyżej wskaźników oraz odniesienie ich do pełnej populacji bezdomnych, wymaga uwzględnienia następujących uwag ogólnych:

- Dane powyższe dotyczą roku, nie jednego dnia, obejmują zarówno osoby, które korzystały ze schronienia przez pełny rok lub kilka miesięcy, jak i przez kilka dni. Odsetek osób pracujących zarobkowo i mających stałe źródła utrzymania, wśród względnie ustabilizowanych mieszkańców przykładowego ośrodka i każdego innego, jeżeli jest dobrze prowadzony, jest zdecydowanie wyższy w porównaniu z kategorią osób, które z różnych względów przebywają w nim tylko kilka lub kilkanaście dni. Ze względu na większą rotacyjność pobytu tych drugich, wskaźniki ilustrujące posiadanie lub nieposiadanie źródeł utrzymania mieszkańców schronisk, są w przekroju roku gorsze niż w przekroju jednego dnia. Opisywany ośrodek zamieszkuje w ciągu dnia około 100 osób, z czego przynajmniej połowa jest w nim względnie ustabilizowana.

¹⁹ Pomijam zasiłki celowe, ponieważ ich przeznaczenie jest ściśle określone, równoważne z zakupieniem konkretnego towaru lub usługi.

- Posiadanie stałych dochodów przez bezdomnych świadczy na ogół o ich zaawansowaniu w procesie wychodzenia z bezdomności bądź też o płytkości jej przyczyn. Barierą utrudniającą powrót do społeczeństwa jest rozwarcie nożyc cenowych między niskimi dochodami z pracy, renty, emerytury czy stałego zasiłku a wolnorynkowymi cenami wynajmu mieszkań. Ponieważ ludzie mający stałe dochody, a zdolni do samodzielności, w znacznej części powracają jednak do społeczeństwa, a niezdolni do niej kierowani są do DPS, ich udział w populacji bezdomnych nie jest wysoki. W pełnej populacji ludzi bez własnego dachu nad głową jest on wyraźnie niższy niż w schroniskach.

W podsumowaniu można stwierdzić, że zdecydowana większość pełnej populacji bezdomnych w Polsce nie dysponuje żadnymi stałymi lub względnie stałymi dochodami z tytułu pracy lub świadczeń państwowego zabezpieczenia społecznego. Dochody tego rodzaju sporadycznie tylko mają bezdomni pozaschroniskowi, nie ma ich także większość mieszkańców schronisk. Wszyscy bezdomni są uzależnieni od udzielanej im pomocy, chociaż w nierównym stopniu z niej korzystają, w tym z powodu nierównego do niej dostępu. Cała niemal pomoc dla nich świadczona jest w naturze i formie usług socjalnych, w nikłym stopniu świadczona jest natomiast w formie świadczeń pieniężnych.

4.6. Formy życia społecznego

4.6.1. Bezdomni jako zbiorowość

Opracowania naukowe na temat form życia społecznego bezdomnych nie były dotąd w Polsce publikowane. Są natomiast dostępne w zagranicznej, zwłaszcza amerykańskiej literaturze przedmiotu. W referowanych tam badaniach posługiwano się także metodą obserwacji uczestniczącej, w tym z udziałem zatrudnionych przez socjologów prywatnych detektywów²⁰. W Polsce powstała już prawdopodobnie pewna liczba prac magisterskich pośrednio lub bezpośrednio naświetlających ten obszar życia społecznego.

²⁰ Por. np. J. Underwood, *The Bridge People. Daily Life in a Camp of the Homelessness*, University Press of America, Lanham, New York, London 1993; J. Toth, *The Mole People*; D. Wagner, *Checkerboard Square. Culture and Resistance in a Homeless Community*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford 1993.

Znana jest mi tylko jedna z takich prac, dotycząca przestępczości bezdomnych²¹. Sporadycznie pojawiały się także mniej lub bardziej udane relacje dziennikarskie dotyczące tego tematu, w tym co najmniej jedna z obserwacji uczestniczącej²². Stosunkowo obszerne materiały na temat form życia społecznego bezdomnych, jakie udało mi się zgromadzić w trakcie własnych badań, nie zostały jeszcze w pełni merytorycznie opracowane. Przedstawię je w odrębnej publikacji. W tej rozprawie ograniczę się do wstępnego tylko opisu życia społecznego bezdomnych, kierując się poglądem, że choćby przybliżona wiedza na ten temat jest jednym z warunków nawiązania kontaktu z problemem bezdomności.

Pełną populację ludzi bezdomnych można podzielić na dwie ogólne kategorie. Pierwszą z nich tworzą ci, których da się zidentyfikować jako uczestników względnie ukształtowanych w tej populacji kręgów sposobu życia, drugą ci, którzy z własnej woli nie chcą w tych kręgach uczestniczyć, próbując zachować dystans do innych bezdomnych. Licznie reprezentowani w drugiej z tych kategorii płytko bezdomni, deklarują często swój strach, fizyczne obrzydzenie i brak akceptacji w swoim otoczeniu osób głęboko bezdomnych, będących uczestnikami tychże kręgów. W mojej opinii, w środowisku bezdomnych można wyróżnić dwa ząbające się ze sobą kręgi sposobu życia, a zarazem dwie specyficzne subkultury. Jak wspomniałem, nie obejmują one pełnej populacji. Pierwszy z tych kręgów tworzą osoby ze środowiska przestępczego, w większości byli więźniowie. Krąg ten przypomina koła koncentryczne o mniejszym lub większym stopniu identyfikacji z przestępczą subkulturą. Trzeba podkreślić, że znaczna część byłych, nawet wieloletnich więźniów, najprawdopodobniej ich większość, w ogóle się z tym kręgiem nie identyfikuje, zwłaszcza w schroniskach. Tym, co pozostaje po więziennej przeszłości, jest tylko łatwość komunikacji z innymi byłymi więźniami i pewne nawyki życia codziennego. Drugą subkulturą zaznaczającą się wyraźnie w populacji bezdomnych jest pijacko-kloszardowska, wytwarzana przez krąg głęboko bezdomnych, pogrążonych w alkoholizmie. Jest on liczniejszy od przestępczego. Centralne pozycje w obu wspomnianych kręgach zajmują ludzie samotni, w danym momencie pozbawieni szans na powrót do społeczeństwa, niewykształceni, po trudnych doświadczeniach dzieciństwa i powikłanych życiorysach.

²¹ P. Wachowiak, *Kryminalistyczne aspekty*.

²² P. Kwaśniewski, P. Najsztub, L. K. Talko, *Gazeta na Centralnym*, *Gazeta Wyborcza* 14-15 sierpnia 1993.

Bardziej rozwiniętą typologię kręgów społecznych dających się wyróżnić w populacji bezdomnych, przede wszystkim pozaschroniskowych, zaproponował P. Wachowiak, wyróżniając na podstawie własnych badań, w tym uczestniczących, trzy kategorie: gigantów, nurów i penerów²³. Pojęcia te są stosowane w środowisku bezdomnych poznańskich, nie ma jednak pewności, czy są szeroko znane. Giganci to bezdomni tulacze, przemieszczający się, także na duże odległości, na ogół w towarzystwie innego giganta. Pojęcie „gigant” w gwarach polskich środowisk przestępczych tradycyjnie oznacza uciekiniera, niepracującego włóczkę [być na gigancie]²⁴. Wirtuozi tego sposobu życia na ogół przebywają poza schroniskami, a jeśli się tam już znajdują, nie pozostają długo. Według P. Wachowiaka, wywodzą się najczęściej z rodzin rozbitych lub wcześniej zostali sierotami. Przyjmują swoistą formułę wolności, która jest uzasadnieniem ich wędrówek. Utrzymują się na ogół z żebractwa i zbieractwa. Kategorię nurów, według P. Wachowiaka, odróżnia od gigantów to, że żyją samotnie, prowadzą „osiadły” tryb życia, tzn. większość czasu spędzają w określonej dzielnicy miasta, traktując ją jako swoje terytorium. Utrzymują się głównie ze zbieractwa. Są brudni, nie dbają o higienę, łatwo ich rozpoznać w tłumie. Są przeważnie nałogowymi alkoholikami, nie gardzącymi też surogatami spożywczego alkoholu. W tej kategorii bezdomnych stosunkowo często zdarzają się pobicia i bójki. Przeciwnikami w nich są giganci bądź też inni nurzy, a ich podłożem jest walka o terytorium, czyli przede wszystkim o dostęp do śmietników i miejsc do spania. Trzecią kategorię bezdomnych pozaschroniskowych tworzą penerzy. Funkcjonują na ogół w kilkuosobowych grupach, utrzymują się głównie z żebractwa, ale także z wymuszania pieniędzy, drobnych kradzieży, w tym kieszonkowych, napadów, oszustw i włamań. Są zorganizowani, kradzieży dokonują w sposób zaplanowany, starannie dobierając ofiary, najczęściej śpiące lub znajdujące się w stanie nietrzeźwym. Jakkolwiek wszystkie wymienione kręgi bezdomnych pozaschroniskowych utrzymują się po części z wyłudzeń i kradzieży, to przestępczy sposób „zarabkowania”, w szerszym i bardziej kwalifikowanym repertuarze, jest szczególnie częsty wśród penerów. Według P. Wachowiaka, dokonują oni około 80% wszystkich kradzieży, których sprawcami są bezdomni pozaschroniskowi. Penerów trudno nieraz odróżnić od innych ludzi, są lepiej ubrani, bardziej dbają o higienę i zachowują lepszą kondycję fizyczną od pozostałych głęboko bezdomnych. Typologia P. Wachowiaka, jak wspomniano, dotyczy przede

²³ P. Wachowiak, op.cit.

²⁴ K. Stępiak, *Słownik tajemnych gwar przestępczych*, Puls, Londyn 1993.

wszystkim spektakularnych postaci bezdomnych pozaschroniskowych, bliżej odpowiadających charakterystyce włóczęgów raczej niż bezdomnych *sensu stricto*. Wzbogaca ona przyjęty wcześniej opis struktury populacji, chociaż uzgodnienie ich przekracza aktualne możliwości autora.

Formy życia społecznego bezdomnych, niezależnie od tego, czy przynależą oni do któregoś z wymienionych kręgów społecznych czy też starają się utrzymywać do nich dystans, kształtują i strukturyzują warunki ich życia zarówno w schroniskach i noclegowniach, jak i poza nimi. W zależności od nich poszczególne elementy więzi społecznych, charakterystyczne dla wspomnianych kręgów, uaktywniają się lub względnie zanikają. Ogólnie podobna sytuacja życiowa bezdomnych, zwłaszcza skrajne ubóstwo, stanowi czynnik częściowo „wyrównujący” różnice między nimi. Ów czynnik „wyrównujący” jest zarazem czynnikiem więziotwórczym. Powstająca więc obejmuje w mniejszym lub większym stopniu wszystkich²⁵ samotnych bezdomnych, w tym ludzi próbujących trzymać się na dystans od współtowarzyszy tego losu, a zwłaszcza od tworzonych przez nich skupisk społecznych. Specyfika życia w warunkach bezdomności wymusza nawiązywanie więzi z innymi bezdomnymi, choćby ze względu na nieuniknione styczności przestrzenne z nimi. Z powyższych względów uzasadnione wydaje się uznanie bezdomnych, zwłaszcza samotnych mężczyzn i kobiet, za zbiorowość w sensie socjologicznym, jednakże o złożonej i ogólnie słabo rozwiniętej strukturze wewnętrznej.

Podstawowym czynnikiem różnicującym warunki życiowe bezdomnych jest sposób zaspokajania ich potrzeb paramieszkaniowych i egzystencjalnych, zależny od tego, czy zamieszkują w schroniskach czy z różnych względów przebywają poza nimi. W tym aspekcie dzielą się na dwie podstruktury: schroniskową i pozaschroniskową. Uczestnicy obu tych podstruktur, z wyłączeniem osób w nich ustabilizowanych, wzajemnie się wymieniają. Głównie za sprawą względnie stałych uczestników obu podstruktur, ich skład społeczny znacząco się jednak różni. Różnice dotyczą nie tylko ich składu osobowego, ale także stanu, w jakim się aktualnie znajdują. W schroniskach przebywa zdecydowana większość tych bezdomnych, którzy podejmują próby powrotu do społeczeństwa bądź też nie są zdołni do samodzielnego życia. Poza schroniskami jest natomiast więcej osób zagrożonych w najgłębszych formach alkoholizmu i skrajnie zesocjalizowanych. Część z nich osiąga tam stan, określany przez samych bezdomnych,

²⁵ Z wyłączeniem większości samotnych matek z dziećmi, ofiar różnego rodzaju kryzysów rodzinnych.

a także przez praktyków jako „dno bezdomności”, polegający na utrzymywaniu biologicznej egzystencji w warunkach skrajnego braku higieny i niezaspokajania typowo ludzkich potrzeb, w samotności i izolacji społecznej. Częściowa wymienność i względna tylko odrębność obu podstruktur populacji bezdomnych wynika z braku miejsc w ośrodkach udzielających schronienia, ograniczeń w przyjęciach „nierejonowych”, tymczasowości w udzielaniu schronienia, dyscyplinarnego wyrzucania ze schronisk. Część mieszkańców schronisk cierpiących na nałogowy alkoholizm dobrowolnie się z nich na pewien czas oddala, aby zaspokoić głód alkoholowy, nieraz w znanych im melinach. Inni, z tego właśnie względu, w ogóle rezygnują z pobytu w schroniskach. Poza schroniskami i noclegowniami, głównie na wielkomiejskich dworcach, rozpoczyna swój okres bezdomności wiele osób, które utraciły z różnych względów swój dach nad głową. Część z nich nie trafia wówczas do ośrodków z różnych możliwych względów: nieświadomości ich istnienia, nieprzyjęcia do nich lub też ze strachu i obrzydzenia, jakie one zrazu wywołują. Część znajduje się w depresji psychicznej, uniemożliwiającej racjonalne i energiczne zabieganie o znalezienie schronienia. Większość bezdomnych ma za sobą jeden lub wiele, krótszych lub dłuższych okresów przebywania poza ośrodkami, są jednak i tacy, którzy do schronisk trafiają bezpośrednio po opuszczeniu więzienia lub po utracie lokalu mieszkalnego. W populacji tej, ze względu na ich indywidualną zaradność, można wyróżnić zarówno osoby o silnej strukturze psychicznej, które potrafią radzić sobie w warunkach bezdomności, jak i takie, dla których stan ten jest nieustającym koszmarem. Postawy te stają się szczególnie widoczne poza schroniskami. W odróżnieniu od tych drugich, „silni” w niektórych przypadkach wykazują wręcz perfekcję życia w bezdomności i przedstawiają je w jaśniejszych barwach. Perfekcja ta polega na większej łatwości współżycia z innymi bezdomnymi, a także na zapewnieniu sobie dostępu do wielu źródeł środków utrzymania, proponowanych przez instytucje charytatywne. W praktyce może to oznaczać na przykład zjadanie kilku nawet obiadów w ciągu dnia czy rezygnację z prania brudnej odzieży i zapewnianie sobie świeżej w znanych im punktach. Głęboko i długotrwale bezdomni pozaschroniskowi nie posługują się nazwiskami we wzajemnym identyfikowaniu się, przeważnie poprzestając na ksywach. Atrakcyjność interpersonalna w tym środowisku w dużym stopniu opiera się na posiadaniu środków pieniężnych, w tym na zakup alkoholu. Kończy się wraz z ich wyczerpaniem.

Przejawem więzi społecznej, a także potwierdzeniem różnorodnej proveniencji bezdomnych, jest kształtująca się, być może tylko w skali lokalnej, powszechnie zrozumiała, choć przez niektórych tylko stosowana, gwara tego

środowiska lub raczej pewien zasób oryginalnego słownictwa. Jest on mieszaniną pojęć wywodzących się z praktyki ich życia, zwłaszcza kloszardowskiego, z wyraźną domieszką więziennej grypsery. Jego cechą jest zaznaczenie dystansu do aktualnej formy życia i autoironia. Przykładami tych pojęć są: *pewex* – śmietnik, *dinks* lub (w Poznaniu) *dykta* – denaturat, *wynalazek*, *fikołek* – środek odurzający, tańszy surogat alkoholu, *czajówka* – wywar z herbaty używany jako środek odurzający, *spitek*, *zrobić spitka* – człowiek pijany, okraść pijanego, *schron* – schronisko, *berza* – dworzec, *kroić* – okradać, *odbij* – odejść, *przybij* – dołożyć się, *szafa trzydrzwiowa* – torba lub worek foliowy z rzeczami osobistymi. Niektóre tylko wyrazy są powszechnie stosowane. Należy do nich *pewex*, *iść na pewexy*, *szperacze* nie używają słowa śmietnik.

4.6.2. Poza schroniskami

Najbardziej złożone formy życia społecznego bezdomnych występują w wytwarzanych przez nich skupiskach, zwłaszcza przy wielkomiejskich dworcach, ale także, w zależności od pory roku, w opuszczonych bunkrach, szałasach na terenach zielonych, na terenie ogrodów działkowych, przy targowiskach hurtowych itp. Składać się mogą z kilku do kilkudziesięciu, a nawet powyżej 100 osób obojga płci, lecz w zdecydowanej większości mężczyzn. Dalszą charakterystykę form życia społecznego bezdomnych pozaschroniskowych, skoncentruję na opisie skupisk dworcowych, opierając się na danych uzyskanych od bezdomnych przebywających w Poznaniu. Największe skupisko pozaschroniskowych bezdomnych w Polsce, przynajmniej do jesieni 1998 roku, znajdowało się na Dworcu Centralnym w Warszawie. W Poznaniu liczba rezydentów Dworca Głównego, w tym spędzających nocę w stojących na bocznicach wagonach osobowych, nie przekracza 40 - 50 osób. Populacja bezdomnych żyjących na i przy dworcach nie zwiększa się, a raczej maleje, ze względu na przeciwdziałanie temu kolejowych służb porządkowych i policji. Jest jednak stale zasilana przez dopływ ludzi z zewnątrz.

Charakterystyczną cechą społeczności dworcowych jest to, że wszędzie mają one względnie jednolity społecznie trzon, składający się z pewnej liczby okazjonalnie powstających lub względnie stałych kręgów, które trudno często jednoznacznie określić jako nurów, penerów czy gigantów, w kategoriach wcześniej omówionej typologii P. Wachowiaka. Styczności między tymi kręgami mogą mieć różny charakter, zdarza się, że wrogi. Odnotowano

przypadki wyrzucania intruzów z dworca, zwłaszcza gdy przybyli z zewnątrz, a także bóje ze skutkami śmiertelnymi. Część rezydentów dworca, zwłaszcza bezdomni od niedawna, czasem też łączący się w grupki, próbują utrzymywać dystans do tego trzonu, unikając kontaktu z tworzącymi go głęboko bezdomnymi ludźmi, których życie przebiega już w ramach względnie klarownych i zobiektywizowanych norm. Mogą one nie być akceptowane przez część rezydentów dworców, a ich „wirtuozi” budzić odrazę, lecz unikanie kontaktów społecznych wszystkich rezydentów dworca nie jest jednak możliwe. Poruszają się po tych samych drogach, starając się o pozyskanie środków utrzymania, w tym darmowego pożywienia rozdawanego na niektórych większych dworcach. Pomimo odrzucania ze świadomości faktu własnej bezdomności i nieprzyjmowania „dworcowych” wzorów życia, a także strachu przed agresją lub okradzeniem ze strony innych bezdomnych, nawet outsiderzy potrzebują nieraz pomocy i towarzystwa innych rezydentów. Stąd też po pewnym okresie pobytu na dworcu przestają się uchylać od nawiązywania z nimi choćby zdawkowych kontaktów. Bezdomni już po pewnym okresie pobytu na dworcu doskonale się wzajemnie rozpoznają i „widzą” w sensie społecznym. To widzenie umożliwia deklarowana przez większość bezdomnych łatwość rozpoznawania ludzi znajdujących się w podobnym do nich położeniu, nawet gdy ich powierzchowność nie wskazuje wyraźnie na stan, w którym się znajdują. Wzajemne zauważanie się polega także na tym, że, jak twierdzą sami bezdomni, w obszarze ich percepcji obecni na dworcach podróżni zmieniają się i poruszają po nich z prędkością porównywalną do pociągów ekspresowych, nie są więc zapamiętywani, a nawet zauważani. Percepcja sygnałów kierowanych ku nim przez podróżnych, w tym ich strachu i odrazy, jest mocno przytłumiona jako mało już znacząca, ograniczona pewnego rodzaju filtrem świadomościowym. Odwrotnie do tego, tempo i pewna specyfika poruszania się po dworcu jego bezdomnych rezydentów powoduje, że po pewnym czasie pobytu postrzegają się i rozpoznają wzajemnie. Ich optyka jest zatem specyficzna, poprzez dużą liczbę osób przebywających na dworcach w sensie osobowym widzą tylko siebie wzajemnie.

Kontakty bezdomnych ze sobą powstają nie tylko poprzez styczności przestrzenne, ale ich normalną treścią są: wymiana niezbędnych informacji, dotrzymywanie towarzystwa, powiększanie bezpieczeństwa, wspólne zarabkowanie, udzielanie niezbędnych artykułów, ratowanie przed głodem, w tym głodem alkoholowym itp. Solidarność, a w niektórych przypadkach wzajemna lojalność bezdomnych pozaschroniskowych sprawdza się często w sytuacjach utraty zdrowia i sił vitalnych. Udzielenie lub wezwanie pomocy może

wówczas ratować życie, zwłaszcza gdy znajdujący się w sytuacjach kryzysowych nie mogą już się samodzielnie poruszać, a znajdują się na przykład w niedostępnych i nieznanych innym kryjówkach. Pomoc taka nie we wszystkich przypadkach jest udzielana w porę, o czym świadczą liczne przypadki zejść śmiertelnych bezdomnych rezydentów dworców. W relacjach większości bezdomnych, którzy przebywali przez pewien czas na dworcach, oprócz deklaracji trzymania się na dystans, a także doświadczeń obrzydzenia wiążących się z osobami i formą życia prezentowaną przez stałych jego bywalców, znajdują się także wspomnienia pozytywnych stron kontaktów z nimi. Z relacji jednego z początkujących bezdomnych, wcześniej okradzionego na dworcu ze swojego dobytku, wynika, że widzący jego bezradność i załamanie nerwowe, stali rezydenci dworca (którzy wcześniej go okradli) energicznie nakłaniali go do przystosowania się do nowych warunków i starania się o środki do życia w taki sam sposób, jak czynią to oni²⁶. Przystosowanie to w każdym przypadku jest trudne, ponieważ wymaga przełamania psychicznej bariery.

Jedną z charakterystycznych form styczności rezydentów dworców jest ich wzajemne okradanie się, najczęściej w czasie snu lub upojenia alkoholem albo jego surogatami. Powszechnie zdarza się okradanie nie tylko nieznajomych lub świeżo przybyłych bezdomnych, lecz także kompanów, z którymi wcześniej spożywano alkohol, nie wyłączając sponsorów libacji. Przebywający na dworcach są okradani co pewien czas ze wszystkiego co mają, tzn. drobnych sum pieniędzy oraz pewnego zapasu odzieży, żywności i środków higienicznych, noszonych najczęściej w worku foliowym lub okazjonalnie zdobytej (nie na długo) torbie. Łupem padają pieniądze, żywność, a także dokumenty, w tym dowody osobiste. Dokumenty mogą być sprzedawane, gdy znane rezydentom dworców, zarabkujące w tych obiektach osoby ze środowiska przestępczego, kupują je. Cena dowodów tożsamości, na ogół stosunkowo niska, waha się w zależności od dostępu tychże środowisk przestępczych do profesjonalnych warsztatów, w których fałszuje się dokumenty. Nieraz zapotrzebowanie na nie spada do zera lub ogranicza się tylko do niektórych, na przykład paszportów. Kradzieży dokonują przede wszystkim stali rezydenci dworców. Niektórzy z nich kradną dokumenty dla siebie, podrabiając je dla własnych potrzeb.

Spożywczy alkohol, lub jego niespożywcze surogaty, jest w skupiskach bezdomnych pozaschroniskowych towarem pierwszej potrzeby o szczegól-

²⁶ Respondent zapamiętał z tego okresu ponaglanie wyrażane w stosowanym na poznańskim dworcu języku - *oraj coś, nie siedź, tylko oraj*.

nej wartości użytkowej. Jego zdobycie jest podstawowym motywem działania większości osób, stanowiących społeczny trzon tych skupisk. Wspólnie spożywany alkohol, którym z założenia solidarnie dzielą się mniej lub bardziej okazjonalnie powstające kilkuosobowe kręgi, jest ważnym narzędziem nawiązywania więzi między bezdomnymi rezydentami, a także sprawdzania ich wzajemnej lojalności. Jest także najczęstszą przyczyną kłótni i bójek, prowadzących do rozpadu owych kręgów. Poza owymi funkcjami społecznymi, alkohol służy jako środek znieczulający, chroniący przed chłodem i egzystencjalnym strachem, a także jako pożywienie. Według relacji niektórych czynnych alkoholików, przynajmniej do czasu pojawienia się u nich psychiatrycznych problemów pozbawiających ich pozytywnych doznań po spożyciu alkoholu, pełni on także funkcje surogatu pożywienia. Znajdującym się w ciągu, a jednocześnie w stanie otępienia i degradacji osobowości, zdarza się nie jeść przez kilka dni i ograniczać do picia napojów alkoholowych.

Zasadniczy wpływ na kształtowanie się form życia społecznego bezdomnych przebywających na dworcach, i w ogóle poza schroniskami, wywierają sposoby zdobywania przez nich środków utrzymania. Jak wcześniej wspomniano, znaczną ich część stanowią środki w naturze, pozyskiwane, w przypadku bezdomnych pozaschroniskowych, od różnego rodzaju instytucji pozarządowych. Niewielka część bezdomnych pozaschroniskowych korzysta także sporadycznie z pomocy bliskiej rodziny, przeważnie rodzeństwa, zamieszkującego w miejscu ich pobytu. Pomoc ta wyraża się najczęściej w przekazywaniu niewielkiej kwoty pieniędzy, nakarmieniu, umożliwieniu wykonania przepierki i zabiegów higienicznych, rzadziej na udzieleniu noclegu. Do typowych sposobów pozyskiwania środków zarówno pieniężnych, jak i w naturze, należą w tych kręgach bezdomnych zbieractwo, żebractwo, a także drobne na ogół kradzieże i wyłudzenia. Zbieracze, wraz z ich specyficznym wyglądem, ekwipunkiem i stylem bycia, są stosunkowo łatwo postrzegalni w przestrzeni wielkich miast w Polsce. W większości są to bezdomni pozaschroniskowi, w tym rezydenci dworców. Penetrują głównie śmietniki przydomowe, a tam gdzie jest to możliwe, także większe wysypiska śmieci. Zbierają wszystko, co można sprzedać lub wykorzystać do własnych potrzeb. Warunki sprzedaży dóbr dostępnych w śmietnikach w ostatnich latach znacznie się pogorszyły. Pozyskane produkty żywnościowe spożywane są bezpośrednio w śmietnikach lub też zabierane z nich, w tym do aktualnej siedziby. W przypadku solidarnie działających małych grup bezdomnych, pozyskane środki żywnościowe mogą być wspólnie gromadzone i spożywane *na bazie*. W niektórych swoich formach zbieractwo może być

formą kradzieży. Są to przypadki demontowania sprawnych i niezbędnych urządzeń i instalacji, w celu pozyskania nadających się na sprzedaż materiałów, w tym cennych metali.

Część środków do życia pozyskują bezdomni przebywający poza schroniskami w formie jałmużny lub poprzez żebractwo. Jałmużny w naturze, w formie pożywienia, udzielają im przeważnie różne instytucje znajdujące się w strukturze Kościoła katolickiego, w tym niektóre parafie. Po indywidualnych negocjacjach, nieraz względnie regularnie jałmużnę otrzymują także w niektórych jadłodajniach i stołówkach, w tym studenckich. Są to na ogół pozostałe z obiadu dania, na przykład zupa, ale nieraz także zwyczajne porcje obiadowe. Żebranie, przynajmniej w oczach postronnego obserwatora, odbywa się zawsze w pojedynkę. W istocie nieraz jest przedsięwzięciem grupowym. Bezpośrednio żebrze najczęściej poszkodowany, pozostała część zespołu opiekuje się nim i stanowi ochronę, partycypując za to w zyskach. Żebranie najskuteczniejsze jest w miejscach i sytuacjach, które nie dają potencjalnym darczyńcom możliwości odwrotu.

Jak wspomniano, część głęboko bezdomnych przebywających poza schroniskami, pozyskuje środki utrzymania także poprzez kradzieże i wyłudzenia. Ofiarami kradzieży padają, poza współtowarzyszami bezdomności, także inne osoby na to podatne, w tym ich darczyńcy. Do najdogodniejszych miejsc dokonywania kradzieży należy dworzec, znajdujące się w ruchu pociągi czy otwarte także w nocy punkty handlowe, ale popełniane są także na targowiskach czy ulicach. Kradzieże dokonywane przez niektórych bezdomnych są na ogół drobne, ponieważ, jak sami tłumaczą, nie mają możliwości ukrycia i zabezpieczenia większego łupu, a ponadto dlatego, że większe akcje przekraczają ich możliwości. Zdarzają się jednak dokonywane przez bezdomnych włamania i rozboje czy kradzieże przy współudziale większej liczby osób, tworzących sztuczny tłok czy wynoszących zdobycz z miejsca kradzieży²⁷. Z relacji bezdomnych, którzy przez pewien czas przebywali na dworcach, wynika, że grupy mające dokonać *dziesiony*, czyli kradzieży na wcześniej upatrzonej ofierze, tworzone są nieraz spontanicznie. Poważniejsze kradzieże popełniają przychodzący z zewnątrz, zarabkujący na dworcu niebezdomni przestępcy, znani na ogół jego rezydentom. Jako silniejsi wymuszają na rezydentach respekt i podporządkowanie. Przykładem tak ukłózonych relacji, przynoszącej nieraz korzyści obu stronom, według jednej z wypowiedzi bezdomnego, była reguła, że bezdomnemu nie wolno zbierać porzuconych butelek lub puszek w pomieszczeniu lub pociągu,

²⁷ P. Wachowiak, op.cit.

w którym aktualnie znajduje się lub działa *krawiec*, czyli złodziej. Mogłoby to spowodować hałas i obudzić potencjalną ofiarę. W zamian za zachowanie ciszy uzyskują nieraz niewielkie rekompensaty. Wyłudzenia polegają najczęściej na oferowaniu usług, na przykład pójścia po alkohol czy oddania do punktu błyskawicznego czyszczenia zabrudzonej garderoby, po czym oddalaniu się z pieniędzmi czy innymi przedmiotami, które wówczas stają się łupem.

W przykładowych tu skupiskach przy wielkomiejskich dworcach kolejowych, w ciągu dnia większość ich rezydentów opuszcza je, rozdzielając się na pojedyncze osoby albo mniej lub bardziej okazjonalne, małe grupki składające się na ogół z 2-3, choć nieraz także większej liczby osób. Rozdzielenie się ułatwia zdobywanie środków utrzymania, zapewnia też większą swobodę i mobilność. Skuteczne zebranie na ogół możliwe jest tylko w pojedynkę, inne czynności lepiej wykonywać w małych zespołach. Jak wspomniano, większość rezydentów za dnia opuszcza dworzec, powracając wieczorem. Wśród pozostających na dworcu są osoby niesprawne, w tym te, które osiągnęły już dno swojego człowieczeństwa. Większość typowych dla bezdomnych pozaschroniskowych sposobów uzyskiwania środków utrzymania, takich jak pozyskiwanie pomocy w naturze i jałmużny, a zwłaszcza zbieractwo, wymaga zdolności do wielokilometrowych przemarszów w ciągu jednego dnia. Niezdolnym do chodzenia grozi dalsza utrata sił witalnych i popadnięcie w izolację, poprzez niezdolność do wymiany odzieży, zabiegów higienicznych czy zdobycia pożywienia. Po powrocie na dworzec część rezydentów chce pozostać sama, co wyraża się m.in. w tym, że chylkiem i samotnie udają się do sobie znanych kryjówek, obawiając się najścia intruzów. Inni pozostają w małych grupach lub formują się w większych, dobieranych na ogół z zamiarem wspólnego spożywania alkoholu. Noc przesypiane są w trudnych warunkach, na uboczu, w różnego rodzaju niszach przestrzeni dworca albo bezpośrednio w pomieszczeniach holu czy ogólnie dostępnej poczekalni. W Poznaniu, jednym z miejsc chętnie wybieranych na noclegi przez bezdomnych były stojące na bocznicę składy pociągów osobowych. Ich niszczenie spowodowało ostre przeciwdziałanie temu procederowi przez SOK. Z relacji bezdomnych, znających z własnego doświadczenia życie poza schroniskami, wynika, że sen w warunkach dostępnych w tej sytuacji, a więc na dworcach, klatkach schodowych, w piwnicach, zsypach na śmieci itp. jest płytki i niepełnowartościowy, zmuszający do czujności i gotowości do obrony. Przespanie nocy w warunkach zwykłego wtedy dyskomfortu jest, ich zdaniem, trudne lub wręcz niemożliwe bez alkoholu.

Jakkolwiek znane są wśród bezdomnych przypadki względnie trwałych i wzajemnie lojalnych więzi międzyludzkich, w tym trwałych par tworzonych przez mężczyznę i kobietę, z relacji respondentów uczestniczących kiedyś w różnego typu skupiskach wynika, że ogólna prawidłowość jest tu odwrotna. Wszelkie więzi międzyosobnicze nawiązywane przez bezdomnych poza schroniskami, także tworzone przez nich grupki, są ulotne i nietrwałe. Powstają głównie na bazie praktycznych potrzeb życia codziennego i łatwo się rozpadają, w tym po bójkach i ostrych konfliktach, na przykład o alkohol. Do cech charakterystycznych dla pozaschroniskowych skupisk bezdomnych, w tym dworcowych, należy układanie ich wewnętrznych relacji poza instytucjonalnym systemem wymiaru sprawiedliwości, bez udziału policji i sądów. Spory rozstrzygane są przez przemoc lub też groźbę jej użycia. Stronami konfliktu mogą być jednostki, które mogą uzyskiwać wsparcie w okazjonalnie powstających koalicjach, a także kręgi, przekształcające się na czas konfliktu w solidarnie działające grupy. Pobici są często także okradani, w tym przez *sępów*, czyli bezdomnych z dystansu przyglądających się sytuacji.

4.6.3. W schroniskach

Warunki życia w schroniskach i poza nimi, a także w poszczególnych placówkach udzielających pomocy bezdomnym wyraźnie się różnią. Wpływają one na utrzymujące się w nich formy życia społecznego i w ogólniejszym sensie im odpowiadają. Związek ten powstaje nie tylko poprzez wytwarzane tam reguły życia, ale także poprzez dobór uczestników zbiorowości. W przypadku schronisk, polega on na eliminacji osób niezdolnych do utrzymywania trzeźwości i naruszających przyjęte w nich normy, w tym regulaminowe. Wpływ na kształtowanie się reguł życia społecznego w schroniskach, w tej części, w której formują się one spontanicznie (oddolnie), wywierają dwa wspomniane wcześniej kręgi sposobu życia: pijacko-kloszardowski i przestępczy. Do drugiego z nich należą niektórzy byli więźniowie, zwłaszcza skazywani za kradzieże. Większości podopiecznych schronisk nie da się wpisać do żadnego z tych kręgów lub też krążą oni na dalekiej orbicie społecznego centrum któregoś z nich. Poza ciążącymi do jednego z tych kręgów, znajdują się i tacy, którzy nie utożsamiają się z żadnym z nich, styczący ze współmieszkańcami traktując jako trudną do uniknięcia uciążliwość bądź też podejmujący rzetelne próby leczenia alkoholizmu.

W schroniskach dobrze prowadzonych, oferujących przynajmniej znośne warunki pobytu, subkultura przestępcza i reguły życia więźniów kiedyś grypsujących, nie znajdują podstaw do rekonstrukcji. Krąg składający się z byłych przestępców, którzy nie wyzbyli się starych wzorców życia, zaznacza się wprawdzie w niektórych zachowaniach i w podobieństwie doświadczeń życiowych, może także stać się podstawą formowania małych grupek towarzysko-zarobkowych, lecz więzienne reguły wzajemnych relacji przestają obowiązywać. Społeczny rdzeń kręgu byłych więźniów nie jest w stanie narzucić własnych norm życia pozostałym mieszkańcom schroniska, a odwrotnie, ich styl życia, zwany nieraz ironicznie *ura bura*, spotyka się raczej z politowaniem i brakiem respektu. Większość byłych więźniów, w tym sprawców ciężkich przestępstw, nie chce zresztą odtwarzać w schroniskach reguł życia więziennego, uznając je za zbędne i niepożądane w zmienionych warunkach. Wzory zachowań i przemyślenia wyniesione z więzień nie zawsze powodują negatywne skutki dla funkcjonowania schronisk. Prowadzący je zauważają zdyscyplinowanie niektórych byłych więźniów i sumienne wykonywanie nałożonych na nich obowiązków, w wielu przypadkach darzą ich zaufaniem. Jakkolwiek większość byłych więźniów mieszkających w schroniskach deklaruje pragnienie zmiany swojego życia i powrotu do społeczeństwa, znajdują się wśród nich jednostki zdemoralizowane, które głęboko zinternalizowały normy typowe dla środowisk przestępczych i przy nich pozostają²⁸. Nie mają one jednak szans na uzyskanie posłuchu i autorytetu w pełnej populacji współmieszkańców. Ich istnienie zaznacza się w większych schroniskach przynajmniej kilkoma w ciągu roku aresztowaniami ich podopiecznych przez policję. Większą żywotność w warunkach schroniskowych wykazuje natomiast subkultura wytwarzana przez głęboko bezdomnych alkoholików. Wynika to z faktu, że większość bezdomnych była lub ciągle jest uzależniona od alkoholu, a także z opisanych wcześniej funkcji alkoholu w tym kręgu. Niezależnie od zakazów i surowych konsekwencji za nieutrzymywanie trzeźwości, solidarnie tworzą warunki pozwalające im pić także w schroniskach. Są tam stosowane także inne formy odurzania się, zwłaszcza lekomania.

Powtarzającym się elementem relacji bezdomnych z ich pobytów w schroniskach, jest sygnalizowane przez nich odczucie stałego napięcia i stresu,

²⁸ Autor zetknął się z (nielicznymi) przypadkami głębokiego przyjęcia i podtrzymywania swoistej i zdumiewającej etyki złodziejskiej. Tworzą ją m.in. przekonania, że kradnący nie czyni krzywdy okradanym, jeśli nie wiedzą oni o tym, kto ich okradł, lub że przestępstwo jest tylko wtedy czynem zasługującym na karę i nagannym, jeśli zostanie dowiedzione.

w tym wynikającego z konieczności przebywania w nadmiernie zatłoczonych pokojach (sypialniach) w towarzystwie nieakceptowanych przez siebie ludzi. Stłoczenie w przestrzeni nie sprzyja nawiązywaniu więzi społecznych. Wspomniane napięcie sublimuje się często w obsesyjnej niechęci czy wręcz nienawiści do konkretnych współmieszkańców, wśród których istotnie zdarzają się osoby naruszających elementarne normy kultury wspólnego zamieszkiwania. Ujawnianie konfliktów, zwłaszcza w formie bójek i fizycznej agresji, jest hamowane lękiem przed dyscyplinarnym wyrzuceniem ze schroniska, jednak nie zawsze skutecznie. Strach przed wyrotowaniem ze schronisk sprzyja także próbom przypodobania się ich kadrze, w tym stosunkowo często w formie donosicielstwa.

Jak wspomniano, formy życia społecznego w schroniskach zależne są od warunków w nich panujących, a także reguł wprowadzanych i egzekwowanych przez kierownictwo i pracowników ośrodków. Kiedy warunki w nich panujące stają się szczególnie trudne, na przykład z powodu nadmiernego zatłoczenia, a zbyt słaba lub niekompetentna kadra, nieraz z konieczności, koncentruje się na działaniach zmierzających do utrzymania możliwości działania placówki, wytwarzać się w nich mogą nieformalne reguły życia, w których prym wiodą grupy złożone z jednostek zdemoralizowanych, w tym przynależnych do środowisk przestępczych. Oddanie przez kadrę pola w zakresie kształtowania i egzekwowania norm współżycia mieszkańców, stwarza wówczas podstawę do wyłonienia się nieformalnych grup, poprzez pobicia i zastraszanie „rządzących” społecznością mieszkańców. Do reguł w takich przypadkach należy wymuszanie różnego rodzaju świadczeń i haraczy od współmieszkańców. Opis powyższy odnosi się do życia społecznego powstającego w placówkach dla mężczyzn, specyfika innych ośrodków w tym względzie nie została tu zaznaczona.

4.6.4. Cechy więzi społecznej

Bezdomni, pomimo że zróżnicowani, tworzą jednak zbiorowość w sensie socjologicznym. Jest specyficzna, ponieważ jej członkowie w zdecydowanej większości należą do niej z przymusu i najczęściej odrzucają się wzajemnie. Kryteria przynależności są tu negatywne, są nimi bowiem społeczne wykorzenienie, brak własnego dachu nad głową i skrajne ubóstwo. Bliższe przyjrzenie się formom życia społecznego bezdomnych pozwala wnioskować, że, poza nielicznymi wyjątkami, wytwarzają je ludzie pozbawieni szans na pozytywną identyfikację społeczną, nawet z kręgami, w skład których sami wchodzą. Stąd nietrwałość i okazjonalność powstających w ich

środowisku więzi. Pomimo że, głównie ze względów praktycznych, tworzą oni nieraz złożone i interesujące dla socjologów formy życia społecznego, podstawowym poziomem ontologii zjawiska bezdomności pozostaje poziom samotnych, zmagających się z trudami życia jednostek ludzkich. Ustalenia te znajdują swoje potwierdzenie we wcześniej przeprowadzonych badaniach B. Bartosz oraz E. Błażej i wyrażających się w stwierdzeniu, że bezdomni deprecjonują środowisko, w którym się znaleźli, i często deklarują, że nie chcą mieć z nim nic wspólnego. Nie używają formy „my” dla określenia swojego związku z szerszą zbiorowością bezdomnych²⁹.

Pozostaje do rozstrzygnięcia pytanie, czy szokujące postronnego obserwatora formy życia społecznego, wytwarzane przez polskich bezdomnych pozaschroniskowych, są rezultatem wyboru przez nich sposobu życia czy też stanowią żywą i bezpłatną ekspozycję życia w pierwotnych warunkach, zgodnego z regułami darwinizmu społecznego. Aktualny stan systemu pomocy dla bezdomnych w Polsce uprawdopodobnia drugą z tych odpowiedzi. Należy zauważyć, że stereotyp osoby bezdomnej w znacznym stopniu tworzą w Polsce włóczędzy, widocznym na dworcach i w innych miejscach publicznych. W świadomości społecznej tworzą oni obraz „nikczemnego ubogiego”, zdaniem R. J. Gansa³⁰ osądzanego z reguły tylko z moralnego punktu widzenia, a rzadko empirycznego. Obraz ten, według tego autora, odpowiada potrzebom klasy średniej, unaocznia bowiem karę za złe postępowanie, pozwala ponadto zogniskować złość i niezadowolenie z istniejącej sytuacji na żebrakach i bezdomnych, nie zaś na systemie społecznym i elitach politycznych, które tworzą problemy socjalne. Przekonanie o ich niegodności może dawać podstawę do pozbawienia ich odpowiedniej dla nich, trwałej i wystarczającej pomocy, dającej możliwość wyrwania się z tragicznej sytuacji. Szerzej sprawę ujmując, ów stereotyp „bezdomnego – nikczemnego ubogiego” może utwierdzać przekonanie, że pomoc dla nich powinna opierać się wyłącznie na miłosierdziu i wynikać z pobudek etycznych, nie zaś z racjonalnych uzasadnień społecznych, wynikających z oceny przyczyn ich tragicznego położenia. W tym kontekście jawią się już oni jako ofiary niezwykle trudnych warunków życia, co w tej rozprawie zostało już wykazane. Pozostawanie przy wspomnianym, jednostronnym stereotypie bezdomnego – włóczęgi zniekształca zresztą obraz kwestii bezdomności.

²⁹ B. Bartosz, E. Błażej, *O doświadczaniu bezdomności*, Scholar, Warszawa 1995.

³⁰ R. J. Gans, *O niektórych funkcjach ubóstwa*, Polityka Społeczna 1993, nr 9.

5. ORGANIZACJA I EFEKTYWNOŚĆ POMOCY DLA BEZDOMNYCH W POLSCE

5.1. Prawne podstawy polityki społecznej państwa

5.1.1. Zasady i cele

W tej części pracy przedstawiam diagnozę stanu tworzącego się w Polsce systemu pomocy dla bezdomnych. Pomoc nie jest wystarczającym instrumentem polityki społecznej państwa wobec bezdomności, ponieważ ogólnie nie zapewnia przeciwdziałania tej kwestii. System pomocy jest jednak niezwykle ważny, ponieważ może łagodzić skutki pozbawienia własnego dachu nad głową i przeprowadzać ludzi do reintegracji społecznej, w tym zakresie, w jakim dla konkretnych osób jest to osiągalne. Podejmę tutaj próbę wykazania zasadności tez, które w skrótovej formie można wyrazić w następujących sformułowaniach: bezdomność jest kwestią ponadlokalną, można ją rozwiązywać lokalnie tylko w warunkach wypełnienia swoich zadań przez centralne instytucje państwa, bezdomni w Polsce pozbawieni są możliwych do wyegzekwowania praw podmiotowych, rozwijający się bezplanowo system pomocy dla bezdomnych w Polsce nie jest obecnie zdolny do realizacji stojących przed nim zadań, istnieje potrzeba przyjęcia i realizowania całościowej koncepcji pomocy dla bezdomnych, w tym ich reintegracji ze społeczeństwem.

Słuszność, a nawet obowiązek udzielania pomocy bezdomnym, da się wywieść z uniwersalnych w naszym kręgu kulturowym norm etycznych, ukształtowanych pod wpływem chrześcijańskiej filozofii życia¹. Przyjęcie takiej postawy uzasadniają jednak nie tylko pobudki etyczne, ale także liczne i wielopoziomowe przesłanki praktyczne. Należy do nich potrzeba przeciw-

¹ Wykładnię tych zasad, sformułowaną z pozycji nauki społecznej Kościoła katolickiego, zawiera m.in. Orędzie Ojca Świętego Jana Pawła II na Wielki Post 1997 r., *Towarzyszyć Chrystusowi „bezdomnemu”*.

działania zakłócaniu porządku publicznego, dewastacji pomieszczeń użytku publicznego, zagrożeniu sanitarnemu, przestępczości, a także zaznaczenia właściwych relacji między zasadami konkurencyjności i solidarności w życiu społecznym. Lekceważenie którejś z tych zasad jest dysfunkcjonalne społecznie, ponieważ z jednej strony, niszczy system motywacyjny społeczeństwa, z drugiej, jego spójność i wewnętrzną równowagę, obniżając poziom utożsamiania się obywateli z własnym państwem, powodując konflikty oraz zagrażając demokracji, poprzez oddanie pola dla społecznej demagogii.

Pomoc dla bezdomnych realizowana jest zarówno przez podmioty państwowe, jak i niepaństwowe, kierując się własnym rozumieniem jej zasadności. Szczególne jednak znaczenie ma jakość aksjologicznych podstaw działania państwa, od nich bowiem, przy założeniu że będą realizowane, zależy w głównej mierze efektywność całego systemu udzielania tejże pomocy, a poprzez szerszą politykę społeczno-gospodarczą, trwałość jej pozytywnych rezultatów i skuteczność przeciwdziałania kwestii bezdomności. Sama potrzeba udzielania pomocy bezdomnym nie jest kwestionowana w żadnej liczącej się obecnie doktrynie społeczno-ekonomicznej², dotyczy bowiem ludzi znajdujących się w sytuacji ekstremalnego ubóstwa i samotności. Pewnych wyjątków od tej reguły, też nieprzekreślających zasadności pewnego zakresu i niektórych form pomocy, poszukiwać można w dwu, skądinąd radykalnie odmiennych, skrajnych wersjach współczesnego faszyzmu i liberalizmu.

Dyskusje polityczne i naukowe na temat optymalnego dla Polski modelu polityki społecznej nie schodziły dotąd do poziomu konfrontacji konkretnych koncepcji przeciwdziałania kwestii bezdomności i pomocy dla bezdomnych. Można także stwierdzić, że w ostatniej dekadzie, pomimo zmieniających się koalicji rządzących ugrupowań politycznych, żadnych istotnych zmian w polityce społecznej w tej sferze nie było. Do analizy polityki społecznej państwa w tym zakresie nie są użyteczne deklaracje sezonowo, tzn. w okresie zimy i kampanii wyborczych do Sejmu, upubliczniane przez polityków, ponieważ nie mają one praktycznych konsekwencji wykraczających poza działania doraźne. Ze względu na brak wyraźnie określonych, konkurujących ze sobą programów polityki wobec kwestii bezdomności, dalsze swoje rozważania koncentrować będę na relacji między prawnoustrojowymi zobowiązaniami państwa a ich realizacją.

² Szerzej na ten temat: N. Barr. *Ekonomia polityki społecznej*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1993; *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, Katowice 1998.

Zgodnie z Konstytucją, ustrojem gospodarczym Polski jest społeczna gospodarka rynkowa (art. 20). We Wstępie wyjaśniałem już, że przedstawiane dalej wnioski i postulaty są możliwe do uzasadnienia i obrony tylko na gruncie założeń aksjologicznych, których minimum zawarte jest w konstytucyjnej dla ustroju gospodarczego Polski doktrynie socjalliberalnej. Trzeba tu zauważyć, że istotnie jest ona koncepcyjną podstawą polskiego prawa socjalnego. Punktem wyjścia do analizy polityki społecznej państwa wobec kwestii bezdomności będzie zatem charakterystyka prawa w tym obszarze obowiązującego.

Najważniejszym aktem prawnym, określającym zadania państwa w stosunku do obywateli, którzy o własnych siłach nie są w stanie rozwiązać swoich problemów bytowych, jest Konstytucja. W preambule znajduje się wykładnia takiego jej stosowania, aby zachowana została „przyrodzona godność człowieka”. W art. 30 stwierdza się, że jest ona nie naruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Jej art. 67 potwierdza prawo obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy, a także w sytuacji, gdy wbrew własnej woli pozostaje bez pracy i nie ma innych środków utrzymania. Według art. 68, każdy obywatel ma także prawo do ochrony zdrowia i opieki zdrowotnej, niezależnie od jego sytuacji materialnej (warunki i zakres świadczeń określone są w odrębnej ustawie). W art. 71 stwierdza się, że „rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”. Z punktu widzenia tematu tych rozważań, istotny jest także art. 75 Konstytucji, który stanowi, że: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Polityka społeczna państwa w zakresie bezdomności nie jest w Polsce regulowana odrębnymi aktami prawnymi na poziomie ustawy lub rozporządzeń ministrów. Normowana jest w kilku ustawach, spośród których zasadnicze znaczenie ma ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 roku, z późniejszymi zmianami³. Zobowiązania państwa w stosunku do

³ Jednolity tekst po zmianach, które nastąpiły w latach 1990 - 1998. Dz.U. z 1998 r., nr 64, poz. 414. Ostatni jednolity tekst ustawy po jej kolejnych zmianach w latach 1998 - 2000 zawarty jest w upowszechnionym przez MPiPS tekście roboczym, sygnowanym na dzień 1 lutego 2000 roku.

bezdomnych zawarte są również w ustawie o samorządzie terytorialnym⁴, a także w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych⁵. Pierwsza z nich nakłada na wspólnoty samorządowe obowiązek realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. w tym w zakresie pomocy społecznej i komunalnego budownictwa mieszkaniowego, druga stanowi (art. 4), że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy. Przepisy te, interpretowane zgodnie z art. 75 Konstytucji, wskazują, że wspólnoty samorządowe, a bezpośrednio gminy, są zobowiązane do przeciwdziałania bezdomności, w tym poprzez udostępnianie lokali mieszkalnych tym członkom swoich społeczności, których nie stać na samodzielne rozwiązanie ich problemów mieszkaniowych. Zobowiązanie to ma być jednak realizowane w ramach możliwości poszczególnych wspólnot samorządowych, w praktyce zatem zaznacza tylko kierunek ich obowiązkowych działań. O złej i ciągle pogarszającej się dostępności mieszkań dla ludzi ubogich pisałem szerzej we wcześniejszej części pracy.

Jak wspomniano, podstawowym aktem normatywnym w zakresie państwowej pomocy dla bezdomnych jest ustawa o pomocy społecznej. Pomoc społeczna jest w niej zdefiniowana jako instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. W jej art. 3 bezdomność uznaje się za jeden z powodów do tejże pomocy uprawniających. Ze szczegółowych przepisów tej ustawy, a także innych wyżej wspomnianych ustaw, wyabstrahować można następujące zadania ogólne polityki społecznej państwa, w zakresie pomocy dla bezdomnych i przeciwdziałania zjawisku bezdomności:

- zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin bezdomnych, w tym zapewnienie im tymczasowego schronienia,
- tworzenie efektywnego systemu pomocy społecznej dla bezdomnych i dostosowywanie go do zmieniających się potrzeb,
- sprzyjanie profesjonalizacji działań na rzecz bezdomnych,
- zapewnienie finansowania instytucji niosących pomoc bezdomnym, w stopniu wystarczającym do realizacji standardowych zadań w tym zakresie.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, z późniejszymi zmianami. Dz.U. z 1996 r., nr 13 poz. 74.

⁵ Ustawa z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. z 1994 r., nr 105, poz. 509.

- określenie i zapewnienie realizacji równych standardów pomocy dla bezdomnych na terenie całego kraju,
- udostępnienie zdolnym do samodzielności bezdomnym mieszkań odpowiadających ich możliwościom finansowym,
- zapobieganie powstawaniu sytuacji prowadzących do popadania w bezdomność osób lub rodzin.

Zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin bezdomnych, poza zapewnieniem im niezbędnego schronienia, odzieży i żywności, obejmuje także wsparcie w procesie rehabilitacji społeczno-zawodowej, możliwość ochrony zdrowia i opiekę w sytuacji choroby lub niezdolności do samoobsługi, pomoc socjalną i przysługujące im świadczenia socjalne. Wszystkie wymienione zadania systemu pomocy społecznej dla bezdomnych, powinny być realizowane przy zachowaniu godności człowieka, przez umożliwienie im bytowania w warunkach jej nienaruszających i odpowiednie ich traktowanie, w tym zapewnienie dobrowolności w poddawaniu się proponowanym im programom resocjalizacyjnym. Celem nadrzędnym pomocy dla bezdomnych jest doprowadzanie osób i rodzin bezdomnych do życiowego usamodzielnienia się oraz integracji ze środowiskiem społecznym, w tym stopniu, w jakim dla poszczególnych osób jest to osiągalne i celowe. Ogólną zasadą jest tu pomoc dla samopomocy.

Do wyłącznych zadań instytucji państwa należy tworzenie spójnego i przejrzystego prawa, regulującego obszar polityki społecznej wobec bezdomności. Powinno ono faktycznie, a nie tylko deklaratywnie, zapewnić bezdomnym prawo do roszczenia należnej im pomocy od wspólnot samorządowych. System pomocy dla nich musi zapewniać sprawiedliwe ich traktowanie, tzn. równe traktowanie równych.

5.1.2. Struktura odpowiedzialności

Na mocy ustawy o pomocy społecznej, zadanie jej organizacji spoczywa na organach administracji rządowej i samorządowej, współpracujących w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Zawarte w tym zadania pomocy dla bezdomnych i przeciwdziałania sytuacjom do bezdomności prowadzącym, w okresie od 1990 do 2000 były wykonywane w ramach trzech kolejnych porządków prawnych, odmiennie określających strukturę odpowiedzialności organów administracji publicznej za ich realizację. Wszystkie były kon-

sekwencjami przyjęcia, a później kolejnych zmian wspomnianej ustawy. Oto one:

- 1) Pierwszy z nich przypada na lata 1990 - 1998, tzn. na okres od uchwalenia ustawy o pomocy społecznej i wprowadzenia I etapu reformy samorządowej do rozpoczęcia II etapu tejże reformy. Odpowiedzialność za pomoc dla bezdomnych ponosiły gminy, jedyne istniejące wówczas wspólnoty samorządowe. Poprzez przypisane im zadania (na ogół pośrednio) do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej powinni się wówczas włączać wojewodowie, którzy do tego celu powoływali specjalne, dziś już nieistniejące jednostki - wojewódzkie zespoły pomocy społecznej (WZPS).
- 2) Drugi z tych stanów rozpoczął się od 1 stycznia 1999 roku⁶, wraz z początkiem wdrażania II etapu reformy samorządowej, a zakończył w styczniu 2000 roku. Ten etap reformy administracji publicznej polegał na rozszerzeniu samorządności lokalnej od istniejących już samorządnych gmin na większe jednostki: powiaty i nowe województwa. Pojawienie się większych od gmin wspólnot samorządowych i nałożenie na nie pewnego zakresu odpowiedzialności za pomoc dla bezdomnych, w sytuacji gdy gminy – w latach 1990 - 1998 – nie były w stanie samodzielnie wywiązać się z tego zadania, stwarzało szansę poprawy poziomu jego realizacji. Gminy wprowadzicie dalej zobowiązane były do udzielania schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, jednakże wtedy tylko, gdy osoby te były członkami tejże wspólnoty. Bezdomnym, którzy zerwali w sposób trwały związki z gminą, na terenie której zaistniało zdarzenie powodujące bezdomność, w stanie prawnym z roku 1999 pomagać miał powiat. Pewne zadania, odległe jednak od bezpośredniego styku z bezdomnymi, zostały nałożone także na samorząd województwa. Pomimo wcześniej ukształtowanych systemowych przeszkód, utrudniających poprawę jakości realizacji przyjętych przez państwo zobowiązań w zakresie pomocy dla bezdomnych, nowy układ prawny i instytucjonalny wydawał się potencjalnie lepszy od poprzedniego. Przede wszystkim oczekiwano zniknięcia problemu „nierejonowych” bezdomnych, a także profesjonalnego i infrastrukturalnego wsparcia przez powiatowe centra pomocy rodzinie (PCR).

⁶ Podstawa prawna: Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa z dnia 24 lipca 1998 roku, Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668.

3) Trzeci stan prawny zaczął obowiązywać od końca stycznia 2000 roku⁷ i jest aktualny do chwili obecnej (luty 2001). Odpowiedzialność za bezpośrednie wykonywanie ustawowych zadań pomocy dla bezdomnych ponownie ponoszą wyłącznie gminy, powiaty zostały z niej wyłączone. Zaczęła obowiązywać ustawowa definicja bezdomności, przedstawiona w rozdziale pierwszym niniejszej rozprawy. Najważniejszą przyczyną powrotu do stanu z 1998 roku było pojawienie się trudności w identyfikacji przypadków trwałego zerwania związków z gminą pochodzenia, a w konsekwencji nierozwiązane problemy kompetencyjne, głównie na poziomie gmina–powiat, ale także powiat ziemski–powiat grodzki. Dane z MPiPS pośrednio, lecz jednoznacznie wskazują, że powiaty zostały wyłączone z realizacji bezpośrednich zadań pomocy dla bezdomnych, zanim organizacyjnie dotarł się ich udział w strukturze podmiotów realizujących te zadania⁸.

W tej części wielokrotnie nowelizowanej ustawy o pomocy społecznej, w której normuje ona zakresy odpowiedzialności organów administracji państwowej za pomoc dla bezdomnych, współwystępują elementy ciągłości i zmiany. Elementów ciągłości nie charakteryzowałem w powyższej klasyfikacji, ponieważ uczynię to, charakteryzując aktualny stan prawny w tym zakresie.

Od początku obowiązywania wspomnianej ustawy, do chwili obecnej, na pierwszej linii w realizacji zadań pomocy dla bezdomnych umiejscowione zostały gminy. Ustawa podzieliła te zadania na własne, własne obowiązkowe i zlecone (art. 10 i 11).

- Do zadań własnych, wiążących się z pomocą dla bezdomnych, zaliczono prowadzenie ośrodków wsparcia, do których należą noclegownie, a także wypłacanie zasiłków celowych, przyznawanie pomocy rzeczowej. Zadania te mają charakter fakultatywny (nieobowiązkowy) w tym sensie, że ich realizacja zależna jest od rozeznania potrzeb społecznych, a w praktyce także od możliwości finansowych gminy.
- Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, a więc nieuznaniowym, zaliczono m.in. udzielanie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, organizowanie mieszkań chronio-

⁷ Podstawa prawna: Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz.U. z 2000 r., nr 12, poz. 136.

⁸ Szerzej na ten temat w dalszej części rozprawy, zwłaszcza w części dotyczącej finansowania usług dla bezdomnych. Por. *Sprawozdanie roczne i półroczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej* [...], S. Konior, Departament Pomocy Społecznej MPiPS, Warszawa, marzec 2000, np. s. 66.

nych, świadczenie usług opiekuńczych, pokrywanie wydatków na świadczenia zdrowotne osób bezdomnych, udzielanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, pracę socjalną.

- Zadania zlecone gminom są zadaniami administracji rządowej, które ustawą zostały im przekazane do realizacji (art. 11). Na ich wykonywanie gmina otrzymywać ma środki finansowe pochodzące z budżetu państwa, przekazywane im przez wojewodę. Do zadań zleconych gminom należy m.in. wypłacanie różnego rodzaju świadczeń zabezpieczenia społecznego, w tym zasiłków stałych, okresowych i celowego w formie biletu kredytowanego.

Zdaniem J. Kuleszyńskiej-Dobrek, filozofią, która legła u podstaw przypisania gminom wspomnianych zadań własnych, było przekonanie, że zadaniem gminy – środowiska lokalnego – jest przejęcie funkcji rodziny w stosunku do osób wymagających pomocy, której od rodziny z różnych względów nie mogą otrzymać. Zadania zlecone gminom mają natomiast na celu wypełnienie luk istniejących w systemie zabezpieczenia społecznego i systemie wynagrodzeń⁹.

Do realizacji zadań pomocy społecznej zleconych gminie utworzono jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej (OPS). Zadania te wykonują OPS zgodnie z zalecciami wojewody. Ośrodki pomocy, mogące obecnie działać także pod nazwą ośrodków pomocy rodzinie (OPR), realizują także zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, chyba że postanowi ona inaczej (art. 46.1). Działają wtedy zgodnie z zaleceniami rady gminy. OPS decyzjami administracyjnymi przyznają bezdomnym ustawowe świadczenia (lub ich odmawiają). Zgodnie z ustawą zatrudniają pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby mieszkańców gminy, w stosunku jeden pracownik socjalny na dwa tysiące mieszkańców. Nierówna wielkość i zasobność gmin powoduje, że ośrodki te nie są sobie równe pod względem liczby i możliwej specjalizacji zawodowej ich pracowników. Kwalifikacje pracowników określa ustawa o pomocy społecznej i rozporządzenia ministra. Pracownicy socjalni mogą być także zatrudniani w instytucjach bezpośrednio działających na rzecz bezdomnych, na przykład w schroniskach, w celu wykonywania tam zadań z zakresu pomocy społecznej. Ważnym zadaniem OPS jest praca socjalna, rozumiana jako działalność zawodowa, skierowana

⁹ J. Kuleszyńska-Dobrek, *Praktyczne objaśnienia do ustawy o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 roku*, Praca Socjalna 1997, nr 4, s. 99-100.

na pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie.

Na rady gmin ustawa o pomocy społecznej nałożyła obowiązek opracowywania i wdrażania lokalnych programów pomocy społecznej. Gmina, zgodnie z ustawą, powinna realizować swoje zadania, współdziałając z organizacjami niepaństwowymi, jeśli są na jej terenie aktywne, przy czym może je wspierać finansowo (art. 47.1). Może także zlecić tymże podmiotom, na zasadzie porozumienia z nimi, wykonywanie niektórych własnych zadań z zakresu pomocy społecznej, przyznając im na ten cel środki finansowe (art. 47.1).

Do zadań z zakresu pomocy społecznej realizowanych przez powiat należy obecnie m.in.: opracowywanie powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, udzielanie informacji (także bezdomnym) o ich prawach i uprawnieniach, organizowanie specjalistycznego poradnictwa, w tym antyalkoholowego, a także, co najważniejsze, prowadzenie ośrodka interwencji kryzysowej, udostępniającego miejsca tymczasowego schronienia. Pojęcie interwencji kryzysowej oznacza świadczenie specjalistycznych usług, zwłaszcza psychologicznych, prawnych, hostelowych, które są dostępne przez całą dobę – osobom, rodzinom i społecznościom będącym ofiarami przemocy lub znajdującym się w innej sytuacji kryzysowej. Celem takiej interwencji jest zapobieganie powstawaniu lub pogłębianiu się ich dysfunkcji (art. 2a.1). Do zadań realizowanych przez powiat, nie jak dawniej przez gminę, należy także pomoc w integracji ze środowiskiem osób opuszczających zakłady karne oraz niektóre rodzaje placówek opiekuńczo-wychowawczych, resocjalizacyjnych i rodziny zastępcze. Zgodnie z art. 47a zadania powiatu z zakresu pomocy społecznej zarówno własne, jak i zlecone przez administrację rządową mają być wykonywane przez powiatowe centra pomocy rodzinie (PCR), samodzielne jednostki, podporządkowane zarządowi powiatu. Centra stały się właściwe do wykonywania części zadań nieistniejących już wojewódzkich zespołów pomocy społecznej (WZPS).

Do zadań z zakresu pomocy społecznej nałożonych na samorząd województwa (art. 11.b), należy m.in.:

- sporządzanie bilansu potrzeb w zakresie pomocy społecznej oraz, we współpracy z gminami i powiatami, opracowywanie strategii jej rozwoju,
- opracowywanie i wdrażanie celowych programów służących realizacji zadań pomocy społecznej i ich dofinansowywanie,
- inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie polityki społecznej, w tym pomocy społecznej.

W celu realizacji zadań na nich spoczywających, samorządy wojewódzkie powołują specjalne jednostki organizacyjne — regionalne (wojewódzkie) ośrodki polityki społecznej (ROPS). Od początku wdrażania II etapu reformy samorządowej, województwa nie prowadzą już żadnych jednostek pomocy społecznej, w tym domów pomocy społecznej (DPS), ponieważ zadanie to powierzono powiatom.

Do ważniejszych zadań wojewody, z punktu widzenia pomocy dla bezdomnych, należy obecnie (art. 12):

- ocena stanu i efektywności pomocy społecznej,
- ustalanie sposobu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- sprawowanie nadzoru nad jakością działań oraz przestrzeganiem standardu usług świadczonych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej, niezależnie od podmiotu prowadzącego.

Zadania wojewody koncentrują się zatem obecnie na wykonywaniu funkcji nadzoru i kontroli. Wojewodowie na podstawie własnej oceny istniejących potrzeb i wiarygodności poszczególnych podmiotów niepaństwowych biorą także udział w transferowaniu do nich pochodzących z budżetu państwa środków finansowych, zwłaszcza z funduszu celowego zarządzanego przez MPiPS. Inercja starego systemu pomocy dla bezdomnych, a także utrzymywanie się luk prawnych w nowym układzie, zapoczątkowanym w styczniu 1999 roku, dają podstawę do przewidywań, że wspomniane zadania wojewody w tym obszarze polityki społecznej państwa pozostaną, jak było to dotąd, w większości tylko deklaratywne. Wspomniane luki prawne zostaną omówione osobno w dalszej części pracy.

Z ustawy o pomocy społecznej¹⁰ nie wynika wprost, że minister pracy i polityki socjalnej był i jest odpowiedzialny za sprawne funkcjonowanie systemu tejże pomocy, rozumianego jako całość. Nie nakłada ona na ministra, ani jakkolwiek inną instytucję, obowiązku koordynowania całokształtu działań w tym zakresie. Zobowiązuje go tylko do wydawania rozporządzeń regulujących pewne, ustawowo określone, parametry państwowego systemu pomocy społecznej oraz do udzielania wsparcia, w tym finansowego, organizacjom niepaństwowym, realizującym zadania zgodne z celami polityki społecznej państwa. W MPiPS problematyką bezdomności zajmuje się przede wszystkim szczupły, średnio dwu- lub trzyosobowy zespół, pracujący w ramach Departamentu Pomocy Społecznej, którego

¹⁰ Por. przypis 3.

głównym zadaniem jest wypracowywanie procedur oraz przygotowywanie decyzji o udzielaniu dotacji dla różnego rodzaju organizacji pozarządowych, w tym działających na rzecz bezdomnych. Zespół ten sporadycznie wykonuje prace o charakterze studialnym, jednak nie stawia mu się zadania stałego monitoringu zjawiska bezdomności i planowania regulacji systemu pomocy dla bezdomnych. Ustawowym ciałem wspierającym ministra, jest Rada Pomocy Społecznej, będąca organem opiniodawczo-doradczym. Do ważniejszych jej zadań należy opiniowanie aktów prawnych oraz inicjowanie zmian przepisów prawa, a także przygotowywanie ekspertyz (art. 53.1). Rada ta w marcu 1997 roku powołała Zespół ds. Ubóstwa i Bezdomności. W praktyce zespół ten nie przyczynia się jednak do podniesienia systemowej spójności i poprawy prawnych regulacji systemu pomocy dla bezdomnych w Polsce.

Chociaż, jak wspomniano, ustawa o pomocy społecznej nie wskazuje bezpośrednio rządu ani MPiPS jako instytucji odpowiedzialnych za efektywność systemu pomocy dla bezdomnych jako całości, odpowiedzialność taka nie budzi wątpliwości. Wynika z obowiązku realizacji polityki społecznej państwa, której główne cele zapisane są w Konstytucji. Odpowiedzialność tę da się wywieść także z art. 9.1 ustawy o pomocy społecznej, w którym stwierdza się, że obowiązek wykonania zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawami. Wśród zadań tych nie wymieniono wprawdzie zarządzania ani koordynacji, wymienia się natomiast tworzenie warunków organizacyjnych funkcjonowania pomocy społecznej oraz analizę i ocenę zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej (art. 8).

5.1.3. Podmiotowy i przedmiotowy zakres pomocy

Podmiotowy i przedmiotowy zakres pomocy określa omawiana tu ustawa o pomocy społecznej. Zgodnie z jej art. 1 pomoc przysługuje tylko tym osobom, które nie są w stanie przezwyciężyć trudnych sytuacji życiowych (w tym bezdomności), wykorzystując własne środki możliwości i uprawnienia. Osoby i rodziny z niej korzystające, są ponadto obowiązane do współudziału w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej. Świadczenia pomocy społecznej państwowe podmioty udzielają na wniosek osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela, może ona także być udzielana z urzędu (art. 38.1). Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być

odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Nie wszystkie potrzeby osób i rodzin mogą być uwzględniane przy udzielaniu państwowej pomocy, a tylko te, które odpowiadają celom i możliwościom pomocy społecznej jako instytucji polityki społecznej państwa (art. 2.1). W razie stwierdzenia marnotrawstwa przyznanych świadczeń pomocy społecznej, ich celowego niszczenia bądź też marnotrawstwa własnych zasobów materialnych, uprawnione jest ograniczenie tychże świadczeń do niezbędnego minimum lub odmowa ich przyznania. Podobne skutki powoduje brak współdziałania świadczeniobiorcy z pracownikiem socjalnym, a także nieuzasadniona odmowa podjęcia pracy przez osobę bezrobotną (art. 6.1).

Ustawa o pomocy społecznej określa także zakres i zasady udzielania świadczeń. Bezdomni, jako pełnoprawni obywatele, mają prawo do korzystania ze wszystkich z nich, pod warunkiem że są uprawnieni. W dalszym ciągu skoncentruje się na tych świadczeniach, które bliżej wiążą się z sytuacją bezdomności.

Jak wcześniej wspomniano, obowiązek udzielenia schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym mają gminy. Udzielenie schronienia polega na przyznaniu tymczasowego miejsca noclegowego w noclegowni, domu dla bezdomnych i innych miejscach (art. 14.1). Przyznanie niezbędnego ubrania następuje przez dostarczenie osobie potrzebującej bielizny, odzieży i obuwia odpowiednich do ich indywidualnych właściwości oraz pory roku (art. 15). Pomoc w postaci udzielania pożywienia ograniczać się może, zgodnie z art. 16.1, do jednego gorącego posiłku dziennie, jeśli inne okoliczności nie wskazują na konieczność rozszerzenia tej formy pomocy. Bezdomnym przysługuje także pomoc w formie usług opiekuńczych, są wśród nich bowiem wskazane w ustawie osoby samotne, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych ludzi, a są jej pozbawione (art. 17.1). Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zalecaną przez lekarza pielęgnację oraz w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Do usług opiekuńczych należą także usługi specjalistyczne, dostosowane do szczególnych potrzeb, wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem (art. 18.1). W razie niemożności zapewnienia usług opiekuńczych na miejscu, osoba wymagająca całodobowej opieki może ubiegać się o skierowanie do domu pomocy społecznej (art. 19.1). Bezdomnym, stosownie do ich potrzeb, przysługuje także pomoc w postaci pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycznego, w szczególności

prawnego i psychologicznego, w załatwianiu spraw urzędowych i innych ważnych spraw bytowych (art. 23.1). Można im także udzielać pomocy w trybie interwencji kryzysowej (art. 23a).

Wszystkim ustawowo uprawnionym do państwowej pomocy społecznej, a więc także bezdomnym, jeśli nie mają środków do życia lub uzyskują dochody poniżej ustawowego progu, w zależności od przyczyn ich ubóstwa, przysługują następujące świadczenia pieniężne:

- zasiłek stały, osobie nieczatrudnionej, opiekującej się dzieckiem, wymagającym od niej stałej opieki¹¹,
- zasiłek stały wyrównawczy, osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu wieku lub inwalidztwa, które nie nabyły uprawnień do renty lub emerytury,
- renta socjalna, osobie pełnoletniej, całkowicie niezdolnej do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia lub w trakcie nauki w szkołach ponadpodstawowych,
- dodatek do zasiłku stałego, stałego wyrównawczego lub renty socjalnej, z powodu długotrwałej choroby, na okres tej choroby, lub też z powodu ciąży, począwszy od 12 tygodnia,
- zasiłek okresowy, osobie lub rodzinie, jeżeli ich dochód nie przekracza ustawowego kryterium, a dochody oraz posiadane zasoby pieniężne nie wystarczają na zaspokojenie niezbędnych potrzeb, w tym ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, brak możliwości zatrudnienia,
- gwarantowany zasiłek okresowy, osobie, która utraciła prawo do zasiłku dla bezrobotnych, jeżeli samotnie wychowuje przynajmniej jedno dziecko,
- zasiłek celowy, wypłacany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej osobom, których dochód nie przekracza przyjętego w ustawie kryterium dochodowego, z wyjątkiem osób, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej, wobec których to kryterium nie obowiązuje.

Zasiłek stały, zasiłek stały wyrównawczy, renta socjalna, dodatki dla kobiet w ciąży oraz gwarantowany zasiłek okresowy są świadczeniami obligatoryjnymi, przysługującymi po spełnieniu kryteriów przewidzianych w przepisach ustawy. Mają charakter roszczeniowy, nieuznaniowy. Za osoby otrzymujące zasiłek stały lub gwarantowany zasiłek okresowy, ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, od kwoty najniższego wynagrodzenia. Bezdomni mogą korzystać także z finan-

¹¹ Ten rodzaj zasiłku przysługuje bezdomnym kobietom z małymi lub niepełnosprawnymi dziećmi, zamieszkującym w różnego rodzaju ośrodkach dla kobiet z dziećmi.

sowanych z budżetu państwa zasiłków pielęgnacyjnych i rodzinnych. Przepisy określające zasady przyznawania tych świadczeń, wypłacanych przez gminy lub powiaty, zawarte są w odrębnej ustawie¹².

Zasiłek okresowy i zasiłek celowy są świadczeniami fakultatywnymi, mogą być przyznane po spełnieniu dwóch przesłanek: (1) dochodowej i (2) jednej z tych, które zostały określone w art. 3 ustawy. Zasiłek okresowy jest przyznawany m.in. osobom przewlekle chorym na pokrycie kosztów leków i specjalnej diety lub konieczności lepszego odżywiania. Sam fakt wypełnienia kryteriów ustawowych nie oznacza jeszcze automatycznego przyznania osobie zainteresowanej jednego z tych świadczeń. Decyduje o tym całokształt okoliczności związanych z sytuacją życiową osoby lub rodziny, a zwłaszcza wielkość środków, jakimi na ten cel dysponuje jednostka organizacyjna pomocy społecznej. Przyznania tych świadczeń można zatem odmówić lub też radykalnie ograniczyć ich wysokość ze względu na brak pieniędzy¹³.

Prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje osobom i rodzinom, których dochód na osobę w rodzinie (przy zastosowaniu skali ekwiwalentności) nie przekracza waloryzowanej kwoty określanej przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w *Monitorze Polskim*. Określa on w tym trybie także wysokość: zasiłku stałego i renty socjalnej, dodatków do nich, minimalnego zasiłku okresowego oraz stałego wyrównawczego. Zasada jest przyznawanie świadczeń pieniężnych w takiej wysokości, aby dochód osoby, lub na osobę w rodzinie, nie przekraczał ustalonych dla poszczególnych przypadków granic, których poziom bazowy określa art. 4.1. Trzeba tu zauważyć, że ów założony dochód jest niższy od minimum socjalnego wyliczanego dla poszczególnych kategorii świadczeniobiorców. Ogłaszany przez ministra próg dochodowy odnosi się nie tylko do świadczeń pieniężnych, ale, z pewnymi wyjątkami, także niepieniężnych. Ogólnie można stwierdzić, że jednym z koniecznych warunków jej udzielenia, z pewnymi wyjątkami, jest ubóstwo świadczeniobiorcy. Wyjątkami tymi są praca socjalna i poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne i psychologiczne, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych i innych ważnych spraw bytowych, bez względu na wysokość dochodów (art. 23.1). Potrzebujący mogą z tych form pomocy społecznej korzystać nieodpłatnie. Kryterium dochodowe musi być natomiast spełnione w przypadku usług

¹² Ustawa z dnia 1 grudnia 1994 roku o zasiłkach pielęgnacyjnych i rodzinnych, Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668.

¹³ J. Kuleszyńska-Dobrek, op.cit.

opiekuńczych, leczniczych, pomocy rzeczowej, zasiłków celowych. W przeciwnym wypadku, wydatki gminy lub powiatu na ten cel podlegają zwrotowi przez świadczeniobiorcę w całości lub w części.

Przedstawiany tu ustawowy zakres obowiązkowych i fakultatywnych świadczeń państwowej pomocy społecznej dla bezdomnych nie daje wiernego obrazu pomocy faktycznie udzielanej. Różnice między jednym a drugim zostaną wskazane w dalszej części rozprawy.

5.2. Inicjatywy obywatelskie

Zgodnie z przedstawionymi wcześniej ustrojowymi zasadami działania systemu pomocy społecznej w Polsce, partnerami państwa i jego instytucji w realizacji zadań w tym zakresie są niepaństwowe organizacje (inicjatywy), zwane popularnie organizacjami pozarządowymi. Niepaństwowy sektor pomocy społecznej tworzą podmioty o różnej skali działania – począwszy od działających lokalnie i bez osobowości prawnej, skończywszy na dużych organizacjach o złożonej strukturze, prowadzących działalność na obszarze całego kraju, dysponujących siecią kilkudziesięciu zróżnicowanych funkcjonalnie ośrodków. Organizacje te, w mniejszym lub większym stopniu opierające się na pracy wolontariatu, udzielają pomocy bezdomnym poprzez pracę socjalną, usługi socjalne i pomoc rzeczową. Może ona być stacjonarna, wiążąca się z udzieleniem schronienia, bądź też niestacjonarna, nastawiona na zaspokojenie pojedynczych, bieżących potrzeb.

Ze względu na prawne podstawy działalności tych podmiotów, można je podzielić na:

- stowarzyszenia,
- fundacje,
- instytucje kościelne,
- inicjatywy nieformalne.

Największy udział w ogólnej liczbie prowadzonych ośrodków, w których udziela się bezdomnym noclegów lub schronienia, mają stowarzyszenia, działające na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 roku¹⁴. W roku 1998 prowadziły one w Polsce co najmniej 120 ośrodków o różnym przeznaczeniu. Do największych stowarzyszeń działają-

¹⁴ Dz.U. z 1989 r., nr 20, poz. 104, z późniejszymi zmianami.

cych w obszarze pomocy dla bezdomnych należą: Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta¹⁵, mające Zarząd Główny we Wrocławiu, Stowarzyszenie Monar, z główną siedzibą w Warszawie, realizujące tę działalność głównie poprzez wyodrębniony ze swej struktury Markot, Polski Komitet Pomocy Społecznej oraz Polski Czerwony Krzyż. Odrębne miejsce ze względu na swą historię zajmują PKPS i PCK¹⁶, ogólnopolskie organizacje o szerokim spektrum statutowych działań, udzielające także w różnych formach pomocy bezdomnym. Polski Czerwony Krzyż, odpowiednik organizacji narodowych powstających na świecie po 1870 roku, działa w Polsce od 1919 roku, obecnie na podstawie własnego statutu zatwierdzonego rozporządzeniem Rady Ministrów RP z kwietnia 1996 roku¹⁷ na podstawie ustawy z 16 listopada 1964 roku¹⁸. Polski Komitet Pomocy Społecznej, stawiający sobie za cel niesienie pomocy osobom i rodzinom, które z różnych przyczyn nie są zdolne do rozwiązywania życiowych problemów, działa w Polsce od maja 1958 roku¹⁹. Obie te organizacje, działające obecnie w formie prawnej stowarzyszeń, istnieją dłużej od innych podmiotów niepaństwowych współcześnie angażujących się na polu pomocy dla bezdomnych, jakkolwiek nie one zapoczątkowały udzielanie im schronienia w wyspecjalizowanych ośrodkach. Powstały jako organizacje koncesjonowane i finansowane przez władze PRL, współtworząc od swego powstania państwowy system opieki i pomocy społecznej. W roku 1998 organizacje te prowadziły łącznie 14 ośrodków udzielających schronienia bezdomnym (PCK osiem, PKPS sześć), wspierając tę kategorię ludzi potrzebujących pomocy także w innych formach, w tym finansując etaty pracowników zatrudnionych w ośrodkach prowadzonych przez inne podmioty (PKPS).

Fundacje, działające na podstawie ustawy o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1984 roku, z późniejszymi zmianami²⁰, w roku 1998 prowadziły łącznie 30 - 35 ośrodków dla bezdomnych. Najbardziej znaną wśród nich, ze względu na oryginalne formy działania i łączną liczbę wspólnotowych domów, jest

¹⁵ Informacje o Towarzystwie znajdują się w punkcie 2.1.4 rozdziału drugiego, a także w internecie: <http://www.bratalbert.org.pl/spraw.htm>.

¹⁶ Por. internet. np. <http://www.pck.org.pl/organiza.html>.

¹⁷ Dz.U. z 1996 r., nr 42, poz. 182.

¹⁸ Dz.U. z 1964 r., nr 41, poz. 276.

¹⁹ Informator Klon, 1994, s. B. 465.

²⁰ Jednolity tekst po zmianach: Dz.U. z 1991 r., nr 46, poz. 203, por. także: A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Prawo o stowarzyszeniach*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997. Informacja o różnicach między fundacjami i stowarzyszeniami; A. Kida, op.cit., s. 10.

Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”, z główną siedzibą w Poznaniu. W roku 2000 miała ona około 500 podopiecznych w 15 placówkach.

Wśród podmiotów prowadzących ośrodki udzielające w różnych formach pomocy bezdomnym, licznie reprezentowane są instytucje działające w strukturze Kościoła katolickiego, w znacznie mniejszej liczbie przypadków także innych kościołów chrześcijańskich²¹, a sporadycznie niechrześcijańskich, na przykład Hare Krishna. W roku 1998 różne instytucje Kościoła katolickiego prowadziły łącznie 51 ośrodków udzielających schronienia bezdomnym, w tym 22 Caritas Polska (instytucja charytatywna Episkopatu Polski), 22 różne zgromadzenia zakonne i 7 inne podmioty, w tym działające przy parafiach²². Pracują one na podstawie prawa kościelnego oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²³. W łącznej liczbie ośrodków dla bezdomnych w Polsce, placówki prowadzone przez Kościół katolicki w roku 1998 stanowiły około 17%, a wśród prowadzonych przez podmioty niepaństwowe 25%. Udział ludzi, którzy motywacje swoich działań wywodzą z zasad chrześcijańskich, jest w inicjatywach pomocy dla bezdomnych znacznie wyższy, niż wskazuje na to powyższa statystyka. Świadczą o tym m.in. nazwy tych organizacji.

Jak wcześniej wspomniano, pewien udział w udzielaniu pomocy bezdomnym w formie pożywienia lub odzieży, rzadziej schronienia, mają także różnego rodzaju inicjatywy nieformalne, często okazjonalne, podejmowane na ogół pod patronatem instytucji o innym profilu działalności (nieraz współdziałających), na przykład przy parafiach lub zakładach pracy. Szczególną, sporadycznie występującą formą takich inicjatyw są obywatelskie komitety tworzone z intencją wywarcia nacisku na poprawę położenia bezdomnych. Przykładem może tu być Społeczny Komitet w Obronie Ludzi Bezdomnych oraz ich opiekuna Ojca Bogusława Palecznego²⁴, powstały wiosną 1998 roku. Został on utworzony przez grupę obywateli, co paradoksalne²⁵, z udziałem powszechnie znanych posłów na Sejm, reprezentujących

²¹ Kościoły te częściej przyjmują formułę pomocy ośrodkom prowadzonym przez inne podmioty.

²² T. Uliasz, *Wykaz placówek*, s. 78.

²³ Dz.U. z 1989 r., nr 29, poz. 154.

²⁴ Zachowuję pisownię ulotki datowanej na dzień 29 kwietnia 1998 roku, por. także P. Smoleński, *Misja ojca Bogusława*, Gazeta Wyborcza 28-29 marca 1998.

²⁵ Do ważniejszych przyczyn ówczesnych i obecnych problemów bezdomnych należy pełne i luk prawo socjalne. Problemu bezdomności nie podjęto dotąd w sejmie w sposób rzeczowy.

parlamentarną większość. Bezpośrednim celem obu komitetów było zapobieżenie wyrzucaniu bezdomnych z Dworca Centralnego w Warszawie i przenoszeniu ich do ośrodków gotowych do udzielenia im schronienia, a także obrona infrastruktury pomocy stworzonej dla nich i planowanej przez ojca Palecznego na tymże dworcu lub w jego otoczeniu.

Charakterystyczną cechą wszystkich instytucji udzielających w Polsce pomocy bezdomnym zarówno sektora niepaństwowego, jak i państwowego, jest obecnie to, że zgodnie z regułami prawnymi stanowiącymi podstawę ich działania, wykonują określone w swoich statutach lub regulaminach zadania bez zysku (*non profit*) lub też, jeśli prowadzą działalność gospodarczą, to także nie dla zysku (*non for profit*)²⁶. Są zatem niekomercyjnymi jednostkami użyteczności publicznej. Jakkolwiek w przepisach określających cele i ustrój wewnętrzny stowarzyszeń²⁷, w odróżnieniu od innych wcześniej wymienionych podmiotów – osób prawnych, nie ma przesądzenia publicznego charakteru wykonywanych przez nie zadań, w praktyce pomocy dla bezdomnych nie budzi on zasadniczych wątpliwości.

5.3. Struktura pomocy dla bezdomnych

5.3.1. Stan ogólny i podział sektorowy infrastruktury

Szczegółowy szacunek łącznej liczby miejsc noclegowych dla bezdomnych w Polsce przedstawiłem już w rozdziale drugim tej rozprawy, dotyczącym geografii i skali zjawiska bezdomności w Polsce. Po uwzględnieniu miejsc poza wyspecjalizowanymi ośrodkami, liczba ta w 2000 roku może sięgać 15 tys. i jest około dwa razy mniejsza od liczby bezdomnych. Na podstawie zestawienia opracowanego przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, liczbę miejsc w ośrodkach w połowie tegoż roku można określić na 11 125 miejsc, przy czym w schroniskach było ich wówczas 9220, a w noclegowniach 2905. Różnica między schroniskami a noclegowniami zostanie wyjaśniona w dalszej części pracy. Z tabeli 10 wynika, że proporcje miejsc w obu typach ośrodków w poszczególnych województwach są mocno

²⁶ A. Kidyba, op.cit., s. 16.

²⁷ W postępowaniu rejestrowym, inaczej niż w przypadku fundacji, sąd nie ocenia celowości tworzenia stowarzyszenia. A. Kidyba, op.cit., s. 68.

zróżnicowane, wszędzie jednak na korzyść schronisk. Z systemowego punktu widzenia różnice te są przypadkowe i świadczą o żywiołowości rozwijania się bazy pomocy dla bezdomnych w Polsce.

Tabela 10

Liczba miejsc w schroniskach i noclegowniach w Polsce w połowie 2000 roku

Województwo	Liczba					Udział miejsc w schroniskach (w %)
	schronisk	miejsc w schroniskach	noclegowni	miejsc w noclegowniach	ośrodków	
Dolnośląskie	14	727	10	251	24	74
Kujawsko-pomorskie	12	474	3	94	15	83
Lubelskie	12	400	0	0	12	100
Lubuskie	6	180	1	30	7	86
Łódzkie	9	459	7	216	16	68
Małopolskie	11	357	4	254	15	58
Mazowieckie	31	2278	10	1196	41	66
Opolskie	9	489	1	12	10	98
Podkarpackie	9	411	1	15	10	96
Podlaskie	4	78	3	43	7	64
Pomorskie	18	503	1	52	19	91
Śląskie	29	944	15	370	44	72
Świętokrzyskie	8	143	2	120	10	54
Warmińsko-mazurskie	6	305	6	78	12	80
Wielkopolskie	22	627	5	89	27	88
Zachodniopomorskie	21	845	7	85	28	91
RAZEM	221	9220	76	2905	297	76

Źródło: Przeliczenia własne, na podstawie wykazu miejsc noclegowych dla bezdomnych w Polsce, opracowanego przez Koło Gliwickie Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta, 2000 rok.

Tabela 11 przedstawia dane na temat udziału podmiotów niepaństwowych i państwowych w łącznej liczbie miejsc schronienia, udostępnianych w roku 2000 w Polsce, oraz w łącznej liczbie ośrodków dla bezdomnych. Sektory niepaństwowy i państwowy wyróżniam ze względu na podmioty prowadzące ujęte w zestawieniu ośrodki. Podmiotami państwowymi są obecnie zasadniczo tylko gminy.

Tabela 11

**Liczba miejsc w ośrodkach dla bezdomnych w Polsce w połowie 2000 roku
z podziałem na sektor państwowy (samorządowy) i niepaństwowy**

Województwo	Ośrodki samorządowe		Ośrodki niepaństwowe		Udział niepaństwowych	
	liczba ośrodków	liczba miejsc	liczba ośrodków	liczba miejsc	liczba ośrodków	liczba miejsc
Dolnośląskie	7	117	17	861	71	88
Kujawsko-pomorskie	11	344	4	224	36	39
Lubelskie	0	0	12	400	100	100
Lubuskie	3	61	4	149	57	71
Łódzkie	5	108	11	567	69	84
Małopolskie	2	24	13	587	87	96
Mazowieckie	3	84	38	3390	93	98
Opolskie	2	126	8	375	80	75
Podkarpackie	0	0	10	426	100	100
Podlaskie	3	43	4	78	57	64
Pomorskie	5	121	14	434	74	78
Śląskie	20	623	24	691	55	53
Świętokrzyskie	1	15	9	248	90	94
Warmińsko-mazurskie	8	214	4	169	33	44
Wielkopolskie	5	148	22	568	81	79
Zachodniopomorskie	8	160	20	770	71	83
RAZEM	83	2188	214	9937	72	82

Źródło: Jak do tabeli 10.

Z zestawienia wynika, że udział obu sektorów pomocy w prowadzeniu ośrodków dla bezdomnych jest zróżnicowany w poszczególnych województwach. I tak podmioty niepaństwowe w województwie kujawsko-pomorskim udostępniają 39% miejsc, natomiast w lubelskim i podkarpackim po 100%. W skali kraju podmioty niepaństwowe prowadzą 72% wszystkich ośrodków i udostępniają 82% miejsc noclegowych. W roku 1998 proporcje te wynosiły odpowiednio 66% i 79%²⁸, co świadczy o nieznacznym wzroście udziału sektora niepaństwowego.

Istotną część pomocy bezdomnym udziela się w naturze, w różnych zresztą formach. Bezdomni pozaschroniskowi korzystają z niej na ogół w wyspecjalizowanych placówkach, nieoferujących schronienia. Schroniskowi ko-

²⁸ Przeliczenie własne, na podstawie: *Wykaz placówek*, red. T. Uliasz.

rzystają z nich przeważnie w miejscach swojego czasowego zakwaterowania. Powszechną praktyką w schroniskach jest jednak udostępnianie w pewnym zakresie swoich urządzeń sanitarnych, czystej odzieży, a nieraz posiłków, także bezdomnym pozaschroniskowym. Tam też mogą być zlokalizowane niektóre lokalne punkty pomocy dostępne dla wszystkich bezdomnych. Do typowych placówek udzielających pomocy w naturze należą: punkty wydawania odzieży, jadłodajnie dla ubogich, punkty informacyjne i porad kryzysowych, łaźnie i odwszalnie, sporadycznie punkty pomocy medycznej. Udział sektora niepaństwowego w świadczeniu usług tego rodzaju, jest co najmniej taki sam, jak w udzielaniu schronienia i noclegów. Zdecydowaną większość usług socjalnych dla bezdomnych świadczą w Polsce podmioty niepaństwowe.

5.3.2. Podział sektorowy a zarządzanie usługami socjalnymi

Istotną konsekwencją podziału podmiotów udzielających pomocy dla bezdomnych na sektor państwowy i niepaństwowy, jest obowiązek jednostek pierwszego z tych sektorów realizacji ustawowych zadań polityki społecznej państwa, nałożonych na gminy. Niepaństwowe inicjatywy obywatelskie działają zasadniczo niezależnie od organów administracji publicznej, zgodnie z własnym statutem i rozumieniem potrzeb społecznych. Jednostki sektora państwowego są tworzone i pośrednio zarządzane przez organy gminnej administracji samorządowej, natomiast jednostki sektora niepaństwowego zarządzane są zgodnie z ich statutami, na zasadzie wewnętrznej autonomii.

Nie wnikając obecnie w jego jakość i efektywność, można stwierdzić, że wszystkie instytucje statutowo udzielające pomocy bezdomnym oraz łączące ich relacje tworzą jednak pewien „ponadsektorowy” system. Jest on integrowany poprzez ogólną zbieżność celów oraz współdziałanie na różnych szczeblach, zwłaszcza w społecznościach lokalnych. Silnie działającym i najbardziej „przyszłościowym” instrumentem integracji obu sektorów jest ich finansowanie ze źródeł publicznych. Daje on możliwość, obecnie częściowo tylko wykorzystywaną, kontraktowania przez organa administracji publicznej, zwłaszcza przez gminy, usług socjalnych dla bezdomnych w jednostkach niepaństwowych i kierowania do nich klientów własnych OPS. Zlecenia takie, jeśli są dokładnie określone, przy zachowaniu autonomii organizacyjnej jednostek niepaństwowych, oznaczają w praktyce rozszerzenie przez instytucje państwa własnego zarządu nad usługami socjalnymi dla

bezdolnych, na część świadczeń realizowanych przez podmioty niepaństwowe²⁹. W tym też zakresie podział na sektory pomocy dla bezdomnych traci swą wyrazistość, ponieważ podmioty niepubliczne przejmują częściowo obowiązek realizacji ustawowych zobowiązań państwa. Częściowo, ponieważ znaczną część lub większość środków na swoje potrzeby wynikające z działań statutowych, organizacje niepaństwowe zdobywają we własnym zakresie.

Obecnie zadania stawiane niepaństwowym podmiotom udzielającym pomocy bezdomnym są na ogół na tyle niejasno określone, że będąc dotowane ze środków publicznych, dalej zachowują one charakter instytucji charytatywnych, udzielając tejże pomocy w formach i zakresie zależnym od ich uznania i posiadanych możliwości. Świadczeniobiorcy uzyskują w nich pomoc na zasadzie miłosierdzia, nie mając podstaw do roszczenia sobie jakichkolwiek praw. Ponieważ około 80% usług socjalnych dla bezdomnych świadczonych jest przez podmioty niepaństwowe, zarządzają one zdecydowaną większością całego polskiego systemu pomocy dla bezdomnych, a ściślej rzecz ujmując, usługami socjalnymi dla nich przeznaczonymi. Sferą wyłącznych działań państwa pozostają obecnie tylko świadczenia pieniężne z tytułu zabezpieczenia społecznego. Sytuację Niemieszczenia się pomocy dla bezdomnych w możliwych do wyegzekwowania normach, pogłębia ostry deficyt infrastruktury i środków materialnych przeznaczonych do jej świadczenia oraz istotne luki w prawie socjalnym. Placówki samorządowe w powyższych warunkach przejmują w znacznym stopniu sposób i metody działania pozarządowych organizacji charytatywnych.

5.3.3. Podział funkcjonalny i standardy usług

Podział funkcjonalny placówek dla bezdomnych wiąże się ze standardami świadczonych przez nie usług socjalnych, chociaż w warunkach polskich związek kryteriów funkcji i standardu jest daleki od jednoznaczności.

Podstawowymi ogniwami infrastruktury pomocy bezdomnym są ośrodki, w których udziela się im noclegu lub tymczasowego schronienia. Tam także, chociaż w różnym zakresie, uzyskują bezdomni pomoc w innych niezbędnych formach. Przeliczenia dokonane na podstawie wykazu opracowanego

²⁹ Podstawę prawną tworzy tu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 roku w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym, Dz.U. z 1997 r., nr 94, poz. 573.

przez T. Uliasz, z Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS³⁰, pozwalają na stwierdzenie, że we wrześniu 1998 roku, wśród wszystkich placówek z miejscami noclegowymi dla bezdomnych, niezależnie od ich podmiotu prowadzącego:

- 35% udzielało pomocy kobietom, w tym samotnym, ciężarnym lub z dziećmi w różnym wieku, od noworodków począwszy,
- 33% zasadniczo wszystkim potrzebującym, bez względu na płeć i wiek, a więc także dzieciom i rodzinom³¹,
- 32% świadczyło usługi na rzecz bezdomnych, samotnych mężczyzn.

Więcej zatem ośrodków udziela pomocy bezdomnym kobietom z dziećmi, lub bez dzieci, niż mężczyznom. W praktyce jednak, mężczyzn, którzy korzystali ze schronisk i noclegowni, było w badanym roku i w każdym innym w latach 1990 - 2000 znacznie więcej niż kobiet i dzieci razem wziętych, co szerzej wyjaśniam w rozdziale drugim tej rozprawy. Wynika to z typowych rozkładów zasiedlenia miejsc w ośrodkach przyjmujących wszystkich potrzebujących, a ponadto z tego, że średnia liczba miejsc, którymi dysponują ośrodki tylko dla mężczyzn, jest większa od tych, które udzielają schronienia kobietom i kobietom z dziećmi. Działające obecnie placówki udzielają pomocy zasadniczo wszystkim kategoriom bezdomnych, z wyłączeniem osób nietrzeźwych, a także w inny sposób naruszających ich regulaminy. Praktycy ciągle sygnalizują jednak, że podział funkcjonalny ośrodków w Polsce jest zdecydowanie niewystarczający, co powoduje, że niektóre kategorie bezdomnych przebywają w warunkach i otoczeniu społecznym dla nich nieodpowiednich. Dotyczy to zwłaszcza osób przewlekłe chorych, wymagających pielęgnacji i specjalnej diety, kobiet z dziećmi, rodzin, bezdomnej pełnoletniej młodzieży, ludzi starszych oczekujących na miejsca w DPS i ogólnie płytko bezdomnych.

Problemem nierozwiązanym w sferze udzielania im schronienia jest pomoc dla pogrążonych w alkoholizmie, rugowanych zasadniczo ze wszystkich schronisk w Polsce, wszędzie bowiem, poza nielicznymi wyjątkami, jednym z warunków uzyskania prawa pobytu jest zachowanie trzeźwości. Pozostając w stanie nietrzeźwym, mają oni tylko wyjątkowo możliwość uzyskania noclegów w nielicznych wielkomiejskich noclegowniach, w niezwykle ciężkich warunkach bytowych. Ludzie ci nie mają na ogół możliwości leczenia alkoholizmu w oddziałach szpitalnych lub tego nie chcą.

³⁰ Ibidem.

³¹ Jednoznacznie pomoc rodzinom deklarowało tylko osiem ośrodków, z praktyki wiadomo jednak, że było ich nieco więcej.

Możliwości wyzbycia się tej choroby poza schroniskami są iluzoryczne, ponieważ, według relacji samych bezdomnych, trudne warunki bytowe i stany depresyjne, na które cierpi większość z nich, skłaniają ich do korzystania z alkoholu jako środka „znieczulającego” i rozgrzewającego. Obecnie można stwierdzić brak zarówno infrastruktury, jak i pomysłu na pomoc dla tej kategorii ludzi. Zauważyć tu trzeba, że model rugowania alkoholików z obiektów udzielających schronienia bezdomnym nie jest, tak jak w Polsce, kanonem w państwach Unii Europejskiej. I tak na przykład w Danii i Niemczech nie tylko udostępnia im się miejsca w schroniskach, ale nawet na koszt podatnika wypłaca kieszonkowe, przeznaczane przez nich później także na zakup alkoholu. Wydaje się, że na przyjęcie restrykcyjnych metod postępowania z nietrzeźwymi bezdomnymi w Polsce wpłynęły dwa czynniki. Pierwszym jest ostry deficyt miejsc w ośrodkach, skłaniający do selekcji przyjmowanych osób, choćby ze względów sanitarnych i porządkowych. Drugim jest upowszechnienie doświadczeń Markotu (w zasadzie Monaru), którego sposób działania ukształtował się w pracy z narkomanami. Odpowiada on „wymagającemu” modelowi pomocy dla samopomocy, a nie tylko pomocy ze względu na występującą potrzebę, jak na przykład w państwach skandynawskich.

Brak placówek zajmujących się chorymi bezdomnymi, powoduje, że są oni kierowani lub „podrzucani” do schronisk nieprzystosowanych do udzielania im pomocy. Zgodnie z ich regulaminami oraz bytowymi i kadrowymi możliwościami, powinny one przyjmować tylko ludzi sprawnych fizycznie i zdolnych do samoobsługi. Tymczasem trafiają do nich także osoby wymagające stałej opieki pielęgnacyjnej, długotrwałej pomocy w rehabilitacji czy też w stanach terminalnych. Osoby te nie mogą być bezpośrednio kierowane do DPS, ponieważ i tam brakuje miejsc, a czas oczekiwania na nie jest często dłuższy niż rok; nie stanowią one zresztą definitywnego rozwiązania dla części spośród nich, ponieważ po zaleczeniu choroby i rehabilitacji powinni oni powrócić do społeczeństwa. Problem braku wystarczających warunków pomocy bezdomnym wymagającym pielęgnacji od dawna zgodnie sygnalizują praktycy. Próbuje oni radzić sobie z nim na różne sposoby, z wykorzystaniem posiadanych możliwości, najczęściej z pomocy sprawnych mieszkańców ośrodków. Został on już w 1995 roku wyraźnie zasygnalizowany w raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich³². Większe możliwości pomocy chorym bezdomnym mają duże organizacje,

³² Raport RPO w sprawie stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych, Biuletyn RPO nr 27, Warszawa 1995, s. 82.

takie jak Stowarzyszenie Monar, które w obiekcie przy ul. Marywilskiej w Warszawie uruchomiło dla nich szpitalik i hospicjum, czy Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, prowadzące 8 placówek dla ludzi starszych i chorych, łącznie na około 250 miejsc.

Przejawem zbyt małego funkcjonalnego zróżnicowania placówek działających na rzecz bezdomnych, jest brak tymczasowych miejsc schronienia dla płytko bezdomnych, tzn. ludzi lub rodzin zdolnych do samodzielności. Obecnie w Polsce zasadniczo nie ma obiektów świadczących usługi hotelowe dla osób zdolnych do samodzielności, mających stałe źródła utrzymania z tytułu pracy lub należnych im świadczeń społecznych. Brakuje zatem placówek o standardzie bytowym powyżej poziomu schroniska dla bezdomnych, a więc o standardzie hotelu socjalnego. Długotrwałe pozostawianie wspomnianych kategorii osób lub rodzin w schroniskach ogólnie dostępnych, a zwłaszcza w noclegowniach, naraża ich na pogłębienie bezdomności we wszystkich możliwych sferach.

Potrzeba specjalizacji poszczególnych placówek w oddzielnym udzielaniu pomocy wyraźniej różniącym się między sobą kategoriom bezdomnych, jest trudna do zakwestionowania. Daje ona możliwość lepszego dostosowania form i programów tejże pomocy, do rzeczywistych potrzeb świadczeniobiorców. Zasadzie tej tylko pozornie przeczy mocno zróżnicowany skład społeczny podopiecznych – uczestników niektórych organizacji dla bezdomnych, którym ich organizatorzy świadomie nadają charakter wspólnoty. Przykładem takiej kontrowersyjnej wspólnoty, lub wspólnoty wspólnot, w której skład społeczny uczestników jest mocno zróżnicowany ze względu na wiek, płeć, stan zdrowia, a zwłaszcza głębokość bezdomności, jest Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”. Zdaniem T. Sadowskiego, animatora tejże organizacji, wyrażanym w rozmowach z autorem rozprawy, wspomniana wspólnota i wchodzące w jej skład mniejsze wspólnoty quasi-rodzinne przeznaczone są dla tych bezdomnych, którzy wyczerpali już możliwości innego, samodzielnego ułożenia sobie życia. Z moich obserwacji wynika jednak, że bez szans na usamodzielnienie pozostaje we wspólnocie wielu płytko bezdomnych, niemających możliwości uzyskania pomocy bardziej dla nich adekwatnej.

Warunki bytowe placówek udzielających schronienia bezdomnym są w pewnym zakresie zróżnicowane. Trudno tu mówić o zróżnicowanych standardach, ponieważ polskie prawo socjalne takich standardów nie określa. Różnice w tym zakresie powstają zatem na podstawie dowolnych raczej ocen podmiotów prowadzących poszczególne placówki, na temat warunków wystarczających czy też możliwych jeszcze do zaakceptowania w ośrodkach,

w zależności od ich przeznaczenia i przyjętej w nich ogólnej koncepcji działania. Najgorszy poziom warunków bytowych oferują na ogół noclegownie, a także te schroniska otwarte, które przyjmują lub też starają się przyjmować zasadniczo wszystkich bezdomnych, zgłaszających się po pomoc, bez względu na liczbę miejsc (łóżek), którymi dysponują. Tak działa część placówek przeznaczonych dla samotnych mężczyzn, prowadzonych głównie przez organizacje niepaństwowe. Noclegownie z zasady powołane są do udzielania noclegów, najczęściej w dużych wieloosobowych salach, oraz udostępniania możliwości skorzystania z urządzeń sanitarnych, w tym umycia się, spożycia posiłków, udzielenia niezbędnych informacji. Są one nastawione na zaspokajanie elementarnych potrzeb bytowych – pomocy w postaci bardziej zaawansowanych form pracy socjalnej czy resocjalizacyjnej najczęściej się w nich się nie udziela. Reguła ta w praktyce nie jest w pełni jednoznaczna. W niektórych małych noclegowniach na przykład, zwłaszcza gdy są one jedynymi ośrodkami udzielającymi noclegu bezdomnym w miastach średniej wielkości i są prowadzone przez gminy, a zatem dobrze współpracują z miejscowymi OPS, oferta pomocy socjalnej może być stosunkowo szeroka. Zakaz pobytu w nich w ciągu dnia może być rekompensowany wskazaniem miejsca dziennego pobytu, gdzie podopieczni mogą korzystać z urządzeń sanitarnych i otrzymywać posiłki (np. w Pile). Klienci noclegowni nie mogą w nich przebywać w ciągu dnia, choć niektóre z nich w trybie wyjątkowym (choroba) dają taką możliwość. Schroniska oferują na ogół szerszy wachlarz pomocy, z pracą socjalną włącznie, w zależności od konkretnych sytuacji umożliwiając całodobowy pobyt w nich, najczęściej zapewniając trzy posiłki dziennie, możliwość prania, wymiany odzieży itp. Jak wspomniano, warunki panujące w schroniskach „otwartych” są na ogół, zwłaszcza w porze zimowej, niezwykle trudne. Przebywa w nich nieraz ponad dwa razy więcej bezdomnych niż jest w nich łóżek, część z nich spędza zatem noce na materacach na korytarzach lub jakichkolwiek innych „wolnych” miejscach na podłodze. Część mieszkańców nie tylko nie ma możliwości korzystania z łóżka, ale także jakiegokolwiek szafki. Przeciążenie węzłów sanitarnych utrudnia utrzymanie higieny. Warunki tego rodzaju panują w wielu większych ośrodkach dla mężczyzn, zwłaszcza prowadzonych przez organizacje niepaństwowe. Lepsze warunki zapewniają te placówki, w których nie przyjmuje się większej liczby szukających schronienia, niż jest w nich miejsc. Na ogół ograniczenia te są tłumaczone potrzebą zachowania możliwości normalnej, statutowej pracy placówek, ukierunkowanej na usamodzielnienie, ewentualnie także resocjalizację mieszkańców, a także, w przypadku placówek samorządowych,

koniecznością zachowania rejonizacji pomocy dla bezdomnych lub przynajmniej utrzymania zasady pokrywania kosztu pobytu bezdomnych nierejonowych przez gminy ich pochodzenia. Realizacja programów readaptacji społecznej bezdomnych istotnie wymaga zapewnienia im przynajmniej względnie dobrych warunków pobytu i poczucia bezpieczeństwa, nie może ponadto przekraczać kadrowych możliwości placówek. Warunki w tego rodzaju placówkach są wyraźnie lepsze od tych, które panują w noclegowniach i schroniskach „otwartych”, lecz na ogół także bardzo trudne. Tylko nieliczne, dobrze prowadzone ośrodki oferują warunki bytowe lepsze niż więzienia, jeśli nie bierze się pod uwagę różnic między charakterem tych placówek. Złe warunki pobytu można stwierdzić także w większości schronisk, w których przebywają kobiety z dziećmi, także w ośrodkach tylko dla nich przeznaczonych. Przykładem może tu być profesjonalnie działające schronisko Fundacji Pomocy Samotnej Matce „Pro Vita” w Poznaniu, gdzie przyjmuje się najczęściej kobiety z dziećmi – ofiary przemocy lub konfliktów w rodzinie. Według informacji uzyskanej w styczniu 1998 roku, w ośrodku tym, dysponującym 7 pokojami, przebywało łącznie 26 osób – kobiet i dzieci. Większość matek z dziećmi dzieliła pokoje z innymi osobami, tylko nieliczne, przybyłe z kilkorgiem dzieci korzystały z samodzielnych pokoi. Warunki takie, jakkolwiek znacznie lepsze od tych, które panują w noclegowniach i „otwartych” schroniskach dla mężczyzn, trudno uznać za wystarczające.

5.3.4. Finansowanie i tworzenie bazy materialnej

5.3.4.1. Źródła finansowania

Finansowanie, rozumiane jako przekazywanie i pozyskiwanie środków na działalność, jest jednym z warunków funkcjonowania systemu pomocy dla bezdomnych. Struktura finansowania tejże pomocy ze środków publicznych i niepublicznych jest na tyle złożona, że jej wyczerpujące naświetlenie wymagałoby odrębnego opracowania. Dalej ograniczę się zatem tylko do zasygnalizowania tych jego elementów, które bliżej wiążą się z przedmiotem rozprawy.

Generalnie istnieje wyraźna różnica między sposobem zasilania podmiotów sektora państwowego i różnego rodzaju inicjatyw obywatelskich, ale są tu także istotne podobieństwa. Do podobieństw należy względna przynajmniej samodzielność i otwarcie pola do inicjatyw w pozyskiwaniu środków na własną działalność podmiotów obu sektorów, a także większy lub

mniej szy udział środków publicznych w ich budżetach. Różnic można upatrywać w tym, że podmioty sektora finansów publicznych (państwowe), czyli w praktyce niemal wyłącznie gminne, finansowane są w przeważającej części z jednego źródła, jakim są budżety tychże gmin. Podmioty niepaństwowe finansowane są na ogół z wielu, często równorzędnych źródeł, z dużym jednak udziałem transferów ze środków publicznych. Udział tychże środków w budżetach ośrodków państwowych jest większy niż w budżetach organizacji niepaństwowych, jednak i w tych organizacjach stanowi on około 50%³³.

Jak wspomniano, swobodę w zakresie pozyskiwania środków na własną działalność mają także, w granicach prawa o finansach publicznych, podmioty sektora państwowego, od początku swego istnienia są one bowiem wyodrębnionymi jednostkami gospodarki budżetowej. Do czasu wejścia w życie ustawy z listopada 1998³⁴, w zdecydowanej większości były one zakładami budżetowymi, obecnie są jednostkami budżetowymi, w rozumieniu tego prawa. Dotacje dla nich z budżetów samorządów przekraczały 50% ich dochodów własnych, co zgodnie ze wspomnianą ustawą (art. 19), pociągało za sobą zmianę formy ich finansowania. Najważniejsza różnica między obu tymi formami polega na tym, że jednostki budżetowe wszystkie swoje dodatkowe dochody pieniężne, w tym z opłat za pobyt i utrzymanie pobierane od swoich bezdomnych klientów, muszą odprowadzać na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a więc na rachunek swojego podmiotu prowadzącego, czego nie musiały czynić placówki działające jako zakłady budżetowe. Praktyczną konsekwencją tej formy finansowania jest zwiększenie zakresu kontroli organów prowadzących nad finansami ośrodków komunalnych, pozostałe konsekwencje mają jedynie potencjalny charakter. Ten sposób finansowania nie zapewnia bynajmniej pełnego pokrywania planowanych wydatków placówek, ponieważ plany finansowe ich działania na ogół z góry zakładają konieczność zdobywania znacznej części środków, w tym w naturze, z innych źródeł niż dotacje organów prowadzących.

Przedstawione niżej typowe źródła finansowania³⁵ jednostek prowadzących działalność w zakresie pomocy bezdomnym wymienię łącznie dla

³³ Takie dane podaje m.in. Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, w swoich sprawozdaniach za lata 1998 i 1999, <http://www.bratalbert.org.pl/spraw.htm>.

³⁴ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014.

³⁵ W charakterystyce źródeł i sposobów finansowania niepublicznych placówek dla bezdomnych, pomocna była mi praca J. Boczonja, *Finansowanie sektora pozarządowego*, w: M. Żaluska, W. Toczyński, E. Leś, J. Boczoń. *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, BPS, Katowice 1998.

sektora państwowego i niepaństwowego, zaznaczając jednak zakres ich nierównej (i zmieniającej się w czasie) dostępności dla poszczególnych podmiotów. Oto te źródła:

Budżet państwa. Środki finansowe z budżetu państwa trafiają wyłącznie lub niemal wyłącznie do organizacji niepaństwowych. Przekazywane są z trzech źródeł: poprzez fundusz celowy, którym zarządza MPiPS, przez inne fundusze publiczne zarządzane przez organa i instytucje administracji centralnej³⁶ i urzędy marszałkowskie oraz z budżetów wojewodów. W podejmowaniu decyzji o dotowaniu poszczególnych organizacji ze środków MPiPS do 1998 roku w rosnącym stopniu uczestniczyli wojewodowie, a od 1999 roku ich miejsce zajęły urzędy marszałkowskie samorządnych województw. Wzrasta także w tych procedurach rola samych organizacji pozarządowych. Kwoty przeznaczane na pomoc dla bezdomnych z funduszu celowego MPiPS są w skali całego kraju niewielkie. Od połowy lat dziewięćdziesiątych do roku 2000 wynoszą one około 5 mln zł, przy czym w porze zimowej uzupełniane są na ogół, w zależności od sytuacji, kilku milionami złotych z rezerwy celowej budżetu państwa. Najwyższą jak dotąd kwotę na pomoc dla bezdomnych poprzez MPiPS przekazano w roku 1999. Składała się ona z 5 mln zł z funduszu celowego MPiPS oraz 5 mln zł z rezerwy celowej – łącznie 10 mln zł³⁷. Samorządy prowadzące ośrodki dla bezdomnych utrzymywały je z własnych budżetów, jakkolwiek otrzymywały one i nadal otrzymują dotacje z budżetu państwa, na dofinansowanie realizacji ich zadań własnych z zakresu pomocy społecznej.

Budżet i majątek samorządów lokalnych. Środki finansowe a także, w różnych formach i zakresie, rzeczowy majątek trwały, w tym lokale, pozyskują instytucje prowadzące działalność na rzecz bezdomnych od samorządów, głównie gminnych, a od 1999 roku także w niewielkim stopniu od samorządów wojewódzkich. Udział powiatów w pomocy dla bezdomnych był epizodyczny i trwał zaledwie jeden rok (1999).

Publiczne placówki w zdecydowanej większości są prowadzone przez gminy i przez nie finansowane. Organizacje niepaństwowe, jak wspomniano, wspierane są przez władze samorządowe, właściwe dla terenu ich działania, na różne sposoby i w różnych zakresach. Stosunki między samorządami,

³⁶ Ich wykaz znajduje się w informatorze *Wybrane krajowe fundusze publiczne dostępne dla organizacji pozarządowych w Polsce w latach 1998-1999*, Bank Informacji KLON/JAWOR (sieć Splot).

³⁷ Informacje uzyskane od radcy Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS, K. Więckiewicza.

zwłaszcza gminnymi, a działającymi na ich terenie organizacjami niepaństwowymi udzielającymi pomocy bezdomnym, kształtują się w sposób mocno zróżnicowany, poczynając od wzajemnej niechęci i braku współdziałania, skończywszy na dobrej i „naturalnej” współpracy. Spór między samorządami, z udziałem ich OPS, a tego rodzaju organizacjami czy ich terenowymi placówkami, dotyczy często stosunku do „nierejonowych” bezdomnych, którym gminy nie chcą udzielać pomocy z własnych środków i w ramach szczupłych możliwości kadrowych swoich OPS. W rezultacie gminy lokalnie nie wspierają działających na ich terenie organizacji niepaństwowych lub też wspierają je w tym stopniu, że ich sytuacja nie różni się zasadniczo od sytuacji placówek publicznych. Pierwsza z tych sytuacji wystąpiła w relacji ośrodka Markotu przy ul. Marywilskiej z miejscową gminą warszawską, druga we Wrocławiu, w relacjach wzajemnych władz miejskich i Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta. Udział finansów samorządowych w budżecie przeciętnej organizacji pozarządowej wynosi obecnie około 27%³⁸.

Fundusze organizacji zagranicznych. Fundusze zagraniczne wspierają zasadniczo tylko działalność organizacji niepaństwowych, także poprzez programy tworzenia struktur wzajemnej współpracy inicjatyw obywatelskich oraz ich współpracy z instytucjami państwa. Wspierały one tworzenie tzw. organizacji parasolowych i różnego rodzaju struktur zrzeszających pojedyncze, mniejsze lub większe inicjatywy obywatelskie. Do najbardziej znanych funduszy tego rodzaju należy związany z Unią Europejską PHARE. Udzielają one niektórym organizacjom pozarządowym pomocy finansowej lub rzeczowej o różnej, nieraz znacznej wartości, na różnych zasadach. Stosowane były dotąd formy grantu, stypendium, finansowania konkretnych projektów na podstawie wcześniej nawiązanej współpracy.

Opłaty i datki świadczeniobiorców. Zasada odpłatności za świadczenia uzyskiwane w schroniskach dla bezdomnych od początku lat dziewięćdziesiątych upowszechniała się. By w końcu tej dekady stać się powszechnie występującą praktyką. Placówki niepaństwowe ustalają reguły odpłatności za pobyt i utrzymanie według własnych postanowień, placówki państwowe natomiast stosują się do decyzji zarządzających nimi organów władzy

³⁸ Z. Wejman, *Jak efektywnie świadczyć usługi na rzecz społeczności lokalnej, czyli o współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi w nowym ustroju państwa*, w: *Wybrane krajowe fundusze publiczne dostępne dla organizacji pozarządowych w Polsce w latach 1998-1999*, Bank Informacji KLON/JAWOR (sieć SPLOT).

lokalnej. Decyzje tych drugich nie mogą być sprzeczne z ustawą o pomocy społecznej. Ośrodki samorządowe zasadniczo obowiązują niestosowaną w ośrodkach pozarządowych zasadą bezpłatnego udzielania pomocy osobom, których dochody nie przekroczyły waloryzowanego progu określonego w art. 4.1 tejże ustawy³⁹. We wszystkich znanych mi ośrodkach z odpłatności zwalnia się osoby w danym okresie w ogóle niemające dochodów. Wysokość opłat ustalana jest na ogół (nie zawsze) poniżej kosztów utrzymania w placówce, przy czym często uzależnia się ją od wysokości dochodów podopiecznych⁴⁰. Dla przykładu, na początku roku 2000. w schronisku Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta dla mężczyzn w Poznaniu obowiązywała opłata w wysokości 250 zł miesięcznie, niezwiększana, gdy podopieczny uzyskiwał wyższe dochody. Obejmowała ona koszty utrzymania (z wyżywieniem), w standardzie tej placówki. Ponieważ w schroniskach Towarzystwa część podopiecznych nie płaci za pobyt, a opłaty tych, którzy płacą, są niższe od kosztów ich utrzymania, przychody z tego tytułu w skali całej tej organizacji stanowiły w roku 1999 zaledwie 16% kosztów jej działalności⁴¹. Opłaty, jak dotąd, pobierane są tylko w schroniskach. Wspomniana możliwość nałożenia pełnej odpłatności za pobyt i utrzymanie, stosowana w niektórych z nich, dotyczyć może nielicznych osób o stosunkowo wysokich dochodach, osiąganych najczęściej z tytułu pracy. Ich funkcją jest wówczas skłonienie klientów do rozwiązania swoich problemów mieszkaniowych we własnym zakresie. W wielu schroniskach, zwłaszcza niepaństwowych, przyjmuje się i próbuje wdrażać zasadę, że wszyscy ich mieszkańcy powinni uzyskiwać jakieś dochody – zdolni do pracy z tytułu pracy, niezdolni do pracy, a także renciści i emeryci, z tytułu należnych im świadczeń społecznych. Zdolnych do pracy motywuje się, pod groźbą nakazu opuszczenia ośrodka, do podejmowania pracy zarobkowej dla nich dostępnej, w tym prac dorywczych lub zbieractwa i sprzedawania pozyskanych surowców wtórnych. W niektórych ośrodkach brak pieniędzy na opłaty można rekompensować świadczeniem obowiązkowej pracy na rzecz tychże ośrodków, w różnych możliwych formach, w tym w ramach ich działalności gospodarczej. Osoby niezdolne do pracy wspomagane są w dobrze prowa-

³⁹ Ustawa o pomocy społecznej, przyp. 3. Wspomniana reguła jest stosowana na przykład w komunalnym ośrodku dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu. Zasady częściowej lub całkowitej odpłatności za pobyt i utrzymanie w schronisku ustaliła Rada Miasta Poznania uchwałą z czerwca 1998 roku, do czego uprawnia ją art. 34.1 cytowanej ustawy.

⁴⁰ W roku 1998 opłaty o stałej wysokości wynosiły około 100 - 200 zł, lub też 30 - 75% osiąganych dochodów.

⁴¹ *Sprawozdanie*, za rok 1999.

dzonych schroniskach w staraniach o renty albo (rzadziej) należne emerytury lub kierowane do badań lekarskich, stwierdzających stałą lub okresową niezdolność do pracy, dającą im podstawy do uzyskiwania odpowiednich dla nich zasiłków, a w konsekwencji do wnoszenia opłat. W niektórych schroniskach dla bezdomnych, w tym państwowych, gdy nie było jeszcze prawnych podstaw pobierania opłat za pobyt i utrzymanie, opłaty te określano jako „dobrowolne datki”⁴². Do patologii w działaniu niektórych ośrodków dla bezdomnych należy unikanie przyjmowania na dłuższy pobyt bezdomnych niemających dochodów a przy tym niezdolnych do pracy. Do końca roku 2000 nie ustalono w Polsce jednolitych, ponadsektorowych zasad pobierania opłat od mieszkańców schronisk.

Działalność gospodarcza i samoobsługa. Wykonywanie przez bezdomnych obowiązkowych prac na rzecz placówek, w których uzyskują schronienie, zwłaszcza na dłuższy czas, jest praktyką stosowaną powszechnie. Wyróżnić tu można takie prace, które (poprzez samoobsługę) obniżają koszty funkcjonowania schronisk i ogólnie poprawiają warunki pobytu w nich, i takie, które noszą pewne znamiona działalności gospodarczej, w niektórych przypadkach nastawionej na uzyskanie przychodów pieniężnych. Do prac o charakterze samoobsługi można zaliczyć sprzątanie wspólnie użytkowanych pomieszczeń, pranie bielizny pościelowej, przygotowywanie wspólnych posiłków, pomoc w przyjmowaniu nowych mieszkańców, pewne funkcje nadzoru nad współmieszkańcami, wykonywanie drobnych napraw lub remontów itp. Do prac wykraczających poza zwykłą samoobsługę, zbliżonych do działalności gospodarczej, można zaliczyć pomoc w realizacji różnego rodzaju inwestycji, w tym remontów, prace ukierunkowane na częściowe samozaopatrzenie ośrodków w żywność, takie jak hodowla zwierząt gospodarskich (drob, trzoda chlewna), uprawa inspektu, ogrodu lub pola należącego do schroniska, aż po przedsięwzięcia produkcyjne czy handlowe, realizację zleceń zewnętrznych, nastawionych na osiągnięcie możliwie wysokich przychodów finansowych dla ośrodka. Do bardziej oryginalnych spośród znanych mi sposobów pozyskiwania funduszy, należy prowadzenie przez bezdomnych kawiarni artystycznej, w której goście płacą „co łaska”, przez wspólnotę „Chleb i Światło” w Krakowie⁴³. W różnego typu schroniskach rodzaje i zakres prac wykonywanych przez mieszkańców

⁴² „Dobrowolne darowizny finansowe, proporcjonalne do możliwości mieszkańców” składali m.in. mieszkańcy komunalnych schronisk w Bydgoszczy, por. J. Brzozowski, *Przytulisko - schronisko domem dla bezdomnych*. Praca Socjalna 3/1997.

⁴³ Por. przypis 33.

jest różny. W przypadku schronisk dla kobiet z małymi dziećmi lub ciężarnych, ogranicza się on do, często niepełnej, samoobsługi mieszkanek. Dla kontrastu, w niektórych ośrodkach niepaństwowych, których przykładem mogą być domy wspólnoty „Barka”, podejmuje się próby działalności gospodarczej, ukierunkowanej na osiągnięcie możliwie największych przychodów pieniężnych i kreowanie miejsc pracy. Do działalności tej należy uprawa należącej do fundacji ziemi, hodowla zwierząt, produkcja koziego mleka, produkcja galanterii drewnianej, handel używanymi sprzętami gospodarstwa domowego, wykonywanie zleceń zewnętrznych, w tym we własnym warsztacie szwalniczym itp. Jednak także w tej organizacji udział podejmowanych działań gospodarczych w jej przychodach sięga zaledwie 8%, z czego wynika, że niemal w całości jest ona finansowana z zewnątrz⁴⁴. Jakkolwiek prace gospodarcze, w niektórych ośrodkach uznawane przez bezdomnych za zbyt intensywne (spotyka się wśród nich skargi na wyzysk, któremu są poddawani), poprawiają kondycję finansową tychże ośrodków, trudno uznać je za działalność gospodarczą w ścisłym rozumieniu tego terminu, a co najwyżej za socjalną lub rehabilitacyjną działalność gospodarczą. Nie jest możliwe, aby ośrodki dla bezdomnych mogły funkcjonować na rynku jako przedsiębiorstwa wytwarzające zysk, równoprawnie z innymi podmiotami gospodarczymi. Przypadek taki nie zdarzył się dotąd w Polsce ani poza Polską. Towary produkowane przez wspólnoty bezdomnych na rynku nie są konkurencyjne, jeśli nie ze względu na jakość, to ze względu na koszty produkcji. W konsekwencji, w warunkach rynkowych nie jest możliwe stworzenie w ośrodkach znaczącej liczby „normalnych” miejsc pracy, finansowanych z ich działalności gospodarczej. Przychody z niej pokrywają tylko część wydatków poszczególnych jednostek na cele statutowe⁴⁵, a i sama ta działalność jest traktowana (w sensie rachunkowym i podatkowym) jako część działalności statutowej, ukierunkowanej na przygotowanie mieszkańców do powrotu do społeczeństwa i przywrócenie im poprzez pracę poczucia godności osobistej⁴⁶.

⁴⁴ *Raport roczny 1999.*

⁴⁵ Według danych informatora KLON/JAWOR, zawierającego dane za lata 1994/1995, przychody z działalności gospodarczej stanowiły średnio 14% budżetów organizacji pozarządowych działających na polu pomocy społecznej. Około dwa razy wyższe przychody (26%) uzyskiwały one wówczas poprzez darowizny od firm i osób prywatnych. Podaje za: M. Załuska, W. Toczyński, E. Leś, J. Boczoń, op.cit., s. 129.

⁴⁶ Szczegóły prawne dotyczące rozróżnienia działalności statutowej fundacji i stowarzyszeń od ich działalności gospodarczej, z zaznaczeniem panujących tu niejasności i problemów interpretacyjnych, przedstawia A. Kidyba, op.cit., s. 43-47, 60, 88-90. Tam także, s. 93, przepisy dotyczące opodatkowania tych osób prawnych.

Zbiórki publiczne. Są sposobem pozyskiwania środków przede wszystkim przez organizacje niepaństwowe. Przybierają one różne formy, od zwykłych zbiórek do skarbony, w tym w kościołach, i próśb o jałmużnę, do akcji dobrze przemyślanych pod względem marketingowym, nastawionych na pozyskanie znaczniejszych kwot, w tym z udziałem VIP. Za rodzaj zbiórki publicznej można także uznać zbieranie datków w naturze, w postaci używanej odzieży lub środków żywnościowych. Przeprowadzanie zbiórek publicznych, co dotyczy zwłaszcza większych przedsięwzięć, regulowane jest ciągle obowiązującą ustawą z roku 1933⁴⁷.

Składki członkowskie. Środki z dobrowolnie wpłacanych składek członkowskich, najczęściej i względnie regularnie zasilają budżety organizacji niepaństwowych, działających w formie prawnej stowarzyszeń. W praktyce są one niewielkie i nie odgrywają większej roli w ich budżetach.

Majątek założycielski. Wartość funduszu założycielskiego może być znaczna lub też minimalna wymagana przez prawo, a więc pozbawiona istotnego znaczenia. Fundusz taki, na ogół w postaci środków trwałych, współtworzy materialne podstawy działania organizacji zarejestrowanych jako fundacje.

Darowizny, pomoc sponsorów, zapisy, spadki. Ze sporadycznie zdarzających się zapisów i spadków korzystają organizacje pozarządowe, natomiast z pomocy sponsorów i darowizn organizacje obu sektorów. Najczęściej przedmiotami datków są artykuły spożywcze, nieraz już niehandlowe, na granicy przeterminowania, odzież lub innego rodzaju przedmioty użytkowe, ziemiopłody, materiały budowlane i pieniądze. Darczyńcami są na ogół przedsiębiorstwa, ale bywają nimi także osoby prywatne.

Pomoc polskich organizacji pozarządowych. Jest udzielana w formie rzeczowej i finansowej, a w przypadku PKPS w postaci finansowania etatów w innych organizacjach, a więc kierowania do nich własnych pracowników. Przykładem pomocy rzeczowej na dużą skalę jest sieć lokalnych banków żywności, pozyskujących zdatną do spożycia żywność i przekazujących ją poszczególnym ośrodkom, także samorządowym. W sporadycznych przypadkach specjalne fundacje lub stowarzyszenia powoływane są specjalnie w celu wspierania działalności jednej placówki lub organizacji.

⁴⁷ Ustawa o zbiórkach publicznych z dnia 15 marca 1933 roku, Dz.U. z 1993 r., nr 22, poz. 162.

Praca wolontariuszy. Z dobrowolnej pracy bez wynagrodzenia korzystają nie tylko placówki prowadzone przez organizacje pozarządowe, ale także komunalne. Oprócz prac bezpośrednio związanych z pomocą dla bezdomnych, w ramach wolontariatu wykonywane są różnego rodzaju usługi, na przykład medyczne, działalność oświatowa itp. Według powszechnej opinii, tego rodzaju działania i osobiste zaangażowanie obywateli w większym stopniu współtworzą możliwości działania placówek i organizacji pozarządowych, nadając im specyficzny charakter. Po bliższym przyjrzeniu się współczesnej praktyce, okazuje się ona zróżnicowana, a wspomniana opinia traci na oczywistości. Coraz częściej wśród praktyków można się spotkać ze stwierdzeniami o opadającej fali „czystego” wolontariatu w organizacjach pozarządowych.

5.3.4.2. Sposoby finansowania ze środków publicznych

Zasilanie środkami finansowymi podmiotów niepaństwowych powinno być widziane w szerszym kontekście ich współdziałania z administracją państwową, mającego na celu wspólną realizację zgodnych z polityką społeczną państwa zadań w zakresie pomocy społecznej. Teoretycznie można wyróżnić cztery formuły tego zasilania, o nierównym jednak znaczeniu: dotacje, kontrakty, granty oraz nagrody i wyróżnienia za prowadzoną działalność. W praktyce podmioty niepaństwowe były w minionej dekadzie i ciągle są finansowane w jeden, mający wiele możliwych wariantów sposób – poprzez dotacje, czyli częściowe dofinansowanie już wykonywanych zadań. Modelem, do którego warto się zbliżyć, chociaż z pewnością nie dogmatycznie, są kontrakty, czyli powierzanie dokładnie wyspecyfikowanych i wycenionych zadań. Jest on szeroko stosowany w państwach Unii Europejskiej. Formuła grantowa polega natomiast na przyznawaniu w ramach konkursu środków finansowych najlepszym zgłoszonym do niego projektom, jest więc swojego rodzaju przetargiem. W obszarze pomocy dla bezdomnych nie znalazła ona dotąd w Polsce zastosowania, przede wszystkim ze względu na niski poziom rozwoju tego sektora usług socjalnych, niewykształcenie się w nim elementów rynku usług, brak instrumentów oceny pracy poszczególnych placówek. Podstawowym problemem i koniecznością jest w nim rozwój „wszerz”, zmniejszanie deficytu elementarnej bazy instytucjonalnej, natomiast promowanie najlepszych metod działania jest kwestią przyszłości.

Dotacje są najmniej wymagającą i najprostszą formą dofinansowywania działań organizacji niepaństwowych ze źródeł publicznych. Wprawdzie ich pozyskiwanie zawsze wymagało przejścia przez mniej lub bardziej złożoną

procedurę administracyjną, w tym opiniowania, to jednak w umowach ich przyznania nie określano precyzyjnie zadań, których wykonanie jest dotowane i z braku możliwości nie kontrolowano ich wykonania. Podstawą rozliczeń organów administracji z organizacjami niepaństwowymi było i ciągle jest ich własne sprawozdanie finansowe i merytoryczne.

W porównaniu z dotacjami, kontrakty i granty są sposobami finansowania dającymi się zastosować w warunkach już ukształtowanego rynku usług społecznych, co w obszarze pomocy dla bezdomnych, zwłaszcza z punktu widzenia klientów, jeszcze nie występuje. W warunkach deficytu miejsc w ośrodkach i ograniczeń w przyjmowaniu bezdomnych nierejonowych, nie mają oni obecnie szans wyboru miejsca ani formy udzielanej im pomocy. Posługiwanie się metodą kontraktowania usług dla bezdomnych wymaga ich dokładnej specyfikacji, wyceny, określenia standardów i ilości. Warunki te nie są obecnie możliwe do spełnienia, ponieważ brakuje jakichkolwiek obowiązujących standardów pomocy dla bezdomnych, a brak kontroli nad zjawiskiem i jego stałe poszerzanie się, przy deficycie środków finansowych i infrastrukturalnych, skłania raczej do stawiania zadań formułowanych ogólnie i kierunkowo. Kontrakty obecnie mogłyby spowodować ograniczenie elastyczności i innowacyjności podmiotów świadczących usługi, a być może także zmniejszyć zaangażowanie wolontariatu. Faktycznie zawierane umowy mogą się jednak zbliżać do tej formuły, do czego skłaniają przyjęte niedawno, niżej określone zasady prawne.

Do roku 2000 tryb ubiegania się o dotacje nie był jednolity i określały go regulaminy przyjmowane przez poszczególne organa administracji państwowej. Prawne podstawy tych procedur stopniowo były jednak precyzowane, w czym szczególne znaczenie ma ustawa o finansach publicznych z roku 1998⁴⁸ i rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2000 roku, w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzorów ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej⁴⁹. W rezultacie za obowiązujące uznano:

- Uspołecznienie decyzji w zakresie określania potrzeb, definiowania zadań, przyjmowania programów działań oraz oceny ich wykonania, poprzez współuczestnictwo w tych procedurach odpowiednich instytucji publicznych i podmiotów niepaństwowych.

⁴⁸ Ustawa z dnia 26 listopada 1988 roku o finansach publicznych. Dz.U. nr 155, poz 1014.

⁴⁹ Dz.U. z 2000 r., nr 55, poz. 662.

- Przy zlecaniu zadań przez podmioty państwowe podmiotom niepaństwowym mają obowiązywać zasady pomocniczości, efektywności, równego dostępu do środków publicznych i jawności.
- Jednolitą, stosunkowo szczegółowo określoną procedurę przyznawania i rozliczania dotacji, uwzględniającą także kontrolę wykonywanych zadań.

Analiza wskazanych wyżej aktów prawnych, odniesiona do szczególnego zakresu pomocy społecznej, jakim jest pomoc dla bezdomnych i szerszego kontekstu innych przepisów prawa tę pomoc normujących, prowadzi do następujących wniosków:

- regulują relacje między podmiotami prawnymi (Instytucjami) umawiającymi się w sprawie udzielania dotacji i zasad współdziałania, w sytuacji gdy w żadnym akcie prawnym nie określa się praw podmiotowych osób i rodzin bezdomnych, dających im podstawę do roszczeń.
- relacje między tymi podmiotami w procedurze przyznawania dotacji są zbliżone do przetargu, widoczne jest poszukiwanie drogi ku urynkowieniu usług socjalnych, poprzez standaryzację form i cen usług oraz położenie nacisku na efektywne wykorzystanie środków,
- przepisy te można traktować jako cenny produkt intelektualny, który w dającym się przewidywać czasie nie będzie miał większego znaczenia w praktyce, ponieważ w przypadku usług dla bezdomnych nie ma odpowiednich warunków infrastrukturalnych i instrumentów prawnych, aby mógł spełniać funkcje regulacyjne, istotne dla bezdomnych.

Niezależnie od szczegółów dotyczących źródeł i sposobów finansowania polskiego systemu pomocy dla bezdomnych, z całą pewnością można stwierdzić, że środki, którymi dysponuje, są rażąco zbyt małe do realizacji zadań, jakie się przed nim stawia. Nieuchronnym tego skutkiem jest ogólny niedobór miejsc w ośrodkach, z których wiele boryka się z poważnymi problemami finansowymi, a warunki w nich panujące są niezwykle ciężkie.

5.3.5. Zakres współdziałania i systemowej spójności

Charakterystyka zakresu współdziałania podmiotów realizujących zadania pomocy dla bezdomnych wymaga wyróżnienia przynajmniej dwóch poziomów ich wzajemnych relacji: lokalnego (wspólnot samorządowych) oraz systemowego (ogólnokrajowego).

Mówiąc o poziomie lokalnym, mam na myśli przede wszystkim poziom gmin, w wielu przypadkach zresztą współpracujących ze sobą. Integracyjne funkcje powiatu i województwa jeszcze się w pełni nie wykrystalizowały,

także ze względu na niewielkie fundusze, jakie mogą przeznaczać na pomoc dla bezdomnych (powiaty zostały zasadniczo wyłączone z tych zadań). Relacje między podmiotami udzielającymi tejże pomocy a instytucjami administracji publicznej układają się różnie, co podkreślano już w poprzednim punkcie tego rozdziału. Ogólnie coraz częściej zetknąć się można, zwłaszcza w gminach wielkomiejskich, gdzie podmioty te są skoncentrowane, z oddolnym wypracowaniem przez nie pewnych form współistnienia, a nawet współpracy, a niezależnie od tego z próbami koordynacji ich działań, podejmowanymi przez lokalne władze samorządowe. Oddolne formy współpracy poszczególnych placówek obu sektorów, wynikające z praktyki ich działania obok siebie, są najczęściej mało zaawansowane i obejmują:

- wymianę i sporadyczne formułowanie wspólnych opinii,
- informowanie się wzajemne o wolnych miejscach i możliwości przyjmowania bezdomnych, a także o osobach korzystających z pomocy,
- korzystanie z możliwości, jakie daje funkcjonalne zróżnicowanie ośrodków działających na danym terenie.

Podejmowanie bardziej złożonych wspólnych działań, na przykład w tworzeniu nowych miejsc noclegowych, zwłaszcza zimą, można uznać za przypadki niezdarzające się często. Co najmniej równie często i niejako równoległe występującym zjawiskiem jest niechęć do współpracy i wzajemne animozje pomiędzy różnego rodzaju podmiotami działającymi na danym terenie, z udziałem ośrodków komunalnych, jeśli są tam obecne. Konfliktom sprzyjają różne wzajemne rozliczenia poszczególnych podmiotów i ich konkurowanie, nie tylko w dostępie do dotacji, ale także w wymiarze prestiżowym.

Zdolność do koordynowania przez samorządy lokalne działań aktywnych na ich terenie stacjonarnych i niestacjonarnych placówek oraz do prowadzenia polityki w zakresie pomocy bezdomnym jest ograniczona. O ile stawianie określonych zadań placówkom, które są ich jednostkami budżetowymi, jest naturalne, o tyle współpraca z placówkami sektora niepaństwowowego jest bardziej złożona. Włączenie ich do współpracy jest bardziej prawdopodobne w przypadku udzielenia im dotacji oraz przyjęcia zasady, że powinna ona być partnerska, w sensie określonym w poprzednim punkcie tego rozdziału. Jak wspomniano, poza opcją współpracy, w praktyce może także występować wzajemna nieufność, niechęć, a nawet próby wyrzucenia placówki dla bezdomnych z własnego terenu.

Działalność poszczególnych gminnych i międzygminnych struktur pomocy dla bezdomnych, tam gdzie one w ogóle występują, nie jest jeszcze

koordynowana w skali większych regionów lub też państwa. Od roku 1990 do chwili obecnej wojewodowie nie powoływali samodzielnie ośrodków udzielających pomocy bezdomnym⁵⁰, ograniczając się do dotowania lub udziału w procedurze dotowania już istniejących placówek niepaństwowych. Dotacje te ukierunkowane były na podtrzymywanie już powstałej infrastruktury, a nie na aktywne jej kształtowanie lub realizowanie jakiegokolwiek planu. Uczestnicząc w procedurze dotowania, urzędy wojewódzkie sporządzają własne programy wspierania inicjatyw pozarządowych w realizacji zadań pomocy społecznej uznanych przez nie za najważniejsze, w tym w obszarze bezdomności⁵¹, nie podejmują jednak prób regionalnych regulacji systemowych.

Pewną szczególną formą współpracy organizacji pozarządowych, działających na polu pomocy społecznej, są ich różnego rodzaju struktury federacyjne, które określa się także jako organizacje parasolowe. W Polsce nie odgrywają one dotychczas znaczącej roli⁵², zwłaszcza w sektorze pomocy dla bezdomnych. Nie rozwinął się, w takim stopniu jak na przykład w Niemczech⁵³, system finansowania organizacji pozarządowych działających „na pierwszej linii” pomocy społecznej, przez organizacje parasolowe, powołane do wspierania i reprezentowania ich opinii i interesów, a do pewnego stopnia także kontroli. Organizacje pozarządowe specjalizujące się w pomocy dla bezdomnych nie wytworzyły dotąd własnej, „branżowej” płaszczyzny stałej współpracy, choć próby takie były już podejmowane. Pomimo pojawiania się inicjatyw ogólnopolskiej współpracy tych organizacji, pozostały one zatomizowane. Do poważnych prób integracji środowiska ludzi zajmujących się w różny sposób problemem bezdomności, można zaliczyć zorganizowaną przez ZG Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta i Wspólnotę Roboczą Organizacji Socjalnych, współfinansowaną przez MPiPS, ogólnopolską konferencję pt. „Bezdomność – stan i perspek-

⁵⁰ Z pewnymi wyjątkami nielicznych ośrodków interwencji kryzysowej lub udostępniania miejsc w DPS.

⁵¹ Na przykład *Program przeciwdziałania bezdomności w Wielkopolsce*. UW w Poznaniu, sierpień 2000.

⁵² Do najbardziej znanych należą: Forum Fundacji Polskich, Forum Inicjatyw Pozarządowych, Federacja Polskich Banków Żywności. Pełniejsza informacja o tych strukturach w Polsce: J. Boczoń, *Możliwości współpracy sektora pozarządowego*, w: M. Zaluska, W. Toczyński, E. Leś, J. Boczoń, op.cit.

⁵³ W niemieckim sektorze pozarządowym organizacje pozarządowe mogą funkcjonować tylko w ramach jednej z sześciu wielkich federacji. Działając poza tą strukturą, nie mają szans na dostęp do publicznych pieniędzy. K. Balon, *Niemieckie organizacje pozarządowe sfery socjalnej*, Socius, czerwiec 1996.

tywy”, która odbyła się we Wrocławiu, 10-11 kwietnia 1997 roku. Spotkanie to zapoczątkowało działanie nieistniejącego już Forum na Rzecz Bezdomnych, działającego bez osobowości prawnej przy organizacyjnym i osobowym wsparciu Caritas Polska⁵⁴.

Do szerzej znanych programów organizacji niepaństwowych, zawierających propozycje działań w kierunku eliminacji niektórych wad kształtującego się w Polsce systemu pomocy dla bezdomnych, w tym w kierunku tworzenia jego spójności, należą opracowania: *500 dni dla bezdomnych* Rady Naczelnej PKPS z sierpnia 1998 roku⁵⁵, a także *Zwalczajmy skutecznie bezdomność* Stowarzyszenia Pomocy Bezdomnym z grudnia 1997 roku⁵⁶.

Do przedsięwzięć sprzyjających rozwojowi i integracji inicjatyw obywatelskich można zaliczyć działania na polu pozyskiwania i upowszechniania informacji. Szczególnie ważne są tu systematyczne badania liczby i zakresu działań, a w przyszłości może także wiarygodności organizacji niepaństwowych, prowadzone od początku lat dziewięćdziesiątych przez Bank Danych o Organizacjach Pozarządowych KLON/JAWOR, działający przy fundacji „Bez Względu na Niepogodę”. Niezwykle pomocne są także wielokrotnie cytowane w tej rozprawie informatory o stacjonarnych i niestacjonarnych placówkach udzielających pomocy dla bezdomnych, z których ostatni został opracowany w 2000 roku przez Koło Gliwickie Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta, przy współudziale urzędów wojewódzkich oraz MPiPS. Jest on powszechnie dostępny na stronach internetowych tej organizacji. W sytuacji gdy pojawiające się lokalnie czasopisma⁵⁷ zajmujące się problematyką bezdomności nie mają szans na szerszą dystrybucję, biuletyny internetowe stanowią najlepsze medium wymiany myśli i informacji, zwłaszcza że niemal wszystkie ośrodki dla bezdomnych mają sprzęt komputerowy. Zdecydowane pierwszeństwo w posługiwaniu się internetem w tym celu należyne jest Towarzystwu, które ma tam swój biuletyn „Co słychać?”.

O ile można zidentyfikować próby ponadlokalnej współpracy organizacji pozarządowych, zajmujących się pomocą dla bezdomnych, o tyle trudno je

⁵⁴ Inicjatywa ks. M. Malinowskiego, pełna nazwa forum: Ogólnopolskie Forum Organizacji i Instytucji Działających na Rzecz Bezdomnych.

⁵⁵ Autorką programu była E. Kuruliszwili.

⁵⁶ A. Duracz-Walczak, przy współpracy B. Dzideczek, A. Muszyńskiej, A. Dąbrowskiej i J. Brzozowskiego.

⁵⁷ Na przykład *Gazeta Bezdomnych*, wydawana w Krakowie przez Wspólnotę św. Brata Alberta „Chleb i Światło”.

ustalić w przypadku działających w rozproszeniu ośrodków samorządowych, chociaż luźny projekt takiego działania od dawna istnieje.

Charakteryzując ogólnie relacje wzajemne organów administracji państwowej z organizacjami pozarządowymi, można zauważyć zarówno utrzymującą się wzajemną nieufność, jak i, przynajmniej w sensie prawnym, dojrzewającą strukturę współpracy. Utrzymująca się ich wzajemna nieufność może w Polsce wynikać z faktu narodzin organizacji pozarządowych w opozycji do państwa i przeniesienia wynikających z tego postaw z czasów państwa totalitarnego do demokratycznego⁵⁸. Nieufność ze strony organizacji można wynikać z obawy utraty własnej niezależności, która zresztą w pewnym stopniu, wraz z poszerzaniem współpracy z administracją państwową, jest nieuchronna. Współpraca wymaga ponadto zrezygnowania z roszczeniowej postawy i przyjęcia postawy nieopozycyjności, a odpowiedzialności za realizację zadań polityki społecznej państwa. Nieufność urzędników państwowych ma często podstawę w przekonaniu o niekompetencji działań organizacji pozarządowych i marnowaniu przez nie państwowych pieniędzy.

Polski system pomocy dla bezdomnych nie jest całością koordynowaną i planowaną przez jakikolwiek ponadlokalny ośrodek. Racjonalność w nim zawarta kończy się zasadniczo na poziomie wspólnot gminnych lub struktur większych organizacji niepaństwowych. Jest wnoszona przez działające w rozproszeniu podmioty, przede wszystkim na podstawie własnego rozeznania najpilniejszych potrzeb bieżących i najlepszych metod działania. Sam fakt istnienia systemu pomocy dla bezdomnych w Polsce, w tej mierze, w jakiej można o nim w ogóle mówić, można uznać za wypadkową racjonalnych działań i inicjatyw podejmowanych na szczeblu lokalnym. Z zadania koordynacji tego systemu i usuwania jego strukturalnych wad nie wywiązuje się MPiPS, między innymi dlatego, że przyjmuje się w nim fałszywą doktrynę rozwiązywania problemów bezdomności wyłącznie na szczeblu lokalnym. Temu punktowi widzenia odpowiada brak jakiegokolwiek centrum (zespołu ludzi) zajmującego się w tym ministerstwie systemem pomocy dla bezdomnych jako całością. Praktyka wykazuje, że w obecnej formule działania sytuacji tej nie zmieni działający przy Radzie Pomocy Społecznej MPiPS Zespół ds. Ubóstwa i Bezdomności. W strukturze samego MPiPS problemem bezdomności, a w zasadzie tylko pewnym jego aspektem,

⁵⁸ Ten słuszny, moim zdaniem, pogląd wyraziła w recenzji wydawniczej tej rozprawy prof. S. Golinowska. Opracowując bieżący fragment pracy, poza merytorycznymi uwagami prof. S. Golinowskiej, skorzystałem z wypowiedzi J. Gałęziaka, wówczas wiceministra MPiPS, zamieszczonej w biuletynie Forum Pomocy, wydanym przez PKPS w grudniu 1998 roku.

zajmuje się od roku 1990 do chwili obecnej, poddawany w tym czasie pewnym zmianom organizacyjnym, Wydział ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, działający w ramach Departamentu Pomocy Społecznej. Ten szczupły kadrowo zespół, składający się z 2 - 3 osób (na początku roku 2000 z dwóch), zgodnie z jego nazwą i nałożonym na niego zadaniem, koncentruje się na organizowaniu współpracy z inicjatywami niepaństwowymi, w tym na ich dotowaniu. Zespół tylko sporadycznie i w ograniczonym zakresie wykonuje prace studialne na temat bezdomności w Polsce, przy czym kierownictwo ministerstwa nie wyrażało dotąd zainteresowania analizami systemowymi. Konsekwencją atomizowania i braku centralnej koordynacji systemu pomocy dla bezdomnych w Polsce był jego żywiołowy rozwój w dekadzie lat dziewięćdziesiątych, zbyt powolny jednak w stosunku do potrzeb, niezapewniający należytej pomocy większości polskim bezdomnym. Brak wypracowanej struktury komunikacyjnej i „odpuszczenie” problemu bezdomności w MPiPS spowodowało, że poszczególne placówki nie otrzymywały z tej instytucji informacji o optymalnych lub choćby zalecanych programach pomocy dla bezdomnych czy wręcz wykładni elementarnych, a niespójnych i niejasnych przepisów dotyczących tej sfery usług społecznych.

5.3.6. Kontrola merytoryczna i finansowa

W tej części pracy staram się odpowiedzieć na pytanie, w jakim zakresie placówki i organizacje udzielające pomocy bezdomnym są i mogą być obecnie rzetelnie kontrolowane ze względu na ich efektywność merytoryczną i finansową. Za A. Solińskim przyjmuję, że istotą kontroli jest identyfikacja różnic między ustalonym standardem, czyli założonym stanem przedmiotu kontroli (tym jak być powinno) a jego stanem rzeczywistym (tym jak jest)⁵⁹. Rozróżnić trzeba na wstępie dwa możliwe rodzaje kontroli: wewnętrzną i zewnętrzną.

Kontrola wewnętrzna i drogi jej przeprowadzania są elementami struktur zarządzania poszczególnych podmiotów. W przypadku placówek komunalnych, zwłaszcza gdy działają jako jednostki budżetowe organów administracji samorządowej, odbywa się ona drogą zwykłych procedur biurowatycznych, których opis wydaje się tu zbędny. Ponieważ polskie prawo socjalne nie określa jasno zobowiązań gmin wobec bezdomnych (szerzej o tym piszę

⁵⁹ *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A. K. Kozmiński, W. Piotrowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 369.

w odrębnej części tego rozdziału), przedmiotem kontroli sprawowanej przez nie w stosunku do własnych jednostek budżetowych może być tylko wykonywanie ich własnych zaleceń. W sferze pomocy dla bezdomnych istnieje duży zakres dowolności w określaniu tych zadań, warunkowanej wolą samorządów i zasobnością ich kasy. Organizacje pozarządowe udzielające pomocy bezdomnym mają we własnych statutach lepiej lub gorzej określone mechanizmy kontroli wewnętrznej. Stosunkowo dobre mechanizmy kontroli wewnętrznej mają organizacje działające przy Kościele katolickim, a także stowarzyszenia, mające określony w statucie organ takiej kontroli. Funkcje kontrolne w stowarzyszeniu, zgodnie ze swoimi kompetencjami, może wykonywać także walne zebranie członków. Gorzej poddają się kontroli wewnętrznej fundacje. Z praktyki wiadomo, że niektóre z organizacji niepaństwowych, niezależnie od formy prawnej działania, w praktyce nie są kontrolowane od wewnątrz. Sprzyja temu zdominowanie ich przez nieliczne, nieraz jednoosobowe kierownictwo. Jedyna skuteczna kontrola ich działalności, we wszystkich jej istotnych wymiarach, może i powinna być zatem wykonywana od zewnątrz.

We wcześniejszej części pracy wskazywałem już na brak w Polsce wystarczających instrumentów oceny efektywności działań poszczególnych placówek. Pełna standaryzacja usług dla bezdomnych, a zatem wprowadzenie w pełni precyzyjnych miar efektywności merytorycznej i finansowej działań poszczególnych placówek, ze względu na ich skomplikowaną materię, nigdy nie będzie możliwa. W tej sytuacji ważnym źródłem informacji o tejże efektywności mogą być w przyszłości, ale obecnie z pewnością nie są, wybory dokonywane przez samych bezdomnych, ich „głosowanie nogami” za pewnymi placówkami lub przeciw nim.

Nie oznacza to jednak, przynajmniej teoretycznie, że organizacje pozarządowe są wyłączone spod zewnętrznej kontroli, wykonywanej przez instytucje państwowe. Zgodnie z obowiązującym prawem⁶⁰, nadzór nad mającymi osobowość prawną (niekościelnymi) organizacjami pozarządowymi, bezpośrednio sprawują sądy, a pośrednio organy administracji państwowej. Zasady przeprowadzania kontroli w ośrodkach prowadzonych przez instytucje kościelne regulują odrębne przepisy. W przypadku fundacji, o jej powstaniu decyduje sąd poprzez wpis do rejestru, a organy administracji państwowej są jedynie o tym fakcie powiadamiane. Zarówno minister właściwy ze względu na zakres jej działalności, wskazany przy tworzeniu

⁶⁰ Szczegóły prawne: A. Kidyba, op.cit., s. 48 - 51, 84 - 87.

fundacji, jak i wojewodowie właściwi ze względu na jej obszar działania, mają nad fundacjami nadzór pośredni, tzn. mogą tę funkcję wykonywać tylko za pośrednictwem sądu. Mogą zatem występować do sądu m.in. o wydanie postanowienia w sprawie zgodności działania fundacji z przepisami prawa oraz jej statutem i celem ustanowienia, o zawieszenie zarządu, a także o likwidację fundacji. W zakresie nadzoru pośredniego działalności fundacji, mają one obowiązek składania rocznych sprawozdań do właściwego ministra, których zawartość regulowana jest stosownymi przepisami. W zbliżony sposób rejestrowane są także stowarzyszenia. Na ogólnie podobnych zasadach co fundacje podlegają one także kontroli zewnętrznej. Nadzór nad działalnością niepaństwowych fundacji i stowarzyszeń wykonywany jest wyłącznie z punktu widzenia legalności, tzn. zgodności z przepisami prawa i statutem, bez wkraczania w merytoryczną stronę ich działań, a więc także ich celowość.

Drogę do przeprowadzenia kontroli działania organizacji udzielających pomocy dla bezdomnych otwiera także prawo o finansach publicznych, wtedy gdy organizacje te są z tych środków dotowane. Kontrola może dotyczyć sposobu korzystania z publicznych środków i wywiązywania się z umów. Nadzór taki, jako element zarządzania finansami publicznymi, zasadniczo jest obowiązkowy. Sprawować mogą go także, na wspomnianej zasadzie, samorządy lokalne. Obowiązek przeprowadzania kontroli mają także instytucje administracji państwowej, udzielające tymże organizacjom dotacji z budżetu państwa. Ogranicza się ona jednak w praktyce do lektury przesyłanych sprawozdań. Nie może posłużyć do oceny wykonania zadań będących przedmiotem dotacji także dlatego, że działalność organizacji pozarządowych jest dofinansowywana z wielu źródeł, z których środki w ich budżetach są łączone. Brakuje nie tylko instrumentów kontroli, ale także kadrowych możliwości jej dogłębnego przeprowadzania.

Korzystanie przez podmioty niepaństwowe z publicznych źródeł finansowania otwiera także drogę do kontrolowania ich działalności przez Najwyższą Izbę Kontroli. Częściowa, bo obejmująca wybrane podmioty, kontrola tego rodzaju, została przeprowadzona przez NIK latem 1997 roku⁶¹. W raporcie opracowanym przez tę instytucję wymieniono nieprawidłowości stwierdzone w Stowarzyszeniu Monar, należącym, poprzez działający w jego

⁶¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie zapobiegania zjawisku bezdomności*, Departament Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa lipiec 1997.

strukturze Markot, do największych w Polsce organizacji niepaństwowych udzielających pomocy bezdomnym. Należały do nich m.in.: niesporządzanie raportów kasowych z pobieranych od bezdomnych opłat za pobyt w schroniskach, przyjmowanie darowizn na potrzeby bezdomnych bez zawierania umów wymaganych przez kodeks cywilny, brak wykazu wartości tych darowizn w przychodach stowarzyszenia, samowolę budowlaną. Stawiane Monarowi zarzuty, co trzeba zauważyć, NIK traktował jako formalnej natury, niezmieniącej ogólnie wysokiej oceny prowadzonej przez tę organizację pracy na rzecz bezdomnych. Istotą zarzutów stawianych Monarowi, było wyknięcie mu naruszania czy lekceważenia istniejących przepisów prawa, zwłaszcza w dziedzinie księgowości. Według wiedzy autora rozprawy, zarzuty te można postawić w większym lub mniejszym stopniu większości organizacji pozarządowych, w których na ogół elastycznie podchodzi się do obowiązków o charakterze formalnym, takich jak sprawozdawczość i rachunkowość. W niektórych przypadkach ich nadmierna pomysłowość w pozyskiwaniu środków nie jest zauważana, sprawdzana ani korygowana.

Ogólnie można stwierdzić, że organizacje pozarządowe zarówno w zakresie merytorycznym, jak i finansowym, z wyżej podanych przyczyn działają w warunkach braku ścisłej kontroli, nieraz praktycznie braku kontroli. Sytuacja taka otwiera w pewnym zakresie możliwość działań nieuczciwych, niezgodnych z publicznie deklarowanymi intencjami. Wcześniej scharakteryzowany stan braku instrumentów kontroli radykalnie utrudnia wykrywanie w tym obszarze przypadków działania w złej wierze. W placówkach i organizacjach działających na rzecz bezdomnych nigdy takiego zdarzenia nie stwierdzono.

Organizacje pozarządowe bazują na zaangażowaniu ludzi, w tym niskopłatanych pracowników i (w bliżej nieokreślonym stopniu) wolontariuszy. Koszty ich działalności są, jak na ogół się sądzi, niskie z punktu widzenia udziału w nich środków publicznych. Zrozumiałe zatem jest postępowanie instytucji prawnie sprawujących nad nimi nadzór, polegające na ogół na niepiętrzeniu przed nimi zbędnych uciążliwości i zbyt ciasnych gorsetów formalnych. W obliczu silnie prospołecznych motywacji i celów zdecydowanej większości działających w nich ludzi, przeprowadzanie w nich drobiazgowych kontroli jest sprawą trudną i wymagającą taktu. Ocena taka w żadnym stopniu nie jest jednak postulatem zaniechania tejże kontroli, a stworzenia jej skutecznych mechanizmów, co będzie możliwe dopiero po usunięciu elementarnych wad aktualnego systemu pomocy dla bezdomnych, w tym luk w prawie socjalnym. Rezultatem zaniechania takiej kontroli może być nie tylko pewien margines nadużyć finansowych, ale przede wszystkim

brak obiektywnych ocen w zakresie merytorycznej działalności poszczególnych podmiotów, otwarcie pola do tworzenia nieprawdziwych, medialnych autoprezentacji niektórych z nich i gloryfikacji dobrze sprzedających się w mediach działań, z punktu widzenia potrzeb samych bezdomnych pozbawionych pozytywnych treści. Administracja państwa, zobowiązana do realizacji polityki społecznej państwa w kwestii bezdomności, powinna przyjmować punkt widzenia bezdomnych obywateli – jako drugorzędny traktując punkt widzenia i wrażliwość organizatorów tej pomocy, nawet jeśli są oni przysłowiowymi „kurami znoszącymi złote jajka”.

Dającym pewne nadzieje na lepszy przepływ i konfrontację informacji o działalności poszczególnych placówek i organizacji, jest sygnalizowany już wcześniej proces uspołeczniania rozpoznawania i rozwiązywania problemów pomocy społecznej w skali społeczności lokalnych. Do jego organizowania zostały zobowiązane organa administracji lokalnej.

5.4. Programy pomocy dla bezdomnych

Przez pojęcie programu pomocy dla bezdomnych rozumiem zespół działań stosowanych w celu osiągnięcia jej ogólnego celu, jakim jest usamodzielnienie i reintegracja społeczna ludzi bezdomnych, w stopniu dla nich dostępnym. Należy tu podkreślić, że nie wszystkim bezdomnym potrzebne są programy mieszczące się w obszarze pracy socjalnej z nimi. Płytko bezdomni potrzebują tylko pomocy w udostępnieniu im tanich lokali mieszkalnych, a w części przypadków także zaoferowania pracy. Szerokie programy ich resocjalizacji są dla nich zbędne, a nawet szkodliwe. Proces wychodzenia z bezdomności osób głęboko bezdomnych jest natomiast z natury złożony i wielostopniowy. Jest mało prawdopodobne, aby mógł zakończyć się pomyślnie bez pomocy stacjonarnych, profesjonalnie działających placówek. Noclegownie są nastawione na zaspokojenie na poziomie elementarnym potrzeb bytowych ludzi bezdomnych. Mogą pełnić tylko rolę wstępnego ogniwa programu reintegracji społecznej: ułatwiają fizyczne przetrwanie, nawiązanie kontaktu z instytucjami pomocy i pozyskanie niezbędnych informacji na ich temat. W Polsce w połowie 2000 roku miejsca w noclegowniach stanowiły około 24% ogółu miejsc schronienia dla bezdomnych⁶².

Sposobem nawiązywania pierwszego kontaktu z bezdomnymi w Polsce, nieraz niewłaściwie stosowanym, jest wyjście do nich z doraźną pomocą

⁶² Szczegółowe dane: tabela 10.

i informacją, do miejsc ich pobytu poza schroniskami. Za błędne należy uznać stabilizowanie ich tam, poprzez tworzenie „znośnych” warunków pobytu. Akcje wyciągania bezdomnych z tych miejsc, na przykład dworców, ze względu na braki infrastrukturalne i finansowe, z pełną konsekwencją podejmowane były dotąd tylko okresowo i przez niektóre stacjonarne placówki. Jak wspomniano, ich reintegracja społeczna nie jest zasadniczo możliwa poza schroniskami, które powinny zapewnić odpowiednie dla realizacji tego zadania warunki. Forma ulicznej pracy socjalnej, w tym z bezdomnymi, była na początku lat dziewięćdziesiątych, i zapewne ciągle jest, znacznie szerzej stosowana w krajach Unii Europejskiej. W Amsterdamie i Sztokholmie pracownicy socjalni lub wolontariusze odwiedzają w specjalnie wyposażonych autobusach dworce i inne miejsca, gdzie często przebywają bezdomni. Tam, przez podanie bezdomnym taniego posiłku i ciepłych napojów, nawiązują z nimi kontakt, mający skłonić ich do zamieszkania w ośrodkach dla nich przeznaczonych i rozpoczęcie procesu ich społecznej rehabilitacji. W Paryżu i Barcelonie natomiast, wolontariusze z organizacji pozarządowych prowadzą swoją pracę poprzez przebywanie z bezdomnymi na ulicach i w metrze. Działania tego rodzaju ukierunkowane są na wykonanie pierwszego kroku ku ludziom najbardziej izolowanym w ich samotności i poczuciu upadku. Możliwość pierwszego kontaktu stwarza także pomoc medyczna (z odpowiednikami tego rodzaju pomocy można się także zetknąć w Polsce). I tak Lekarze Świata we Francji udzielają takiej pomocy także bezdomnym, wśród których 70% w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych nie miało ubezpieczenia zdrowotnego⁶³. W Polsce najbardziej spektakularne, wręcz najodważniejsze akcje wyprowadzania bezdomnych z niemieszkalnych obiektów publicznych, przeprowadzały do niedawna placówki Markotu. Zadanie informowania bezdomnych o warunkach i sposobach uzyskiwania przez nich pomocy, a także o wolnych miejscach w ośrodkach (jeśli są gdziekolwiek), podejmują nie tylko niektóre organizacje pozarządowe, ale także instytucje samorządowe, takie jak miejskie centra pomocy rodzinie, na przykład w postaci punktów konsultacyjnych poza ich siedzibami, specjalnych linii telefonicznych czy plakatów w typowych miejscach pobytu bezdomnych.

Niezależnie od drastycznych problemów wiążących się z niespójnością systemu pomocy dla bezdomnych oraz brakami infrastrukturalnymi, działania w tym obszarze stopniowo w Polsce profesjonalizują się. Proces ten

⁶³ *Homelessness*, s. 78 - 80.

dokonywane przede wszystkim poprzez gromadzenie doświadczeń i ich wymianę, przy współudziale działającej w skali lokalnej profesjonalnej kadry pomocy społecznej. Coraz lepsze rozumienie istoty problemu bezdomności wśród praktyków i pogłębiająca się świadomość właściwych reguł udzielania pomocy ludziom tym problemem dotkniętym, wyprzedza w Polsce rozwój materialnej bazy tej pomocy, co utrudnia realizację dojrzałych już koncepcji. Chroniczne niedostosowanie bazy infrastrukturalnej wynika z poszerzania się zjawiska bezdomności, do pewnego stopnia na zasadzie sprzężenia zwrotnego.

W praktyce, w schroniskach dla bezdomnych w Polsce stosunkowo szeroko stosowane są obecnie trzy podstawowe zasady:

- kontraktowości,
- wieloetapowości,
- indywidualizacji pomocy.

Kontraktowość należy do najskuteczniejszych i dobrze już znanych polskim praktykom sposobów motywowania bezdomnych do podjęcia wysiłków w celu powrotu do społeczeństwa i usamodzielnienia się. Polega ona na umowie między bezdomnym a wspomagającą go instytucją, z założenia realizującej zasadę pomocy dla samopomocy. Kontraktem, lub inaczej planem integracyjnym, jest ustalony przez obie strony plan rozwiązywania najważniejszych problemów świadczeniobiorcy, które są przyczynami jego bezdomności. Plan taki nie może być narzucany bezdomnemu bez jego woli i naruszać jego praw, powinien ponadto uwzględniać jego realne możliwości. Wymaga jednak od niego wysiłku i współdziałania z osobami udzielającymi mu pomocy. Najczęściej występującymi jego składnikami są: wyrobienie niezbędnych dokumentów, w tym dowodu tożsamości, utrzymywanie trzeźwości i leczenie alkoholizmu, podjęcie pracy zarobkowej, współdziałanie w pracy na rzecz ośrodka. Zawarty w typowym kwestionariuszu wywiadu socjalnego plan pomocy, uzgodniony przez bezdomnego z pracownikiem socjalnym, jest już w istocie pewnego rodzaju kontraktem. Sporządzenie takiego planu jest obowiązkowe, gdy bezdomnemu udziela się pomocy w trybie decyzji administracyjnej, tj. przez jednostkę państwowej administracji gminnej, ze środków publicznych.

Wieloetapowość pomocy wiąże się z zasadą kontraktowości i indywidualizacji pomocy, jest jednak zasadą w stosunku do nich względnie autonomiczną. Polega na dostosowaniu postępowania wobec bezdomnego do upowszechniającej się wśród praktyków wiedzy, że proces wychodzenia z bezdomności jest złożony w podobnym stopniu, co proces stawania się

bezdomnym. W przypadkach głębokiej bezdomności potrzebne jest zatem mozolne zdobywanie kolejnych przyczółków rehabilitacji społecznej, wcześniej już wymienionych. Możliwą ilustracją stosowania tej zasady jest akceptacja przez personel merytoryczny większości schronisk podejmowania pracy zarobkowej przez bezdomnych, we wszystkich formach przynoszącej dochód działalności społecznie użytecznej, w tym ich pracy „na czarno” lub zbieractwa, jeśli w danym momencie nie mają szans na stałe zatrudnienie na bardziej satysfakcjonujących warunkach.

Zasada indywidualizacji zakłada dostosowanie planu pomocy poszczególnym bezdomnym, do ich możliwości i specyficznych uwarunkowań sytuacji, w jakiej się obecnie znajdują. Korzyści z jej zastosowania stają się bardziej prawdopodobne, gdy uda się rozbudzić indywidualną refleksję bezdomnych nad przyczynami ich niepowodzeń życiowych i drogami ich zażegnania.

Równoległe z wymienionymi zasadami kontraktowości, wieloetapowości i indywidualizacji, powinna być stosowana czwarta – wielopoziomowości pomocy. Ułatwiłaby realizowanie programów resocjalizacji tych bezdomnych, którym jest ona niezbędna. Pracownikom pomocy społecznej dałaby możliwość motywowania podopiecznych, poprzez kierowanie ich w górę lub w dół zakresu dostępnych standardów. Obecnie w Polsce, z powodu braków w infrastrukturze, trzecia z tych zasad może być stosowana tylko w sposób ograniczony lub też w ogóle nie może być stosowana. Wobec nieukształtowania się przynajmniej trójpoziomowego systemu świadczenia pomocy bezdomnym (noclegownia – schronisko – hotel socjalny), działającego w warunkach koordynacji i systemowej spójności, nagrodą za dotrzymywanie kontraktu może być tylko prawo do pozostania w (załoczonemu na ogół) schronisku, a karą za jego niedotrzymanie, usunięcie z niego. Pomijam tu sporadyczne kontrprzykłady, a także sytuacje, gdy opinia lub wsparcie schroniska dla bezdomnych ma znaczenie przy przydziałach mieszkań komunalnych.

W zdecydowanej większości placówek udzielających bezdomnym schronienia i pomocy w powrocie do społeczeństwa, pomimo ukierunkowania działań na jednostki ludzkie, świadomie współtworzy się pewne elementy więzi łączącej jej stałych mieszkańców. Celem tego rodzaju działań, do których należą m.in. elementy wspólnego gospodarowania i wykonywania „obowiązków domowych”, wspólne obchodzenie świąt itp., jest substytucja pozrywanych przez nich więzi społecznych, zwłaszcza z rodziną. W niektórych instytucjach tworzenie więzi wspólnotowych jest wręcz zasadą ich działania, a one same nazywają się wspólnotami. Ich tworzenie może być w tych przypadkach świadomie stosowanym narzędziem terapii oraz formą

przełamywania społecznej izolacji i wykluczenia, stanu typowego dla głębokiej bezdomności. Ludziom znajdującym się w tym stanie, dają one szansę namiastkowego choćby zaspokojenia takich elementarnych potrzeb psychicznych, jak poczucie tożsamości, bezpieczeństwa, akceptacji czy uczestnictwa (Monar, Barka, Chleb Życia i inne). Dla niektórych z nich, niemających szans na usamodzielnienie się, ośrodki dla bezdomnych musi być substytutem domu. Program tworzenia szerszej wspólnoty, budowanej na mniejszych, kilku- lub kilkudziesięcioosobowych wspólnotach quasi-rodzinnych, najkonsekwentniej realizowany jest przez Fundację Pomocy Wzajemnej „Barka”. Z założenia przyjętego przez założyciela i przewodniczącego Barki, T. Sadowskiego, domy fundacji mają być prawdziwymi domami dla ludzi, którzy wyczerpali już możliwości samodzielnego urządzenia sobie życia, w formach powszechnie występujących i akceptowanych. Założeniem tego programu jest dobrowolne, trwałe pozostawanie osób zaakceptowanych przez wspólnotę (i jej zarząd) w jednym z jej domów wraz z przynależnym do niego zapleczem gospodarczym. Wszystkie mniejsze wspólnoty stanowią część szerszej wspólnoty Barki. Jej członkom intensywnie wdraża się tam stosunkowo silną ideologię jej misji i sensu istnienia, co sprzyja nabywaniu przez niektórych przynajmniej stałych jej uczestników poczucia uczestnictwa i tożsamości.

Stałym elementem wszystkich programów pomocy dla bezdomnych, w zależności od ich wieku i stanu zdrowia, jest praca zarówno wykonywana na rzecz ośrodka, jak i praca zarobkowa, na zewnątrz ośrodka. Jest ona traktowana jako sposób terapii osób głęboko bezdomnych, przywracającej im poczucie godności osobistej, a także jako forma zdobywania środków na ich potrzeby własne i potrzeby placówki, w której uzyskali schronienie. Co wcześniej już wyjaśniano, znalezienie stałej pracy zarobkowej jest w warunkach konkurencyjnego rynku pracy dla wielu bezdomnych szczególnie trudne. Zadanie ich społecznej rehabilitacji i reintegracji poprzez pracę zawodową wymaga wieloetapowego procesu bądź też w ogóle jest już niewykonalne. Możliwości pracy dla tych osób stwarzają wówczas niektóre ośrodki dla bezdomnych, w tym w ramach prowadzonej przez nie działalności quasi-gospodarczej.

Według opinii praktyków z Unii Europejskiej, znalezienie stałego zatrudnienia na konkurencyjnym rynku pracy przez ludzi kiedyś głęboko bezdomnych, jest najwyższym stopniem sukcesu w procesie ich społecznej reintegracji. Jest ukoronowaniem wspólnych wysiłków samego bezdomnego i osób, które go w tym procesie wspomagały. Znacznie łatwiej jest tam zapewnić mu mieszkanie i stałe dochody, przynajmniej na poziomie gwarantowanego

minimum. W Polsce wspomniane warunki wyjścia z bezdomności są trudniejsze do spełnienia. Nie ulega jednak wątpliwości, że odbudowanie lub zbudowanie od podstaw zdolności do samodzielnego życia, oparte na stałej pracy zawodowej, także u nas jest sukcesem szczególnym. W polskich realiach, proces ten w zdecydowanej większości wiąże się z trzeźwieniem i leczeniem alkoholizmu, osób mających potencjalne psychofizyczne i społeczne zdolności do wykonywania pracy. Różnego rodzaju zajęcia przysposobienia zawodowego lub do pracy w ogóle, prowadzone przez niektóre ośrodki w Polsce, nie zwiększają na ogół w sposób widoczny szans głęboko bezdomnych na rynku pracy. Odrębnym problemem, sygnalizowanym przez mieszkańców niektórych, zwłaszcza niepaństwowych ośrodków dla bezdomnych, jest zbyt duże, w ich mniemaniu, obciążenie pracą na rzecz tychże placówek. Sporadycznie pojawiają się także ich skargi na to, że są zmuszani do pracy charytatywnej prowadzonej na rzecz szerszego środowiska społecznego przez instytucje, które udzieliły im schronienia, podczas gdy ich własne problemy pozostają nierozwiązane.

Poza opisanym wcześniej, typowym programem udzielania pomocy bezdomnym, stosuje się w Polsce także profesjonalne programy wychodzenia z bezdomności ludzi uzależnionych od narkotyków (Monar) czy pomocy ofiarom przemocy w rodzinie, w przeważającej części matkom z dziećmi. Do najwyraźniej rysujących się luk programowych należy brak infrastruktury i pomysłu na pomoc dla ludzi pogrążonych w najcięższych formach uzależnienia od alkoholu, o czym wcześniej już pisałem. Nie brakowało w minionych latach i obecnie pojawiają się mniej lub bardziej realne i interesujące projekty kompleksowych działań na rzecz reintegracji bezdomnych, zgłaszane przez organizacje pozarządowe. Części z nich zaniechano, z oceną pozostałych warto poczekać do dokładniejszego zbadania uzyskanych rezultatów lub też pojawienia się ich w przyszłości. Twórcy niektórych z nich przedstawiali je jako wzorcowe i nowatorskie w skali światowej. Przykładem takiego ambitnego projektu jest program Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka”, określany przez jej zarząd jako kompleksowy system działań, który może stać się rozwiązaniem modelowym w skali kraju. Do końca 2000 roku jest on, w jego pełnym brzmieniu, rzeczywistością jeszcze przede wszystkim medialną, podobnie jak powstała przy koncepcyjnej i finansowej pomocy duńskiej Szkoły Kofoeda⁶⁴, Szkoła Barki im. Kofoeda. Wspomniany projekt obejmuje cztery programy:

⁶⁴ Szerzej na temat interesujących doświadczeń tej szkoły: J. A. Bjorkoe, *Pomoc do samopomocy*, Kofoed Skoles Forlag, Żak. Kopenhaga, Warszawa 1997.

- wspólnoty, czyli tworzenia samowystarczalnych gospodarstw rolnych prowadzonych przez wspólnotę byłych (?) bezdomnych, na zasadach wielopokoleniowej rodziny,
- socjalno-edukacyjny – uzupełniania kwalifikacji i podnoszenia wykształcenia osób wykluczonych,
- tworzenia nowych miejsc pracy,
- taniego budownictwa mieszkaniowego, bazujący na technologii taniej i prostej budowy domów socjalnych oraz pracy samych bezdomnych.

Wcześniej projekty o podobnej lub większej skali (np. Światowe Centrum Wychodzenia z Bezdomności) zgłaszał M. Kotański, animator stowarzyszenia Monar.

5.5. Drogi wychodzenia z bezdomności

W Polsce nie opublikowano do końca 2000 roku wyników żadnych badań na temat dróg wychodzenia z bezdomności i niemal na pewno jeszcze ich nie przeprowadzono. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest wysoki stopień trudności zebrania reprezentatywnych danych na ten temat. Na podstawie własnych badań, a także dokumentacji placówek udzielających schronienia bezdomnym, pozyskałem informacje na temat tego mało znanego, a jednocześnie istotnego zagadnienia. Mogą one jednak być tylko przyczynkiem do jego rozpoznania. Nie dają odpowiedzi na pytanie o trwałość tych powrotów i dalsze losy ludzi, którzy w pewnym okresie życia byli bezdomnymi.

Przybliżenie do poznania dróg powrotu do społeczeństwa samotnych mężczyzn, którzy uzyskali schronienie w stacjonarnej placówce dla bezdomnych, zawiera sprawozdanie z działalności komunalnego ośrodka dla bezdomnych w Poznaniu, za rok 1997. W roku tym zarejestrowano 691 osób, którym udzielono schronienia, lecz liczba względnie stałych mieszkańców nie przekraczała kilkudziesięciu⁶⁵. W tej pełnej populacji podopiecznych na pewno wiadomo, że:

- 4 osobom przydzielono lokale komunalne w Poznaniu lub poza Poznaniem⁶⁶,

⁶⁵ Jest to sytuacja typowa dla wszelkich schronisk. Autorką sprawozdania jest W. Cieślak, kierowniczka wspomnianej placówki.

⁶⁶ Stanowi to 0,6% osób zarejestrowanych w schronisku. Nieco wyższy odsetek swoich podopiecznych, którzy uzyskali mieszkania, wykazało w swoim sprawozdaniu za rok 1999 Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta – 39 na 1891 osób, a więc 2 %. Znamienne jest, że w okresie sprawozdawczym zmarło tam 95 osób, <http://www.bratalbert.org.pl/spraw.htm>.

- 6 osób przeniosło się do taniego hotelu (robotniczego),
- 2 osoby, po uzyskaniu u nich zatrudnienia, zamieszkały u rolników,
- 5 osób wynajęło kwatery prywatne,
- 11 osób powróciło do swoich rodzin,
- 2 osoby powróciły do zajmowanych uprzednio mieszkań.
- 3 osoby przeniosły się do domu pomocy społecznej (DPS), a 18 kompletowało dokumenty lub oczekiwało na przyjęcie.

Można zatem uznać, że wśród wspomnianych 691 osób, co najmniej 4% przerwało swoją bezdomność. Liczba usamodzielnionych osób jest zapewne większa, nie wiadomo jednak o ile, ponieważ pozostali opuszczający schronisko nie deklarowali wychodzenia z bezdomności. Do typowych dróg powrotu bezdomnych do społeczeństwa z badanej populacji należały:

- powrót do rodzin, odnowienie więzi społecznych,
- wynajęcie kwatery prywatnej lub pokoju w hotelu pracowniczym,
- przeniesienie się do mieszkań udostępnionych przez gminy,
- instytucjonalizacja.

Wspomniane drogi wychodzenia z bezdomności i ich ilościowa charakterystyka odnosi się do mieszkańców schroniska. Szanse integracji społecznej bezdomnych z różnych względów dłużej pozostających poza stacjonarnymi placówkami, można ocenić jako minimalne, raczej iluzoryczne.

Ze względu na brak pewnych danych na temat wychodzenia z bezdomności poprzez ożenek lub wejście w konkubinaty z partnerką (w przypadku kobiet partnerem) mającą własne mieszkanie, sposobu tego nie uwzględniłem w powyższym zestawieniu. Sami bezdomni mężczyźni często go jednak wymieniają jako pożądaną przez nich formę ułożenia sobie życia. Niektórzy odbywają podróże do wcześniej znanych kobiet i studiują ogłoszenia matrymonialne. Projekty tego rodzaju nie są dla nich łatwe do przeprowadzenia i jeśli kończą się sukcesem, to tylko sporadycznie.

Drogi wychodzenia ze stanu bezdomności samotnych kobiet są podobne jak pozostałych bezdomnych. Jednym ze sposobów relatywnie często stosowanym przez młodsze z nich, jest podjęcie pracy w agencji towarzyskiej. Sytuacja kobiet będących ofiarami kryzysów małżeńskich, zwłaszcza z dziećmi, jest o tyle odmienna, że część z nich, po długich na ogół procedurach sądowych, kończących się rozwodem i eksmisją męża, powraca do mieszkania uprzednio rodzinnego. Generalnie kobiety z dziećmi łatwiej uzyskują przydziały mieszkań komunalnych niż bezdomni samotni.

Trwałe usamodzielnienie się i wyjście z bezdomności osób samotnych, pozostających poza układem efektywnych społecznie więzi międzyludzkich, wymaga spełnienia trzech warunków: względnie stałych dochodów, stosow-

nego do nich lokalu mieszkalnego i zdolności do samodzielnego życia. W opisanych już wcześniej warunkach rynku pracy i deficytu tanich lokali mieszkalnych, a także niedostatku świadczeń społecznych dla ludzi niebędących uprawnionymi lokatorami mieszkań, zdecydowana większość bezdomnych w Polsce, zwłaszcza bezdomnych głęboko, nie ma szans na trwałą integrację ze społeczeństwem. Czynnikiem decydującym jest tu rozwarcie nożyc cenowych między wolnorynkowymi cenami wynajmu mieszkań a osiąganymi przez nich dochodami. Obserwacje długotrwałości bezdomności większości osób, w tym w obecnych warunkach, beznadziejności sytuacji około połowy mieszkańców schronisk, wskazują, że w aktualnych realiach dla osamotnionych bezdomnych jest ona przeważnie drogą bez powrotu. Bliższą lub dalszą perspektywę rozwiązania ich problemu życiowego stwarzają tylko domy pomocy społecznej. Trafia do nich corocznie kilkuset bezdomnych⁶⁷, poniżej zgłaszanych potrzeb. Oczekiwanie na nie trwać może nawet kilka lat. Możliwą taktyką życiową jest także ustabilizowanie się we wspólnocie lub schronisku. Pewnej, różnie szacowanej części mieszkańców domów dla bezdomnych, odpowiada ten stan, jeśli placówki, w których przebywają, oferują przynajmniej znośne warunki pobytu. Usatysfakcjonowanie tym stanem może wynikać z realnej oceny własnych szans na pełną samodzielność, ale także względnej, przymusowej akceptacji otoczenia społecznego i życia w surowych warunkach. Pamiętać tu trzeba, że większość bezdomnych mężczyzn jest samotnych, a przy tym oswojonych z warunkami pobytu w hotelach robotniczych lub więzieniach. Przpełnienie schronisk nie daje im obecnie większych szans na taką stabilizację, otwiera raczej perspektywę tułaczki lub tylko biologicznego trwania.

Pewną specyficzną formą wyjścia z sytuacji (wąsko rozumianej) bezdomności, której nie można jednak uznać za reintegrację społeczną, jest powrót do więzienia. O tego rodzaju sposobie zażegnania sytuacji kryzysowych zarówno potencjalnym, jak i już stosowanym, wspomina część bezdomnych mężczyzn, uprzednio karanych. Przesłanką tych projektów jest ich świadomość, że warunki pobytu w więzieniach poprawiły się w latach dziewięćdziesiątych i są, pod względem warunków bytowych, lepsze niż w schroniskach. Liczba bezdomnych byłych więźniów, którzy pozbawieni szans na powrót do społeczeństwa ponownie trafiają do zakładów karnych, nie jest znana.

⁶⁷ Względnie regularnie wśród bezdomnych zdarzają się przypadki odmowy udania się do DPS lub ucieczki z nich.

Z uwag wyżej poczynionych wynika, że pomniejszanie skali zjawiska bezdomności wymaga udroźnienia najważniejszych, pozytywnych dróg wychodzenia z tego stanu. Należą do nich: pomoc w odnawianiu więzi społecznych lub tworzeniu nowych, radykalne powiększenie liczby tanich lokali mieszkalnych, także o charakterze hoteli lub pensjonatów socjalnych, powiększenie i różnicowanie infrastruktury instytucjonalnej pomocy społecznej.

5.6. Luki i niejasności prawne a praktyka pomocy

Stanowienie prawa regulującego politykę społeczną państwa jest zadaniem jego centralnych instytucji, one też ponoszą wyłączną odpowiedzialność za systemowe regulacje tej sfery. Tymczasem luki w prawie socjalnym przyczyniają się w dużej mierze do utrzymywania złej jakości systemu pomocy dla bezdomnych w Polsce. Państwo nie wywiązuje się zatem właściwie ze swoich funkcji legislacyjnych. Wykazaniu prawdziwości tej tezy poświęcam przedstawiony w tym punkcie wywód.

Prawo regulujące obszar pomocy społecznej zostało napisane z myślą o ludziach mających stałe miejsce zamieszkania, a więc niebezdomnych. Ustawa o pomocy społecznej⁶⁸, w pewnym stopniu tylko werbalnie, uznaje bezdomność za jeden z powodów uprawniających do świadczeń społecznych i nakłada na gminy obowiązek ich udzielania. Luki prawne, pozostałe po jej pierwszym brzmieniu z roku 1990, do końca roku 2000 nie zostały poprawione, a przeciwnie, jakość niektórych przepisów została pogorszona. Zawarte w tej ustawie niejasności w obszarze pomocy dla bezdomnych, pomimo że sygnalizowane przez środowisko ludzi zajmujących się tym problemem⁶⁹, nie zostały wyeliminowane poprzez rozporządzenia żadnego z ministrów pracy i polityki socjalnej, urzędujących w dekadzie lat dziewięćdziesiątych. Na część wymienianych dalej luk prawnych oraz

⁶⁸ Por. przyp. 3.

⁶⁹ Na przykład autorzy opracowania firmowanego przez Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym wyrazili pogląd, że obowiązująca obecnie ustawa o pomocy społecznej „zapewnia osobom bezdomnym wiele świadczeń socjalnych, jednak jej nieprecyzyjność powoduje, że pomoc ta nie zawsze może być realizowana bądź realizowana jest w sposób mało skuteczny”. Por. A. Duracz-Walczak, przy współpracy B. Dzideczek, A. Muszyńskiej, A. Dąbrowskiej i J. Brzozowskiego, *Zwalczajmy skutecznie bezdomność*, maszynopis, s. 16, Warszawa, grudzień 1997.

niespójności systemowych. w 1995 roku zwrócił także uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich⁷⁰.

Sądząc po liczbie i prawnej precyzji aktów prawnych wydawanych przez ministrów pracy i polityki socjalnej, swoją uwagę skupiali oni na innych niż bezdomni kategoriach świadczeniobiorców: na mieszkańcach domów pomocy społecznej, pacjentach szpitali psychiatrycznych, osobach niepełnosprawnych. Prawdopodobnie ta wynikała zapewne z ustawowego przypisania zadań w zakresie pomocy dla bezdomnych samorządnym gminom, a w 1999 roku gminom i powiatom, podczas gdy pomoc dla innych wcześniej wymienionych, „uprzywilejowanych” kategorii, znajdowała się do końca 1998 roku w obszarze odpowiedzialności administracji rządowej, a bezpośrednio wojewodów.

Do podstawowych luk w prawie regulującym obszar państwowej pomocy dla bezdomnych należało lub należy:

Do stycznia 2000 roku brak obowiązującej operacyjnej definicji bezdomności, po tej dacie – przyjęcie jej wadliwego sformułowania. Zagadnieniom związanym z definiowaniem bezdomności poświęciłem odrębną część tej rozprawy, tam też przedstawiłem definicję obecnie obowiązującą. Ograniczę się tu zatem do wskazania praktycznych następstw obu wymienionych stanów. Brak obowiązującej wykładni rozumienia pojęć bezdomności i bezdomnego, stwarzał do 2000 roku możliwość niewywiązywania się przez niektóre gminy z obowiązku udzielania pomocy ludziom bez własnego dachu nad głową, dawał podstawę do uznaniowego jej przyznawania. Przykładem może być sposób traktowania zameldowania stałego w danej gminie. Osoba, która je miała, pomimo że nie miała możliwości korzystania z formalnie przysługującego jej prawa do użytkowania mieszkania, mogła nie być uznana za bezdomną⁷¹, z kolei osoba, która zameldowania nie miała, mogła i ciągle może być uznana za nienależącą już do wspólnoty gminnej, a zatem taką, której pomoc także się nie należy. Po wprowadzeniu definicji osoby bezdomnej ustawą z 21 stycznia 2000 roku⁷², wartość regulacyjna tej części prawa socjalnego jeszcze się pogorszyła, ze względu na nieprzystawalność tej definicji do rzeczywistości. Przesądza ona mianowicie, że za bezdomną może być uznana tylko osoba nigdzie niezameldowana na pobyt stały. Nietrafność tego uregulowania zosta-

⁷⁰ *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich*, s. 99-102.

⁷¹ Urzędnik odpowiedzialny za udzielenie pomocy mógł jej zalecić „powrót do rodziny”.

⁷² Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej. Dz.U. z 2000 r., nr 12, poz. 136.

ła lapidarnie wyrażona w biuletynie *Co słychać?* Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta: „Aby więc być osobą bezdomną, należy być nigdzie nie zameldowanym. Zaś aby starać się o pracę trzeba być gdzieś zameldowanym. W naszych schroniskach w grudniu 1999 r. na 1800 mężczyzn 68% było gdzieś zameldowanych, choć nie mogli tam przebywać”⁷³. O konsekwencjach wymeldowywania się po to, aby uzyskać status bezdomnego, i braku zameldowania w ogóle, pisałem już wcześniej. Przyjęta definicja niesłusznie wyklucza z kręgu uprawnionych do pomocy znaczną część bezdomnych, dlatego jest ignorowana nawet w państwowych placówkach, chociaż jest to naruszenie prawa. Trzeba zauważyć, że ignorowana jest nie wszędzie, co tylko utrudnia sytuację wielu bezdomnym. Brak definicji był korzystniejszy, ponieważ bez niej pojęcie bezdomności mimo wszystko było lepiej zrozumiałe, na podstawie niesprecyzowanego, ale coraz powszechniejszego kulturowego jej rozumienia. Wspomniana definicja nie ma charakteru operacyjnego i przed przyjęciem nie była konsultowana.

Niejasności w ustaleniu wspólnoty samorządowej zobowiązanej do udzielenia pomocy. Są one ważnymi przyczynami istnienia w Polsce wielotysięcznej rzeszy bezdomnych wszędzie nierejonowych, a więc zdanych wyłącznie na pomoc charytatywną. Pojawiła się ona już na początku lat dziewięćdziesiątych i stale jest zasilana przez nowych uczestników. Wśród praktyków przynajmniej od połowy tejże dekady istniała świadomość, że gminą właściwą powinna być w tym przypadku ta, w której bezdomny jest lub był po raz ostatni zameldowany. Zasada ta w stosunku do osób niemających aktualnego zameldowania nie była jednak jednoznacznie określona i egzekwowana jako powszechnie obowiązujący przepis. Samo pojęcie zameldowania czy zamieszkania, nie jest przecież jasne, ponieważ różne są ich rodzaje. W wielu przypadkach gminy pochodzenia, zwłaszcza te, które nie miały własnej infrastruktury pomocy dla bezdomnych, oddalały ich, stosując korzystne dla siebie wykładnie przepisów prawnych, innych niż ustawa o pomocy społecznej, a także wybiegi prawne lub nadmierny formalizm. Zaliczyć do nich można niestosowanie trybu pilnego w rozpatrywaniu wniosków bezdomnych, przeprowadzanie zbędnie długotrwałych wywiadów socjalnych lub szukanie formalnych przeszkód w ich przeprowadzaniu, nierozpatrywanie spraw w przypadku braku dokumentu tożsamości, dowolność w ocenie sytuacji socjalnej petenta⁷⁴. W tym stanie część bezdomnych

⁷³ 23 lipca 2000 r., <http://www.bratalbert.org.pl/co.html>.

⁷⁴ Zwrócił na to uwagę T. Sadowski, przewodniczący fundacji „Barka” w liście do ministra pracy i polityki socjalnej z 23 lutego 1998 roku.

w ogóle rezygnowała z ubiegania się o pomoc w gminach pochodzenia. W sytuacji najgorzej rokującej otrzymanie pomocy ze strony instytucji państwowych, znajdowały się i znajdują, z formalnoprawną tylko przerwą od początku 1999 roku do lutego 2000 roku, osoby, które z różnych względów nie były związane i nie chciały pozostawać w gminie swojego ostatniego pobytu. Wielu bezdomnych nie potrafi zresztą wskazać swojej gminy pochodzenia ani takiej, z którą się identyfikują. Sytuację tychże osób korzystnie dla nich miały unormować zmiany w ustawie o pomocy społecznej, wprowadzone w celu dostosowania jej do założeń II etapu reformy administracyjnej⁷⁵. Nowe jej brzmienie nie zmieniło wprawdzie ciągle niejasno określonej zasady odpowiedzialności gmin za udzielenie pomocy „swoim” bezdomnym, wprowadziło jednak możliwość udzielenia tejże pomocy przez powiat, w którym bezdomny przebywa, w przypadku trwałego zerwania przez niego związków z gminą, na terenie której nastąpiło zdarzenie, powodujące bezdomność (art. 10a). Dzięki tej zasadzie, mającej służyć jako kryterium powstania obowiązku udzielenia pomocy przez powiat, każdy bezdomny miał gdzieś uzyskać należną mu ustawowo pomoc – jeśli nie w gminie, to w miejscu swojego pobytu (powiecie). Ponadto poszukiwanie gminy właściwej do udzielenia pomocy stałoby się faktycznie zadaniem administracji powiatowej, nie samego bezdomnego. Wspomniane kryterium okazało się jednak nieostre i do starych niejasności dodało nowe. Zdaniem J. Utrata-Mileckiego, autora komentarza do ówczesnego brzmienia ustawy, określenie owego kryterium sformułowanego w art. 10a miało dopiero ustalić się w praktyce, a być może przez orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷⁶. Nie będzie to już jednak konieczne. Zrazu obiecujące rozwiązanie okazało się trudne do realizacji, ponieważ nie zmniejszyło, a jeszcze zwiększyło zakres sporów kompetencyjnych. Zapowiadało ponadto większe obciążenie budżetu państwa kosztami pomocy dla bezdomnych, ponieważ powiaty, wówczas niedysponujące wystarczającymi środkami własnymi, zdecydowaną większość ogólnie nielicznych świadczeń im udzielanych finansowały z dotacji celowej z tegoż źródła⁷⁷. Cytowaną już ustawą z 21 stycznia 2000 roku wyłączono powiaty z realizacji zadań w tej sferze, ponownie obarczając nimi wyłącznie gminy.

⁷⁵ Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa z dnia 24 lipca 1998, Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668.

⁷⁶ J. Utrat-Milecki, *Prawo w służbie społecznej*, Praca Socjalna 1999, nr 2-3, s. 20.

⁷⁷ *Sprawozdanie roczne i półroczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej pieniędzy, w naturze i usługach za I - XII 1999*, wykonał S. Konior, Departament Pomocy Społecznej MPiPS, Warszawa, marzec 2000.

Przesądzenie niejasności w ustaleniu gminy właściwej do udzielenia pomocy, o czym będzie jeszcze dalej mowa, jest ważne, umożliwi bowiem wielu bezdomnym uzyskanie państwowych świadczeń, w tym pokrycie kosztów ewentualnego leczenia. Sprecyzowanie tego obszaru prawa socjalnego urealniłoby ponadto ich prawo do migracji, opuszczenia gmin, w których nie mają żadnej przyszłości. Prawo takie mają wszyscy niebezdomni, wolni obywatele. Migracje takie obecnie narażają na pozbawienie pomocy lub uzyskanie jej tylko na zasadzie dobroczynności, w formie i zakresie zależnymi od świadczeniodawcy.

Trudności z uzyskiwaniem zwrotu kosztów za udzieloną pomoc od gmin pochodzenia. W nowelizacji ustawy o pomocy społecznej z 1998 roku⁷⁸, podjęto próbę sprecyzowania wcześniej niejasno sformułowanego przepisu o obowiązku zwrotu kosztu pomocy udzielonej bezdomnemu przez gminę jego pochodzenia, jeśli była ona świadczona poza nią.

Ów stary przepis znajdował realne zastosowanie w praktyce przede wszystkim wtedy, gdy w sprawie zwrotu kosztów istniały wcześniejsze porozumienia między gminami. We wspomnianej nowelizacji w art. 37.1, ust. 4, wprowadzono zasadę, że: „gmina właściwa ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy bezdomnego jest obowiązana do zwrotu gminie lub powiatowi, które udzieliły pomocy w miejscu pobytu świadczeniobiorcy bezdomnego, poniesionych wydatków na świadczenia pomocy społecznej”. Zwrot „ostatnie miejsce zamieszkania” pozostał jednak dalej niejasny i nie uwzględniał osób, które dawno i definitywnie zerwały kontakt z gminą „pochodzenia”. Zdecydowano się zatem na następną nowelizację ustawy. Aktualnie obowiązujący przepis brzmi następująco: „gmina właściwa ze względu na miejsce stałego pobytu albo na ostatnie miejsce zameldowania osoby na pobyt stały jest obowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenia, o których mowa w ust. 3”. Przepis ten wydaje się precyzyjniejszy, ale nie usprawnił w znaczącym stopniu praktyki zwrotu kosztów pomocy. Większość bezdomnych dłużej przebywających poza schroniskami z różnych względów traci swoje dowody osobiste, gdzie znajduje się informacja o ich ostatnim zameldowaniu. Istnieje także wiele innych, od dawna znanych trudności w stosowaniu powyższego przepisu, na przykład brak porozumienia co do ceny usługi, wzywanie bezdomnego „do powrotu” itp. Ze względu na uciążliwość procedury upominania się o należne

⁷⁸ Pol. przypis 72.

pieniądze, realna była i jest raczej zasada: kto udziela pomocy bezdomnemu, ten za nią płaci. Jest ona źródłem praktyki odmawiania pomocy bezdomnym spoza gminy przez państwowe placówki pomocy społecznej i kierowania ich do ośrodków pozarządowych, niezwiązanych ustawą o pomocy społecznej⁷⁹. Trudno zresztą, aby było inaczej: im lepsza pomoc dla bezdomnych w danej gminie, tym większy napływ do niej potencjalnych świadczeniobiorców i większe koszty, które gmina ponosi. Powyższa obserwacja skłania do postawienia tezy ogólnej, że problem bezdomności ma charakter ponadlokalny i nie da się go prawidłowo rozwiązać tylko lokalnie.

Brak określenia niezbędnych standardów udzielanej pomocy i schronienia. W odróżnieniu od domów pomocy społecznej i szpitali psychiatrycznych, prawo socjalne nie precyzuje obowiązkowych standardów pomocy udzielanej bezdomnym w postaci schronienia. Nie ma określonych standardów wyposażenia i zagęszczenia noclegowni i schronisk, a także zasad odpłatności za nie. W prawie lokalnym stanowionym przez gminy, a także w praktyce jego stosowania, różnie interpretuje się także sam obowiązek udzielenia schronienia. Może ono być rozumiane jako świadczenie tymczasowe⁸⁰, przysługujące tylko przez pewien okres, zależny od „postępów” w procesie resocjalizacji, lub też jako świadczenie bezterminowe, udzielane do momentu ustania sytuacji bezdomności. Poszczególne ośrodki w różnym stopniu udostępniają korzystającym ze schronienia możliwość czasowego zameldowania się w nich, co jest warunkiem uzyskania świadczeń pieniężnych z OPS, a ponadto osobom bez zameldowania umożliwia staranie się o legalną pracę. Część prowadzonych przez gminy ośrodków dla bezdomnych, zwłaszcza noclegowni, mieści się przy izbach wytrzeźwień, pomimo że istnieją precedensy uznania takiej ich lokalizacji za niezgodną z prawem⁸¹.

⁷⁹ Na potrzebę sprecyzowania terminu „miejsce zamieszkania” zwracało uwagę wielu praktyków. Por. na przykład dokument Ogólnopolskiego Forum Organizacji i Instytucji Działających na Rzecz Bezdomnych, Kielce, 22 czerwca 1998 roku. Na powszechnie występujące zjawisko nieopłacania przez gminy pochodzenia bezdomnych kosztów ich pobytu w ośrodkach znajdujących się poza tymi gminami wskazał m.in. T. Sadowski jako przewodniczący Fundacji „Barka”, w piśmie z 23 stycznia 1998 roku, do ministra pracy i polityki socjalnej.

⁸⁰ Artykuł 14.1 określa, że udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego.

⁸¹ W Poznaniu Biuro Prawne UM zgłosiło w tej sprawie zastrzeżenie natury kompetencyjnej. W raporcie RPO z badania stanu wykonywania przez gminy obowiązku udzielania pomocy bezdomnym stwierdza się tylko, że bezpośrednia bliskość izby wytrzeźwień wywiera „niekorzystny wpływ na spójność i bezpieczeństwo osób zamieszkujących w noclegowni”, *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuletyn RPO, nr 27, Warszawa 1995.

Sytuacja taka występuje lub występowała m.in. w Pile, Koszalinie, Szczecinie, Koninie. Nie ma obowiązujących standardów pomocy bezdomnym rodzinom, co pozwala na rozdzielanie ich, przez skierowanie do ośrodków osobnych dla mężczyzn i kobiet. Brakuje standardów pomocy bezdomnym alkoholikom, niezdolnym do zachowywania trzeźwości.

Wspomniane wcześniej niejasności prawne lub względna łatwość omijania istniejących przepisów spowodowana przez złożoność samej sytuacji bezdomności, przyczyniły się do powstania następujących skutków:

- niemożności ustalenia przez bezdomnych wspólnoty samorządowej zobowiązanej do udzielenia im pomocy,
- braku możliwości kontroli wykonywania przez gminy nałożonych na nie zadań,
- bezkarności odmawiania pomocy bezdomnym lub też udzielania jej na zbyt niskim poziomie,
- nieściągalności z „gmin pochodzenia” kosztów pomocy dla bezdomnych, przybyłych spoza gminy, w której ta pomoc została udzielona,
- niesprawiedliwości w udzielaniu świadczeń, nierównego traktowania równych,
- braku równowagi sił w relacjach bezdomnych z powołanymi do udzielania im pomocy instytucjami samorządowymi.

Za uchybienia proceduralne, które, jeśli są zastosowane, dają gminom możliwość bezkarnego nieudzielania pomocy bezdomnym, w tym schronienia, można uznać sytuacje przekazywania im decyzji odmownej nie na piśmie, a tylko w formie ustnej. Praktyka taka jest odległa od właściwych reguł działania administracji, które nakazywałyby poinformowanie ich o potrzebie złożenia pisemnego wniosku o udzielenie im pomocy i prawa do uzyskania odpowiedzi na piśmie.

Poczynione wyżej uwagi wydają się wystarczające do ogólnie niskiej oceny prawnych regulacji zasad funkcjonowania państwowej pomocy dla bezdomnych w Polsce. Specyfikę problemu bezdomności trudno w pełni uwzględnić w ogólnej ustawie o pomocy społecznej. Być może zatem celowe byłoby uregulowanie zasad postępowania z bezdomnymi w odrębnym akcie prawnym. Zły stan regulacji prawnych i praktyk jego stosowania przyczynia się niewątpliwie do wystąpienia sytuacji, w której zdecydowana większość polskich bezdomnych, około 30 tysięcy osób, miało i ciągle ma problemy z uzyskaniem należnego im ustawowo schronienia i świadczeń od instytucji państwowych. Pomocy w postaci schronienia, także z różnym skutkiem, mogą oni poszukiwać tylko w organizacjach niepaństwowych,

działających poza ustawą o pomocy społecznej. Jest to sytuacja paradoksalna, ponieważ prawo państwowe powinno określać i zabezpieczać słuszne roszczenia bezdomnych, a nie wystawiać ich na akty łaski. W obecnej sytuacji nie mają oni wystarczających podstaw do roszczenia tejże pomocy ani dochodzenia swoich praw w sądzie. Przypadki samodzielnego występowania bezdomnych w tej sprawie do sądów nie są autorowi znane. Luki i problemy stosowania prawa regulującego zadania państwa wobec bezdomnych nie są wyłącznie polską specjalnością – są sygnalizowane także w innych krajach europejskich. Problemy wynikające z braku zameldowania znane są na przykład w Niemczech. Naganne praktyki postępowania administracji gminnej w Polsce w stosunku do bezdomnych często nie są spowodowane brakiem kompetencji, złą wolą urzędników czy też złym stanem prawa socjalnego, w jego części regulującej pomoc dla bezdomnych. Na stan ten wpływają sygnalizowane już wcześniej braki infrastrukturalne, brak wystarczających środków finansowych, ciągle rozrastanie się zjawiska bezdomności.

Poprawa scharakteryzowanego wyżej stanu prawnego może napotkać strukturalne przeszkody. Stan funkcjonowania bez wyraźnie określonych reguł i standardów, bez kontroli i bez rzeczywistego ustanowienia praw podmiotowych bezdomnych, jest dla wielu instytucji korzystny. Ustanowienie obowiązkowych standardów pomocy zmusiłoby do ich przestrzegania, co wiązałoby się z dużym wzrostem nakładów finansowych i zmniejszyłoby aktualny zakres swobody postępowania.

Autor pragnie podkreślić, że jest daleki od poglądu, że jedyną lub nawet najważniejszą przyczyną niedostosowania systemu pomocy dla bezdomnych do istniejących potrzeb jest nieprecyzyjne prawo socjalne. Ważniejsze przyczyny owego niedostosowania znajdują się w ekonomicznym wymiarze tego systemu, dlatego też oczekiwania na korzystne zmiany będą z pewnością bezpodstawne bez właściwego ustawienia tej właśnie sfery. Problemem centralnym wydaje się sposób i poziom finansowania usług socjalnych dla bezdomnych. Wspomniana fatalna w skutkach zasada „kto pomaga, ten płaci”, powinna być zastąpiona zasadą, że pomoc dla bezdomnych przynosi korzyść podmiotom ją świadczącym. W stanie obecnym można sądzić, że istotnie niska jakość prawa socjalnego w omawianej sferze jest pewnego rodzaju świadomie lub nieświadomie przez rząd stosowanym zabezpieczeniem przed spodziewanymi efektami budżetowymi określenia praw podmiotowych bezdomnych.

5.7. Stopień zaspokajania potrzeb - realizacja zadań państwa, rola podmiotów niepaństwowych

Ocena stopnia zaspokajania potrzeb bezdomnych w ramach polskiego systemu pomocy społecznej jest także oceną realizacji zadań państwa i efektywności tegoż systemu we wspomnianej sferze. Stopień zaspokajania tychże potrzeb, znajdujących się w zakresie zadań pomocy społecznej, jest w Polsce niski. System pomocy dla bezdomnych musi być oceniany negatywnie, ale błędem byłaby krytyka osób i instytucji bezpośrednio udzielających świadczeń bezdomnym. Do braków systemu należy:

Niedostosowanie infrastruktury do istniejących potrzeb. Wyraża się brakiem miejsc w schroniskach i noclegowniach dla około połowy bezdomnych, nadmiernym ich zatłoczeniem, niewystarczającym zróżnicowaniem funkcjonalnym placówek stacjonarnych, odpowiednim do zróżnicowania samych bezdomnych. Stan infrastruktury utrudnia prowadzenie pracy socjalnej nastawionej na integrację społeczną bezdomnych oraz ich stopniowe przechodzenie do instytucji „w pół drogi” w miarę postępów w społecznej rehabilitacji.

Brak prawnych i infrastrukturalnych podstaw gwarantowania bezdomnym ich podmiotowych praw do pomocy. Ze względu na luki i niejasności prawne bezdomni nie mają podstaw do roszczenia pomocy w jakimkolwiek określonym standardzie, są zatem zdani na łaskę lub niełaskę placówek i instytucji udzielających im pomocy, według ich własnego uznania i możliwości.

Niesprawiedliwość pozioma w traktowaniu bezdomnych. Wyraża się w nierównym traktowaniu równych, z przyczyn od nich niezależnych. Przyczynami tej sytuacji są m.in.: brak bazy infrastrukturalnej w zdecydowanej większości gmin, problemy większości bezdomnych z ustaleniem gminy właściwej do udzielenia im pomocy oraz jej finansowania, nierówny standard i profesjonalny poziom pomocy, brak jednolitych zasad opłat za pobyt w poszczególnych placówkach i obowiązkowych świadczeń pracy.

Niedostateczny poziom finansowania zadań pomocy dla bezdomnych. Komentarzem do tego punktu są opisy innych braków w omawianym systemie. Oszacowanie pełnych wydatków państwa na pomoc dla bezdomnych jest trudne, ponieważ do jej finansowania włączane są środki publiczne pochodzące z różnych funduszy⁸², nie tylko z tytułu pomocy dla bezdomnych,

⁸² Przykładem mogą być przychody Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka”, w której w roku

rejestrowanych w MPiPS. Transfery ponadto kierowane są zarówno do organizacji pozarządowych, jak i do konkretnych osób bezdomnych w formie świadczeń socjalnych. Łączne pieniądze wydatki rządu (z rezerwy i funduszu celowego), wojewodów, wojewódzkich urzędów marszałkowskich, powiatów i gmin, z tytułu pomocy dla bezdomnych, mieściły się w roku 1999 w budżecie 35 mln zł⁸³, co w skali kraju można uznać za niewiele. W szacunku tym ująłem tylko te organa administracji państwowej, które w mniejszym lub większym stopniu odpowiedzialne są za tę sferę zadań.

Brak kontroli wykonywania ustawowych zadań przez gminy. Ze względu na brak odpowiednich instrumentów prawnych w dekadzie lat dziewięćdziesiątych gminy nie były rozliczane z wykonywania zadań pomocy dla bezdomnych. Nie pozostał żaden istotny ślad kontroli wojewodów, ustawowo zobowiązanych do ich przeprowadzania.

Brak instrumentów oceny efektywności działań poszczególnych placówek i organizacji. Stan ten jest pochodną ich działania w warunkach deficytu świadczonych usług, braku możliwości wyboru przez bezdomnych miejsca i formy udzielanej im pomocy, nieokreślenia jej standardów, wykonywania ogólnie tylko określonych zadań, finansowanych z wielu źródeł.

Przedstawione wyżej systemowe braki przyczyniły się do udzielania ogólnie niewystarczającej pomocy bezdomnym, a w pewnym stopniu także do narastania ich liczby. Informacje na temat braku miejsc w schroniskach w porze zimowej przedstawiane często w środkach masowego przekazu, są w świetle ustawy o pomocy społecznej publicznym doniesieniem o naruszeniu prawa, które jednak, ze względu na „specyfikę” sprawy, przechodzi bez jakichkolwiek konsekwencji. Ogólną odpowiedzialność za opisany wyżej stan rzeczy ponosi państwo, zwłaszcza zobowiązana do systemowych regulacji centralna administracja. Uczestniczące w pomocy dla bezdomnych organizacje niepaństwowe odpowiadają za ów stan tylko w tym stopniu, w jakim przewidywały to umowy o udzielenie dotacji.

Porównanie udziału obu sektorów w omawianym, zasadniczo dopiero kształtującym się systemie, jest trudne. Z przedstawionych wcześniej danych

1999 znajdowały się dotacje z: Okręgowej Stacji Hodowli Zwierząt (11 tys. zł), Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej (70 tys.), z Wojewódzkiego Urzędu Pracy (401 tys.), Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji Młodzieży (77 tys.), Fundacji Wspomagania Zaopatrzenia Wsi w Wodę (20 tys.). *Barka. Raport roczny 1999*. Przykład ilustruje różnorodność źródeł finansowania działań na rzecz bezdomnych. Trzeba jednak zauważyć, że większość instytucji je prowadzących nie korzysta z tak wielu źródeł publicznych.

⁸³ Przeliczenie własne na podstawie informacji pozyskanych od K. Więckiewicza, radcy MPiPS, a także *Sprawozdania rocznego i półrocznego*. MPiPS.

wynika, że organizacje niepaństwowe świadczą około 80% usług dla bezdomnych w Polsce. Stwierdzenie to ograniczone jest jednak tylko do bezpośredniego ich udzielania i zarządzania nimi. Ponieważ są w około 50% zasilane ze środków publicznych, można wnioskować, że większość wydatków na ten cel ponosi państwo, nawet gdy nie uwzględni się pośrednich transferów z tych środków, w postaci opłat za pobyt w ośrodkach, wnoszonych przez bezdomnych z zasiłków okresowych.

Elementy ważne do określenia specyfiki instytucji obu sektorów pomocy dla bezdomnych czytelne są we wzajemnych opiniach osób w nich działających. Ponieważ rywalizują one i w różny sposób konfrontują, zwłaszcza w społecznościach lokalnych, opinie te przypominają nieco obrazy uzyskane w krzywym zwierciadle. Z punktu widzenia osób zaangażowanych w sektorze niepaństwowym, instytucje państwowe są sztywne, pozbawione inicjatywy w identyfikowaniu nowych problemów, działające z opóźnieniem, nieelastycznie reagujące na potrzeby konkretnych ludzi i często ze względu na biurokratyczne przeszkody pozostawiające ich bez pomocy, a wreszcie drogie i nieefektywne. Dla kontrastu same siebie widzą jako działające elastycznie i niebiurokratycznie, z większą wrażliwością na potrzeby innych ludzi, a przy tym znacznie taniej, bo z udziałem ofiarnego wolontariatu. Z kolei z punktu widzenia pracowników sektora państwowego zarówno OPS, jak też schronisk dla bezdomnych, organizacje pozarządowe widziane są jako działające nieprofesjonalnie, nieraz wyrządzające w istocie szkodę swoim podopiecznym. Kwestionowana jest zasadność przeciwstawiania rzekomo bezdusznej i pozbawionej inicjatywy działalności „urzędników” ze służb publicznych bezinteresownemu i czysto społecznikowskiemu zaangażowaniu animatorów organizacji pozarządowych, co potwierdzają także wyższe, a przynajmniej niejawnie dochody części spośród tych drugich⁸⁴. Autor spotkał się z opiniami formułowanymi po stronie „publicznej”, że gdyby środki przeznaczone na dotacje do organizacji pozarządowych przekazano do komunalnych jednostek budżetowych, efekt pomocy byłby lepszy, a także z ubolewaniem, że osoby zaangażowane w tychże organizacjach nie rozumieją działania administracji państwowej, a także istoty podejmowania decyzji administracyjnych, w tym w sprawie świadczeń. Wyrażane są tam także opinie o niekontrolowalności niektórych instytucji niepaństwowych, a zarazem kwestionowany jest pogląd o taniości ich działania. Jak wspomniano, do przedstawionych wyżej, często stereo-

⁸⁴ Intuicje owych urzędników potwierdzają (sporadycznie) publikacje prasowe, por. np. Życie, 9 stycznia 2001 r.

typowych wyobrażeń, należy podchodzić z dystansem. Rzeczywistość pracy obu sektorów w bezpośredniej konfrontacji z bezdomnymi jest znacznie lepsza. Z dobrą i ofiarną pracą wykonywaną w zetknięciu z trudnymi ludźmi i w trudnych warunkach autor stykał się w obu sektorach. W pełnym zaangażowaniu i w podnoszeniu poziomu profesjonalnego pracowników obu sektorów przeszkadza niski poziom ich płac. Sprawą oddzielną jest praca dla bezdomnych wykonywana na zasadzie wolontariatu lub bez wynagrodzenia (np. jadłodajnie prowadzone przez instytucje kościelne). Ofiarność tych ludzi i podejmowanych przez nich inicjatyw budzi najwyższe uznanie, ale przypominają oni działające w rozproszeniu, nieliczne i słabo uzbrojone pospolite ruszenie. Nie wygrają batalii o dostosowanie systemu pomocy dla bezdomnych do współczesnych potrzeb i standardów cywilizacyjnych, jeśli pozostać przy metaforycznym formułowaniu myśli, czego zresztą są w pełni świadomi. Do pozytywnych zjawisk zachodzących w systemie pomocy dla bezdomnych w Polsce można zaliczyć stałe poszerzanie się i funkcjonalne różnicowanie infrastruktury działającej na rzecz bezdomnych, choć tempo jej rozwoju i systemowa spójność nie są wystarczające w stosunku do potrzeb, rosnący poziom rozumienia istoty bezdomności i profesjonalizmu podejmowanych działań. Do integracji obu sektorów pomocy dla bezdomnych wokół wspólnie realizowanych zadań, może się także przyczynić referowane już rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z czerwca 2000 roku, w sprawie szczegółowych zasad współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami, a zwłaszcza jego intelektualna koncepcja, jeśli będzie realizowana. Utrzymanie istniejących wad systemowych pomocy dla bezdomnych zapowiada program *Bezdomność* ogłoszony latem 2000 roku przez MPiPS. Mieści się on w starej logice aktywności państwa tylko w dziedzinie wspierania lokalnych inicjatyw. Ma charakter apelu do innych podmiotów podejmujących te inicjatywy i zapowiada ich finansowe wsparcie na poziomie takim samym jak w połowie lat dziewięćdziesiątych (5 mln zł). Treść programu jest faktycznie przypomnieniem wybranych przepisów ustawy o pomocy społecznej, uzupełnionej m.in. wskazaniem na potrzebę statystyki struktury bezdomności, jednak tylko dla celów podmiotów prowadzących bezpośrednie działania, bez polecenia sporządzania statystyki dla celów analitycznych MPiPS. Ten sposób ujmowania sprawy wydaje się błędny. Rozważania przedstawione w tym rozdziale stanowią wystarczające uzasadnienie tezy, że lokalne rozwiązywanie problemów bezdomności stanie się bardziej prawdopodobne, gdy ze swoich funkcji ustawiania systemu i legislacyjnych wywiąże się polityczne centrum.

6. PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN

6.1. Wnioski z diagnozy - wprowadzenie

Przedstawiona wcześniej diagnoza społecznej kwestii bezdomności w Polsce doprowadziła do wniosku, że w polityce społecznej państwa uwidacznia się brak realizowanej koncepcji zapobiegania bezdomności i integrowania ze społeczeństwem osób społecznie wykluczonych. Utrzymują się wysokie bariery społecznej integracji ludzi społecznie i ekonomicznie zmarginalizowanych, czego rezultatem jest ciągle poszerzanie się skali problemu, a także pogarszanie struktury populacji bezdomnych. Wspomniane pogarszanie zaznacza się rosnącym w niej udziałem rodzin, a także ludzi potencjalnie zdolnych do samodzielności. Także pomoc społeczna dla bezdomnych nie odpowiada standardom cywilizacyjnym, do których Polska aspiruje. W dalszej części rozprawy przedstawiam propozycje działań, w – moim przekonaniu – niezbędnych do poprawy istniejącej sytuacji. Wskazania te dotyczą systemu pomocy dla bezdomnych, a także polityki społecznej państwa. Szczegółowość tych pierwszych jest większa, co wynika z tematu rozprawy. W zakresie ogólnej polityki społecznej państwa zaznaczam jedynie ogólne kierunki pożądaných działań.

6.2. Pomoc społeczna

Poniżej przedstawiam rekomendacje działań w kierunku dostosowania systemu pomocy dla bezdomnych w Polsce do zadań, które przed nim stoją. Część z nich pozostawiam bez szerszych komentarzy, ponieważ ich uzasadnienie znajduje się już w treści rozprawy.

Poszerzenie i większe funkcjonalne zróżnicowanie bazy infrastrukturalnej. Podstawowym postulatem jest możliwie szybkie podwojenie, a w niedługiej perspektywie potrojenie liczby miejsc w istniejących już

placówkach, liczone od aktualnej bazy około 15 tys. na końcu roku 2000. Celem tego działania jest zapewnienie wszystkim bezdomnym schronienia w warunkach odpowiadających godności ludzkiej. W obecnej skali zjawiska w Polsce, przy założeniu że jego dynamika zostanie powstrzymana, liczba 45 tys. miejsc schronienia jest wystarczająca do przyjęcia wszystkich bezdomnych i poprawy warunków udzielania im pomocy. Poza bezwzględny zwiększeniem liczby miejsc, niezbędne jest, jak wspomniano, rozgęszczenie istniejących placówek, a także powiększenie zakresu ich specjalizacji. Rozgęszczenie potrzebne jest zasadniczo we wszystkich placówkach, a szczególnie w tych, w których w porze zimowej przyjmuje się wszystkich poszukujących schronienia. Chociaż osiągnięcie standardów występujących w placówkach dla bezdomnych w niektórych krajach Unii Europejskiej, gdzie nie należy do rzadkości przydzielanie im jednoosobowych pokoi, nie jest w Polsce możliwe w dającym się planować czasie, to poprawa obecnie istniejącej sytuacji jest konieczna. Skuteczne działania w kierunku reintegracji społecznej głęboko bezdomnych, możliwe są tylko w profesjonalnie działających i niezatłoczonych ponad miarę placówkach. W przeciwnym wypadku w zbyt dużym stopniu pełnią one funkcję odstraszenia przed bezdomnością, a w zbyt małym funkcję pomocy. Zbiorowość bezdomnych jest zróżnicowana, czemu powinno odpowiadać większe funkcjonalne dostosowanie istniejących placówek do ich potrzeb. Zadaniem najpilniejszym jest znalezienie miejsca w nich dla nałogowych alkoholików, aktualnie niezdolnych do utrzymywania trzeźwości, rodzin, chorych niezdolnych do samoobsługi i płytko bezdomnych. Postulat poszerzenia i większego zróżnicowania placówek wiąże się ze zwiększeniem zatrudnienia w placówkach pracowników merytorycznych. Odrębnym problemem jest obecnie nieracjonalne rozmieszczenie niektórych ośrodków prowadzonych przez instytucje pozarządowe. Powstają one nieraz w miejscowościach odległych od miast, gdy zaistnieją tam możliwości przejęcia odpowiednich zabudowań. Nie ma jednak w tych miejscowościach szans na integrację ze środowiskiem społecznym, co jest istotne dla płytko bezdomnych. Większa racjonalność ich alokacji stanie się możliwa po spełnieniu wyżej, a także niżej sformułowanych postulatów.

Usunięcie luk prawnych. O lukach prawnych, zapewne obniżających koszty, lecz radykalnie obniżających społeczną efektywność systemu pomocy dla bezdomnych pisałem już we wcześniejszej części rozprawy. Oprócz ich usunięcia w dalszej perspektywie czasu, obecnie potrzebom praktyki służyłoby opracowanie wykładni prawa aktualnie obowiązującego i upo-

wszechnienie go w formie broszur, dostępnych dla wszystkich zainteresowanych, w tym samych bezdomnych. Potrzebę takiej wykładni od dawna sygnalizują praktycy.

Określenie praw podmiotowych bezdomnych. Sprecyzowanie nieistniejących obecnie minimalnych standardów pomocy dla bezdomnych oraz jednoznaczne określenie organów administracji państwowej zobowiązanych do jej udzielenia, dałoby tej kategorii klientów usług socjalnych podstawę do ich uzasadnionych roszczeń. Ich prawa podmiotowe powinny wyrażać się także w równowadze, właściwym wyważeniu sił między nimi a kierownictwem i personelem instytucji zobowiązanych do udzielania im świadczeń. Obecnie ośrodki dla bezdomnych są typowymi instytucjami totalitarnymi, poddanymi nieograniczonej władzy świadczeniodawców. Względna przynajmniej jednolitość standardów pomocy dla bezdomnych potrzebna jest z tych samych względów, z jakich wprowadzono jednolity standard wszystkich innych świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Bezdomni znajdujący się w podobnej sytuacji, powinni być podobnie traktowani przez wszystkie powołane do tego celu instytucje wspólnot samorządowych i nie pozbawiani pomocy, czego doświadcza co najmniej połowa bezdomnych w Polsce. Dla wykonania zadań państwa w tym obszarze polityki socjalnej oraz spełnienia wymogu sprawiedliwości poziomej wobec bezdomnych, wystarczająca jest ich realizacja na minimalnym poziomie przyjętych standardów. Ważnym elementem praw podmiotowych bezdomnych powinna być możliwość wyboru miejsca i formy udzielanej im pomocy, w tym prawo do opuszczenia gminy pochodzenia, w której nie mają żadnej przyszłości, bez groźby pozbawienia świadczeń. Obecnie, nie mając wyboru, część z nich skazanych jest na zbędne dla nich czy wręcz, z ich punktu widzenia, szkodliwe zabiegi resocjalizacyjne, nieułatwiające im reintegracji społecznej. Mam tu na myśli na przykład przypadki płytko bezdomnych, z braku alternatywy pozostających we wspólnotach przeznaczonych dla głęboko bezdomnych, w tym daleko od dużych miast, bez szans na usamodzielnienie się, zdobycie pracy najemnej (na własny rachunek) czy zgromadzenie choćby skromnych oszczędności. Bezdomni pozbawieni wyboru mogą faktycznie stać się swojego rodzaju zakładnikami organizacji o totalitarnym ustroju wewnętrznym lub też znaleźć się w miejscach dla nich nieodpowiednich na wiele innych sposobów. „Głosowanie nogami” uważam za jedno z bardziej uchwytnych kryteriów merytorycznej oceny pracy poszczególnych ośrodków, podobnie jak to jest w przypadku innych usług, nie tylko socjalnych.

Bezdomni są na ogół ludźmi o niskim wykształceniu, pozbawionymi kompetencji obywatelskich, wystarczających do samodzielnego posługiwania się instrumentami prawnymi w obronie ich praw. Potrzebny jest zatem urząd rzecznika praw bezdomnych na poziomie województw lub jednoznaczne nałożenie tego zadania na instytucję już istniejącą.

Ustanowienie standardów wielostopniowej pomocy. Postulat ten sprowadza się do dostosowania infrastruktury do realizacji zasady wielostopniowości pomocy dla bezdomnych. Wielostopniowość jest niezbędna zarówno ze względu na potrzebę uzależnienia form świadczonych usług socjalnych, zwłaszcza schronienia, od stopnia desocjalizacji ich klientów, jak i ze względu na jej silnie motywacyjne działanie. Jest dobrze znaną w Polsce zasadą, stosowaną jednak w niewystarczającym zakresie ze względu na braki infrastrukturalne oraz niski stopień systemowej spójności działań w obszarze pomocy dla bezdomnych¹. Zasada ta konsekwentnie stosowana jest krajach Unii Europejskiej, zwłaszcza w Skandynawii. Jako czynnik motywacyjny pełni główną rolę w realizacji zasady kontraktowości pomocy. Wielostopniowość polega przede wszystkim, choć nie wyłącznie, na zróżnicowaniu standardów udzielanego schronienia lub pomocy mieszkaniowej. Jej wprowadzenie wymaga koordynacji systemu pomocy dla bezdomnych, poza wielkimi miastami także na poziomie ponadgminnym. Pierwszym stopniem pomocy, obejmującym udzielenie schronienia, powinna być noclegownia, następnym schronisko, pełniące funkcję ośrodka aktywizacji życiowej², kolejnym hotel socjalny lub komunalne mieszkanie wynajęte na okres próbny, w tym jako lokal socjalny.

Noclegownie, udostępniające też posiłki i urządzenia sanitarne, są zamknięte w ciągu dnia. Oferując trudne warunki pobytu, dają jednak także stosunkowo duży zakres swobody (w niektórych dopuszcza się warunkowo umiarkowany stan nietrzeźwości) i nie stawiają dużych wymagań, przez co są przydatne do nawiązania pierwszego kontaktu z ludźmi zdesocjalizowanymi, znajdującymi się w fazie głębokiego upadku i społecznej izolacji. Schroniska

¹ Dwa stopnie pomocy wprowadzono w komunalnym ośrodku dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu, wkrótce po jego powołaniu w roku 1991. Podzielono ten obiekt na noclegownię i schronisko (ośrodek aktywizacji życiowej), różnicując jednocześnie dostępne w nich warunki bytowe, w tym stopień zagęszczenia. Rozwiązanie potwierdziło swoje walory motywacyjne, a przyjęcie do schroniska przez samych bezdomnych traktowane było przez nich samych jako krok wydobywający ich z dna. Przeszkodą w dalszym stosowaniu tego rozwiązania jest rosnący w ostatnich latach deficyt miejsc noclegowych w Poznaniu i wynikająca z niego presja na zwiększenie liczby podopiecznych.

² Pojęcie ośrodka aktywizacji życiowej zaczerpnąłem od A. Duracz-Walczak.

dające możliwość względnego „zadomowienia się”, powinny być miejscami, w których aktywizuje się życiowo bezdomnych, w stopniu dla nich dostępnym, na zasadzie ich współpracy z merytorycznymi pracownikami tych placówek. Hotele socjalne powinny być udostępniane ludziom zdolnym do samodzielności, w tym na czas przejściowy rodzinom. Wielostopniowość pomocy ułatwia realizowanie programów resocjalizacji głęboko bezdomnych, płytko bezdomnym nie są one potrzebne. Pierwszym z nich otwiera drogę do stopniowej poprawy swojego bytu, równoległą do realizacji planu pomocy (integracyjnego) uzgodnionego z pracownikiem socjalnym, w ramach przyjętej procedury. Najważniejszym brakiem infrastrukturalnym, uniemożliwiającym stosowanie powyższej zasady, jest nieistnienie gminnych hoteli socjalnych, które powinny wypełnić lukę po zlikwidowanych hotelach pracowniczych. Hotele takie, ze względu na specyfikę ich mieszkańców, powinny być przez gminy nadzorowane, a w miarę potrzeby także dofinansowywane. Koszt ich działania byłby obniżony przez opłaty pobierane przez jego mieszkańców. Odpłatność ta, z której obecnie mogłaby się regularnie wywiązywać znaczna część obecnych mieszkańców schronisk, w ich własnej opinii sama w sobie byłaby czynnikiem „wyciągającym” ich z dna bezdomności i przywracającym poczucie godności osobistej. Ze względu na warunki hotelu socjalnego, w którym wszystkim jedno- lub wieloosobowym gospodarstwom domowym powinno się przydzielać odrębne pokoje, oraz wspomnianą odpłatność, byłby on placówką „w pół drogi” między bezdomnością a niebezdomnością.

Do zadań państwa należy ustanowienie obowiązujących w całym kraju jednolitych standardów pomocy dla bezdomnych oraz zapewnienie kontroli ich przestrzegania. Długa lista potrzeb i postulatów przedstawionych w tej rozprawie, aby mogła mieć praktyczne znaczenie, wymaga respektowania ogólnej zasady, że pomoc dla bezdomnych musi pozostawać na niskim, jednak niewłaczającym ludzkiej godności poziomie. Standardy te, z uwzględnieniem ich zróżnicowania, nie mogą być ustalane w sposób abstrakcyjny lub na podstawie samej tylko oceny potrzeb bezdomnych, które przez adwokatów problemu mogą być określane szeroko i na wysokim poziomie. Muszą one być odnoszone do warunków życia innych grup ludności. Znajduje tu zastosowanie zasada nie tylko mniejszej, ale i większej kwalifikacji do określonego poziomu życia. Uwzględnienie pierwszej z tych zasad wymaga odniesienia się do warunków bytowych osiągalnych przez grupy ludności niebezdomnej, o najniższych dochodach, uwzględnienie drugiej, do warunków bytowych w zakładach karnych. Standard schroniska dla bezdomnych (drugi stopień pomocy mieszkaniowej) co najmniej nie

powinien odbiegać w dół od standardu zaspokajania potrzeb bytowych w więzieniu, przy zachowaniu oczywistych różnic funkcji obu tych rodzajów placówek³. Celowe jest natomiast, aby odbiegał on w dół od standardu warunków bytowych ludzi o dochodach na poziomie ustawowego progu zasiłkowego i żyjących w obszarze nędzy mieszkaniowej, aby nie zachęcać ich do świadomego wyboru jawnej bezdomności jako stanu dla nich korzystniejszego. Standardy te, od noclegowni po hotel socjalny, powinny pozostawać w harmonii z przyjmowanym przez większość społeczeństwa ładem normatywnym, nie zamazywać różnicy między dobrymi i złymi wzorami życia oraz konsekwencjami, do jakich one prowadzą. Adresowanej pomocy, w szczególnych formach i zakresie, wykraczającej poza standardy państwowej pomocy społecznej, w dobrze działającym systemie mogłyby udzielać tylko instytucje pozarządowe. Także jednak w tym przypadku ważne jest, aby nie zakłócała ona logiki przyjętego przez państwo modelu pomocy dla bezdomnych. System pomocy dla bezdomnych powinien tworzyć dyskomfort dla osób utrzymujących aspołeczne postawy, zwłaszcza jeśli wcześniej doprowadziły je do bezdomności. Uwaga ta dotyczy także osób pozostających z własnej woli lub winy poza schroniskami. Z drugiej jednak strony, nie ma powodu, aby poprzez stwarzane celowo surowe warunki życia i przymusowe zabiegi resocjalizacyjne dodatkowo utrudniać sytuację tych, którzy bezdomnymi stali się na skutek obiektywnych okoliczności, nad którymi nie byli w stanie zapanować, lub którzy podejmują wysiłek powrotu do społeczeństwa.

Instytucjonalizacja pomocy dla osób niezdolnych do samodzielności życiowej. Pomoc głęboko bezdomnym, niezdolnym do samodzielnego życia i przełamania barier wykluczających ich ze społeczeństwa, w znalezieniu względnie przynajmniej satysfakcjonującego ich sposobu życia, jest trudnym zadaniem. Trzeba jednak je podjąć, ponieważ część mieszkańców schronisk sama sygnalizuje, że nie pragnie już pełnej samodzielności bądź też oczywiste jest, nie jest do niej zdolna. Potrzebne są zatem formy stałej pomocy mieszkaniowej, niestwarzające zagrożenia obowiązkową rotacją, połączone ze stałym udzielaniem tym osobom wsparcia, w tym przynajmniej pewnego surogatu pozrywanych przez nie więzi społecznych. W niektórych krajach Unii Europejskiej problem ten jest rozwiązywany przez nielimitowane czasem udostępnianie lokali mieszkalnych ludziom niezdolnym do pełnej

³ Podstawową uciążliwość w odbywaniu kary więzienia stanowi nie tyle surowość warunków bytowych, co pozbawienie wolności.

samodzielności, z prawem indywidualnego ich urządzania (własne meble itp.). Lokale te udostępniane są wewnątrz centrów pomocy bezdomnym, jak i na zewnątrz nich, w samodzielnych mieszkaniach pozostających pod ich opieką (mieszkania chronione)⁴. Na podstawie własnych badań szacuję, że około 20% polskich bezdomnych mężczyzn, mieszkańców schronisk, chciałoby skorzystać z takiej formy pomocy, nie widząc szans na samodzielne urządzenie sobie życia. Spośród tych osób trudna do określenia część mogłaby uzyskać względnie przynajmniej je satysfakcjonujące, stałe schronienie w specjalnie dla nich utworzonych wspólnotach, takich na przykład jakie proponuje Barka. Możliwe i znane poza Polską są także oddolnie tworzone wspólnoty bezdomnych, powstające dla wspólnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, m.in. po adaptacji nadających się do tego celu pomieszczeń. Dokładniejsze szacunki ilościowe osób głęboko bezdomnych, które chciałyby skorzystać z możliwości pozostawania w przygotowanych do tego celu placówkach lub wspólnotach, staną się możliwe i potrzebne dopiero wtedy, gdy uzyskają oni realne możliwości wyboru formy proponowanej im pomocy. Sytuacja taka obecnie w Polsce nie występuje, z uwagi na nikłą liczbę miejsc w istniejących już wspólnotach oraz praktyczne nieistnienie tych form pomocy, które polegają na ustabilizowaniu bezdomnych w lub przy placówkach dla nich. Powyższe rozumowanie prowadzi do postulatu zmiany dotychczasowego paradygmatu myślenia o pomocy mieszkaniowej dla bezdomnych jako z natury tymczasowej i prowadzącej do pełnego usamodzielnienia i uwzględnienia potrzeb ludzi trwale niesamodzielnych, poprzez ustabilizowanie ich w akceptowanych przez nich formach instytucjonalizacji. Jedną z jej form mógłby być pensjonat socjalny. Stosowanym już sposobem stabilizowania sytuacji życiowej bezdomnych trwale niezdolnych do samodzielności, w tym przewlekle chorych, jest także kierowanie ich do domów pomocy społecznej. Jak wcześniej wspomniano, obecnie w DPS brakuje miejsc, pomimo ich systematycznego wzrostu.

Zmiany sposobu finansowania – urynkowienie usług. Podsystem finansowania usług socjalnych ma zasadnicze znaczenie dla całego systemu pomocy dla bezdomnych. Jak wspomniano we wcześniejszej części rozprawy, jego właściwe ustawienie może zniwelować negatywne oddziaływanie niektórych niejasności i luk prawnych w tym systemie. Urynkowienie ogólnie rozumiem jako dostosowanie sposobu finansowania poszczególnych

⁴ Taka forma pomocy może, lecz nie musi być częścią planowego działania w kierunku pełnego usamodzielnienia bezdomnego, por. *Homelessness*, s. 91 i inne.

instytucji udzielających pomocy bezdomnym, do zakresu świadczeń i liczby świadczeniobiorców⁵. Dalsze uwagi o urynkowaniu pomocy dla bezdomnych ograniczam do tego obszaru, w którym w roli nabywcy usług socjalnych występują organa administracji państwowej, realizujące swoje ustawowe zobowiązania w tym zakresie. Jego warunkami są:

- Standaryzacja i specyfikacja wymiennych usług socjalnych dla bezdomnych oraz określenie ich cen.
- Zawieranie kontraktów z jednostkami zdolnymi do realizacji zadań w tym zakresie, poprzedzone procedurą zbliżoną do przetargowej.
- Zapewnienie finansowania pomocy dla bezdomnych w stopniu wystarczającym do realizacji zadań państwa w tej sferze.
- Ochrona rynku producentów usług socjalnych, przeciwdziałanie lokalnym monopolom.
- Zapewnienie bezdomnym możliwości wyboru jednostki świadczącej usługi, w standardzie dla nich dostępnym.
- Decentralizacja decyzji o finansowaniu jednostek świadczących usługi dla bezdomnych do poziomu jednostek odpowiedzialnych za realizację ustawowych zadań państwa w tym obszarze.

Standaryzacja i wycena usług dla bezdomnych, w tym zwłaszcza schronienia w noclegowniach, schroniskach i hotelach socjalnych, jest instrumentem organizacji ich rynku, daje możliwość oceny efektywności poszczególnych jednostek i właściwej alokacji środków publicznych. Ceny powinny być ustalane na poziomie kosztu średniego produkcji tychże usług, aby uniknąć prawdopodobnego w tym rynku rosnącego efektu skali, prowadzącego do wyrzucenia z niego jednostek mniejszych, gorzej finansowanych z innych źródeł niż publiczne, a w konsekwencji jego monopolizacji. Monopolizacja byłaby niekorzystna nie tylko ze względu na skutki, które zwykle wywołuje, ale także ze względu na pozbawienie klientów (bezdomnych) możliwości wyboru podmiotu udzielającego im świadczeń. Organa administracji państwowej kontraktujące tego rodzaju usługi socjalne, utraciłyby wówczas cenne informacje o jakości usług oferowanych przez poszczególne podmioty, których nośnikiem są wybory dokonywane przez klientów, a przede wszystkim sami klienci zostaliby pozbawieni części ich praw podmiotowych, wyrażających się w możliwości wybierania. Możliwość ta nie może być

⁵ W ukształtowaniu własnego poglądu na temat urynkowania usług socjalnych dla bezdomnych, pomogła mi lektura artykułu: K. Makowska, *Możliwości zastosowania instrumentów rynkowych w dziedzinie usług socjalnych*, Człowiek i Środowisko 1997, t. 21, nr 2.

oczywiście pełna, ze względów już podanych, a wiążących się z zasadą wielostopniowości pomocy dla bezdomnych.

W istocie proces częściowego urynkowania usług socjalnych dla bezdomnych (być może) już się rozpoczyna, wchodząc do praktyki poprzez stosowanie prawa o finansach publicznych, a przede wszystkim rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z czerwca 2000 roku, w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami⁶, omawianego już w tej rozprawie. Upowszechnianie zasady kontraktacji usług socjalnych na poziomie cen zapewniających pokrycie kosztów i pewne środki na rozwój, w warunkach konkurencji podmiotów już jest (w tym zakresie) ich komercjalizacją i urynkowaniem⁷. System usług socjalnych dla bezdomnych w Polsce nie jest jeszcze przygotowany do urynkowania, niezbędna jest tu faza przejściowa. Wprowadzenie instrumentów rynkowych do tej sfery usług wymaga co najmniej podwojenia infrastruktury, w ramach której mogłaby być świadczona. Pytanie, jak to podwojenie osiągnąć, ma przynajmniej dwie odpowiedzi. Pierwszą możliwością są inwestycje ze środków publicznych, prowadzone przez gminy, których rezultatem byłoby powstanie nowych placówek komunalnych (jednostek budżetowych), ewentualnie później oddanych w użytkowanie podmiotom niepublicznym. Drugą – konsekwentna komercjalizacja usług dla bezdomnych finansowanych ze środków publicznych. Potraktowanie niektórych przynajmniej usług socjalnych dla bezdomnych jako działalność komercyjną, przynoszącą zysk na poziomie czyniącym opłacalnymi inwestycje, także spowodowałoby poszerzenie się infrastruktury. Możliwość porównania efektywności placówek sektora państwowego i niepaństwowego, z powodu braku części niezbędnych instrumentów takiej oceny, jest obecnie tylko iluzoryczna. Trudność powiększa konieczność wzięcia pod uwagę wszystkich źródeł ich finansowania, nie tylko dotacji ze środków publicznych. Ocen tego typu i wiarygodnych porównań zasadniczo obecnie nie przeprowadza się. Nie wiadomo na przykład, czy rzeczywiście organizacje pozarządowe są bardziej efektywne pod względem ekonomicznym i merytorycznym od placówek samorządowych i czy słusznie publicznie kreują taki swój obraz. Obserwacja praktyki, zwłaszcza niektórych ośrodków, skłania do wysunięcia tezy wręcz przeciwnej, zwłaszcza gdy jedynym

⁶ Dz.U. z 2000 r., nr 55, poz. 662.

⁷ O korzyściach i ograniczeniach rynku szerzej pisze H. Januszek, *Społeczny wymiar gospodarki rynkowej*, w: *Studia z filozofii i socjologii gospodarczej*, red. F. Krzykała, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1998.

kryterium oceny nie będzie „taniaść” ich działania, mierzona wysokością dotacji z budżetów gmin. Obecnie mocną stroną placówek samorządowych, w odróżnieniu od niektórych ośrodków prowadzonych przez organizacje pozarządowe, jest dyspozycyjność w stosunku do potrzeb gminy, naturalna współpraca z gminnymi OPS, zwiększająca profesjonalizm ich działań, a także łatwiejsza kontrola ich działań. Wprowadzenie instrumentów rynkowych do tej sfery usług socjalnych ułatwi dokonywanie adekwatnych ocen efektywności poszczególnych placówek i bardziej racjonalne wydatkowanie na ten cel pieniędzy publicznych. Może temu sprzyjać przeniesienie decyzji o ich kontraktacji do tych organów administracji państwowej, które ponoszą ustawową odpowiedzialność za ich świadczenie.

Urynkowienie usług dla bezdomnych wymaga przełamania pewnego ukształtowanego już tabu kulturowego, zgodnie z którym pomoc dla nich jest i powinna być świadczona z odruchu serca, bez zysku. Jednak gdy produkcja usług dla nich pozostanie z założenia nieopłacalna, prawdziwy ich rynek nigdy nie powstanie, na czym najbardziej tracą sami bezdomni. Praktyka wykazała już, że odruchy serca są motywacją niewystarczającą dla zaspokojenia ich elementarnych potrzeb, a miłosierdzie w wielu przypadkach prowadzi do ich poniżenia. Konkurencja podmiotów świadczących usługi socjalne dla bezdomnych jest dla nich korzystna. Pełne urynkowienie usług socjalnych dla bezdomnych jest trudne, ponieważ nie wszystkie działania na ich rzecz można wyspecyfikować, wystandaryzować i wycenić. To co najważniejsze: proces ich reintegracji społecznej może być bowiem niewidoczny w specyfikacji poszczególnych usług. Z góry jednak wiadomo, że lista usług łatwych do zakontraktowania jest stosunkowo długa i obejmuje te, które dotyczą zaspokajania potrzeb bytowych bezdomnych (podobnie jak np. w DPS). Granice urynkowienia, tzn. zakres możliwych do zakontraktowania usług, może określić tylko praktyka. Rynek usług dla bezdomnych, zwłaszcza w pierwszej fazie, może mieć także inne wady, takie jak brak wystarczającej liczby podmiotów zdolnych i chętnych do ich świadczenia na danym terenie.

Istotnym problemem pozostają źródła finansowania pomocy dla bezdomnych, zwłaszcza w obliczu konieczności radykalnego powiększenia jej infrastruktury. Nie do utrzymania jest obecnie obowiązująca, opisana wcześniej zasada: kto pomaga, ten płaci, lub inaczej: kto pomaga, ten traci. Logikę taką może odwrócić tylko opłacalność tejże pomocy, a w konsekwencji supremacja zasady, że jej udzielenie jest dozwolone, a nie tylko w niejasny sposób nakazane. Mając na uwadze obecną praktykę niemożności dochodzenia należności za udzielenie pomocy bezdomnym od gmin „ich

pochożenia”, postuluję powołanie, wzorowanego na innych państwowych funduszach, zwłaszcza na alimentacyjnym, państwowego funduszu pomocy bezdomnym. Jego zadaniem powinno być finansowanie pomocy dla bezdomnych, poprzez przekazywanie gminom udzielającym pomocy „nierejonowym” bezdomnym refundacji jej kosztów. Koszty powinny być ustalone na poziomie zapewniającym opłacalność ich świadczenia. Sam fundusz powinien być zasilany środkami ściąganyymi z gmin eksportujących swoich bezdomnych do innych gmin oraz ze środków publicznych, z których pomoc dla bezdomnych dotowana jest obecnie, na przykład z dotacji celowej MPiPS. Korzyścią z powołania tego funduszu byłoby zakończenie problemu „nierejonowych” bezdomnych, pozbawianych obecnie pomocy państwa. Pomoc bezdomnym przybyłym z zewnątrz nie powodowałaby wówczas strat, zdjęta zostałaby ponadto uciążliwość dochodzenia przez gminy i podmioty niepaństwowe zwrotu kosztów pomocy im udzielonej. Obciążanie samorządów gminnych kosztami dochodzenia tych należności oraz ich nieskuteczność, skutecznie odstrasza je przed udzielaniem pomocy przybyszom z zewnątrz.

Konieczność zwiększenia społecznych nakładów na pomoc dla bezdomnych jest oczywista dla wszystkich, którzy zetknęli się z praktyką jej udzielania w Polsce. Problem niedofinansowania organizacji pozarządowych, a nawet zadłużenia uniemożliwiającego ich normalną pracę, zgłasza publicznie większość z nich. Sygnalizują one także brak środków na sfinansowanie etatów dla fachowców. Placówki prowadzone przez samorządy rzadziej artykułują tego rodzaju problemy, ale miarą ich niedofinansowania jest niewielka liczba miejsc, którymi dysponują i ograniczanie przyjęć bezdomnych przybyłych z zewnątrz.

Nie ulega wątpliwości, że realizacja programu urynkowania usług socjalnych dla bezdomnych napotka różnego rodzaju przeszkody, może spowodować także pewne negatywne skutki uboczne. Zaliczyć do nich można:

- trudności z wyspecyfikowaniem i wyceną kontraktowanych usług,
- opór kadry placówek obu sektorów,
- biurokratyzację usług dla bezdomnych,
- prawdopodobne powiększenie się liczby bezdomnych.

Opór kadry może zwłaszcza wynikać z poczucia zagrożenia niestabilnością ich placówek, utraty zajmowanej obecnie pozycji, poddania ich publicznej kontroli, a także z konieczności konkurowania z innymi placówkami lub organizacjami (w tym zakresie, w jakim ubiegać się będą o ośrodki publiczne). Niektóre wypowiedzi praktyków, a także tworzonych przez nich gremiów, mają charakter spontanicznie antyrynkowy. I tak na przykład

Zespół ds. Ubóstwa i Bezdomności, działającej przy MPiPS Rady Pomocy Społecznej, w swoim piśmie z kwietnia 1998 roku, domaga się włączenia do ustawy o pomocy społecznej przepisu, zgodnie z którym organy administracji rządowej i samorządowej „winny zlecać” w drodze umowy organizacjom społecznym zadania z zakresu pomocy społecznej, a także wspierać je finansowo i materialnie⁸. Do tego rodzaju wypowiedzi można zaliczyć także wyrażoną w sierpniu 1998 roku opinię M. Kotańskiego, że subwencje dla organizacji udzielających pomocy dla bezdomnych są pożądane, ale „nie powinny być zbyt duże, by nie zniechęcać organizacji do działalności charytatywnej i by nie stały się one sposobem na lukratywne zajęcie dla nieodpowiednich osób”⁹. Trzeba także zwrócić uwagę, że zarządzanie usługami socjalnymi poprzez ich kontraktowanie wymaga rozwiniętego systemu informacji, pozwalającego na bieżącą kontrolę działalności instytucji, co samo w sobie jest pozytywne, jednak tworzy nową biurokrację i koszty¹⁰. Obawiać się można, że nadmierna biurokratyzacja tych usług może osłabić spontaniczność inicjatyw obywatelskich, nastawionych na bezpośrednią realizację założonego celu. Przyrost liczby klientów ubiegających się o udzielenie pomocy z tytułu ich bezdomności jest prawdopodobną konsekwencją poprawy jakości dostępnych dla nich usług socjalnych. Wśród tychże klientów wyraźniej może się zaznaczyć udział osób obiektywnie niebezdomnych, zwłaszcza „uciekinierów” z objętych wysokim bezrobociem terenów rolniczych, szukających zaczepienia w większych miastach.

Przedstawione wyżej uwagi na temat potrzeby wprowadzania instrumentów rynkowych do produkcji usług socjalnych dla bezdomnych, jak wcześniej wspomniałem, bezpośrednio dotyczą tylko zamówień publicznych na nie, w zakresie przyjętych standardów. Nie odbiorą one żadnemu podmiotowi możliwości świadczenia ich z własnej woli i na swój koszt, w zakresach wykraczających poza te standardy, a bezdomnym szansy korzystania z nich.

Tworzenie systemu – integracja sektorów. Najlepszym instrumentem integrowania niepaństwowego sektora pomocy dla bezdomnych z sektorem publicznym i integrowania systemu pomocy dla bezdomnych w ogóle, jest jego finansowanie. Finansowanie to powinno odbywać się w szerszej formule współdziałania podmiotów niepaństwowych z państwowymi w realizacji polityki społecznej państwa, w której obie strony rezygnują z części swojej

⁸ Pismo z dnia 22 kwietnia 1998 roku. Dokument uzyskałem od T. Sadowskiego, przewodniczącego Zespołu.

⁹ Gazeta Wyborcza, 25 sierpnia 1998 roku.

¹⁰ Na niektóre z tych problemów zwróciła wcześniej uwagę K. Makowska, op. cit.

niezależności. Formuła ta, oraz ważne rozporządzenie ministra pracy, dające koncepcyjną i prawną podstawę jej wdrażania, została już w pracy opisana w punkcie 5.3.4.2. Integracja taka jest niezbędna dla lepszego wykorzystania istniejącej już bazy infrastrukturalnej oraz jednolitości i profesjonalizacji działań. Służyć temu może lepsze niż dotąd współdziałanie placówek niepaństwowych z gminnymi ośrodkami pomocy społecznej. Integracja sektorów, czyli ich współdziałanie w realizacji wspólnie określonych zadań, nie oznacza pozbawienia podmiotowości organizacji niepaństwowych, które swoją ważną rolę w systemie pomocy społecznej mogą pełnić wtedy, gdy są niezależne. Składają się na nią, poza ich działalnością statutową, takie funkcje, jak artykułowanie potrzeb społecznych, propagowanie czynnej postawy obywatelskiej i różnorodności form działania, społeczna kontrola działań administracji państwowej, tworzenie opinii i środowisk opiniotwórczych. Organizacje te pośredniczą między obywatelem a państwem, będąc ważnym składnikiem społeczeństwa obywatelskiego. Istotnym obszarem integracji podmiotów działających na rzecz bezdomnych jest porozumienie i stworzenie federacyjnych struktur przez same organizacje pozarządowe, ponieważ obecnie współdziałają one w niewielkim stopniu.

Mniej ważnym, ale godnym zauważenia problemem do rozwiązania w ramach szerszej niż dotąd współpracy, jest wymiana informacji o bezdomnych klientach różnych placówek. Baza informacji na ich temat ułatwiałaby działania resocjalizacyjne i ochronę przed „naciągaczami”, a z innego punktu widzenia, także statystykę zjawiska.

Zwiększenie regulacyjnej roli państwa. Rola państwa w tworzeniu systemu zdolnego do realizacji zadań jego polityki społecznej wobec kwestii bezdomności była w tej pracy już wielokrotnie określana. Obecnie zatem ograniczę się do uwagi, że postulat zwiększenia roli centralnych instytucji państwa dotyczy przede wszystkim regulacji systemowych znajdujących się w ich wyłącznych kompetencjach.

6.3. Polityka społeczna państwa

Analiza przyczyn bezdomności doprowadziła do ustalenia obszarów rzeczywistości społecznej, w których działają one najmocniej. Pozwoliła na wskazanie kierunków działań, które mogą odwrócić trend wzrostowy tej kwestii. Są one propozycjami, które włączone do szerszej koncepcji polityki społecznej państwa, działałyby na rzecz prewencji narastania zjawisk

społecznego wykluczania, których bezdomność jest tylko jednym z przejawów. Zaznaczają się tu szczególnie następujące sfery działań:

Polityka rodzinna. Zdecydowana większość przypadków głębokiej bezdomności pierwotnie warunkowana jest na poziomie patologii lub mocniej działających dysfunkcji rodzin pochodzenia. Socjalizacja w tych warunkach powiększa ryzyko społecznego nieprzystosowania i wystąpienia syndromu podatności na bezdomność. Ingerencja państwa w życie rodzinne możliwa jest przede wszystkim przez działania pośrednie. Trudno wymienić jej konkretne kierunki, ponieważ ich opis wymagałby osobnego opracowania. Zasadniczo niemal cała polityka społeczna państwa jest polityką rodzinną.

Walka z ubóstwem – minimalny dochód gwarantowany. Bliższe przyjrzenie się polskiemu prawu socjalnemu pozwala wyciągnąć wniosek, że nominalnie już teraz tworzy ono prawną podstawę systemu minimalnego dochodu gwarantowanego. Nominalnie tylko, ponieważ brakuje pieniędzy na wypłacanie świadczeń już ujętych w ustawie o pomocy społecznej (tzw. fakultatywnych), na poziomie odpowiadającym ich deklarowanym funkcjom. Wraz z narastającym bezrobociem poszerza się kategoria osób pozbawionych środków do życia i skrajnie ubogich. Z doświadczeń instytucji charytatywnych udzielających pomocy żywnościowej szerszemu środowisku ludzi ubogich wynika, że w Polsce w ostatnich latach odtwarza się w pewnym zakresie problem głodu, w tym rodzin wielodzietnych, zdawałoby się że już zapomniany. Jest sprawą oczywistą, że MDG¹¹, uzupełniony różnego rodzaju świadczeniami w naturze i usługami socjalnymi, zmniejszyłby kategorię ludzi narażonych na społeczne wykluczenie, w tym w formie bezdomności.

Mieszkalnictwo. Jednym z warunków odwrócenia trendu poszerzania się zjawiska bezdomności jest przyjęcie i realizacja przez państwo programu zwiększania liczby tanich lokali mieszkalnych, dostępnych dla ludzi o niskich dochodach, w tym obecnie z różnych powodów znajdujących się poza marginesem życia społecznego. Nie tylko nie jest on wdrażany, ale do opinii publicznej nie docierają informacje o tym, że w centralnych instytucjach państwa rozważa się jego koncepcyjne podstawy. Istotą programu jest zwiększenie dostępności tanich lokali, czego się nie da osiągnąć bez zwiększenia ich liczby i bez interwencji państwa. Przyczynkiem do tego programu jest uwaga, że objęcie nim ludzi bezdomnych napotka niezwykle trudne problemy, które jednak muszą znaleźć możliwe do przyjęcia roz-

¹¹ Szerzej na ten temat pisze J. Szunilicz, por. publikacje wymienione w bibliografii pracy.

wiązania. Część z nich wynika z tego, że wielu bezdomnych nie może w sposób przekonujący potwierdzić swojego związku z gminami, w których chcieliby zamieszkać. Sytuacje te, wiążące się także z posiadaniem lub nieposiadaniem zameldowania, omawiałem już w tej rozprawie. W tym stanie rzeczy wskazanie gminy zobowiązanej do udostępnienia im lokali mieszkalnych będzie trudne. Prawo do migracji może zapewnić ludziom ubogim, w tym bezdomnym, nie tyle dostępność lokali komunalnych o niskim czynszu (byłby to postulat utopijny), co możliwość uzyskania dopłat do czynszów w lokalach wynajmowanych na regulowanych zasadach rynkowych. Subwencje te musiałyby pochodzić nie z budżetów gmin, a z budżetu państwa, podobnie jak obecnie dodatki mieszkaniowe dla uprawnionych lokatorów. Jak już wspomniano w tej rozprawie, pewnym etapowym rozwiązaniem byłoby tworzenie infrastruktury komunalnych hoteli socjalnych, z punktu widzenia bezdomnych „w pół drogi”.

Edukacja. Przejawy patologii i społecznego nieprzystosowania wynoszone ze środowiska rodzinnego nie spotykają się obecnie z wystarczającym przeciwdziałaniem. Możliwe jest ono w szkołach, pod warunkiem konsekwentnego przywrócenia im zadań wychowawczych i integracyjnych oraz umocnienia funkcji socjalnych. Szkoły, zwłaszcza publiczne, mogą w systemie wychowania spełniać większą rolę niż obecnie, do czego powinny być odpowiednio wyposażone. Deficyt efektywnych więzi społecznych w środowisku rodzinnym można próbować rekompensować w szkole, także poprzez działające w tym środowisku organizacje. Warunkiem tego, a także ważnym samoistnym celem, byłaby rekonstrukcja poczucia sensu prospołecznych działań, utraconego w nowych warunkach ustrojowych przez znaczną część nie tylko młodzieży, ale i kadry nauczycielskiej. Wymaga ona pracy nad nową, wartościową ideologią życia społecznego i realizowania jej w praktyce. W kontekście profilaktyki bezdomności warto zastanowić się także nad ożywieniem i co najmniej przywróceniem dawnej skali działania Ochotniczych Hufców Pracy, w formach dostosowanych do nowych warunków. Są one obecnie bardziej potrzebne niż w okresie realnego socjalizmu. Potrzebne jest także przywrócenie szkół średnich z internatami i stypendiów socjalnych dla ich uczniów.

Polityka zatrudnienia. Problem zatrudnienia bezdomnych, zwłaszcza głęboko, wydaje się nie mieć rozwiązania w systemie gospodarki rynkowej, w warunkach wysokiego bezrobocia. Krokiem naprzód mogłoby być powiększenie liczby miejsc pracy w ramach socjalnych form zatrudnienia. W przypadku kreowania takich miejsc pracy dla bezdomnych należy liczyć

się jednak z protestami społecznymi, w tym związków zawodowych, przedsiębiorstw czy zatrudnionych na normalnych zasadach, zagrożonych z ich punktu widzenia nieuczciwą konkurencją¹². Teoretycznie istnieje też możliwość dostosowywania aspirujących do podjęcia pracy głęboko bezdomnych do tegoż rynku, poprzez system szkoleń i rehabilitacji społeczno-zawodowej. Skuteczność drugiego z tych sposobów, sprawdzanego w państwach Unii Europejskiej, jest jednak niewielka¹³. Prowadzone w Polsce przez J. Orczyka badania na temat rekwalifikacji i przyuczeń do zawodu bezrobotnych, wykazały wyraźnie, że w kategorii osób z wykształceniem podstawowym i zasadniczym, w której mieści się zdecydowana większość bezdomnych, ich skuteczność jest niewielka lub żadna¹⁴. Marginalizacja większości bezdomnych na rynku pracy jest zjawiskiem tylko w pewnych granicach elastycznym, podatnym na stymulacje. Ich sytuację może poprawić tylko zwiększenie liczby miejsc pracy i radykalne obniżenie poziomu bezrobocia.

Finansowanie zadań polityki społecznej państwa. Wraz z narastaniem kwestii społecznych we współczesnej Polsce wzrasta oczekiwanie na zwiększenie aktywności polityki społecznej państwa. Najczęściej publicznie identyfikowaną przyczyną zbyt niskiej w stosunku do potrzeb aktywności państwa w tej sferze, jest stan finansów publicznych, niepozwalający na zwiększanie wydatków społecznych. Udział tych wydatków w polskim PKB nieznacznie przekracza 30%, przeznacza się na nie więcej niż połowę finansów publicznych. Poziom wydatków na politykę społeczną w Polsce, określony ich udziałem w PKB, jest zatem zbliżony do tego, który występuje w krajach Unii Europejskiej¹⁵. Możliwości realnego ich zwiększenia wyraźnie zależą od rozwoju gospodarczego (zwiększanie PKB), niż od podnoszenia ich udziału w całości wydatków państwa, ponieważ tu możliwości wydają się wyczerpane. W sytuacji braku możliwości wydatkowania znacząco większych środków na politykę społeczną państwa, sprawą szczególnie ważną jest racjonalne i efektywne gospodarowanie środkami na ich obecnym poziomie, w tym poprzez dokonywanie ich redystrybucji. Określenie kierunków tej redystrybucji, chociaż jest to centralne zagadnienie ogólne, bez

¹² Sytuacja taka wystąpiła w niektórych krajach Unii Europejskiej, por. *Homelessness*, s. 90.

¹³ *Homelessness*.

¹⁴ J. Orczyk, *Regionalne aspekty rekwalifikacji bezrobotnych*, w: *Regionalne uwarunkowania polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1995.

¹⁵ S. Golinowska, *Polityka społeczna, koncepcje - instytucje - koszty*, Poltext, Warszawa 2000, s. 21 i inne.

rozwiązania którego nie można rzeczowo planować realizacji wspomnianych wcześniej celów społecznych, w tym profilaktyki bezdomności, wykracza poza sprecyzowane we Wstępie zamierzenie badawcze tej rozprawy.

6.4. Perspektywa Unii Europejskiej

W państwach Unii Europejskiej problem bezdomności postrzegany jest jako pewna skrajna forma szerszego problemu – społecznego wykluczenia (*social exclusion*). Wiąże się go z takimi problemami, jak brak mieszkań dostępnych dla ludzi ubogich, ubóstwo, marginalizacja bądź wykluczenie z rynku pracy, niemożność normalnego uczestniczenia w życiu społecznym, społeczne nieprzystosowanie lub izolacja. Na podstawie lektury literatury przedmiotu można stwierdzić, że przyczyny bezdomności w Polsce i w krajach Unii Europejskiej są jakościowo te same. Także tam, przy zachowaniu proporcji wynikających z różnic w rozwoju cywilizacyjnym, istnieje pewna rozbieżność między oficjalnie wyrażanymi deklaracjami wspólnego przeciwdziałania społecznemu wykluczeniu i przestrzeganiu prawa obywateli Unii do posiadania własnego mieszkania (w sensie zagwarantowania im posiadania mieszkań) a nadawaniu tym deklaracjom rangi powszechnie obowiązującego i stosowanego prawa. Świadczą o tym m.in. trudności z ratyfikacją formułujących te zadania postanowień traktatu amsterdamskiego z 1997 roku¹⁶, które miały być dołączone do Karty Socjalnej Układu z Maastricht, a także próba zmiany tej Karty zaproponowana przez Radę Europy. Nadzieje na wyasygnowanie przez Unię, a także przez jej państwa członkowskie dodatkowych funduszy na realizację programów społecznej integracji, przeciwdziałających wykluczeniu, były w końcu lat dziewięćdziesiątych raczej płonne¹⁷. Za rozwojem wspólnej polityki mieszkaniowej Unii opowiada się także Parlament Europejski, przyjmując za (etyczną tylko) podstawę prawo do dostępnych mieszkań dla wszystkich. Poprzez przyjęte dokumenty instytucja ta wskazuje na potrzebę prowadzenia zintegrowanego programu, obejmującego wiele dziedzin polityki społecznej, dla osiągnięcia postępu w zwiększeniu dostępności mieszkań.

¹⁶ Dokument przyjęty w czasie szczytu Unii w Amsterdamie, w czerwcu 1997 roku.

¹⁷ Informacja z końca roku 1997, *Homeless in Europe*, FEANTSA, 9 października 1997 roku, s. 4.

Według raportu ogłoszonego w 1997 roku przez FEANTSA¹⁸, współpracując z instytucjami unijnymi międzynarodową organizację zajmującą się problemami bezdomności, w państwach Unii restrukturyzuje się sferę usług socjalnych i pomocy społecznej, w kierunku poddania jej rynkowym regułom działania. Wiąże się to, według autorów tego raportu, ze stopniowym ograniczaniem i demontażem w nich systemu państwa opiekuńczego. Ten kierunek zmian wydaje się niezgodny ze wspomnianymi wyżej deklaracjami instytucji Unii, zgodny natomiast z prowadzoną tam polityką ograniczania wydatków społecznych (*retrenchement*). Raport dołącza się do wypowiedzi, wskazujących na potrzebę bardziej skoordynowanych, realizowanych na większą skalę działań w kierunku integracji ludzi społecznie wykluczonych, zwłaszcza bezdomnych. Działania takie są już zresztą wprowadzane do praktyki, ich przykładem może być program IGLOO. Niezależnie od wspomnianych trudności, stan systemów pomocy społecznej dla bezdomnych w krajach Unii na ogół jest we wszystkich elementach znacznie lepszy niż ten, który występuje w Polsce. Istnieje tam świadomość, że w „nowych demokracjach”, tj. państwach Europy Środkowej i Wschodniej, transformacja ekonomiczna odsunęła na dalszy plan problemy pomocy społecznej. Panujący w nich kryzys mieszkaniowy, w kontekście planów rozszerzenia Unii, jest widziany przez niektórych tamtejszych obserwatorów jako „socjalna bomba zegarowa”¹⁹. Sytuacji w Polsce niestety ogólnie odpowiada surowa opinia B. Harveya z 1995 roku, wówczas prezydenta FEANTSA, że w krajach Europy Środkowej i Wschodniej rządy nie zajmują się pomocą bezdomnym, pozostawiając ich na łasce nielicznych organizacji charytatywnych²⁰. Rozbieżność tej wypowiedzi z sytuacją w naszym kraju polega na tym, że organizacje te są jeszcze w Polsce stosunkowo liczne (choć dynamika ich powstawania wyraźnie osłabła), co nieznacznie zmienia charakter problemu, ale nie w zakresie liczby dostępnych miejsc.

¹⁸ The European Federation of National Organisations Working with the Homeless, *Homeless in Europe*, s. 6.

¹⁹ *Homeless in Europe*, s. 7.

²⁰ FEANTSA, *Is the European Union*, s. 3.

ZAKOŃCZENIE

Kończąc pracę nad tą rozprawą, mam świadomość, że nie wszystkie podjęte w niej wątki zostały wyczerpane i pod względem merytorycznym „zamknięte”. Jest to cena za szerokie ujęcie problemu, którego potrzebę wyjaśniam we Wstępie. W grudniu 2000 roku polski system pomocy dla bezdomnych ogólnie był w złym stanie, wyraźnie odbiegającym w dół od standardów przyjętych w państwach Unii Europejskiej. Istnieje jednak i wspiera bezdomnych, jeśli nie w postaci stałego schronienia i pomocy w reintegracji społecznej, to przynajmniej w formie świadczeń w naturze. Samo zjawisko narasta, choć jego rozmiary są wielokrotnie mniejsze od tych, które za sprawą niektórych praktyków konsekwentnie uprawiających „kłamstwo dla sprawiedliwości” upowszechniają bezkrytycznie środki masowego przekazu. Bezdomnych w roku 2000 było w Polsce nie 300-500 tys., a ostrożnie licząc około 40 tys. Jestem przekonany, że wprowadzanie społeczeństwa w błąd w kwestii skali zjawiska bezdomności przynosi obecnie ludziom bez własnego dachu nad głową znacznie więcej szkód niż korzyści. Wielokrotne przeszacowanie liczby bezdomnych ułatwia wprowadzić niektórym organizacjom dostęp do dotacji i podnosi ich prestiż, sugeruje jednak zarazem, że zwiększenie efektywności pomocy dla nich jest zadaniem praktycznie niewykonalnym, wymagającym zaangażowania nieosiągalnie wysokich nakładów. W tym stanie rzeczy batalia wydaje się z góry przegrana. Tymczasem przełom w ogólnej kondycji tego systemu zapewniłyby stałe, łączne wydatki państwa, w tym wspólnot samorządowych, rzędu 100 mln zł rocznie, około trzykrotnie większe od aktualnych. Byłyby to wydatki bieżące, natomiast radykalna poprawa stanu infrastruktury polskiego systemu pomocy dla bezdomnych wymaga jednorazowych nakładów na inwestycje zbliżonych do tych, jakie poniesiono w celu likwidacji szkód, spowodowanych powodzią z 1997 roku. Koszt tych inwestycji jest ceną wcześniejszych zaniedbań. Przyjąłem założenie stabilnego poziomu zjawiska. Oprócz rozbudowy infrastruktury niezbędna jest także systemowa regulacja organizacji pomocy dla bezdomnych.

Poszerzanie się zjawiska bezdomności jest zjawiskiem bardziej niepokojącym niż jego aktualna skala. Jest rezultatem umacniania się jego strukturalnych przyczyn, przy jednoczesnym utrzymywaniu się barier społecznej reintegracji, sprawiających, że dla większości ludzi bezdomność staje się drogą bez powrotu. Przeciwdziałanie bezdomności i otwieranie dróg powrotu do społeczeństwa mieści się w sferze zadań polityki społecznej państwa. Optymizmu nie budzi zatem słabe jej zaznaczanie się w życiu społecznym i brak realizowanych koncepcji rozwiązywania nabrzmiałych kwestii. Tymczasem większa aktywność polityki społecznej państwa jest konieczna, aby uchronić kraj przed nawarstwianiem się problemów poważniejszych niż obecne. Bezdomność w jej obecnej postaci jest wyrazem polaryzacji społeczeństwa na zwycięzców i ofiary rynkowych reguł życia społecznego, a także przejawem wykluczania ze społeczeństwa ludzi w nowym systemie nieproduktywnych. Jej dynamikę, warunkowaną przede wszystkim przyczynami ekonomicznymi, można także rozumieć jako manifestację przewagi konkurencyjności nad solidarnością w życiu społecznym. Działania w kierunku pomocy dla bezdomnych i przeciwdziałania temu zjawisku nie mogą być traktowane jako swoisty sentymentalizm społeczny czy poligon dobrych uczynków, a jako realizacja zadań państwa, ujętych już w formę przepisów obowiązującego prawa. Pisząc te słowa, zdaję sobie sprawę, że wszystkich źródeł bezdomności nie da się wyeliminować, a samego zjawiska zlikwidować. Można je jednak ucywilizować i ograniczać.

BIBLIOGRAFIA

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987.
- Administracja państwowa i samorząd terytorialny w wybranych krajach*, red. L. Wojtasiewicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1996.
- Aktualne problemy zatrudnienia*, koord. J. Orczyk, Fundacja Naumanna, PTE, Poznań 1995.
- Auleytner J., *Instytucje polityki społecznej: podmioty i fundusze*, WSP, Warszawa 1996.
- Auleytner J., *Polityka społeczna. Teoria a praktyka*, WSP TWP, Warszawa 1997.
- Avramov D., *Homelessness in the European Union. Social and Legal Context of Housing Exclusion in the 1990s*, FEANTSA, Brussels 1995.
- Avramov D., *Homelessness in Prosperous Economies*, w: *Is the European Union Housing its Poor?* FEANTSA, Brussels 1995.
- Avramov D., *The Invisible Hand of the Housing Market. A Study of Effects of Changes in the Housing Market on Homelessness in the European Union*, FEANTSA, Brussels 1996.
- Balicki W., *Makroekonomia*, Wydawnictwo WSB, Poznań 1998.
- Balon K., *Niemieckie organizacje pozarządowe sfery socjalnej*, Socius, czerwiec 1996.
- Baranowski B., *Ludzie gościnnicy w XVII-XVIII wieku*, Wyd. Łódzkie, Łódź 1986.
- Barr N., *Ekonomika polityki społecznej*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1993.
- Bartosz B., Błazej E., *O doświadczaniu bezdomności*, Scholar, Warszawa 1995.
- Bastide R., *Socjologia chorób psychicznych*, Warszawa 1972.
- Begg D., Fisher S., Dombush R., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 1998.
- Begg D., Fisher S., Dombush R., *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1998.
- Bezdomność w krajach Wspólnoty Europejskiej w latach 1991-1992*, oprac. I. Ogonowska, IGM, 1994.
- Bittel Jarosław, *Polskie prawo wobec problemu bezdomności*, Roczniki Naukowe Caritas, 1997.
- Bjorkoe J. A., *Pomoc do samopomocy*, Kofoed Skoles Forlag, Żak, Kopenhaga, Warszawa 1997.
- Bojarska H., *Losy usamodzielnionych wychowanków Domu Dziecka w Szczytnie*, w: *Kwestie społeczne w doświadczeniu lokalnym*, red. J. Danecki, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997.

- Borkowska S., *Płaca minimalna a ograniczanie ubóstwa*, Polityka Społeczna 1999, nr 10.
- Brzozowski J., *Przytulisko - schronisko, domem bezdomnych*, Praca Socjalna 1997, nr 5.
- Bryniewicz V., Tronczyńska G., *Bezdomność wśród młodzieży*, Studia Sociologica, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1998.
- Burrows R., Pleace N., Quilgars D., *Homelessness and Social Policy*, Routledge 1997.
- Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych BORDO, *Miejsce dla każdego. O sektorze pozarządowym w Polsce*, PHARE, Seria Dialog Społeczny, Warszawa 1996.
- Chrapkowska-Zielińska A., *Schronisko dla bezdomnych w Bydgoszczy*, Polityka Społeczna 1993, nr 11/12.
- Denek E., Wierzbicki J., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Denek E., *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego, w: Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, Poznań 2001.
- Duracz-Walczak A., *Publikacje lat dziewięćdziesiątych a temat bezdomności w Polsce*, Praca Socjalna 1997, nr 1.
- Duracz-Walczak A., *Bezdomność w Polsce - o ujednolicenie pojęć*, Polityka Społeczna 1998, nr 5-6.
- Duracz-Walczak A., *Zarys zasad polityki społecznej wobec bezdomnych w świetle ustawy z 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej*, Praca Socjalna 1992, nr 3.
- Duracz-Walczak A., Józefowicz M., *Raport o bezdomności na Dworcu Centralnym*, Praca Socjalna 1992, nr 2.
- Duracz-Walczak A., Józefowicz M., *Wnioski i postulaty wynikające z raportu o bezdomności*, Praca Socjalna 1992, nr 2.
- Duracz-Walczak A., przy współpracy: B. Dzideczek, A. Muszyńskiej, A. Dąbrowskiej, J. Brzozowskiego, *Zwalczajmy skutecznie bezdomność w Polsce*, Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym, maszynopis, Warszawa, grudzień 1997.
- Fantasia R., Isserman M., *Homelessness: a Sourcebook*, Facts on File, New York 1994.
- FEANTSA, *Is the European Union Housing its Poor?* Brussels 1995.
- Forst Martin L., *The Police and the Homeless: Creating a Partnership Between Law Enforcement and Social Service Agencies in the Development of Effective Policies and Programs*, Ch. C. Thomas Publisher 1997.
- Frąckiewicz L., *Sfery niedostatku*, IWZZ, Warszawa 1983.
- Frąckiewicz L., *Hotel pracowniczy mieszkaniem*, Warszawa 1983.
- Frąckiewicz L., *Ubóstwo jako problem w okresie transformacji ustrojowej, w: Ubóstwo jako problem polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1993.

- Frąckiewicz L., *O badaniach społecznych w Polsce*, Polityka Społeczna 1997, nr 8.
- Frieske K., *Kontrowersje wokół instytucji pomocy społecznej*, Polityka Społeczna 1998, nr 7.
- Frieske K., *Marginalność społeczna w małych społecznościach lokalnych*, Polityka Społeczna 1999, nr 11-12.
- Frieske K., *Kumulacja czynników marginalności społecznej*, Polityka Społeczna 1999, nr 11-12.
- Gans R.J., *O niektórych funkcjach ubóstwa*, Polityka Społeczna 1993, nr 9.
- Geremek B., *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia*, Warszawa 1989.
- Geremek B., *Świat opery żebraczej. Obraz włóczęgów i nędzarzy w literaturach europejskich XV-XVII wieku*, Warszawa 1989.
- Gierłowski W., *O roli gminy - z doświadczeń RFN*, Polityka Społeczna 1998, nr 8.
- Glasser I., *Homelessness in Global Perspective*, Macmillan Publishing Company, New York, Oxford, Singapore 1994.
- Głogosz D., *Nowe instytucje polityki społecznej. Rola trzeciego sektora*, Polityka Społeczna 1997, nr 11/12.
- Głowacka J.E., *Charakterystyka polskiego systemu pomocy społecznej*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 1998, nr 6.
- Golinowska S., *Historia walki z biedą a tendencje współczesne*, Polityka Społeczna 1993, nr 9.
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej: studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Golinowska S., *Przemiany w warunkach życia polskich rodzin w okresie transformacji*, w: *Rodzina - jej funkcje przystosowawcze i ochronne*, PAN, Warszawa 1995.
- Golinowska S., *Uwagi o ubóstwie i jego zwalczaniu*, Polityka Społeczna 1997, nr 1.
- Golinowska S., *Rola państwa w okresie transformacji*, Polityka Społeczna 1997, nr 9.
- Golinowska S., *Świadczenia pomocy społecznej - propozycje rozwiązań*, Polityka Społeczna 1998, nr 7.
- Golinowska S., *Państwo opiekuńcze w Polsce na tle porównawczym*, Polityka Społeczna 1998, nr 1.
- Golinowska S., *Pomoc społeczna w koncepcjach współczesnego państwa opiekuńczego. Wnioski dla Polski*, Polityka Społeczna 1998, nr 7.
- Golinowska S., *Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej oraz polityki rynku pracy*, Polityka Społeczna 1999, nr 10.
- Golinowska S., *Polityka społeczna. Koncepcje - instytucje - koszty*, Poltext, Warszawa 2000.
- Goffman E., *Asylums: Essays in the Social Structure of the Mental Patient and Other Inmates*, Aldine, Chicago 1961.
- Góra A., *Tradycje opieki i pomocy społecznej w Polsce*, Praca Socjalna 1989, nr 2.
- Graniewska D., *Ubóstwo a realizacja podstawowych funkcji rodziny*, Polityka Społeczna 1994, nr 3.

- Grotowska-Leder J., *Długość trwania w biedzie a procesy marginalizacji*, Polityka Społeczna 1999, nr 11-12.
- Grycner S., *Jaki model polityki społecznej? Próba ujęcia aksjologicznego*, Polityka Społeczna 1997, nr 8.
- Homelessness*, Report prepared by the study group on homelessness 1991/1992, Council of Europe Press, Strasbourg 1993.
- Hurrelmann K., *Struktura społeczna a rozwój osobowości*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1994.
- Huth M.J., Wright T., *International Critical Perspectives on Homelessness*, Greenwood 1997.
- Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia*, Warszawa 1997.
- Jacukiewicz Z., *Wysokość płac w Polsce a granice ubóstwa*, Polityka Społeczna 1995, nr 8.
- Jacyno M., *Kontrkultura ubóstwa. Pierre'a Bourdieu koncepcja reprodukcji klas społecznych a problem reprodukcji otwartej*, Studia Socjologiczne 1997, nr 3.
- Jagodzińska E., *O przyczynach bezdomności w Polsce, wybrane zagadnienia, referat na konf. „Bezdomność - stan i perspektywy”*, Wrocław 10-11 kwietnia 1997 (maszynopis).
- Janik R., *Zjawisko bezdomności w RFN*, Polityka Społeczna 1998, nr 1.
- Januszek H., *Aksjologiczne kontrowersje wokół transformacji systemowej*, w: *Aksjologiczne i metodologiczne problemy socjologii ekonomicznej*, red. F. Krzykała, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, 1996.
- Januszek H., *Społeczny wymiar gospodarki rynkowej*, w: *Studia z filozofii i socjologii gospodarczej*, red. F. Krzykała, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, 1998.
- Jencks Ch., *The Homeless*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London 1994.
- Jones G., *Leaving Home*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia 1995.
- Kamiński T., *Wokół pojęcia bezdomności*, Roczniki Naukowe Caritas R. 1, 1997.
- Kamler M., *Świat przestępczy w Polsce XVI i XVII stulecia*, PWN, Warszawa 1991.
- Kazikowska B., *Informacja o działalności warszawskiego Pogotowia Interwencji Społecznej*, Praca Socjalna 1993, nr 4.
- Kidyba A., *Ustawa o fundacjach. Prawo o stowarzyszeniach*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- Kleinhenz G.D., *Państwowość o cechach społecznych w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, Polityka Społeczna 1998, nr 8.
- Kohl J., *Ubóstwo w świetle badań*, Polityka Społeczna 1993, nr 9.
- Konarska M., *Instytucjonalne formy pomocy dla bezdomnych w Poznaniu*, w: *Kwestie społeczne w doświadczeniu lokalnym*, red. J. Danecki, TPS UW, Warszawa 1997.
- Kotański M., *Sprzedatem się ludziom*, SPRINT, Warszawa (rok wydania nieoznaczony).

- Kotlarska-Michalska A., *Samotność i poczucie osamotnienia jako problemy współczesnej socjologii*, w: *Między przeszłością a przyszłością*, red. J. Włodarek, UAM, Poznań 1998.
- Kowalak T., *Globalizacja gospodarki światowej a zjawisko marginalizacji społecznej*, *Polityka Społeczna* 1998, nr 1.
- Kraczla R., *Bezdomni w miastach śląskich*, w: *W kręgu ubóstwa*, red. K. Wódz, Katowice 1993.
- Kromolicka B., *Bezdomni - obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych w Szczecinie*, referat na konf. „Bezdomność - stan i perspektywy”, Wrocław 10-11 kwietnia 1997.
- Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Tempus, Łódź 1997.
- Księżopolski M., *Porównawcza polityka społeczna*, Katowice 1997.
- Kulesza H., *Spoleczne aspekty mieszkalnictwa*, *Polityka Społeczna* 1997, nr 8.
- Kulesza H., *Ochrona lokatorów*, *Polityka Społeczna* 1998, nr 10.
- Kulesza H., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w drugiej połowie XX wieku*, *Sprawy Mieszkaniowe* 1999, z. 2-3.
- Kulesza H., Dominowski J., *Problem mieszkań socjalnych w gminach*, *Sprawy Mieszkaniowe* 1999, z. 1.
- Kuleszyńska-Dobrek J., *Praktyczne objaśnienia do ustawy o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 roku*, *Praca Socjalna* 1997, nr 4.
- Kurzynowski A., *Regionalna polityka społeczna – warunki skuteczności*, w: *Regionalne uwarunkowania polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1995.
- Leś E., *Organizacje społeczne. Studium porównawcze*, PHARE, Seria Dialog Społeczny, Warszawa 1998.
- Laichsenring K., *Rola i funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Europie Zachodniej - Projekt Consensus jako pomoc w rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce*, *Pomost* 1998, nr 8.
- Lichniak I., *Najniższe wynagrodzenia w Polsce*, *Polityka Społeczna* 1999, nr 7.
- Lutyńska K., *Badania socjologiczne w środowiskach marginalnych*, *Polityka Społeczna* 1999, nr 11-12.
- Loveland I., *Housing Homeless Persons: Administrative Law and the Administration Process*, Clarendon Press, Oxford Socio-Legal Studies, Oxford 1995.
- Makowska K., *Możliwości zastosowania instrumentów rynkowych w dziedzinie usług socjalnych*, *Człowiek i Środowisko*, 1997, t. 21, nr 2.
- Marszałkowicz J. A., *Bezdomność 1945-1997: losy bezdomnych, zmiany i rozmiary zjawiska, rola schronisk*, referat na konf. „Bezdomność - stan i perspektywy”, Wrocław, 10-11 kwietnia 1997.

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy Społecznej, *Wybrane informacje o ponadgminnych domach pomocy społecznej, środowiskowych domach samopomocy i mieszkaniach chronionych za rok 1999*, oprac. J. Żek, kwiecień 2000.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy Społecznej, *Sprawozdanie roczne i półroczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej pieniężnych, w naturze i usługach za I - XII 1999*, oprac. S. Konior, marzec 2000.
- Moczuk E., *Bezdomność jako problem społeczny w świadomości osób bezdomnych*, Polityka Społeczna 2000, nr 10.
- Moore J., Canter D., Stockley D., Drake M., *The Faces of Homelessness in London*, Dartmouth, Aldershot, Brookfield, Singapore 1995.
- Musidłowski R., *Pomoc postpenitencjarna*, Biuletyn RPO 34, 1998.
- Muszalski W., *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Fundusze celowe w systemie budżetowym państwa*, Biuletyn NIK, marzec 97, nr 1.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie zapobiegania zjawisku bezdomności*, Departament Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, lipiec 1997.
- Orczyk J., *Bezrobocie w Polsce w latach 1990-1991*, w: *Człowiek - praca - społeczeństwo*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1992.
- Orczyk J., *Dylematy zatrudnienia i ich implikacje*, w: *Współczesne dylematy zatrudnienia*, red. J. Orczyk, Wyd. AE, Poznań 1998.
- Orczyk J., *Regionalne aspekty rekwalifikacji bezrobotnych*, w: *Regionalne uwarunkowania polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1995.
- Palska H., *Zależność od innych. Formy aktywności ekonomicznej ludzi ubogich*, Polityka Społeczna 1999, nr 11-12.
- Pedagogika społeczna*, red. T. Pilch, I. Lepalczyk, Warszawa 1993.
- Pedagogika społeczna i praca socjalna*, red. E. Marynowicz-Hetka, J. Piekarski, D. Urbaniak- Zajac, Katowice 1998.
- Piermay J. C., Wódz J., *Badania nad marginalizacją społeczną w mieście*, Polityka Społeczna 1999, nr 11-12.
- Piotrowska-Marczak K., Kietlińska K., *Rola sektora non-profit w opiece nad bezdomnymi*, Polityka Społeczna 1994, nr 10.
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Pisarska M., *Bezdomni w Łodzi. Analiza socjologiczna*, Polityka Społeczna 1993, nr 11/12.
- Pisarska M., *Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet, zasady funkcjonowania, charakterystyka zbiorowości pensjonariuszek schroniska*, Praca Socjalna 1993, nr 4.
- Pisz Z., *Refleksje na temat powodzi we Wrocławiu*, Polityka Społeczna 1998, nr 1.

- Podoski K., Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
- Pol D. J., *Bezdomność w kontekście kary pozbawienia wolności*, Roczniki Naukowe Caritas, 1997.
- Pol D. J., *Pomoc postpenitencjarna w redukowaniu skutków ubóstwa więźniów*, Roczniki Naukowe Caritas, R. II, 1998.
- Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski, BPS, Katowice 1998.
- Polityka społeczna globalna i lokalna*, red. A. Kurzynowski, SGH, Warszawa 1999.
- Polski Komitet Pomocy Społecznej, Rada Naczelna, *500 dni dla bezdomnych*, Warszawa, 18 sierpień 1998, maszynopis.
- Polska bieda: kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, IPiSS, Warszawa 1996.
- Polska bieda II: kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, red. S. Golinowska, IPiSS, Warszawa 1997.
- Porowski M., *Obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*, w: *Pedagogika społeczna*, red. T. Pilch, I. Lepalczyk, Warszawa 1995.
- Przymeński A., *Bezdomność a rynek pracy i struktura kosztów utrzymania (przykład Poznania)*, w: *Bezrobocie i pomoc społeczna a zmiany na rynku pracy w Polsce*, AR Poznań, 1994.
- Przymeński A., *Ubóstwo w Polsce. Społeczne i poznawcze problemy okresu transformacji*, w: *Aksjologiczne i metodologiczne problemy socjologii ekonomicznej*, red. F. Krzykała, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1996.
- Przymeński A., *Bezdomność - społeczno-ekonomiczne uwarunkowania zjawiska, na przykładzie Poznania*, Praca Socjalna 1997, nr 3.
- Przymeński A., *Geografia i skala zjawiska bezdomności w Polsce*, Roczniki Naukowe Caritas, R. I, 1997.
- Przymeński A., *Zjawisko bezdomności w Polsce współczesnej*, *Polityka Społeczna* 1998, nr 4.
- Przymeński A., *System pomocy społecznej dla bezdomnych w Polsce*, *Polityka Społeczna* 1998, nr 5-6.
- Przymeński A., *Bezdomność. Polityczno-społeczna definicja i formy zjawiska*, Praca Socjalna 1998, nr 4.
- Przymeński A., *Bezdomni i społeczne podłoże bezdomności na przykładzie Poznania*, w: *Miedzy przeszłością a teraźniejszością. Szkice o socjologii i społeczeństwie polskim w dobie przemian ustrojowych*, red. J. Włodarek, UAM, Poznań 1998.
- Przymeński A., *Skala i geografia zjawiska bezdomności w Polsce w końcu lat dziewięćdziesiątych*, w: *Studia z etyki i socjologii gospodarczej*, red. F. Krzykała, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, Poznań 1999.
- Przymeński A., *Polityka społeczna państwa wobec bezdomności. Stan prawny z lat 1990-1999*, w: *Studia z kulturoznawstwa i socjologii gospodarczej*, red. F. Krzykała, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, Poznań 2000.

- Radwan-Pregłowski J., Frysztański K., *Spoleczne dzieje pomocy człowiekowi: od filantropii greckiej do pracy socjalnej*, Interart 1996 (BPS).
- Rajkiewicz A., *Minimum socjalne wobec procesów pauperyzacji*, w: *Ubóstwo jako problem polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1993.
- Rajkiewicz A., *Procesy ludnościowe w Polsce*, Polityka Społeczna 1995, nr 4.
- Rajkiewicz A., *W sprawie kształcenia specjalistów w zakresie polityki społecznej*, Polityka Społeczna 1997, nr 8.
- Regionalne uwarunkowania polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1995.
- Reynolds J., *Homeless in America - the Solution*, Huntington House Publishers 1994.
- Rzecznik Praw Obywatelskich. *Raport w sprawie stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych*, Biuletyn RPO, nr 27, Warszawa 1995.
- Sajkiewicz B., *Poziom świadczeń socjalnych w Polsce a uormatywne linie ubóstwa*, Polityka Społeczna 1998, nr 7.
- Seltser B. J., Miller D. E., *Homeless Families. The Struggle for Dignity*, University of Illinois Press, Lafayette, Louisiana 1993.
- Sidorowicz S., *Psychospołeczne aspekty bezdomności*, Roczniki Naukowe Caritas, R. I, 1997.
- Sidorowicz S., Sanecka B., Ślepecka J., Ruciński K., *Czy bezdomność jest problemem dla opieki psychiatrycznej*, Psychiatria Polska 1986, nr 4.
- Skorowski H., *Prawo do mieszkania*, Roczniki Naukowe Caritas, 1997.
- Soltysiak T., *Bezdomność a zachowania patologiczne*, w: *Ubóstwo a pomoc społeczna*, red. D. Zalewska, UW, Wrocław 1997.
- Spoleczne problemy miast przemysłowych*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1988.
- Stark E., Hurvitz S., Hurvitz E., *Coping with Homelessness*, Rosen Publishing Group 1997.
- Stępiak K., *Słownik tajemnych gwar przestępczych*, Puls, Londyn 1993.
- Stoner Madleine R., *The Civil Rights of Homeless People. Law, Social Policy and Social Work Practice*, De Gruyter 1995.
- Sullivan L., *The Impact of Homelessness on Children*, Garland 1997.
- Supińska J., *Czy i do czego w polityce społecznej potrzebne są teorie?* Polityka Społeczna 1997, nr 8.
- Supińska J., *Wartości i cele pomocy społecznej*, Polityka Społeczna 1998, nr 7.
- Sztumski J., *Problemy społeczne związane z przeobrażeniami społeczno-gospodarczymi i politycznymi Polski jako wyzwanie dla polityki społecznej*, w: *Zagrożenia społeczne – miejsce polityki społecznej w systemie nauk*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1997.
- Sztumski J., *Ubóstwo jako problem społeczny*, Polityka Społeczna 1995, nr 8.
- Sztumski J., *Zmierzch państwa opiekuńczego?* Polityka Społeczna 1997, nr 1.
- Szumilicz J., *Minimalny dochód gwarantowany w Polsce. Propozycje rozwiązań*, Polityka Społeczna 1993, nr 9.

- Szumilicz J., *Instytucje minimalnego dochodu gwarantowanego w krajach Unii Europejskiej*, Polityka Społeczna 1999, nr 1.
- Śledzianowski J., *Ludzie trzeciego wieku w schroniskach św. Brata Alberta*, Praca Socjalna 1995, nr 4.
- Śledzianowski J., *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta a bezdomność*, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław 1995.
- Śledzianowski J., *Przyczyny bezdomności spowodowane dysfunkcjonalnością rodziny*, Roczniki Naukowe Caritas 1997.
- Świder A., Wojtaś J., *Homeless in Wrocław - Introduction to the Problem*, w: *Poverty and Social Change*, red. D. Zalewska, Instytut Socjologii, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1993.
- Świder A., Wojtaś J., *Problem bezdomności - stan aktualny*, w: *Ubóstwo - zaradność społeczna - zmiana społeczna*, red. D. Zalewska, Instytut Socjologii, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1995.
- Taracha P., *Finansowanie organizacji społecznych*, BORIS, Warszawa 1995.
- Tarkowska E., *Świat społeczny biednych a koncepcja kultury*, Polityka Społeczna 1999, nr 11-12.
- Tillmann K. J., *Teorie socjalizacji. Społeczność, instytucja, upodmiotowienie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Timmer D. A., Eitzen D. S., Talley K. D., *Paths to Homelessness. Extreme Poverty and the Urban Housing Crisis*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford 1994.
- Toth J., *The Mole People. Life in the Tunnels Beneath New York City*, Chicago Review Press, Chicago 1993.
- Ubodzy i bezdomni*, red. P. Dobrowolski, I. Mądry, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1998.
- Ubóstwo jako problem polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1993.
- Ubóstwo - pomoc społeczna*, red. D. Zalewska, Instytut Socjologii, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 1997.
- Uliasz T., *Wykaz placówek z miejscami noclegowymi dla osób bezdomnych*, MPiPS 1998.
- Underwood J., *The Bridge People. Daily Life in a Camp of the Homelessness*, University Press of America, Lanham, New York, London 1993.
- Unolt J., *Władze lokalne i organizacje społeczne województwa poznańskiego wobec zjawiska ubóstwa*, w: *Ubóstwo jako problem polityki społecznej*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1993.
- Urbańska W., *Lokatorzy i mieszkania towarzystw budownictwa społecznego*, Sprawy Mieszkaniowe 1999, z. 1.
- Urbańska W., *Propozycje zwiększenia dostępności mieszkań dla rodzin o niskich i średnich dochodach*, Sprawy Mieszkaniowe 1998, z. 1-2.
- Urbańska W., *Budownictwo mieszkaniowe gmin*, Sprawy Mieszkaniowe 1997, z. 1.
- Utrat-Milecki J., *Prawo w służbie społecznej*, Praca Socjalna 1999, nr 2-3.

- W kręgu ubóstwa. Próba analizy psychospołecznych aspektów zjawiska, red. K. Wódz, Katowice 1993.
- Wachowiak P., *Kryminalistyczne aspekty przestępczości bezdomnych*, praca magisterska, napisana w 1998 r. w Katedrze Kryminalistyki UAM, pod kierunkiem prof. dr. hab. H. Kolečkiego.
- Waddel H., *Średniowiecze wagantów*, Warszawa 1960.
- Wagner D., *Checkerboard Square. Culture and Resistance in a Homeless Community*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford 1993.
- Wejzman Z., *Jak efektywnie świadczyć usługi na rzecz społeczności lokalnej, czyli o współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi w nowym ustroju państwa*, w: *Wybrane krajowe fundusze publiczne dostępne dla organizacji pozarządowych w Polsce w latach 1998-1999*, Bank Informacji KLON/JAWOR (sieć Splot).
- Węgrzyn G., *Patologia społeczna a zjawiska marginalizacji społecznej*, *Polityka Społeczna* 1999, nr 11-12.
- Wierzbicka K., *Problem bezdomności w Polsce*, w: *Strefy niedostatku i nędzy mieszkaniowej*, koor. E. Kuninek, IGPIK, Warszawa 1990.
- Wierzbicka K., *Bezdomność - zjawisko znane i nieznane*, *Z pomocą rodzinie* 1992, nr 1.
- Wilson J., Szalkowski A., *Bezdomność jako kryterium ubóstwa*, *Polityka Społeczna* 1988, nr 4.
- Wódz K., *Praca socjalna w społeczeństwie obywatelskim. Wskazania dla kształcenia i praktyki*, *Praca Socjalna* 1997, nr 3.
- Wright T., *Out of Place: Homeless Mobilizations, Subcities and Contested Landscapes*, State University of New York Press 1997.
- Wybrane aspekty bezrobocia w Polsce w warunkach transformacji systemu gospodarczego*, red J. Orczyk, AE, Poznań 1994.
- Wybrane krajowe fundusze publiczne dostępne dla organizacji pozarządowych w Polsce w latach 1998-1999*, Bank Informacji KLON/JAWOR.
- Yeich S., *The Politics of Ending Homelessness*, University Press of America, Lanham, New York, London 1994.
- Zagrożenia społeczne - miejsce polityki społecznej w systemie nauk*, red. L. Frąckiewicz, AE, Katowice 1997.
- Zalewski D., *Rola instytucji pomocy społecznej w przeciwdziałaniu procesowi marginalizacji społecznej*, *Polityka Społeczna* 1999, nr 11-12.
- Zaleska E., *Badania bezdomności w Polsce*, *Sprawy Mieszkaniowe* 1995, z. 1.
- Zaluska M., Toczyński W., Leś E., Boczoń J., *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, BPS, Katowice 1998.
- Zaniewska H., *Problemy mieszkaniowe ludności ubogiej w Hesji*, *Sprawy Mieszkaniowe* 1991, nr 1-4.
- Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

- Żarski T., *Określenie minimum mieszkaniowego w mieście i na wsi*, w: *Strefy niedostatku i nędzy mieszkaniowej w Polsce*, koord. E. Kuminek, IGPIK, Warszawa 1990.
- Żebracy w Polsce, red. S. Marmuszewski, A. Bukowski, Wydawnictwo Baran i Suszyński, Kraków 1995.
- Żyznowski T., *Rachunkowość wspólnot mieszkaniowych i innych jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej*, Difin, Warszawa 1998.

SPIS TABEL

1. Udział osób zameldowanych po raz ostatni w miejscowościach, według kategorii wielkości, w próbie bezdomnych z komunalnego ośrodka w Poznaniu w roku 1996 i w ogólnej populacji społeczeństwa polskiego	47
2. Rozmieszczenie miejsc noclegowych dla bezdomnych w Polsce w roku 1998, według województw	51
3. Rozmieszczenie miejsc noclegowych dla bezdomnych w Polsce w roku 2000, według województw	52
4. Liczba bezdomnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej we wcześniejszych latach dziewięćdziesiątych	55
5. Struktura wieku mieszkańców komunalnego schroniska dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu w latach 1994 i 1997	84
6. Stan cywilny mieszkańców komunalnego schroniska dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu, w latach 1994 i 1997	87
7. Poziom wykształcenia mieszkańców komunalnego ośrodka dla bezdomnych mężczyzn w Poznaniu, w latach 1994 i 1997	90
8. Liczba eksmisji orzeczonych przez sąd i wykonanych w latach 1996-1999.	128
9. Powody zasądzenia eksmisji w Poznaniu w roku 1998	131
10. Liczba miejsc w schroniskach i noclegowniach w Polsce w połowie 2000 roku	203
11. Liczba miejsc w ośrodkach dla bezdomnych w Polsce w połowie 2000 roku, z podziałem na sektor państwowy (samorządowy) i niepaństwowy	204

okładka tylna recto czysta

Zeszyty Naukowe Seria II. Prace habilitacyjne

- J. Długosz:** Relacyjno-jakościowa koncepcja logistyki w zarządzaniu, nr 160, 284 s.
- J. Dubisz:** Zastosowanie modelu R. N. Elliotta do analizy wahań giełdowych na niedoskonałym rynku kapitałowym, nr 159, 196 s.
- G. Krzyminiewska:** Mentalność ekonomiczna mieszkańców wsi. Studium na przykładzie wybranych kategorii społecznych, nr 158, 176 s.
- J. Komorowski:** Współczesne uwarunkowania gospodarczo-przestrzenne internacjonalizacji miast polskich, nr 157, 216 s.

Książki można nabywać w Księgarni Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Spółka z o.o. (Collegium Altum, I piętro), ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań, tel.(061) 854 31 48, tel./fax 854 31 47, www.ksiegarnia-ae.pl, e-mail: info@ksiegarnia-ae.pl

Księgarnia prowadzi również sprzedaż wysyłkową.

ISBN 83-88760-04-1

