



**WOJEWÓDZKI
PROGRAM
ROZWIĄZYWANIA
KRYZYSU BEZDOMNOŚCI**

**WOJEWÓDZTWA
MAZOWIECKIEGO**

NA LATA 2023–2027

Łączymy



Aktywizujemy



Wspieramy

Zamawiający: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej

Wykonawca: Pracownia 3E

Opracowanie: dr hab. Ryszard Szarfenberg, Aneta Szarfenberg

Warszawa, październik 2022

SPIS TREŚCI



Wykaz skrótów	4
Wprowadzenie.....	5
Pojęcie bezdomności	5
Zadania samorządu województwa w zakresie bezdomności	6
Procesy i formy deinstytucjonalizacji.....	7
Powiązania z innymi dokumentami i regulacjami.....	8
Struktura dokumentu.....	9
Część I. Cele, działania odbiorcy Programu	11
Założenia, cel, działania, wskaźniki Programu	11
Odbiorcy Programu.....	17
Finansowanie i monitorowanie Programu.....	19
Część II. Diagnoza kwestii bezdomności w odniesieniu do Mazowsza	20
Problemy definicji i pomiaru bezdomności.....	20
Kwestia bezdomności w SRUS	22
Część III. Dobre praktyki	34
Najpierw Mieszkanie.....	35
Mieszkania wspomagane	36
Społeczne agencje najmu.....	38
Podsumowanie	40
Literatura.....	41
Spis tabel i wykresów	43

WYKAZ SKRÓTÓW

CAS	Centralna Aplikacja Statystyczna
ETHOS	europejska typologia bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego
MRiPS	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
NGO	Non-Governmental Organization (w tłumaczeniu na j. polski: organizacja pozarządowa lub w liczbie mnogiej: organizacje pozarządowe)
Program	Wojewódzki Program Rozwiązywania Kryzysu Bezdomności Województwa Mazowieckiego na lata 2023–2027
SAN	społeczne agencje najmu
SRUS	Strategia Rozwoju Usług Społecznych – polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)
SPS WM	Strategia Polityki Społecznej Województwa Mazowieckiego na lata 2021–2030
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WPROWADZENIE

Pojęcie bezdomności

Bezdomność w Europie rozumiana jest w ujęciu definicyjnym Europejskiej typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego (ETHOS). Wyróżniono tam sześć sytuacji życiowych, poprzez które powinno być rozumiane zjawisko bezdomności. Były to sytuacje określone jako przebywanie w:

1. miejscach niemieszkalnych (np. spanie na ulicach, w parkach)
2. placówkach krótkoterminowego pobytu dziennego lub nocnego (np. noclegownie, ogrzewalnie)
3. placówkach tymczasowego całodobowego pobytu przeznaczonych dla osób bezdomnych (np. schroniska dla bezdomnych, dla kobiet z dziećmi, dla uchodźców)
4. placówkach opieki zdrowotnej, gdy pobyt jest wydłużony ze względu na brak mieszkania, lub zakładach penitencjarnych bez zapewnionego mieszkania w razie ich opuszczenia
5. niekonwencjonalnych miejscach zamieszkania z powodu braku innego mieszkania (np. przyczepy kempingowe)
6. konwencjonalnych mieszkaniach, należących do innych osób, z powodu braku innego mieszkania (np. pobyt w mieszkaniu znajomych)¹.

W Polskim prawie zdefiniowano osobę bezdomną w ustawie o pomocy społecznej² jako: „osobę niezamieszukającą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszukającą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania” (art. 6, ust. 8). Definicja ta obejmuje osoby niezamieszukające w lokalu mieszkalnym, czyli sytuacje określone w punktach 1-5 typologii ETHOS. Warunkiem ograniczającym w tych przypadkach jest niespełnienie cech definicji prawnej lokalu mieszkalnego oraz jednocześnie brak zameldowania na pobyt stały.

¹ Pełna wersja typologii ETHOS dostępna jest na stronach Europejskiej Federacji Krajowych Organizacji Pracujących z Bezdomnymi (FEANTSA): https://www.feantsa.org/download/pl___7386404743356865659.pdf (dostęp: 04.11.2022). Jej krótkie omówienie zob. J. Wilczek „Przewodnik po typologii ETHOS”, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20200725_ethos?authuser=0

² Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593

Współcześnie przeciwdziałanie bezdomności obejmuje działania zarówno zapobiegawcze, jak i interwencyjne, w tym:

1. prewencja (zapobieganie) ogólna poprzez dostępne finansowo mieszkania i przeciwdziałanie ubóstwu
2. prewencja wczesna skoncentrowana na grupach wysokiego ryzyka
3. prewencja kryzysów prowadzących do bezdomności
4. interwencja zmniejszająca przejście do bezdomności (programy szybkiego skierowania do mieszkania)
5. interwencja zmniejszająca czas pobytu w placówkach dla bezdomnych
6. interwencja zwiększająca przechodzenie z placówek dla bezdomnych do trwałego i bezpiecznego mieszkania
7. prewencja powrotów do bezdomności³.

Podejście to opiera się na dynamicznym ujęciu bezdomności. Zakłada więc, że nie jest to sytuacja odnosząca się do stałej grupy osób bezdomnych, ale jest to proces złożony z różnych ścieżek wchodzenia, pozostawania, wychodzenia i powracania do bezdomności.

Zadania samorządu województwa w zakresie bezdomności

Niniejszy Wojewódzki Program Rozwiązywania Kryzysu Bezdomności Województwa Mazowieckiego na lata 2023–2027 (dalej: Program) ma być odpowiedzią na szerzące się zagrożenie problemu bezdomności.

Ustawowym⁴ **zadaniem własnym samorządu województwa** w zakresie tematycznie odnoszącym się do kwestii bezdomności jest:

- rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska
- diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie
- inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej
- sporządzanie sprawozdawczości oraz przekazywanie jej właściwemu wojewodzie.

³ O’Sullivan E., Key Elements in Homelessness Strategies to End Homelessness by 2030: A Discussion Paper, Komisja Europejska, 2022.

⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 Nr 64 poz. 593) art. 21 pkt 3, 3a, 4, 7.

Procesy i formy deinstytucjonalizacji

Od 2021 r. przeciwdziałanie bezdomności stało się jednym z priorytetów Unii Europejskiej. Wyrazem tego było uchwalenie deklaracji Europejskiej platformy przeciwdziałania bezdomności. **Jej głównym celem jest „zainicjowanie dialogu, ułatwienie wzajemnego uczenia się, ulepszenie pozyskiwania informacji i monitorowania oraz zacieśnienie współpracy między wszystkimi podmiotami dążącymi do wyeliminowania bezdomności”**, przez co rozumiano następujące sytuacje⁵:

1. „nikt nie powinien mieszkać na ulicy z powodu braku dostępnego, bezpiecznego i odpowiedniego zakwaterowania zastępczego
2. nikt nie powinien mieszkać w placówkach zakwaterowania zastępczego lub przejściowego dłużej niż jest to konieczne do uzyskania stałego mieszkania
3. nikt nie powinien być wypisany z żadnej instytucji (np. więzienia, szpitala, placówki opiekuńczej) bez oferty odpowiedniego zakwaterowania
4. w miarę możliwości należy zapobiegać eksmisjom, a w razie potrzeby nikt nie powinien być eksmitowany bez udzielenia pomocy w znalezieniu odpowiedniego mieszkania
5. nikt nie może być dyskryminowany ze względu na swoją bezdomność”.

W kontekście polskim zakwaterowanie awaryjne lub przejściowe oznacza przede wszystkim placówki takie jak: schroniska dla bezdomnych i domy samotnej matki. W punkcie drugim jasno wskazano, że celem pomocy dla osób i rodzin bezdomnych jest uzyskanie przez nie stałego mieszkania. W punktach trzecim i czwartym wyszczególniono dwie sytuacje, które zagrażają bezdomnością: wypisy z instytucji całodobowego pobytu oraz eksmisje z mieszkań. W obu przypadkach podkreślono kluczowe znaczenie zapewnienia wsparcia dla opuszczających placówki oraz eksmitowanych.

W przypadku tych ostatnich powinny być podejmowane działania o charakterze zapobiegania eksmisjom. Do eksmisji prowadzą przede wszystkim zaległości w opłatach za mieszkanie, więc zapobieganie im jest głównym elementem zapobiegania eksmisjom. Ostatni punkt mówi, że osoby i rodziny w bezdomności są z tego powodu dyskryminowane. Stąd też należy podejmować inicjatywy znane z typowych programów antydyskryminacyjnych, np. zwalczanie negatywnych stereotypów i uprzedzeń wobec osób w kryzysie bezdomności.

⁵ Komunikat prasowy. Uruchomiono europejską platformę zwalczania bezdomności, Komisja Europejska, 21 czerwca, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_3044 (dostęp: 04.11.2022).

Powiązania z innymi dokumentami i regulacjami

Niniejszy Program został przygotowany jako odpowiedź na zalecenie zawarte w Krajowym Programie Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027 polityka publiczna z perspektywą do roku 2030 (przyjętym przez rząd w 2021 r.) w działaniu 2.1 „Wsparcie osób zagrożonych kryzysem bezdomności”. Treść zalecenia jest następująca: „Opracowanie i wdrożenie modelu działań zapobiegających zadłużeniom, eksmisjom i bezdomności” przez m. in. „opracowanie wojewódzkich programów rozwiązywania kryzysu bezdomności oraz mieszkalnictwa społecznego jako bazy do tworzenia gminnych programów zapobiegania bezdomności, wsparcia osób w kryzysie bezdomności, mieszkalnictwa społecznego”⁶.

Na potrzebę opracowania Programu Rozwiązywania Kryzysu Bezdomności wskazują także **wyniki badania przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli**⁷. Kontrolą objęto działalność administracji rządowej, samorządowej i organizacji pozarządowych ukierunkowaną na aktywizację i usamodzielnienie osób doświadczających bezdomności. Okazało się, że system wsparcia tworzony przez wymienione podmioty jest nieskuteczny i niespójny, a badane jednostki nie monitorują skuteczności swoich działań.

Założenia Programu wiążą się podmiotowo ze Strategią Polityki Społecznej Województwa Mazowieckiego na lata 2021–2030 (dalej: SPS WM)⁸, która identyfikuje bezdomność jako jeden z kluczowych obszarów wsparcia na Mazowszu i wskazuje, że jest to jeden z kilku regionów, w których najszybciej w ostatnich latach przybywa osób doświadczających bezdomności. Scharakteryzowane w SPS WM nowe podejścia i trendy w polityce społecznej uwzględniają bezdomność wskazując, że:

- wielosektorowość wsparcia społecznego jest podejściem skutecznie stosowanym w rozwiązywaniu problemów osób w kryzysie bezdomności
- ponadgminna współpraca w tworzeniu usług dotyczy współpracy m. in. w obszarze przeciwdziałania bezdomności.

⁶ Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027 polityka publiczna z perspektywą do roku 2030, s. 74

⁷ Informacja o wynikach kontroli. Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne. LRZ.430.003.2019 Nr ewid. 155/2019/P/18/069/LRZ. Kontrolą objęto działania dotyczące bezdomności realizowane w latach 2016-2018 przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, urzędy wojewódzkie oraz wybrane ośrodki pomocy społecznej i organizacje pozarządowe.

⁸ Załącznik do uchwały nr 92/22 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 21 czerwca 2022 r.

W swojej treści Program bezpośrednio uwzględnia cele:

- Europejskiej Platformy Walki z Bezdomnością:
 - nikt nie śpi na bruku z powodu braku dostępnego, bezpiecznego i odpowiedniego zakwaterowania awaryjnego
 - nikt nie mieszka w mieszkaniu awaryjnym lub przejściowym dłużej niż jest to wymagane do pomyślnego przejścia do stałego rozwiązania mieszkaniowego
 - nikt nie jest wypisywany z żadnej instytucji (np. zakładu karnego, szpitala, zakładu opiekuńczego) bez oferty odpowiedniego mieszkania
 - w miarę możliwości należy zapobiegać eksmisjom i w razie potrzeby nikt nie jest eksmitowany bez pomocy odpowiedniego rozwiązania mieszkaniowego
 - nikt nie jest dyskryminowany ze względu na swój status bezdomności.
- Strategii Rozwoju Usług Społecznych:
 - wdrożenie systemu koordynacji oraz standaryzacji usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności
 - opracowanie i wdrożenie rozwiązań na rzecz przejścia ze wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie.
- Funduszy Europejskich dla Mazowsza 2021–2027:
 - integracja społeczna osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością.

Kluczowe obszary wsparcia społecznego na Mazowszu, do których zaliczają się również problemy ubóstwa i bezdomności znajdują swoje odzwierciedlenie także w Strategii Polityki Społecznej Województwa Mazowieckiego na lata 2021–2030.

Program odnosi się także do danych statystycznych w zakresie bezdomności na podstawie oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę sytuacji społecznej i demograficznej województwa mazowieckiego za 2021 rok.

Struktura dokumentu

Działania samorządu województwa mają za zadanie wyznaczać wizję, cele i określać strategię ich realizacji, nie obejmują natomiast bezpośredniego podejmowania działań pomocowych (w tym przypadku: kierowanych do osób doświadczających bezdomności). Niniejszy **Program ma więc na celu wspieranie samorządów lokalnych oraz organizacji pozarządowych** w realizacji zadań dotyczących pomocy osobom w kryzysie bezdomności **oraz przeciwdziałania tej najbardziej dotkliwej formie ubóstwa**. Program zbudowany jest w oparciu o zasady pomocniczości i decentralizacji, czyli ukierunkowany na wspieranie innych podmiotów. W dokumencie wskazano także system monitorowania realizacji Programu oraz grupy zagrożone bezdomnością i sposób ich monitorowania.

Program składa się z trzech części. W pierwszej z nich określono założenia i formy oddziaływania Programu, cel, kierunki i niezbędne działania oraz wskaźniki w części dotyczącej monitorowania, a także wskazano odbiorców Programu. Część druga Programu zawiera charakterystykę kwestii bezdomności odnoszącą się do Mazowsza, w tym także założenia systemu wsparcia osób doświadczających bezdomności wskazane w SRUS, które odnoszą się do całego kraju – w tym także do Mazowsza. W tej części zidentyfikowano także bariery w systemie pomocy społecznej, utrudniające przeciwdziałanie bezdomności. Część trzecia obejmuje dobre praktyki w zakresie działań aktywizujących osoby doświadczające bezdomności oraz ukierunkowane na ich usamodzielnienie.

CZĘŚĆ I

CELE, DZIAŁANIA ODBIORCY PROGRAMU

Założenia, cel, działania, wskaźniki Programu

ZAŁOŻENIA PROGRAMU

Założenia specyficzne dla regionalnego Programu Rozwiązywania Kryzysu Bezdomności na Mazowszu wynikają bezpośrednio z przedstawionych powyżej informacji i wyjaśnień. Uwzględniają zasadę wspierania samorządów lokalnych w wykonywaniu ich celów i wynikających stąd zadań w zakresie przeciwdziałania bezdomności.

Założenie główne Programu: samorząd regionalny wspiera samorzady lokalne i innych interesariuszy w osiąganiu celów ustanowionych w obszarze przeciwdziałania bezdomności w dokumentach strategicznych przyjętych przez rząd.

Wsparcie nie może polegać głównie na prowadzeniu działań takich samych, jak te realizowane przez samorzady lokalne, np. w zakresie budownictwa mieszkaniowego czy pomocy społecznej. Taka perspektywa oznaczałaby złamanie zasad pomocniczości i decentralizacji, a także podziału kompetencji między poziomami samorządu. Stąd też cele i działania programu nie powinny powielać celów i działań samorządów lokalnych.

Podobna jest perspektywa Unii Europejskiej. Jej ostatecznym celem w tym zakresie, a przez to także rządów i wszystkich samorządów, jest **rozwiązanie problemu bezdomności do 2030 r.** tak jak to przedstawia Europejska platforma, ale zgodnie z zasadami pomocniczości i podziału kompetencji. Samorząd regionalny, rząd oraz Unia Europejska **wspierają mają swoimi programami samorzady lokalne i innych interesariuszy**, aby sprawnie realizowali zadania związane z celem ogólnym i szczegółowymi przeciwdziałania bezdomności.

Program regionalny powinien też być zgodny z zasadą terytorializacji wsparcia. Zasada ta oznacza priorytet we **wspieraniu tych samorządów lokalnych, które mają większą skalę problemu i mniejszy potencjał do jego rozwiązania** – na przykład w Warszawie występuje koncentracja problemu bezdomności na Mazowszu⁹, ale jednocześnie jest to najbogatsze miasto w Polsce. Ma bardzo duży potencjał do rozwiązywania problemu

⁹ Kwestia bezdomności na Mazowszu jest opisana szerzej w rozdziale z opisem sytuacji w województwie.

bezdomności i do realnej pomocy osobom doświadczającym bezdomności. Przejawem tego potencjału jest to, że właśnie w Warszawie realizowane są obecnie dwa innowacyjne projekty Najpierw Mieszkanie, które są ukierunkowane na aktywizację i usamodzielnienie osób doświadczających bezdomności.

Kolejna zasada, której powinien odpowiadać program regionalny, **to opieranie go na rzetelnej analizie systematycznie zbieranych danych**. Powinny być to dane nie tylko o samej bezdomności, ale też o projektach, programach i działaniach, które samorządy lokalne prowadzą i podejmują w tym zakresie. Wnioski z analizy danych (opisanej w niniejszym Programie w punkcie Monitoring) powinny być wykorzystane do tego, aby dostosować wsparcie dla samorządów lokalnych do ich sytuacji, czyli problemów i zasobów.

FORMY ODDZIAŁYWANIA

Samorząd województwa może oddziaływać na samorządy lokalne poprzez typowe dla polityki publicznej instrumenty ogólne. Z ich zakresu wyłączone są regulacje, które nakazują lub zakazują czegoś samorządom lokalnym. Regulacje mogą być wykorzystywane tylko przez rząd w ramach ustawodawstwa. Dostępne są wszystkie inne formy oddziaływania na zachowania, czyli po pierwsze **oddziaływanie na wiedzę lokalnych interesariuszy** przeciwdziałania bezdomności **poprzez informowanie** ich o tym, jakie cele i sposoby ich osiągnięcia są zgodne z celami i zasadami ogólnymi. Formy informowania mogą obejmować różne narzędzia i kanały docierania do samorządów lokalnych, np. materiały informacyjne wysyłane do lokalnych interesariuszy, kampanie uświadamiające.

Oddziaływanie nie tylko na wiedzę, **ale też na umiejętności i postawy** odbywa się **za pomocą instrumentów edukacyjnych**, np. praktycznych szkoleń, wymiany doświadczeń, superwizji dla lokalnych interesariuszy przeciwdziałania i rozwiązywania problemów bezdomności. Sama wiedza o tym, jak powinno się przeciwdziałać bezdomności nie wystarcza, dla skutecznego działania potrzebne są jeszcze umiejętności. Mieszkania wspomagane, społeczne agencje najmu, programy „Najpierw Mieszkanie” czy streetworking wymagają wielu szczególnych umiejętności i odpowiednich postaw.

Trzeci sposób oddziaływania polega na stosowaniu bodźców finansowych. Jest to oferowanie środków finansowych na realizację działań, które uznano za właściwe w przeciwdziałaniu bezdomności, np. mieszkania wspomagane, program „Najpierw Mieszkanie”, streetworking czy społeczne agencje najmu. Przykładem tego typu instrumentu jest program rządowy „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”. W przypadku samorządu województwa głównym źródłem finansowania jest program Fundusze Regionalne dla Mazowsza 2021–2027 w części „wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci” oraz środki własne samorządu.

CEL

Główny cel niniejszego Programu jest następujący: do roku 2027 zjawisko bezdomności na Mazowszu jest systematycznie obserwowane, a lokalni interesariusze działający w zakresie interwencji i profilaktyki bezdomności na Mazowszu są poinformowani oraz posiadają odpowiednią wiedzę i umiejętności do przeciwdziałania problemowi bezdomności.

KIERUNKI DZIAŁAŃ

Cel główny będzie realizowany poprzez działania w ramach następujących kierunków:

1. **Monitorowanie bezdomności.** Obserwacja oraz analiza danych dotyczących bezdomności na podstawie sprawozdań MRiPS oraz z ogólnopolskich badań liczby bezdomnych.
2. **Dystrybucja wiedzy.** Upowszechnianie informacji i dobrych praktyk o działaniach w zakresie wsparcia osób w kryzysie bezdomności w ramach szkoleń i spotkań dedykowanych dla przedstawicieli samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych i innych osób zaangażowanych w pomoc dla osób w kryzysie bezdomności.
3. **Współpraca z organizacjami z sektora pozarządowego.** Zlecenie zadań publicznych w obszarze działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach otwartych konkursów ofert dla organizacji pozarządowych finansowanych ze środków własnych samorządu województwa.
4. **Budowanie relacji międzysektorowych.** Stymulowanie współpracy powiatowo-gminnej w ramach lokalnych programów przeciwdziałania bezdomności.

DZIAŁANIA

Do każdego ze wskazanych powyżej czterech kierunków działań zostały przypisane konkretne działania.

1. Monitorowanie bezdomności

Gromadzenie i publikowanie na stronie MCPS rocznych raportów dotyczących bezdomności na podstawie danych ze sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach MRiPS-03 oraz ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych.

2. Dystrybucja wiedzy

2.1. Opracowanie materiału informacyjnego, zawierającego m. in. propozycje działań w zakresie przeciwdziałania bezdomności, wykaz punktów wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności, informacje o Europejskiej platformie na rzecz przeciwdziałania bezdomności oraz Funduszach Europejskich dla Mazowsza 2021–2027.

2.2. Rozpoznanie potrzeb szkoleniowych oraz organizacja tych szkoleń dla osób pracujących w instytucjach wspierających osoby w kryzysie bezdomności.

2.3. Tworzenie i upowszechnianie kampanii społecznych dotyczących zjawiska bezdomności, wymiana doświadczeń podczas spotkań sieciujących.

3. Współpraca z organizacjami z sektora pozarządowego

Zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert w obszarze przeciwdziałania bezdomności na terenie Mazowsza.

4. Budowanie relacji międzysektorowych

Organizowanie przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej oraz organizacje pozarządowe spotkań z przedstawicielami jednostek gminnych, jednostek powiatowych oraz organizacji pozarządowych aktywnych w obszarze przeciwdziałania bezdomności w celu nawiązaniu kontaktów, wymianie perspektyw i doświadczeń oraz wyszukiwaniu rozwiązań lokalnych problemów dotyczących bezdomności.

Część wskazanych powyżej działań może być zlecona organizacjom pozarządowym jako działanie składowe w ramach otwartego konkursu ofert.

WSKAŹNIKI REALIZACJI PROGRAMU

Sprawną realizacją Wojewódzkiego Programu Rozwiązywania Kryzysu Bezdomności wymaga przeznaczenia odpowiednich środków finansowych i kadrowych oraz typowych instrumentów w zakresie monitoringu i ewaluacji programów społecznych.

Wskaźniki realizacji programu dotyczą poszczególnych kierunków działań, przyjętych do zrealizowania głównego celu. Kierunkom tym zostały przypisane konkretne produkty, które łatwo jest zaobserwować (np. wskaźnikiem realizacji kierunku działań w zakresie monitoringu jest coroczna publikacja raportu z monitoringu bezdomności).

W poniższej tabeli zawarte są wskaźniki wdrażania, obrazujące realizację zadań publicznych finansowanych ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego.

Tabela 1. Wskaźniki wdrażania.

Kierunek działań	Definicja wskaźnika produktu	Wartość bazowa 2022	Wartość docelowa 2027	Źródło danych
Monitoring bezdomności na Mazowszu	Raport z informacją dotyczącą stanu bezdomności	0	5 (pierwszy raport za rok 2023)	Sprawozdania MRiPS z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach
Dystrybucja wiedzy	Materiał informacyjny dotyczący przeciwdziałania bezdomności	0	1 (kolejny materiał w przypadku aktualizacji Programu)	dane własne MCPS
Dystrybucja wiedzy	Przeprowadzanie kampanii społecznych dotyczących zjawiska bezdomności	0	2	dane własne MCPS
Dystrybucja wiedzy	Zorganizowanie szkoleń dotyczących zjawiska bezdomności, form wsparcia osób w kryzysie bezdomności, pracy z osobami w kryzysie bezdomności	0	5	dane własne MCPS
Współpraca z organizacjami z sektora pozarządowego	Otwarty konkurs z zakresu przeciwdziałania bezdomności	1	5 (liczba docelowa może być mniejsza, jeśli będzie ogłaszany konkurs wieloletni)	dane własne MCPS
Budowanie relacji międzysektorowych	Zorganizowanie spotkania sieciującego dla interesariuszy przeciwdziałania bezdomności z gmin, powiatów i organizacji z terenu Mazowsza	0	3	dane własne MCPS

Źródło: opracowanie własne

W kolejnej tabeli zawarte są wskaźniki diagnostyczne, do których dane (wartości bazowe) zostały zaczerpnięte ze sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach, realizowanego w CAS przez MRiPS, ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych oraz Oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o sytuację społeczną i demograficzną Województwa Mazowieckiego za rok 2019.

Tabela 2. Wskaźniki diagnostyczne.

Wskaźnik	Wartość bazowa 2019	Źródło danych
Liczba osób bezdomnych w województwie mazowieckim	4 278	Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych, przeprowadzane co dwa lata przez MRiPS
Liczba rodzin (w tym na wsi), objętych pomocą społeczną z powodu bezdomności w województwie mazowieckim	4 676	Ocena zasobów pomocy społecznej w oparciu o sytuację społeczną i demograficzną Województwa Mazowieckiego

Źródło: opracowanie własne

ZAŁOŻENIA DO MONITORINGU BEZDOMNOŚCI

Monitoring bezdomności jest jednym z kierunków działań, a jego głównym produktem jest raport przedstawiający wyniki monitoringu. Poniżej przedstawione zostały główne założenia tego działania, w tym jakie dane zostaną w nimi zawarte.

Podstawowym źródłem danych dla prowadzenia systematycznej obserwacji bezdomności na Mazowszu będą dane z CAS dotyczące świadczeń z pomocy społecznej przyznawanych z tytułu bezdomności. Dane te dotyczą:

1. Bezdomności jako powodu przyznania pomocy społecznej.
2. Świadczeń charakterystycznych dla pomocy udzielanej osobom bezdomnym, w szczególności miejsc w placówkach tymczasowego schronienia (liczba osób, którym przyznano decyzją świadczenie, liczba świadczeń, kwota świadczeń, liczba osób w rodzinach).
3. Placówek, które udzielają tymczasowego schronienia, czyli schronisk dla bezdomnych, noclegowni, ogrzewalni, a także domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (liczba jednostek, liczba miejsc, liczba korzystających, podmiot prowadzący, liczba zatrudnionych).

Dane te są dostępne w podziale na jednostki terytorialne, co pozwala pokazywać ich terytorialny rozkład na Mazowszu, np. w stosunku do liczby ludności w poszczególnych jednostkach terytorialnych. W latach, w których zostaną opublikowane te dane, zostaną uwzględnione w monitoringu bezdomności za te lata.

W raporcie zostaną także wykorzystane informacje z Rejestru miejsc, w których gminy województwa mazowieckiego zapewniają tymczasowe schronienie osobom bezdomnym, prowadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego¹⁰.

¹⁰ Rejestr miejsc udzielających tymczasowego schronienia osobom bezdomnym, <https://www.gov.pl/web/uw-mazowiecki/rejestr-miejsc-udzielajacych-tymczasowego-schronienia-osobom-bezdomnym> (dostęp: 04.11.2022).

Opcjonalnie w raporcie z monitoringu będą także uwzględniane dane pozyskane z Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych, dotyczące konkursów w obszarze przeciwdziałania bezdomności oraz ich wyniki. Alternatywnym źródłem danych tego typu jest baza danych projektów unijnych dla okresu finansowego 2021–2027¹¹.

Raport może także uwzględniać dane dotyczące projektów realizowanych na Mazowszu w zakresie przeciwdziałania bezdomności i finansowanych z programu rządowego „Pokonać bezdomność”¹².

Dane z systemu pomocy społecznej (CAS), ze sprawozdań MRiPS oraz badania liczby osób bezdomnych pokażą zjawisko bezdomności przez pryzmat pomocy społecznej w ujęciu terytorialnym. Z kolei dodatkowe dane dotyczące projektów finansowanych z funduszy europejskich i rządowych zobrazują działania projektowe w zakresie przeciwdziałania bezdomności na Mazowszu.

Odbiorcy Programu

SAMORZĄDY GMINNE

Główna odpowiedzialność za realizację działań związanych z zagadnieniem bezdomności **spoczywa na gminie**. Główne zadania w tym zakresie wiążą się przede wszystkim z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych oraz z pomocą społeczną w sytuacji bezdomności¹³. Ze względu na nierównomierne rozmieszczenie i częste przemieszczanie się osób doświadczających bezdomności **potrzebna jest współpraca między gminami** w zakresie programów przeciwdziałania bezdomności.

Ma to szczególne znaczenie na Mazowszu, gdzie zlokalizowane jest najbogatsze miasto w Polsce – Miasto Stołeczne Warszawa, do niego imigrują nie tylko mieszkańcy Mazowsza, ale też osoby z innych regionów Polski. Niektórzy z nich wymagają wsparcia systemowego. To wymaga z kolei współpracy z gminami z innych województw. Taka sytuacja rodzi **szczególne wyzwania na tle właściwości miejscowej** udzielanego wsparcia¹⁴.

¹¹ Obecnie jest to Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014–2020, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020/> (dostęp: 04.11.2022).

¹² Edycja z 2022 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/pokonac-bezdomnosc-program-pomocy-osobom-bezdomnym---edycja-2022> (dostęp: 04.11.2022).

¹³ Ustawa o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95, art. 7 ust. 1, pkt 6 (pomoc społeczna), 6a (wsparcie rodziny i piecza zastępcza) i 7 (gminne budownictwo mieszkaniowe).

¹⁴ Pomysł ekspertów RPO: pomoc dla osoby bezdomnej - w całym kraju, a nie tam, gdzie była ostatnio zameldowana, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-trzeba-zmienic-zasady-pomagania-osobom-w-kryzysie-bezdomnosc> (dostęp: 04.11.2022).

SAMORZĄDY POWIATOWE

Rola samorządu powiatowego jest ważna tam, gdzie współwystępuje:

- bezdomność i choroby fizyczne i/lub psychiczne, w tym uzależnienia (powiatowe szpitale przyjmujące i leczące osoby doświadczające bezdomności¹⁵, powiatowe placówki terapii uzależnień),
- bezdomność i niepełnosprawność (powiatowe centra pomocy rodzinie odpowiadają za wsparcie osób z niepełnosprawnościami),
- bezdomność i bezrobocie (powiatowe urzędy pracy odpowiadają za wsparcie osób bezrobotnych i poszukujących pracy),
- ryzyko bezdomności wynikającej z problemów rodzinnych czy imigracyjnych (powiatowe centra pomocy rodzinie odpowiadają za wsparcie rodziny i pieczy zastępczej oraz integrację cudzoziemców).

Stąd też wynika potrzeba **współpracy między gminami i powiatami** w ramach programów przeciwdziałania bezdomności.

SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA

Rola samorządu województwa jest na tym tle wyłącznie pomocnicza w stosunku do zadań, za które odpowiada samorząd gminny i powiatowy. Samorząd województwa ma między innymi zadanie **wspierania samorządów lokalnych** za pomocą regionalnych programów pomocy społecznej na rzecz ograniczania ubóstwa¹⁶. Bezdomność jest formą ubóstwa skrajnego, gdyż oznacza niezaspokojenie podstawowej potrzeby jaką jest bezpieczne i trwałe mieszkanie. Stąd też w ramach ograniczania ubóstwa **należy szczególną uwagę skupić na programach przeciwdziałania bezdomności**.

Należy też pamiętać o ważnej roli samorządu województwa w rozdzielaniu środków finansowych z funduszy unijnych za pośrednictwem programów regionalnych. W perspektywie finansowej 2021–2027 obowiązywać będzie program Fundusze Europejskie dla Mazowsza¹⁷. Uwzględnia on **główne zalecenia z europejskiej platformy walki z bezdomnością**.

¹⁵ Żebrowska P., Osoba w kryzysie bezdomności w szpitalu. Przewodnik postępowania, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2021.

¹⁶ Ustawa o pomocy społecznej – art. 21 pkt 3 (rozpoznawanie przyczyn ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania tego zjawiska), pkt 3a (diagnozowanie i monitorowanie wybranych problemów społecznych w regionie), pkt 4 (inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej).

¹⁷ Projekt został uchwalony przez Zarząd Województwa Mazowieckiego z dnia 8 marca 2022 r. uchwałą nr 307/303/22 z dnia 8 marca 2022 r.

W programie Fundusze Europejskie dla Mazowsza zawarto cel szczegółowy 4(l) – wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci. W jego ramach przewidziano **odrębny kierunek działań: integracja społeczna osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością**. Wspomniano tam między innymi o wdrażaniu innowacji społecznej w zakresie wychodzenia z bezdomności realizowanej w formule programu „Najpierw Mieszkanie”.

Strategia Rozwoju Usług Społecznych – polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), przyjęta przez rząd w 2022 r. ma być realizowana poprzez **regionalne plany rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji**¹⁸. Regionalne ośrodki polityki społecznej odpowiadają za ich przygotowanie. Plany mają zawierać wytyczne co do zakresu i warunków realizacji działań finansowanych ze środków programów regionalnych, w tym o charakterze edukacyjnym, animacyjnym i wspierającym samorządy lokalne. Mają także obejmować działania finansowane ze środków krajowych. Plany będą obejmować niniejszy program wspierający samorządy lokalne w przeciwdziałaniu bezdomności oraz w realizacji ich lokalnych programów tego rodzaju w zakresie deinstytucjonalizacji oraz przyszłościowej wizji przeciwdziałania tym zjawiskom.

Finansowanie i monitorowanie Programu

Środki finansowe na realizację działań związanych z obszarem przeciwdziałania bezdomności, zapisanych w niniejszym Programie, będą corocznie planowane w budżecie województwa. Zadania roczne są ujmowane w uchwale budżetowej Samorządu Województwa Mazowieckiego, a przekraczające okres jednego roku – w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Mazowieckiego. W przypadku samorządu województwa dodatkowym źródłem finansowania będzie program Fundusze Regionalne dla Mazowsza 2021–2027 w tej jego części, która dotyczy przeciwdziałania bezdomności.

Wojewódzki Program Przeciwdziałania Bezdomności Województwa Mazowieckiego na lata 2023–2027 będzie podlegał okresowemu monitorowaniu. Raport z monitorowania będzie corocznie przedstawiany Zarządowi Województwa Mazowieckiego. Dane niezbędne do sporządzenia raportu z monitorowania będą wynikały z wewnętrznych sprawozdań Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, sprawozdań od organizacji pozarządowych otrzymujących dotacje od Samorządu Województwa Mazowieckiego oraz z informacji zebranych corocznie od instytucji/organizacji zaangażowanych w przeciwdziałanie bezdomności w województwie mazowieckim, a także ze sprawozdań przygotowanych przez MRiPS w systemie CAS.

¹⁸ Strategia Rozwoju Usług Społecznych – polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), s. 120-121. Zalecenia w tej sprawie zob. Rekomendacje krajowe w zakresie rozwoju usługi społecznych i deinstytucjonalizacji, <https://www.deinstytucjonalizacja.info/blog/rekomendacje-krajowe-w-zakresie-rozwoju-uslugi-spolecznych-i> dostęp: 04.11.2022.

CZĘŚĆ II

DIAGNOZA KWESTII BEZDOMNOŚCI W ODNIESIENIU DO MAZOWSZA

Problemy definicji i pomiaru bezdomności

Bezdomność, jak każde pojęcie, jest definiowana w określony sposób i podlega pomiarowi za pomocą różnych, także określonych, miar statystycznych. **Międzynarodowe standardy w zakresie definiowania bezdomności** zostały wyznaczone przez klasyfikację ETHOS. Obejmuje ona nie tylko bezdomność w miejscach niemieszkalnych oraz w placówkach dla osób lub rodzin bezdomnych, ale także sytuacje niepewnej sytuacji mieszkaniowej, np. zamieszkiwanie bez tytułu prawnego do lokalu, z wyrokiem eksmisji, przebywanie u znajomych.

Pierwsza decyzja jaka musi zostać podjęta w procesie definiowania zakresu pojęcia bezdomności, to wyznaczenie w dużym obszarze różnych sytuacji kryzysowych takich, które zostaną uznane za bezdomność. Gdy będzie to **bezdomność pozamieszkaniowa** (bez dachu nad głową) i **placówkowa**, to trzeba zdawać sobie sprawę z następujących zagadnień dotyczących tej definicji:

1. Zróżnicowanie sytuacji niemieszkalnych, bez dachu nad głową.
2. Różnice między bezdomnością w placówkach niecałodobowych i całodobowych.
3. Różnice między krótkotrwałymi epizodami bezdomności, bezdomnością nawracającą i bezdomnością chroniczną (temporalne wzory bezdomności).
4. Pozostawanie poza bezdomnością nadal dużej części sytuacji mieszkaniowych, które odbiegają od sytuacji zamieszkiwania w mieszkaniu spełniającym standardy minimalnie wystarczające (w tym z tytułem prawnym do lokalu, bez konieczności szybkiego wyprowadzenia się itd.).

Definicja bezdomności oparta na klasyfikacji **ETHOS umożliwia pomiar tego zjawiska**, gdyż pozwala odróżnić osoby bezdomne od osób niebezdomnych w danym okresie. Pomaga także wyznaczyć kilka rodzajów bezdomności według miejsca przebywania i czasu (co wymaga wyznaczenia kryteriów czasowych), np. bezdomność pozamieszkaniowa epizodyczna, bezdomność placówkowa chroniczna. na tych podstawach można budować miary bezdomności, np.:

- zasięg bezdomności, czyli odsetek bezdomnych do całej populacji w określonym czasie
- chroniczność bezdomności, czyli udział bezdomnych długotrwale do wszystkich bezdomnych
- napływy i odpływy¹⁹ z bezdomności oraz ich bilanse, czyli napływ netto lub odpływ netto²⁰ w odniesieniu do osób w kryzysie bezdomności.

Obliczenie powyższych miar jest możliwe tylko wtedy, gdy dla kolejnych okresów będą dostępne dobrej jakości dane²¹ dotyczące osób w kryzysie bezdomności oraz zagrożonych bezdomnością (w tym zarówno osób jeszcze nie bezdomnych zagrożonym popadnięciem w bezdomność jak i osób już nie bezdomnych zagrożonych powrotem do bezdomności).

Zebranie danych o bezdomności pozamieszaniowej w danym okresie jest trudne ze względu na jej charakter. Szacunek liczby osób w takiej sytuacji jest więc niepewny. Systematyczne zbieranie danych wymagałoby stałego wizytowania miejsc niemieszkalnych i rejestrowania informacji o przebywających tam osobach. Jest to możliwe praktycznie wyłącznie przy rozwiniętym i stałym streetworkingu, czyli przy zaangażowaniu osób, które by takich wizytacji systematycznie dokonywały. Mniej prawdopodobne i zapewne droższe byłoby wykorzystanie nowoczesnych technik monitoringu elektronicznego. Musiałyby one pokrywać wszystkie miejsca niemieszkalne na danym terenie i być specjalnie analizowane, aby odróżnić osoby bezdomne od niebezdomnych w takich miejscach.

Z kolei **dane o bezdomności placówkowej** są potencjalnie łatwe do uzyskania, szczególnie wówczas, gdy placówki te są finansowane i nadzorowane przez władze publiczne. Osoby, którym przyznano pobyt, powinny być na bieżąco rejestrowane, więc przy dobrej jakości rejestrach sporządzanych według ujednoliconego standardu, można mieć w miarę dokładną informację o przebywających tam osobach bezdomnych.

Prowadzi to nas do głównego źródła danych o bezdomności, a mianowicie **danych pochodzących ze sprawozdań i rejestrów pomocy społecznej**. Dotyczą one potencjalnie nawet osób w miejscach niemieszkalnych, gdyż im także może być przyznana pomoc. Przyznanie różnych świadczeń pomocy społecznej następuje na podstawie wskazanych przesłanek, a wśród nich bezpośrednio przewidziano bezdomność. Jeżeli więc pracownik

¹⁹ Napływ do bezdomności: zwiększenie się liczby osób bezdomnych ze względu na odnotowane nowe osoby doświadczające bezdomności w danym okresie/ osoby popadające w bezdomność. Odpływ z bezdomności: zmniejszenie się liczby osób bezdomnych ze względu na wychodzenie z bezdomności w danym okresie.

²⁰ Napływ netto: sytuacja, w której napływ jest wyższy od odpływu z bezdomności. Odpływ netto – sytuacja, w której odpływ jest wyższy od napływu do bezdomności.

²¹ Dane o dobrej jakości uzyskiwane są ze źródeł administracyjnych, np. Centralnej Aplikacji Statystycznej. W przypadku badań ilościowych dane dobrej jakości powinny być reprezentatywne dla całej ludności lub badanej grupy, a także powinny być uzyskane za pomocą rzetelnych i wiarygodnych narzędzi, np. ankiet kwestionariuszowych z odpowiednio skonstruowanymi pytaniami.

socjalny zaznaczy tę przesłankę w decyzji o przyznaniu świadczenia, to znajdzie się ona w bazie danych. Nazwiemy zjawisko tak mierzone bezdomnością rejestrowaną.

Jest wiele problemów z danymi o bezdomności na podstawie **decyzji o przyznaniu świadczeń z pomocy społecznej**. Po pierwsze nie wszystkie osoby bezdomne zwracają się o udzielenie im pomocy społecznej. Po drugie nie wszystkie świadczenia z pomocy społecznej wymagają decyzji administracyjnej, więc nawet udzielone z przesłanki bezdomności mogą nie być zarejestrowane. Po trzecie świadczenia mogą być przyznane osobie bezdomnej, ale z innej przesłanki, np. niezdolności do pracy. Po czwarte konieczne są procedury zapewniające odpowiednią jakość danych, aby uniknąć problemu podwójnego liczenia tych samych osób bezdomnych. Wynika stąd, że bezdomność rejestrowana²² może znacznie odbiegać w stosunku do bezdomności rzeczywistej.

Problemy powyższe dobrze widać również na Mazowszu, gdy w Warszawie do 2019 r. nie wymagano decyzji administracyjnych przy udzielaniu pomocy w schroniskach dla bezdomnych, a więc bezdomność rejestrowana była zaniżona w stosunku do rzeczywistej.

Kwestia bezdomności w Strategii Rozwoju Usług Społecznych

ZAŁOŻENIA DOTYCZĄCE SYSTEMU WSPARCIA

W sposób bardziej szczegółowy podobne cele zostały ujęte w Strategii Rozwoju Usług Społecznych przyjętej przez rząd w 2022 r.²³ Sama strategia została opracowana pod wpływem koncepcji deinstytucjonalizacji wsparcia, która do tej pory była realizowana głównie w przypadku pieczy zastępczej.

W SRUS **piąty cel strategiczny dotyczy osób w kryzysie bezdomności**. Brzmi on następująco: „Stworzenie skutecznego systemu wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności oraz osób zagrożonych bezdomnością”.

W obszarze bezdomności deinstytucjonalizacja polega na **przeniesieniu akcentu z ograniczania bezdomności w miejscach niemieszkalnych** przez zapewnienie tymczasowego schronienia w ogrzewalniach, noclegowniach i schroniskach, do **ograniczania jednocześnie bezdomności niemieszkalnej i placówkowej** poprzez rozwiązania mieszkaniowe. Nie chodzi przy tym tylko

²² Bezdomność rejestrowana: bezdomność przedstawiana na podstawie danych o świadczeniach z pomocy społecznej przyznawanych z powodu bezdomności, w tym miejsc w placówkach dla bezdomnych (dane z rejestrów pomocy społecznej obejmują osoby /rodziny zarejestrowane w systemie pomocy społecznej jako korzystające ze świadczeń z powodu bezdomności). Źródło: definicja własna.

²³ Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), M.P. z 2022 r. poz. 767, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20220000767> dostęp: 04.11.2022.

o samodzielne mieszkania, ale też o pokoje w mieszkaniach, a ponadto osoby w tych mieszkaniach mają być wspomagane poprzez pracę socjalną i inne usługi (mieszkania wspomagane²⁴).

Należy podkreślić, że cel uwzględnia nie tylko osoby będące już w kryzysie bezdomności, ale też **zagrożone byciem w bezdomności**. Oznacza to osoby i rodziny w takich trudnych sytuacjach, o których wiadomo, że częściej kończą się bezdomnością. Znacznie to rozszerza dyskusję o interwencjach publicznych w ramach programów przeciwdziałania bezdomności. Przykładowo, jeżeli w rodzinie występuje ubóstwo, bezrobocie i uzależnienie od alkoholu, to zakres interwencji obejmuje nie tylko pomoc społeczną, ale też promocję zatrudnienia, zatrudnienie socjalne i opiekę zdrowotną.

Druga uwaga jest taka, że **skuteczność w tym celu należy interpretować w szeroki sposób**, a więc z uwzględnieniem trafności, użyteczności, efektywności i trwałości wsparcia. Różne interwencje publiczne w tym zakresie powinny być więc tak skonstruowane, aby miały znaczący i pożądany wpływ na sytuację i funkcjonowanie osób i rodzin, które z nich korzystają. Oznacza to, że interwencje te powinny przyczyniać się do istotnego zmniejszania dopływu nowych osób i rodzin do bezdomności poprzez:

- zapobieganie bezdomności pierwszorazowej i nawracającej
- zwiększanie trwałego odpływu z tego stanu w zakresie zmniejszania bezdomności.

ZAPOBIEGANIE BEZDOMNOŚCI

W SRUS wyróżniono trzy kierunki działań dla realizacji celu strategicznego w zakresie bezdomności oraz działania, przez które mają być one realizowane. Zestawienie kierunków i działań określonych w SRUS przedstawiamy poniżej.

Kierunek 1. Wdrożenie systemu koordynacji i standaryzacji usług społecznych zapobiegających bezdomności:

- 1.1.** wypracowanie i wdrożenie działań profilaktycznych i interwencyjnych w zakresie mieszkalnictwa pozwalających kontrolować zadłużenie
- 1.2.** zintensyfikowanie współpracy międzysektorowej w zakresie kompleksowej pomocy osobom w kryzysie bezdomności
- 1.3.** wprowadzenie możliwości pracy socjalnej z osobami w zakładach penitencjarnych /treningu samodzielności z osobami usamodzielniającymi się
- 1.4.** prowadzenie kampanii społecznych dotyczących przełamywania stereotypów na temat bezdomności, w tym również kierowanych do JST i jednostek pomocy społecznej,

²⁴ Realizowane w projektach Regionalnych Programów Operacyjnych w okresie finansowym 2014–2020.

w celu podnoszenia poziomu świadomości i wiedzy w zakresie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego

1.5. prowadzenie analizy oraz monitorowanie zjawiska bezdomności i sposobów rozwiązywania tego problemu.

Kierunek 2. Opracowanie i wdrożenie rozwiązań na rzecz przejścia ze wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie mieszkaniowej:

2.1. rozwój i wspieranie różnych form mieszkalnictwa jako narzędzi dedykowanych rozwiązywaniu kryzysu bezdomności

2.2. rozwój mieszkalnictwa wspomaganego, w tym również uregulowanie ustawowe, wraz z koszykiem usług dla osób w kryzysie bezdomności

2.3. zmiany w planowaniu i gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy uwzględniające perspektywę tworzenia mieszkań wspomaganych, w tym z wykorzystaniem pustostanów

2.4. opracowanie i wdrożenie rozwiązań mieszkaniowych dla osób zagrożonych bezdomnością oraz wychodzących z kryzysu bezdomności, wymagających wsparcia w utrzymaniu mieszkania, w tym z udziałem Społecznych Agencji Najmu

2.5. rozwój programów przeciwdziałania bezdomności opartych na modelu „Najpierw Mieszkanie” lub innych tego typu

2.6. podnoszenie kompetencji i kwalifikacji kadr udzielających wsparcia osobom w kryzysie bezdomności, zwłaszcza wsparcia świadczonego w mieszkaniach

2.7. przekształcanie dotychczasowych placówek dla osób w kryzysie bezdomności w zespolone mieszkania wspomagane lub w placówki o charakterze interwencyjnym.

Kierunek 3. Wsparcie osób doświadczających bezdomności

3.1. zmiany w zakresie definiowania bezdomności i katalogu osób uprawnionych do wsparcia

3.2. zintegrowanie dostępnych usług (metoda „jednego okienka”) w zakresie uzyskania wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności

3.3. wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych, przez świadczenie wsparcia w środowisku metodą streetworkingu

3.4. zapewnienie osobom w kryzysie bezdomności partycypacji w budowaniu i rozwoju systemu wsparcia oraz w usamodzielnianiu przez powoływanie formalnych lub nieformalnych grup /organów o charakterze konsultacyjno-doradczym, w skład których wchodziłoby, oprócz przedstawicieli samorządu lokalnego, przedstawiciele

usługodawców niepublicznych, instytucji spoza sektora pomocy społecznej oraz osoby doświadczające bezdomności (obecnie lub w przeszłości).



Kierunek działań 1 („Wdrożenie systemu koordynacji i standaryzacji usług społecznych zapobiegających bezdomności”) i środki jego realizacji wyrażają to, że programy przeciwdziałania bezdomności **nie powinny koncentrować się wyłącznie na osobach i rodzinach, które już znalazły się w bezdomności**. Dotyczy to po pierwsze osób w zwykłych mieszkaniach. Są one bardziej zagrożone bezdomnością ze względu na rosnące niespłacone zadłużenia w opłatach za mieszkanie i zwiększające się ryzyko eksmisji (działanie 1.1 "wypracowanie i wdrożenie działań profilaktycznych i interwencyjnych w zakresie mieszkalnictwa pozwalających kontrolować zadłużenie”).

Po drugie są to osoby lub rodziny przebywające w całodobowych instytucjach z wyznaczonym czasem ich opuszczenia, np. zakłady karne, placówki opiekuńczo-wychowawcze (działanie 1.3 „wprowadzenie możliwości pracy socjalnej z osobami w zakładach penitencjarnych /treningu samodzielności z osobami”). W obu przypadkach, podjęcie działania na wczesnych etapach zbliżania się do wydarzeń takich jak eksmisja czy opuszczenie placówki całodobowej **może całkowicie zapobiec bezdomności**.

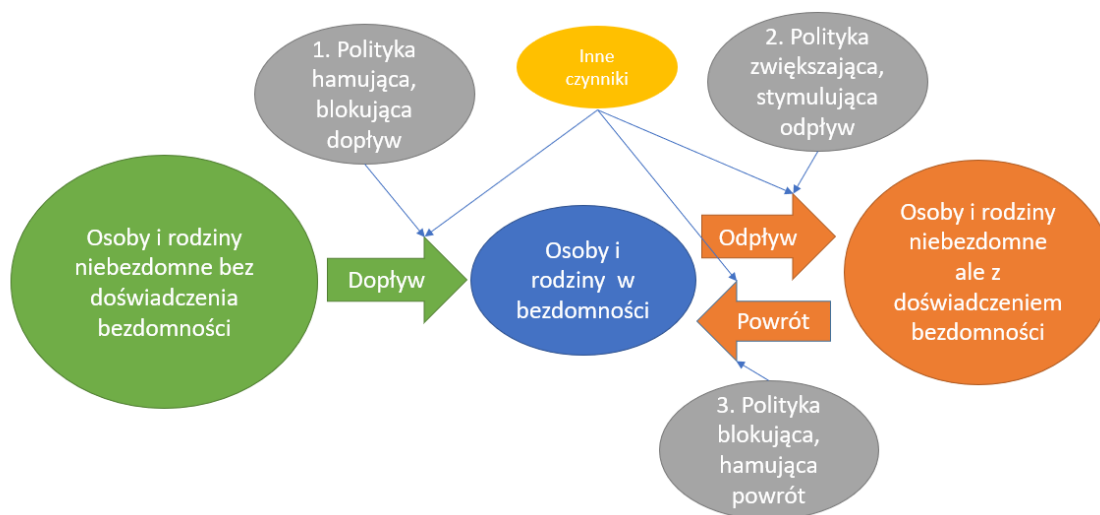
O ile w przypadku osób i rodzin bezdomnych kompetencje władz publicznych skoncentrowane są w pomocy społecznej, o tyle **kwestie mieszkaniowe czy wymiaru sprawiedliwości** są wyraźnie poza kompetencjami pomocy społecznej. Stąd też konieczna jest współpraca międzysektorowa (działanie 1.2 „zintensyfikowanie współpracy międzysektorowej w zakresie kompleksowej pomocy osobom w kryzysie bezdomności”). Należy to rozumieć tak, że współpracują ze sobą podmioty odpowiedzialne za różne obszary polityki społecznej, a także należące do różnych poziomów (rządowe, samorządowe) i sektorów (publiczny, niepubliczny).

Poza zapobieganiem pierwszorazowej bezdomności należy też wyróżnić **zapobieganie powrotności do bezdomności**. Takim działaniem będzie na przykład wspieranie osób w kryzysie bezdomności, które uzyskały lokal z zasobów gminy i rozpoczynają w nim samodzielne gospodarowanie.

Trzecim rodzajem interwencji jest oczywiście **wspieranie w wychodzeniu z bezdomności** na czym koncentruje się pomoc społeczna. Jeżeli zawodzić będzie polityka hamowania dopływu do bezdomności, to wysiłki skierowane na odpływ będą skazane na porażkę przy wciąż nowych napływających. Z kolei samo wychodzenie z bezdomności powinno być

trwałe, co nie ma miejsca, gdy występuje powrotność do tego stanu. Opisane relacje graficznie przedstawia poniższy schemat.

Schemat 1. Trzy rodzaje polityki przeciwdziałania bezdomności.



Źródło: opracowanie własne

DEINSTYTUCJONALIZACJA

Drugi wskazany w SRUS kierunek działań oraz środki jego realizacji odpowiada idei deinstytucjonalizacji („Opracowanie i wdrożenie rozwiązań na rzecz przejścia ze wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie mieszkaniowej). W przypadku bezdomności oznacza ona programy takie jak Najpierw Mieszkanie²⁵ (działanie 2.5 „rozwój programów przeciwdziałania bezdomności opartych na modelu „Najpierw Mieszkanie” lub innych tego typu”) czy programy zmniejszenia bezdomności długoterminowej, jak te przeprowadzone w Finlandii²⁶ (działanie 2.7 „przekształcanie dotychczasowych placówek dla osób w kryzysie bezdomności w zespolone mieszkania wspomagane lub w placówki o charakterze interwencyjnym”).

Programy „Najpierw Mieszkanie” kierowane są do osób w najtrudniejszej sytuacji, które mają sprzężone problemy i są w bezdomności chronicznej głównie poza placówkami dla bezdomnych. Polegają one na zapewnieniu mieszkania wraz z zespołem wspierającym

²⁵ Więcej o programach rekomendowanych jako dobre praktyki jest w Części III.

²⁶ Za przełomowy uznaje się Program ograniczania długotrwałej bezdomności na lata 2008-2011 z celem „zlikwidowania placówek tymczasowych i zastąpienia ich formami mieszkalnictwa długoterminowego”, por.: Rozwiązanie problemu bezdomności: podręcznik dla twórców polityki społecznej FEANTSA 2010, https://www.feantsa.org/download/feantsa_handbook_pl_final-27371109979175927595.pdf (dostęp: 04.11.2022).

(mieszkania wspomagane). Jednym z rozwiązań zastosowanych w Finlandii było przekształcanie schronisk dla bezdomnych w zespoły mieszkań wspomaganych²⁷.

Wyzwaniem dla tego kierunku jest głównie niedostatek mieszkań, które można wykorzystać dla celów programów wychodzenia z bezdomności. Odpowiedzią na ten deficyt mogą być remonty pustostanów (działanie 2.3 „zmiany w planowaniu i gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy uwzględniające perspektywę tworzenia mieszkań wspomaganych, w tym z wykorzystaniem pustostanów”²⁸) oraz społeczne agencje najmu²⁹ (SAN, działanie 2.4 „opracowanie i wdrożenie rozwiązań mieszkaniowych dla osób zagrożonych bezdomnością oraz wychodzących z kryzysu bezdomności, wymagających wsparcia w utrzymaniu mieszkania, w tym z udziałem społecznych agencji najmu”). SAN to organizacje, które najmują mieszkania głównie z prywatnego rynku najmu i oferują je wraz z usługami wspierającymi osobom lub rodzinom bezdomnym lub wykluczonym mieszkaniowo. Oczywiście poza tymi działaniami każda gmina może inwestować we własne zasoby mieszkaniowe, z których część powinna być przeznaczona na programy zapobiegania i wychodzenia z bezdomności.

POMOC DORAŻNA

Trzeci kierunek działań dotyczy tego, jak można usprawnić programy skierowane do tych osób, które aktualnie doświadczają bezdomności („wsparcie osób doświadczających bezdomności”). Wymieniono w tym zakresie ideę „jednego okienka” (działanie 3.2 „zintegrowanie dostępnych usług”) w zakresie uzyskania wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności), realizowaną obecnie w lokalnej pomocy społecznej przez centra usług społecznych³⁰.

Drugi rodzaj usprawnienia to wprowadzanie i rozwijanie streetworkingu, czyli regularne poszukiwanie i odwiedzanie przez odpowiednio przygotowane kadry osób stale przebywających w miejscach niemieszkalnych, udzielanie im informacji o programach pomocy i motywowanie do skorzystania z nich (działanie 3.3 „wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych, przez świadczenie wsparcia w środowisku metodą streetworkingu”).

²⁷ Źródło jak wyżej.

²⁸ Podręcznik w tym zakresie: Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne, Habitat for Humanity 2022, <https://habitat.pl/o-empty-spaces/> (dostęp: 04.11.2022).

²⁹ Społeczne Agencje Najmu, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/spoleczne-agencje-najmu>

³⁰ Przykładem realizacji tej zasady w dostarczaniu usług społecznych mieszkańcom lokalnych społeczności jest centrum usług społecznych. Składają się na nią: integracja usług społecznych w lokalny system usługowy, poszerzenie lokalnej oferty usług społecznych, indywidualizacji procesu świadczenia usług społecznych oraz Koordynacja współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej w świadczeniu usług społecznych z różnych zakresów, A. Karwacki, T. Kaźmierczak Zarządzanie usługami w centrum usług społecznych, Kancelaria Prezydenta RP, 2020, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/3c3873381249e74a8208491e6c6da8b9/cus_broszura_3_web.pdf (dostęp: 04.11.2022).

Pozostałe działania ważne w każdym kierunku (horyzontalne) to opieranie działań wertykalnych na badaniach, analizie, monitoringu i ewaluacji (działanie 1.5 „prowadzenie analizy oraz monitorowanie zjawiska bezdomności i sposobów rozwiązywania tego problemu”) oraz zapewnienie osobom i rodzinom zagrożonym bezdomnością i jej doświadczającym obecnie lub w przeszłości możliwości uczestnictwa w decyzjach dotyczących ich życia a także zaprojektowania i zorganizowania usług, z których mają korzystać (działanie 3.4 „zapewnienie osobom w kryzysie bezdomności partycypacji w budowaniu i rozwoju systemu wsparcia oraz w usamodzielnianiu przez powoływanie formalnych lub nieformalnych grup /organów o charakterze konsultacyjno-doradczym...”).

Wyzwaniem w przypadku monitoringu może być brak środków na prowadzenie badania bezdomności według standardów naukowych, czy chociażby standardów ewaluacyjnych. Z kolei zapewnienie stałego udziału osób zagrożonych lub doświadczających bezdomności w podejmowaniu decyzji dotyczących systemu i poszczególnych usług wymaga przygotowania do tego zarówno ich, jak i decydentów z różnych poziomów oraz odpowiednich procedur i kadr.

Każdy lokalny program przeciwdziałania bezdomności powinien uwzględniać wskazane wyżej kierunki działań oraz działania o charakterze horyzontalnym.

WYZWANIA W PRZECIWDZIAŁANIU BEZDOMNOŚCI

W 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę podsumowującą działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne³¹.

Głównym celem przeprowadzonej kontroli była odpowiedź na pytanie: czy działania organów administracji rządowej, samorządowej oraz innych interesariuszy pomocy stanowią wsparcie dla tych osób bezdomnych i zmierzają do ich usamodzielnienia życiowego. Kontrolą objęto m. in. 4 urzędy wojewódzkie (w zakresie ich działania), a także Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 12 ośrodków pomocy społecznej i 12 organizacji pozarządowych (prowadzących łącznie 27 placówek) realizujących zadania samorządowe w zakresie zapewnienia schronienia. Kontrola objęła lata 2016–2018.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła w trakcie przeprowadzonego badania, że działania realizowane przez organy administracji rządowej i samorządowej oraz organizacje pozarządowe nie stanowią spójnego i skutecznego systemu. Nie zapewniają też takiego wsparcia i aktywizacji osób bezdomnych, która pomogłaby odzyskać życiową samodzielność.

Z badania wynika, że instytucje koncentrują się w swoich działaniach przede wszystkim na pomocy doraźnej, interwencyjnej. Tylko jeden spośród 34 skontrolowanych podmiotów

³¹ Wyniki kontroli NIK: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrola,19952.html> (dostęp: 04.11.2022).

w pełni wykonywał zadania określone przepisami prawa. W przeważającej większości podmioty realizujące działania pomocowe nie analizują skuteczności tych działań.

Ponadto wojewodowie w różny sposób realizują obowiązek dotyczący analizy skuteczności pomocy społecznej, w tym ocenę skuteczności pomocy kierowanej do osób doświadczających bezdomności. Brakuje spójnego, skutecznego systemu zapewniającego kompleksowe wsparcie i aktywizację osób doświadczających bezdomności.

Kontrola wykazała, że:

- brakuje indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności i lokalnych programów ostonowych
- występują nieprawidłowości w pobieraniu opłat za pobyt osób w schroniskach dla osób bezdomnych
- ośrodki pomocy społecznej nie monitorują realizowanych działań, przez co brakuje pełnej wiedzy o ich skuteczności
- jest niewystarczający nadzór ze strony ośrodków pomocy społecznej nad organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania zlecone
- placówki udzielające schronienia nie spełniają standardów
- kierownicy schronisk mają niewystarczające kwalifikacje
- schroniska niewystarczająco współpracują z ośrodkami pomocy społecznej, przez co np. nie mają wiedzy o skierowanych do nich osobach ani o zawartych kontraktach socjalnych
- organizacje pozarządowe nie korzystają z możliwości realizowania indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności
- brakuje wiedzy o skuteczności działania organizacji pozarządowych, w tym jest niepełna liczba osób usamodzielniających się.

STATYSTYCZNY OBRAZ BEZDOMNOŚCI W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM

Dokumenty prezentujące statystyczny obraz zagadnień z zakresu polityki społecznej³² w województwie mazowieckim odnoszą się do przedmiotowych zagadnień w ujęciu dla całego regionu (województwa) lub w podziale na zagadnienia tematyczne właściwe dla danego obszaru (np. przesłanki przyznawanej pomocy w zakresie pomocy społecznej).

Na terenie województwa mazowieckiego położone jest największe i najbogatsze miasto Polski, m. st. Warszawa. Razem z okalającymi terenami jest to metropolia, która przyciąga osoby i rodziny nie tylko z całego Mazowsza, ale również z całego kraju i z zagranicy. Od lutego 2022 r. Warszawa jest miejscem zwielokrotnionego napływu cudzoziemców – najczęściej setek tysięcy uchodźczyń z dziećmi z Ukrainy. Część imigrantów może być bezdomna przed przybyciem i przestać być bezdomna w Warszawie, albo stać się bezdomna po przybyciu do Warszawy.

³² Strategia Polityki Społecznej Województwa Mazowieckiego na lata 2021-2030, załącznik do Uchwały nr 92/22 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 21 czerwca 2022.

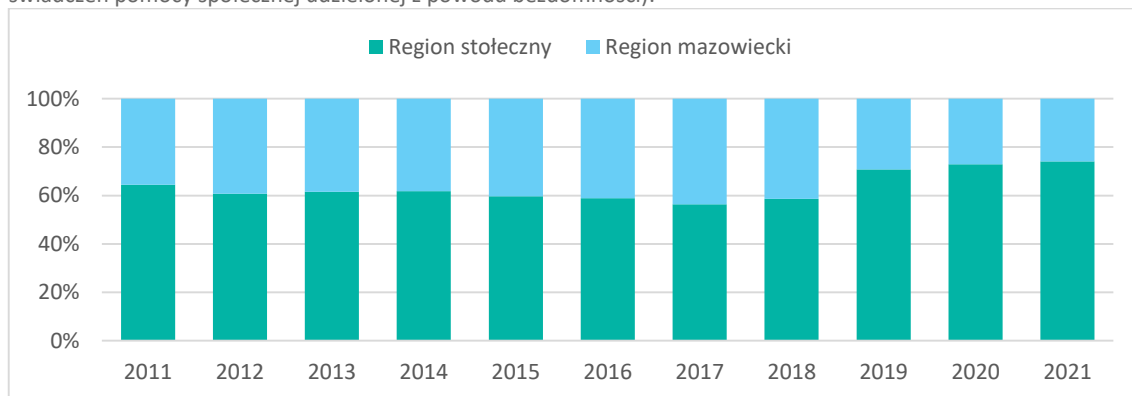
Bezdomność nie jest tylko problemem m. st. Warszawy, ale również występuje na terenie pozostałych powiatów i gmin Mazowsza. Ma ona mniejszą skalę, ale samorządy te mają mniejsze zasoby do radzenia sobie z tym problemem.

Spośród samorządów Mazowsza warto zwrócić uwagę na Siedlce, które jako jedyne miasto Mazowsza przyjęło Miejski Program Przeciwdziałania Bezdomności w 2016 r.³³

Poniżej pokazujemy statystyczny obraz bezdomności³⁴ z perspektywy danych z systemu pomocy społecznej oraz badania liczby bezdomnych z 2019 r. na Mazowszu.

Wykres 1 pokazuje strukturę bezdomności z podziałem na dwa regiony statystyczne stołeczny i mazowiecki. Region stołeczny jest większy niż obszar funkcjonalny miasta stołecznego Warszawy i samo to miasto w swoich administracyjnych granicach³⁵.

Wykres 1. Struktura bezdomności według regionów statystycznych woj. mazowieckiego (rodziny korzystające ze świadczeń pomocy społecznej udzielonej z powodu bezdomności).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z OZPS woj. mazowieckiego za 2021 r.

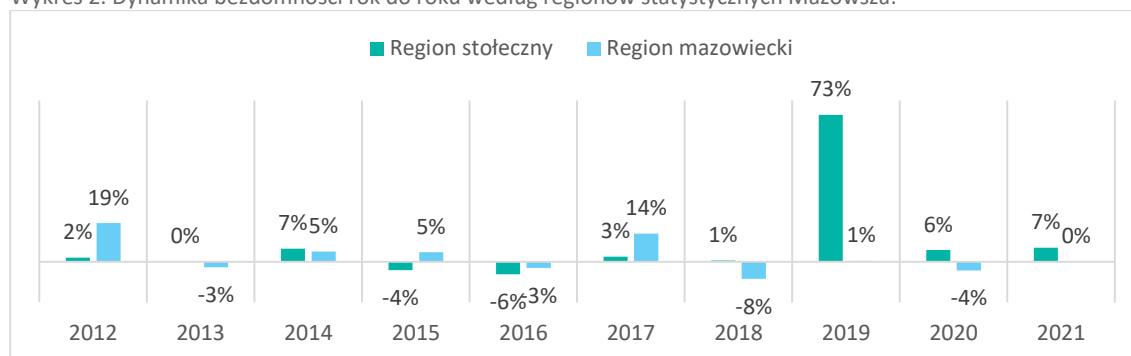
Z wykresu 1 wynika kilka interesujących wniosków. Po pierwsze udział regionu stołecznego z Warszawą do 2017 r. w bezdomności spadał z poziomu ponad 60% do 56,3%. W 2019 r. nastąpił gwałtowny wzrost jego udziału do ponad 70% z tendencją wzrostową. W 2019 r. nie miało miejsca jednak żadne dramatyczne wydarzenie, które by wyjaśniało taki wzrost. Miasto stołeczne do 2019 r. nie realizowało obowiązku przyznawania miejsca w warszawskich schroniskach dla osób bezdomnych decyzją administracyjną. W związku z tym duża część osób doświadczających bezdomności nie była uwzględniona w statystykach pomocy społecznej zawartej w „Ocenie zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę sytuacji społecznej i demograficznej województwa mazowieckiego za 2021 rok”. Po zmianie tej sytuacji liczba zarejestrowanych osób bezdomnych w regionie stołecznym wzrosła w 2019 r. o 73% (zob. wykres 2.)

³³ Uchwała nr XXVII/336/2016 z sierpnia 2016, zmieniona w grudniu roku 2016.

³⁴ Określenie „bezdomność” lub „bezdomność rejestrowana” oznacza w tym opracowaniu rodziny korzystające ze świadczeń pomocy społecznej udzielonej z powodu bezdomności.

³⁵ W. Jarczewski, Ł. Sykała, Region warszawski stołeczny na tle województwa mazowieckiego, IRMiR, 2020.

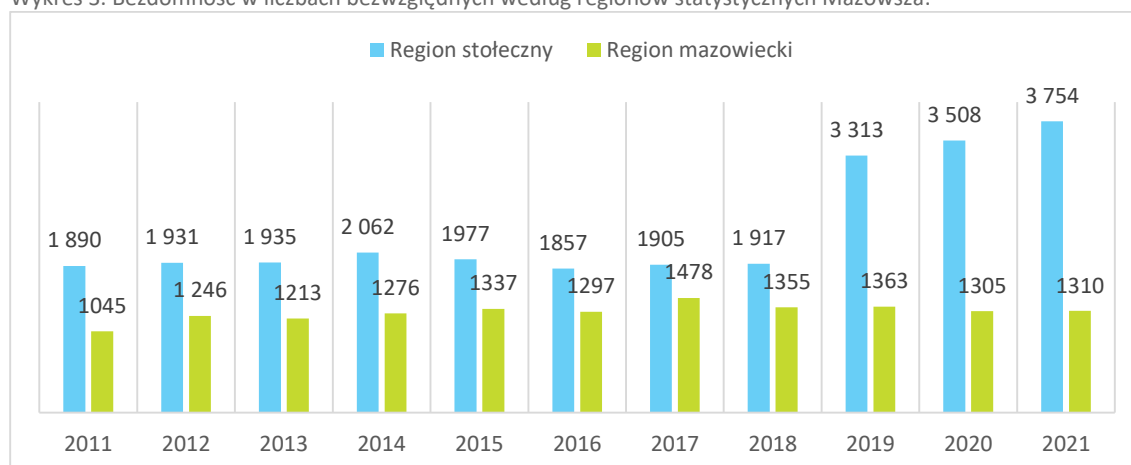
Wykres 2. Dynamika bezdomności rok do roku według regionów statystycznych Mazowsza.



Źródło: opracowanie własne

Drugi wniosek z wykresu 1 jest taki, że duża część bezdomności na Mazowszu odnotowana jest poza regionem stołecznym i tym samym Warszawą. W 2021 r. było to 26%, a w liczbach bezwzględnych 1310 osób (zob. wykres 3).

Wykres 3. Bezdomność w liczbach bezwzględnych według regionów statystycznych Mazowsza.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z OZPS woj. mazowieckiego za 2021 r.

Warto zauważyć, że bezdomność na Mazowszu na podstawie danych z „Oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o sytuację społeczną i demograficzną województwa mazowieckiego za 2019 rok” wynosiła 4 676 osób, a według spisu bezdomnych z lutego 2019 r. było to 4 278 osób³⁶. Z kolei liczba osób bezdomnych zarejestrowanych na Mazowszu wynosiła 3 383 w 2017 r., a według badania ich liczby w lutym 2017 r. – 4 785³⁷. Bezdomność w pierwszym przypadku była większa o kilkaset osób, a w drugim mniejsza o 1 400 osób. Wynika to: (a) z różnic metody uzyskania tych liczb oraz (b) decyzji władz Warszawy odnośnie wymagania decyzji administracyjnych kierujących do schronisk dla bezdomnych, co wpłynęło na urealnienie danych o bezdomności.

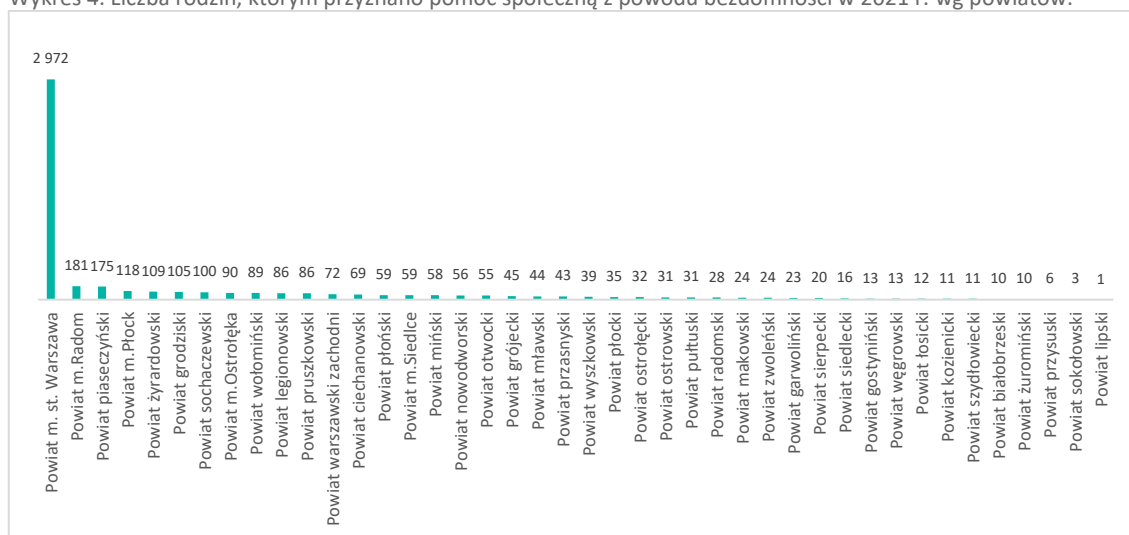
³⁶ Dane za: <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019> dostęp: 04.11.2022.

³⁷ Dane za: <https://empatia.mpips.gov.pl/bezdomnosc> dostęp: 04.11.2022.

Zasięg takiej bezdomności, czyli odsetek osób zarejestrowanych jako bezdomnych do liczby ludności był niewielki. W 2020 r. miara ta wynosiła dla regionu stołecznego 0,11%, a dla regionu mazowieckiego 0,06%. Bezdomność rzeczywista jest zapewne większa niż widoczna w danych, ale nawet jeżeli byłaby wyższa o 100%, to i tak zasięg bezdomności rzeczywistej byłby poniżej 1%.

Terytorialny rozkład bezdomności według powiatów na Mazowszu wykazuje dominację tego zjawiska w powiecie m. st. Warszawy (wykres 4). Na terenie tego powiatu było w 2021 r. 60% rodzin, którym przyznano pomoc społeczną z powodu bezdomności na terenie całego województwa. W niewielu powiatach liczba takich rodzin przekracza 100. W większości liczba ta jest niższa niż 50 rodzin.

Wykres 4. Liczba rodzin, którym przyznano pomoc społeczną z powodu bezdomności w 2021 r. wg powiatów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Trudno prognozować o ile wzrośnie liczba osób bezdomnych na Mazowszu w 2022 r. i w późniejszych latach. Wzrostu w krótkim okresie można oczekiwać głównie ze względu na duży napływ uchodźczyń z dziećmi z Ukrainy, ale też z powodu zniesienia zakazu eksmisji wprowadzonego na czas pandemii COVID-19 oraz pogarszającej się sytuacji gospodarstw domowych (np. wynikającego ze wzrostu cen energii i ogrzewania).

W krótkim i średnim okresie zwiększona liczba uchodźców z Ukrainy nie musi spowodować dużych przyrostów bezdomności ze względu na ujęcie tych osób w statystyce bezdomności³⁸, jak i profil tej grupy, oraz uprawnienia socjalne zbliżone do uprawnień dla obywateli polskich. Kobiety z dziećmi nie należą do głównej grupy zagrożonej bezdomnością, w szczególności gdy chodzi o bezdomność w miejscach niemieszkalnych.

³⁸ Zbiorowe miejsca pobytu uchodźczyń typu hale wystawowe czy sportowe, jak na przykład centrum targowo-kongresowe Ptak Warsaw Expo pod Nadarzynem z 5000 miejsc dla uchodźców, musiałyby zostać uznane za placówki dla bezdomnych.

CZĘŚĆ III

DOBRE PRAKTYKI

Upowszechnianie dobrych praktyk w przeciwdziałaniu bezdomności jest warunkiem ich szerszego stosowania w lokalnych programach w tym obszarze. W Polsce w ostatnich latach wydano kilka publikacji, które skupiają się na prezentowaniu dobrych praktyk w tym obszarze. Pierwsza z nich to „Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa” wydana przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich³⁹. Kolejna publikacja „Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym” została przygotowana przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności⁴⁰. Kilka takich dobrych praktyk w przeciwdziałaniu bezdomności zostało opisanych poniżej. Wiele z nich zostało uwzględnionych w działaniach realizowanych w ramach zdania publicznego „Program wsparcia dla osób wychodzących z bezdomności pt. „Antidotum” Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej, realizowanym w okresie 2021–2023 na Mazowszu i finansowanym przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, np. streetworking, mieszkania wspierane⁴¹.

STREETWORKING

Jest to metoda pracy socjalnej realizowanej z osobami przebywającymi w swoich środowiskach. Jej cechą charakterystyczną jest działalność osoby wspierającej w miejscu przebywania odbiorców, wychodzenie poza ramy instytucji, w celu udzielenia im adekwatnej pomocy. Jedną z bardziej znanych form pracy tego rodzaju jest streetworking.

O misji streetworkingu i sposobach jego realizacji wiele już w Polsce wiadomo. Warto zwrócić uwagę na obszerną publikację „Podręcznik streetworkera bezdomności”⁴² oraz

³⁹ Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa, (red.) J. Wilczek, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2017, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/programy-mieszkaniowe-w-przeciwdzia%C5%82aniu-bezdomno%C5%9Bci> (dostęp: 04.11.2022).

⁴⁰ P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek red. Streetworking, mieszkania, współpraca Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2019, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/projekty/proj_pokonacbezd_19 (dostęp: 04.11.2022).

⁴¹ Program wsparcia dla osób wychodzących z bezdomności pt. „Antidotum”, https://pkps.org.pl/?page_id=1661 (dostęp: 04.11.2022).

⁴² Została ona opracowana w ramach projektu systemowego PO KL „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, w którym opracowano „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”. Dostęp do podręcznika: https://efs.mriips.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0010/11125/zal_nr_11_podrecznik_streetworkera_do_weba.pdf (dostęp: 04.11.2022).

krótki przewodnik „Toolkit: Jak wdrażać streetworking krok po kroku”⁴³ Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności.

Jest to metoda rozwijana w wielu miastach Mazowsza. W Warszawie warto zwrócić uwagę na streetworking realizowany przez Kamilińską Misję Pomocy Społecznej. Zadanie realizowane jest poprzez dwuosobowe patrole pracownika socjalnego i streetworkera w dzielnicach Ursus, Włochy i Ochota. Patrolowane są miejsca niemieszkalne, a przebywającym tam osobom udzielane są informacje o pomocy w schroniskach i noclegowniach, a także pomoc żywnościowa. W trakcie spotkań nawiązywane są relacje zaufania i życzliwości, na których budowane jest systematyczne wsparcie⁴⁴. Streetworking w Warszawie realizowany jest też w innych dzielnicach i został uznany za dobrą praktykę⁴⁵.

Przykładem streetworkingu poza Warszawą jest działanie Caritas Diecezji Radomskiej, który realizuje od wielu lat zadanie publiczne „Zapewnienie osobom zagrożonym bezdomnością i bezdomnym pomocy w formie streetworkingu” zlecone przez Gminę Miasta Radomia⁴⁶.

Najpierw Mieszkanie

Najpierw Mieszkanie (ang. Housing First) to metoda uznawana na świecie za narzędzie, dzięki któremu ludzie z doświadczeniem długotrwałej bezdomności i kryzysu psychicznego skutecznie i trwale rozwiązują problemy wcześniej całe lata trzymające ich na ulicy. Pobyt w mieszkaniu nie jest zależny od postępów w terapii i nie może być wykorzystywany jako zachęta do jej kontynuacji – pracownicy wspierający nie mogą używać usunięcia z lokalu jako sankcji za porażki w leczeniu np. uzależnień.

Pobyt w lokalu to usługa obudowana specjalistycznym i zindywidualizowanym wsparciem. Podstawowa różnica między podejściem do wychodzenia z bezdomności obserwowanym w Polsce polega na tym, że Najpierw Mieszkanie nie kończy wsparcia w wychodzeniu z bezdomności, ale jest narzędziem do przerwania okresu życia na ulicy. Osoba zamieszkująca w takim mieszkaniu otrzymuje kompleksowe wsparcie specjalistów, którzy pomagają rozwiązać życiowe trudności i motywują do pracy nad zmianą.

⁴³ Opracowany został przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności w ramach projektu "Pokonać bezdomność 2019". Dostęp poprzez: https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/projekty/proj_pokonacbezd_19 (dostęp: 04.11.2022).

⁴⁴ Informacje o streetworkingu KMPS: <https://misja.com.pl/streetworking/> (dostęp: 04.11.2022).

⁴⁵ Streetworking, mieszkania, współpraca Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym, (red.) P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2019, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/projekty/proj_pokonacbezd_19 (dostęp: 04.11.2022).

⁴⁶ Informacje o streetworkingu Caritas Diecezji Radomskiej: <https://caritasradom.pl/streetworking/> (dostęp: 04.11.2022).

Program Najpierw Mieszkanie jest pilotażowo realizowany na Mazowszu w dwóch projektach innowacyjnych w Warszawie. Pierwszy z nich to „Najpierw mieszkanie – innowacyjne metody trwałego rozwiązania problemu chronicznej bezdomności”, który koordynuje Fundusz Współpracy w partnerstwie z fińską fundacją The Y-Foundation. Fundacja ta była główną architektką zmiany polityki wobec bezdomności w Finlandii. Krajowymi partnerami projektu jest Biuro Polityki Lokalowej m. st. Warszawy oraz Fundacja Najpierw Mieszkanie Polska⁴⁷. Wstępny model tego projektu został szczegółowo opisany w publikacji Julii Wygnańskiej „Model wstępny „Najpierw Mieszkanie””⁴⁸.

W drugim z projektów tego typu pt. „Housing first – najpierw mieszkanie” liderem było Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Zarząd Główny. Partnerem zagranicznym była organizacja Associao para o Estudo e Integrao Psicossocial (Portugalia), a partnerami krajowymi Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Urząd m. st. Warszawy, Urząd Miejski Wrocławia, Urząd Miejski w Gdańsku. Na podstawie doświadczeń tego projektu powstała publikacja, która zawiera użyteczne rekomendacje do wdrażania programu⁴⁹.

W wyniku tych innowacyjnych programów Biuro Pomocy i Projektów Społecznych stołecznego ratusza przygotowało projekt zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie przyjęcia do realizacji metody NM w działaniach prowadzonych na rzecz osób w kryzysie bezdomności⁵⁰.

Mieszkania wspomagane

Mieszkanie jako usługa mieszkaniowa (najem społeczny) i towarzyszące jej różnorodne usługi wsparcia lokatorów to obecnie najbardziej preferowana forma instrumentów przeciwdziałania bezdomności. W dobrych praktykach z tego zakresu mowa jest o mieszkaniach chronionych, wspomaganych, wspieranych, ze wsparciem, treningowych, usamodzielnienia, ale też o mieszkaniach readaptacyjnych, reintegracyjnych, tymczasowych i innych. Jest to wyraz elastyczności tego podejścia i różnorodności, ale też ograniczeń wynikających z uwarunkowań prawnych jakimi obwarowane są mieszkania chronione.

⁴⁷ Informacje o projekcie: https://cofund.org.pl/projekty/najpierw-mieszkanie#project_about (dostęp: 04.11.2022).

⁴⁸ Dostępna: <https://najpierwmieszkanie.org.pl/publikacje/strona/model-wstepny-FNMP-spis-tresci/> (dostęp: 04.11.2022).

⁴⁹ Podręcznik - model Najpierw Mieszkanie - rekomendacje wdrażania, (red.) E. Szadura-Urbańska, P. Olech, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, 2022. Ta i inne publikacje dotyczące metody Najpierw Mieszkanie: https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/housing_first (dostęp: 04.11.2022).

⁵⁰ Warszawa. Metoda „Najpierw mieszkanie” w polityce społecznej miasta, <https://najpierwmieszkanie.org.pl/publikacje/aktualnosc/warszawa-metoda-najpierw-mieszkanie-w-polityce-spo/> (dostęp: 04.11.2022).

Mieszkanie wspomagane to usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowującego osoby w nim przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zapewniającego pomoc w prowadzeniu samodzielnego życia⁵¹.

Mieszkanie wspomagane stanowi rozwiązanie pośrednie: to już nie schronisko czy inna placówka, ale jeszcze nie zwykłe mieszkanie. Mieszkania wspomagane są tworzone m.in. przez gminy przy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Mieszkania te realizowane są usługa w ogólnodostępnej strukturze mieszkaniowej gminy, np. w blokach, kamienicach lub wyremontowanych pustostanach. Na mieszkania wspomagane mogą być przeznaczone całe budynki wielorodzinne, np. takie, w których wcześniej funkcjonowały hotele robotnicze czy socjalne.

Mieszkania wspomagane są alternatywą dla osób z różnych grup osób, np. osób z niepełnosprawnościami, w tym z niepełnosprawnością intelektualną, osób z problemami zdrowia psychicznego, osób w kryzysie bezdomności. Zastępują konieczność zamieszkiwania w placówkach całonocnych, takich jak np. takie jak domy pomocy społecznej, noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych. Mieszkania te mogą zarówno być oferowane jako wsparcie okresowe, jak i mogą być mieszkaniami docelowymi dla tych osób, które potrzebują stałego wsparcia w codziennym funkcjonowaniu (np. osób z niepełnosprawnościami).

Warto wskazać kilka konkretnych dobrych praktyk z zastosowaniem mieszkań wspomaganych. Pierwszą będą mieszkania treningowe prowadzone przez Kamiliąską Misję Pomocy Społecznej w Warszawie. Organizacja ta prowadzi schronisko dla bezdomnych i za pomocą kilkusobowych mieszkań treningowych realizuje programy wychodzenia z bezdomności. Mieszkania dedykowane są osobom bezdomnym, które mają ustabilizowaną sytuację zawodową i ukończyły potrzebne terapie uzależnień. Stabilna sytuacja zawodowa i zdrowotna pozwala na ponoszenie części opłat za mieszkanie. Kryteria rekrutacji do programu zostały tak zaprojektowane, aby osoby z mieszkań treningowych mogły przenieść się do mieszkań komunalnych⁵².

Innym przykładem tego typu praktyki zapobiegającej bezdomności ludzi młodych jest działanie Habitat Poland w partnerstwie z Młodzieżowym Ośrodkiem Wychowawczym Księża Orionistów w Warszawie. Młodym dorosłym opuszczającym instytucje pieczy zastępczej udostępnia 7 kawalerek mających charakter mieszkań treningowych⁵³.

⁵¹ Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020. Poradnik wprowadzania w życie takich usług w kontekście bezdomności: Toolkit: Jak wdrażać usługi mieszkaniowe krok po kroku, projekt "Pokonać bezdomność 2019", Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2019, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/projekty/proj_pokonacbezd_19 (dostęp: 04.11.2022).

⁵² Mieszkania treningowe KMPS: <https://misja.com.pl/mieszkania-chronione/> (dostęp: 04.11.2022).

⁵³ Mieszkania treningowe Habitat for Humanity: <https://habitat.pl/mieszkania-treningowe/> (dostęp: 04.11.2022).

Kolejny przykład tej praktyki to Projekt Ambiwalencja adresowany do osób, które po doświadczeniu bezdomności trafiły do lokali mieszkalnych z zasobów m.st. Warszawy. Część z nich nie radzi sobie dobrze z utrzymaniem się w mieszkaniu doświadczając – szczególnie w pierwszym okresie – kontrastu między wymogami życia lokatora, a życia osoby doświadczającej bezdomności. Sposoby radzenia sobie z uzależnieniem nabyte podczas bezdomności np. w schronisku okazują się nieskuteczne w warunkach samodzielnego mieszkania. Dotychczasowe kontakty społeczne okazują się destrukcyjne, a jednocześnie brakuje nowych. Zakładane rezultaty projektu to większa świadomość zagrożeń wynikających z przyjmowania substancji psychoaktywnych, ograniczenie przyjmowania substancji, większa znajomość i korzystanie z lokalnych ogólnodostępnych instytucji wspierających, a także zbudowanie przez uczestników konstruktywnych relacji społecznych, np. w sąsiedztwie⁵⁴.

Spoleczne agencje najmu

W połowie 2021 roku weszła w życie ustawa wprowadzająca społeczne agencje najmu (SAN)⁵⁵. Jest to od lat rozwijana w Polsce innowacja z zakresu najmu mieszkań, która dobrze się sprawdza w innych krajach. SAN jest instytucjonalnym pośrednikiem między wynajmującymi i lokatorami. Pierwszym oferuje usługi zarządzania najmem, a drugim długoterminowy najem i wszechstronne wsparcie, aby najem przebiegał bezproblemowo dla obu stron.

Mieszkania w ramach SAN mają być dostępne dla tych osób, które uzyskują zbyt niskie dochody, lub których sytuacja życiowa ogranicza możliwości najmu na zasadach rynkowych. Najemcy spełniający ustawowe kryteria mogą starać się o dopłaty do czynszu. Społeczne agencje najmu mogą rozszerzać działalność o różnego rodzaju usługi socjalne, z których skorzystają najemcy potrzebujący wsparcia np. z powodu trudnej sytuacji rodzinnej czy życiowej, aby mogli łatwiej rozpocząć samodzielne życie.

Doświadczenie z podobnych rozwiązań stosowanych za granicą pokazuje, że stabilna perspektywa najmu pozwala podmiotom na wynegocjowanie obniżki czynszu nawet o około 20%.

Pierwszą inicjatywę tego typu utworzyło m. st. Warszawa wspólnie z Fundacją Habitat for Humanity Poland. Miasto przekazało 12 lokali Fundacji na prowadzenie w nich mieszkań ze wsparciem menedżera najmu społecznego i pracowników socjalnych. Pomoc trafiła

⁵⁴ Informacje o projekcie: <https://najpierwmieszkanie.org.pl/publikacje/projekt/ambiwalencja-projekt/> (dostęp: 04.11.2022).

⁵⁵ Rozdział 3a ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654.

do osób i rodzin zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym⁵⁶. Obecna nazwa programu po prawnym zdefiniowaniu SAN w 2021 r. brzmi „Program Najmu Społecznego”⁵⁷.

Pierwszą próbę zlecenia prowadzenia SAN na podstawie nowych przepisów podjęło również m. st. Warszawa ogłaszając otwarty konkurs ofert na „Prowadzenie na terenie m.st. Warszawy Społecznej Agencji Najmu” w 2022 r.

⁵⁶ Start Społecznej Agencji Najmu - czyli mieszkania i praca dla potrzebujących, <https://um.warszawa.pl/-/start-spolecznej-agencji-najmu-czyli-mieszkania-i-praca-dla-potrzebujacych> (dostęp: 04.11.2022).

⁵⁷ Informacje o programie: <https://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu/> (dostęp: 04.11.2022).

PODSUMOWANIE

Niniejszym Programem Samorząd Województwa Mazowieckiego zwiększa swoje zaangażowanie w przeciwdziałanie bezdomności. Odpowiada tym samym na zalecenia Unii Europejskiej i polskiego rządu. Zaangażowanie to realizowało się głównie poprzez uwzględnianie zjawiska bezdomności w kolejnych strategiach polityki społecznej Województwa Mazowieckiego. Od 2021 r. finansowany jest program wsparcia dla osób wychodzących z bezdomności na Mazowszu w oparciu o nowoczesne metody takie jak streetworking i mieszkania wspomagane. Działania te dopełnia niniejszy wieloletni Program opracowany na podstawie najnowszej literatury, danych oraz dobrych praktyk realizowanych na Mazowszu.

Mamy nadzieję, że Program razem z innymi działaniami podlegającymi samorządowi województwa (np. Fundusze Europejskie dla Mazowsza 2021–2027) zainspiruje lokalne samorządy na Mazowszu do przygotowania i uchwalania nowoczesnych lokalnych programów przeciwdziałania bezdomności. Do sukcesu w przewyciężaniu tego trudnego problemu społecznego potrzebna jest współpraca między samorządami o charakterze wielopoziomym i horyzontalnym, a także dialog i współpraca z organizacjami pozarządowymi, które są głównym realizatorem działań standardowych i innowacyjnych w zakresie przeciwdziałania bezdomności.

LITERATURA

- Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne, Habitat for Humanity 2022, <https://habitat.pl/o-empty-spaces/> (04.11.2022)
- Rozwiązanie problemu bezdomności: podręcznik dla twórców polityki społecznej, FEANTSA 2010, https://www.feantsa.org/download/feantsa_handbook_pl_final-27371109979175927595.pdf (04.11.2022)
- Toolkit: Jak wdrażać streetworking krok po kroku” projekt "Pokonać bezdomność 2019, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2019, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/projekty/proj_pokonacbezd_19 (04.11.2022)
- Toolkit: Jak wdrażać usługi mieszkaniowe krok po kroku” projekt "Pokonać bezdomność 2019, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2019, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/projekty/proj_pokonacbezd_19 (04.11.2022)
- Dębski, M., A. Michalska (red.) Podręcznik streetworkera bezdomności, Centrum Zasobów Ludzkich, 2012, https://efs.mrips.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0010/11125/zal_nr_11_podrecznik_streetworkera_do_weba.pdf (04.11.2022)
- Jarczewski W., Sykała W., Region warszawski stołeczny na tle województwa mazowieckiego, IRMiR, 2020.
- Karwacki A., Kaźmierczak T., Zarządzanie usługami w centrum usług społecznych, Kancelaria Prezydenta RP, 2020, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/3c3873381249e74a8208491e6c6da8b9/cus_broszura_3_web.pdf (04.11.2022)
- O’Sullivan E., Key Elements in Homelessness Strategies to End Homelessness by 2030: A Discussion Paper, Komisja Europejska, 2022
- Streetworking, mieszkania, współpraca Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym, (red.) P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2019, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/projekty/proj_pokonacbezd_19 (04.11.2022)
- Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie – rekomendacje wdrażania, (red.) E. Szadura-Urbańska, P. Olech, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, 2022, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/housing_first (04.11.2022)
- Wilczek J., Przewodnik po typologii ETHOS, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemy Bezdomności, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20200725_ethos?authuser=0 (04.11.2022)

- Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa, (red.) J. Wilczek, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, 2017, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/programy-mieszkaniowe-w-przeciwdzia%C5%82aniu-bezdomno%C5%9Bci> (04.11.2022)
- Wygnańska J., Model wstępny „Najpierw Mieszkanie”, Fundacja Najpierw Mieszkanie Polska, 2020, <https://najpierwmieszkanie.org.pl/publikacje/strona/model-wstepny-FNMP-spis-tresci/> (04.11.2022)

SPIS TABEL I WYKRESÓW

Spis tabel

Tabela 1. Wskaźniki wdrażania.	15
Tabela 2. Wskaźniki diagnostyczne.	16

Spis wykresów i schematów

Schemat 1. Trzy rodzaje polityki przeciwdziałania bezdomności.	26
Wykres 1. Struktura bezdomności według regionów statystycznych woj. mazowieckiego (rodziny korzystające ze świadczeń pomocy społecznej udzielonej z powodu bezdomności)...	31
Wykres 2. Dynamika bezdomności rok do roku według regionów statystycznych Mazowsza. .	32
Wykres 3. Bezdomność w liczbach bezwzględnych według regionów statystycznych Mazowsza.....	32
Wykres 4. Liczba rodzin, którym przyznano pomoc społeczną z powodu bezdomności w 2021 r. wg powiatów.....	33