

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

**Informacja Ministra Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej na temat
realizacji ustawy o pomocy społecznej
w zakresie przeciwdziałania skutkom
bezdomności**

Warszawa, 27 stycznia 2016 r.

I. WSTĘP

Bezdomność jest to bardzo ważnym obszarem działań pomocy społecznej zarówno z uwagi na jej złożoność, jak i nie proste wyzwania. Materia jakiej dotyka jest skomplikowana i trudna. Jej rozwiązanie nie jest proste. Kwestia bezdomności związana jest bowiem z wieloma, nakładającymi się na siebie przyczynami, do których należy zaliczyć:

- sytuację społeczno-ekonomiczną, w tym bezrobocie;
- sytuację prawną, polegającą na możliwości wyeksmitowania lokatora "donikąd" za zaległości w opłatach czynszowych;
- uwarunkowania osobowościowe, w tym poczucie niższości, osamotnienia, wstydu, przekonania o złej naturze świata i ludzi;
- świadomy wybór innego sposobu życia, odrzucenia obowiązującego systemu wartości.

Jak wskazują prowadzone badania naukowe, osoby bezdomne w 80% to mężczyźni w wieku pomiędzy 40 a 60 rokiem życia. Średni okres pozostawania w bezdomności dla mężczyzn wynosi około 7 lat, dla kobiet natomiast 5 lat. Około 80 % osób bezdomnych żyje samotnie w aglomeracjach i dużych miastach. Około 60% zbiorowości osób bezdomnych przebywa w różnego rodzaju placówkach instytucjonalnych, pozostała część zajmuje miejsca niemieszkalne np. dworce, kanały zsyphy. W 44,4% to osoby bezdomne z wykształceniem zawodowym, 33,3% osoby z wykształceniem podstawowym, natomiast 16,2% osób bezdomnych posiada wykształcenie średnie. Najmniej liczną grupę stanowią osoby bezdomne z wykształceniem wyższym oraz gimnazjalnym (odpowiednio 1,9% i 2,0%).

Głównym źródłem dochodu tej grupy wykluczonej społecznie są świadczenia socjalne – przede wszystkim zasiłki stałe i zasiłki celowe wypłacane w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że **ustawowy obowiązek udzielenia schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym należy do zadań własnych gminy** (ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*, art. 17 ust. 1: „Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy: ... 3) udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym...”).

Do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy natomiast między innymi: tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej, inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania w tym zakresie.

II. PRZECIWDZIAŁANIE BEZDOMNOŚCI – UREGULOWANIA PRAWNE

Zasady, formy i sposoby wsparcia osób bezdomnych regulują przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.), w których:

- zdefiniowano osobę bezdomną jako osobę niezamieszkującą 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 i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania (art. 6 pkt 8 ustawy);
- bezdomność podano jako jeden z powodów przyznawania świadczeń z pomocy społecznej (art. 7 ustawy);
- określono zadania dla poszczególnych szczebli administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności (art. 17, art. 22, art. 48a oraz art. 23 ustawy);
- uregulowano sposoby działań mających na celu usamodzielnienie osób bezdomnych;
- zdefiniowano rodzaje placówek dla osób bezdomnych.

1. Zadania administracji samorządowej

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej obowiązek udzielenia schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym należy do zadań własnych gminy. To samorządy gminne zobligowane są do realizacji głównych zadań w tym zakresie, zarówno w obszarze profilaktyki, interwencji, jak i działań naprawczych.

Podstawowym narzędziem służącym wyjściu z bezdomności jest realizacja Indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności. Zgodnie z artykułem 49 ustawy o pomocy społecznej, osoba bezdomna może zostać objęta Indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej

problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. Program powinien uwzględniać sytuację osoby bezdomnej oraz zapewniać szczególne wspieranie osobie aktywnie uczestniczącej w wychodzeniu z bezdomności. Indywidualny program wychodzenia z bezdomności, stosownie do potrzeb osoby bezdomnej, może uwzględniać wszelkie środki pomocy, jakimi dysponuje ośrodek pomocy społecznej realizujący program. Z danych sprawozdawczych wynika jednak, że ta forma pomocy jest mało powszechna.

Zmiany dotyczące pomocy osobom bezdomnym wprowadzone ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1310) wejdą w życie z dniem 5 września 2016 r. Udzielenie schronienia osobie tego pozbawionej będzie następowało poprzez przyznanie tymczasowego miejsca noclegowego w jednym z trzech wyodrębnionych typów placówek: ogrzewalni, noclegowni albo schronisku dla osób bezdomnych.

Założeniem ustawodawcy było to, aby schroniska pełniły przede wszystkim funkcje aktywizujące, a oferowane w nich usługi były ukierunkowane na wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej. Stąd konieczność podpisania kontraktu socjalnego. Usług ukierunkowanych na uzyskanie samodzielności życiowej przez osoby bezdomne nie oferuje noclegownia, która zapewnia przede wszystkim schronienie w postaci miejsca noclegowego. Z ogrzewalni może skorzystać natomiast każda osoba znajdująca się w sytuacji kryzysowej i potrzebująca tymczasowego schronienia, zwłaszcza w okresie silnych mrozów. Przyznanie pomocy w formie tymczasowego schronienia, przyznanie niezbędnego ubrania, a także pomoc doraźna w postaci gorącego posiłku nie będą wymagały przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ani wydania decyzji administracyjnej. W noclegowni i schronisku będą mogły przebywać osoby zdolne do samoobsługi, nie znajdujące się pod wpływem alkoholu lub innych substancji psychoaktywnych. Jednak w szczególnie uzasadnionych sytuacjach w znowelizowanej ustawie przewidziano wyjątek od tej zasady.

2. Zadania administracji rządowej

Przepisy ustawy o pomocy społecznej obligują również Wojewodów do realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Do zadań tych należy zaliczyć przede wszystkim nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego w zakresie pomocy osobom bezdomnym oraz prowadzenie rejestru placówek zapewniających miejsca noclegowe.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego natomiast, zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej, ma za zadanie tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej, inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania. Ponadto do zadań Ministra należy finansowe wspieranie programów w obszarze pomocy społecznej, w tym pomocy osobom bezdomnym, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub organizacje pozarządowe. W oparciu o to zadanie na poziomie centralnym monitorowane jest zjawisko bezdomności oraz tworzone są programy resortowe mające na celu poprawę sytuacji osób bezdomnych.

Ponadto, aktywizowanie osób wykluczonych społecznie i zawodowo, w tym osób bezdomnych realizowane jest m.in. przez podmioty zatrudnienia socjalnego, działające w oparciu o przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 i Nr 205, poz. 1211 oraz z 2015 r. poz. 1220 i 1567). Takimi instytucjami są Centra Integracji Społecznej (dalej CIS) i Kluby Integracji Społecznej (dalej KIS). Do centrów i klubów integracji społecznej mogą być kierowane osoby, które podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.

Poza działaniami w obszarze pomocy społecznej, niezmiernie ważna jest realizacja zadań będących w kompetencjach innych resortów.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa realizując zadania w zakresie polityki mieszkaniowej wspiera samorządy lokalne w rozwoju budownictwa socjalnego. Służy temu między innymi rządowy program finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, którego celem jest zwiększenie zasobu lokali oraz pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb osób najuboższych w tym osób bezdomnych. Program finansowany jest ze środków Funduszu Dopłat, a jego obsługę prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego.

Minister Zdrowia natomiast odpowiada za zapewnienie opieki zdrowotnej osobom bezdomnym, przeciwdziałanie alkoholizmowi czy narkomanii, a w okresie jesienno – zimowym, zwłaszcza w czasie silnych mrozów, Centra Zarządzania Kryzysowego będące w gestii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji aktywnie włączają się w koordynowanie działań zmierzających do zminimalizowania skutków ostrej zimy.

III. DIAGNOZA ZJAWISKA BEZDOMNOŚCI

Wiedza na temat problemu bezdomności daje podstawę do przeprowadzania możliwie najskuteczniejszych działań w celu ograniczenia negatywnych skutków bezdomności. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej diagnozuje zjawisko bezdomności w oparciu o:

- Ogólnopolskie badanie liczby bezdomnych, które przeprowadzane jest co dwa lata w całym kraju w jedną wyznaczoną noc (pierwsze badanie w nocy z 7 na 8 lutego 2013 r., drugie - w nocy z 21 na 22 stycznia 2015 r.).
- Sprawozdanie MPiPS-03 - z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach. W sprawozdaniu znajdują się między innymi informacje dotyczące liczby osób, którym przyznano świadczenia z powodu bezdomności. W sprawozdaniu znajdują się między innymi informacje dotyczące liczby osób, którym przyznano świadczenia z powodu bezdomności.
- Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach, w ramach którego zbierane są informacje dotyczące placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych.
- Sprawozdania jednorazowe w zależności od potrzeb zbierania pilnych informacji dotyczących osób bezdomnych.

1. Osoby bezdomne

W ostatnim Ogólnopolskim badaniu liczby osób bezdomnych przeprowadzonym w nocy z 21 na 22 stycznia 2015 r. zdiagnozowano 36 161 osób bezdomnych, w tym 25 623 osób przebywało w placówkach instytucjonalnych, a 10 538 osób przebywało poza placówkami instytucjonalnymi.

Najwięcej osób bezdomnych zdiagnozowano w województwie mazowieckim (4 626 osób), śląskim (4 415) i kujawsko-pomorskim (3 937 osób).

Najmniej osób bezdomnych zdiagnozowano natomiast w województwie podlaskim (722 osoby), świętokrzyskim (747 osób) oraz lubelskim (958 osób).

Spośród 36 161 bezdomnych osób aż 80% stanowili mężczyźni (28 918 osób), 14,8% kobiety (5 351 osób) oraz 5,2% dzieci (1 892).

Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych w trakcie ogólnopolskiego badania w nocy z 21 na 22 stycznia 2015 r. z podziałem na województwa oraz z uwzględnieniem liczby kobiet, dzieci i mężczyzn

LP.	Województwo	OGÓŁEM			
		Razem	mężczyźni	kobiety	dzieci
1	Dolnośląskie	3 216	2 577	461	178
2	Kujawsko-pomorskie	3 937	2 454	955	528
3	Lubelskie	958	830	91	37
4	Lubuskie	1 013	850	119	44
5	Łódzkie	2 082	1 675	323	84
6	Małopolskie	1 942	1 628	261	53
7	Mazowieckie	4 626	3 713	747	166
8	Opolskie	1 080	876	136	68
9	Podkarpackie	1 131	1 003	115	13
10	Podlaskie	722	647	72	3
11	Pomorskie	3 209	2 683	440	86
12	Śląskie	4 415	3 575	625	215
13	Świętokrzyskie	747	603	123	21
14	Warmińsko-mazurskie	1 450	1 255	122	73
15	Wielkopolskie	2 702	2 200	352	150
16	Zachodniopomorskie	2 931	2 349	409	173
	RAZEM	36 161	28 918	5 351	1 892

Najczęściej wymienianymi przez osoby bezdomne przyczynami ich bezdomności jest: eksmisja; wymeldowanie - ok. 53%; konflikt rodzinny - 43%; uzależnienie -31%; bezrobocie, brak pracy - 26%.

Z reguły statystyczny bezdomny jest w średnim wieku (50-55 lat), z wykształceniem podstawowym lub zawodowym. Większość bezdomnych gromadzi się w dużych miastach.

2. Placówki instytucjonalne dla osób bezdomnych

W Polsce osoby bezdomne mogą skorzystać z usług placówek noclegowych czyli noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych czy ogrzewalni. Większość placówek noclegowych dla osób bezdomnych prowadzona jest przez organizacje pozarządowe (ponad 83% placówek).

Typowe placówki dla osób bezdomnych to noclegownie, schroniska dla osób bezdomnych i ogrzewalnie. Ponadto wsparcie osobom bezdomnym udzielają także domy dla matek

z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, ośrodki interwencji kryzysowej dla ofiar przemocy w rodzinie, centra interwencji kryzysowej.

Z informacji uzyskanych ze Sprawozdań z działań podjętych w celu zapobieżenia negatywnym skutkom bezdomności na terenie województw w sezonie zimowym 2014/2015 – przekazanych przez Wydziały Polityki Społecznej do MPiPS – wynika, że w Polsce jest 595 placówek noclegowych dla osób bezdomnych, które dysponują 22 723 miejscami noclegowymi. Ponadto Wydziały Polityki Społecznej zgłosiły, że istnieje możliwość udostępnienia w szczególnie trudnych warunkach (np. w okresie zimowym) 3 318 dodatkowych miejsc noclegowych, tzw. „dostawek”. W sumie, dostępna liczba miejsc noclegowych dla osób bezdomnych wynosi 26 041 miejsc.

Liczba placówek noclegowych dla osób bezdomnych i miejsc noclegowych w tych placówkach (wszystkich – razem z „dostawkami”) a liczba osób bezdomnych, które w trakcie ogólnopolskiego badania w nocy z 21 na 22 stycznia 2015 r. przebywały w placówkach dla osób bezdomnych

Województwo	Liczba placówek noclegowych dla osób bezdomnych w województwie	Liczba miejsc noclegowych (wszystkich – razem z tzw. „dostawkami”) w placówkach noclegowych dla osób bezdomnych w województwie	Liczba osób, która przebywała w placówkach dla osób bezdomnych
Dolnośląskie	42	2 497	2 106
Kujawsko-pomorskie	23	1 433	1 220
Lubelskie	22	970	671
Lubuskie	27	637	540
Łódzkie	41	1 570	1 392
Małopolskie	40	1 548	1 346
Mazowieckie	72	3 569	2 930
Opolskie	15	827	640
Podkarpackie	24	1 073	744
Podlaskie	19	696	473
Pomorskie	49	2 179	1 965
Śląskie	69	3 514	3 166
Świętokrzyskie	29	698	573
Warmińsko-Mazurskie	22	1 027	768
Wielkopolskie	54	2 009	1 732
Zachodnio-pomorskie	47	1 794	1 422
RAZEM	595	26 041	21 688

Spośród 595 placówek noclegowych dla osób bezdomnych - 418 placówek jest prowadzonych przez gminy i powiaty (407-gminy, 11-powiaty) w ramach zadań własnych lub zleconych (np. gmina może zlecić i opłacić organizacji pozarządowej prowadzenie placówki noclegowej oraz udzielanie usług noclegowych) z zakresu administracji rządowej ze środków na pomoc i integrację społeczną. W obu przypadkach usługi świadczone przez te placówki opłacane są przez gminę lub powiat. Placówki te dysponują 16 118 miejscami noclegowymi.

Natomiast 177 placówek nie zawarło umów z gminami/powiatami dotyczących finansowania ich usług noclegowych dla osób bezdomnych. Placówki te dysponują 6 605 miejscami noclegowymi.

Najwięcej placówek noclegowych dla osób bezdomnych znajduje się w woj. mazowieckim (72 placówki), śląskim (69 placówek) i wielkopolskim (54 placówki).

Najmniej placówek znajduje się natomiast w woj. opolskim (15 placówek), podlaskim (19 placówek), woj. lubelskim i woj. warmińsko-mazurskim (po 22 placówki).

W ostatnich latach liczba placówek noclegowych zmniejszyła się z 643 do 595 placówek, jednocześnie jednak zwiększyła się ogólna liczba miejsc w placówkach noclegowych dla osób bezdomnych.

W systemie wsparcia dla osób bezdomnych, poza placówkami noclegowymi dla osób bezdomnych, niezwykle ważne są także inne placówki, świadczące różnorodne usługi dla osób bezdomnych, w tym w szczególności:

- Jadłodajnie
- Łaźnie
- Pralnie
- Punkty wydawania żywności
- Punkty wydawania odzieży
- Świetlice dla osób bezdomnych
- Punkty konsultacyjno-informacyjne
- Punkty pomocy medycznej

**Liczba placówek zapewniających inne usługi dla osób bezdomnych (poza schronieniem)
– w skali kraju**

Typ placówki	OGÓŁEM	w tym: prowadzone (lub zlecone do prowadzenia) przez gminę/powiat	w tym: prowadzone przez inny podmiot
Jadłodajnie	276	142	134
Łaźnie	71	40	31
Pralnie	35	26	9
Punkty wydawania żywności	300	89	211
Punkty wydawania odzieży	270	113	157
Świetlice dla osób bezdomnych	20	13	7
Punkty konsultacyjno- informacyjne	132	100	32
Punkty pomocy medycznej	91	38	53
Inne placówki	43	20	23

IV. DZIAŁANIA REALIZOWANE DLA OSÓB BEZDOMNYCH

1. Działania bieżące

- a) Osoby bezdomne, poza usługami świadczonymi w ramach wsparcia instytucjonalnego korzystają z różnego rodzaju świadczeń pieniężnych przyznawanych w ramach systemu pomocy społecznej. Są to przede wszystkim zasiłki stałe oraz zasiłki celowe na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne. Zgodnie z danymi zawartymi w Sprawozdaniu z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach wynika, że w roku 2014 z powodu bezdomności pomocą objęto 36 161 osób.
- b) Ponadto osoby bezdomne mogą skorzystać z pomocy w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa (FEAD) finansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najuboższym. Jest to jedyna grupa objęta wsparciem Programu, wobec której nie zastosowano wymogu skierowania przez ośrodek pomocy społecznej. Zgodnie z prowadzoną sprawozdawczością w okresie grudzień 2014 r.- luty 2015 r. w ramach Programu FEAD skorzystało 20 580 osób bezdomnych.
- c) Osoby bezdomne, które realizują indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, mogą zostać objęte usługami reintegracji społecznej i zawodowej jaka jest realizowana przez podmioty zatrudnienia socjalnego, czyli Centra i Kluby Integracji Społecznej. Z danych za 2014 rok wynika,

iz 395 osób bezdomnych uczestniczyło w zajęciach prowadzonych przez CIS, pozytywnie ukończyło 189 osób, natomiast w KIS rozpoczęły zajęcia 403 osoby a ukończyło 305 osób.

- d) W celu poprawy sytuacji osób bezdomnych Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 2010 r. wspiera samorządy lokalne w realizacji ich zadań własnych w oparciu o „Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności”. W dniu 4 grudnia 2015 r. Pani Elżbieta Rafalska Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zatwierdziła nową wersję Programu pn. „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności”. Program wymagał modyfikacji ze względu na nowe wyzwania pojawiające się w obszarze pomocy osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością.

Duży nacisk w obecnej wersji Programu kładzie się na wspieranie działań w zakresie podniesienia standardów placówek noclegowych dla osób bezdomnych, a także standardów usług, które są w nich świadczone.

W oparciu o otwarty konkurs ofert o dofinansowanie ubiegają się organizacje pozarządowe i każdego roku finansowym wsparciem objętych jest ok. 40 podmiotów.

- e) Od 2006 roku realizowany jest Program Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu, w ramach którego corocznie ogłaszane są konkursy skierowane m.in. do instytucji zatrudnienia socjalnego, a także do samorządów gmin i organizacji pozarządowych. Przystępując do konkursu w celu otrzymania dotacji podmioty stosują metody reintegracji społecznej i zawodowej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym będących klientami pomocy społecznej, w tym bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności. Podczas kilkumiesięcznych cykli zajęć w Centrach i Klubach Integracji Społecznej uczestnicy odbywają zajęcia wpływające na zmianę postawy, jak i równocześnie uzupełniają lub zdobywają kwalifikacje zawodowe. Są również uczestnikami lokalnych programów rynku pracy, takich jak np.: prace społecznie użyteczne czy roboty publiczne.

- f) Realizowany jest również Rządowy program finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, którego celem jest zwiększenie zasobu lokali oraz pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb osób najuboższych w tym osób bezdomnych. Program finansowany jest ze środków Funduszu Dopłat, a jego obsługę prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego. Podstawę prawną programu stanowi ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. *o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań*

chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 833, 443 i 1815).

W ramach programu gminy, związki międzygminne oraz organizacje pożytku publicznego mogą starać się o dofinansowanie wniosków na budowę, w tym rozbudowę lub nadbudowę budynku; remont lub przebudowę budynku lub jego części; zmianę sposobu użytkowania budynku lub jego części - w wyniku czego powstaną noclegownie lub domy dla bezdomnych. Na ww. inwestycje możliwe jest finansowe wsparcie w wysokości 45% - 55% kosztów całego przedsięwzięcia. Wnioski o finansowe wsparcie składa się w Banku Gospodarstwa Krajowego dwa razy w roku: od 1 marca do 31 marca i od 1 września do 30 września.

2. Dodatkowe działania podejmowane w okresie silnych mrozów

Okres jesienno - zimowy to czas, w którym osoby bezdomne szczególnie są narażone na utratę zdrowia i życia. W czasie silnych mrozów bezdomni są podatni odmrożenia i wychłodzenie organizmu, prowadzące skrajnych przypadkach do śmierci, tym bardziej, że często przebywają pod wpływem alkoholu w miejscach nie nadających się do zamieszkania. Dlatego tak ważna jest w tym czasie dobra koordynacja działań i stały monitoring służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli.

Wojewodowie corocznie dokonują przeglądu i weryfikacji istniejących planów i procedur w zakresie reagowania w związku z trudnymi warunkami pogodowymi i na wypadek wystąpienia problemów związanych z zagrożeniami zimowymi. Wojewódzkie Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego stale monitorują sytuacje związane z zapewnieniem możliwości tymczasowego zakwaterowania osób bezdomnych.

W Centrach Zarządzania Kryzysowego Wojewodów działają bezpłatne infolinie dla osób bezdomnych. Zainteresowane osoby mogą uzyskać informacje na temat miejsc noclegowych, jadłodajni, punktów, gdzie udzielana jest pomoc rzeczowa, finansowa, prawna i medyczna na terenie całego województwa. Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego dysponują informacjami o ilościach przygotowanych miejsc w schroniskach dla osób bezdomnych i miejscach noclegowych. Ponadto, sprawdzane są przez właściwe służby warunki potencjalnych miejsc noclegu osób bezdomnych w celu zapobiegania przypadkom zgonów z wychłodzenia.

Stają formę ochrony przed zdarzeniami niebezpiecznymi stanowią częste prewencyjne kontrole miejsc, w których mogą przebywać osoby bezdomne, takich jak: dworce, klatki

schodowe, kanały ciepłownicze, opuszczone budynki mieszkalne, ogródki działkowe, itp. W przypadku ujawnienia takich osób, są one doprowadzane do noclegowni, schroniska dla bezdomnych lub innych miejsc, w których mogą otrzymać niezbędną pomoc.

Na każdym szczeblu administracji publicznej istnieje obowiązek rozpowszechniania informacji o miejscach, w których osoby bezdomne mogą uzyskać schronienie i wsparcie w czasie silnych mrozów. Baza placówek zapewniających wsparcie dla osób bezdomnych, w której można w łatwy sposób wyszukać interesujące informacje (np. wg województwa, miasta, dzielnicy, typu placówki, czy typu udzielanych usług) jest zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także na stronach internetowych wszystkich Wojewodów.

Ponadto, na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej znajduje się również wykaz bezpłatnych infolinii dla bezdomnych (dla wszystkich województw).

W dniu 17 grudnia 2015 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zwróciła się do wszystkich Wojewodów z apelem o zorganizowanie i koordynację działań mających na celu pomoc osobom bezdomnym i ubogim, w tym w szczególności o zabezpieczenie noclegu i posiłku dla osób potrzebujących.

Ponadto, w dniu 2 stycznia 2016 r. na stronie internetowej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej został zamieszczony Apel Pani Minister Elżbiety Rafalskiej z prośbą o szczególną wrażliwość i troskę polskiego społeczeństwa na los osób potrzebujących pomocy w okresie silnych mrozów. Szczególne słowa Pani Minister skierowała do pracowników socjalnych i samorządów lokalnych aby docierać z informacją i pomocą do wszystkich osób potrzebujących wsparcia.

Pomimo wysiłków wielu służb w bieżącym sezonie jesienno – zimowym Komenda Główna Policji odnotowała ogółem 91 zgonów w wyniku wychłodzenia organizmu (od 1 listopada 2015 r. do 25 stycznia 2016 r.). Są to dane dotyczące wszystkich zgonów z powodu wychłodzenia, niemniej jednak należy stwierdzić, że przeważającą liczbę ofiar stanowiły osoby bezdomne.

Te niepokojące dane skłoniły Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do przeprowadzenia jednorazowego badania dotyczącego liczby osób, które nocują poza placówkami noclegowymi dla osób bezdomnych (np. na działkach i innych miejscach niemieszkalnych) i jednocześnie w czasie silnych mrozów odmawiają umieszczenia w placówce noclegowej dla osób bezdomnych. Informacje te zbierane były za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej. Z przekazanych danych wynika, że na dzień 18 stycznia 2016 r. w Polsce w tzw. miejscach niemieszkalnych przebywa 7 452 osób, a wśród nich

5 883 osób notorycznie odmawia schronienia w placówce noclegowej. Blisko 79 % osób, które nie chcą otrzymać wsparcia, nawet w okresie silnych mrozów, to realne zagrożenie dla ich zdrowia i życia. Dlatego też Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej we współpracy z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa poszukuje w dalszym ciągu optymalnych rozwiązań, upowszechnienia „dobrych praktyk”, które są stosowane w niektórych samorządach, a które prowadzą do choćby krótkotrwałego pobytu osób bezdomnych w placówkach w czasie silnych mrozów.

Odrębną kwestią, która jest w obszarze zainteresowania i troski Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jest kwestia dzieci, które wraz ze swoimi rodzicami przebywają w tzw. miejscach niemieszkalnych. W związku z tym w dniu 15 stycznia 2016 r. do wszystkich Wojewodów został wystosowany apel z prośbą o szczególną wrażliwość, monitorowanie sytuacji dzieci i wzmoczenie kontroli jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia i pomocy bezdomnym rodzinom z dziećmi oraz o analizę w zakresie podejmowania działań przez władze lokalne, których celem jest doprowadzenie do wyjścia z bezdomności, szczególnie rodzin z dziećmi. Wojewoda Kujawsko – Pomorski został poproszony dodatkowo o dokonanie pełnej diagnozy sytuacji rodzin z dziećmi i podanie przyczyn wyjątkowo dużej liczby dzieci (ponad 75% wszystkich) przebywających w tzw. miejscach niemieszkalnych.

Z informacji uzyskanych od Wojewody Kujawsko – Pomorskiego wynika, że powyższa sytuacja dotyczy Bydgoszczy (233 dzieci), Chełmna (16 dzieci), Nakła n. Notecią (1 dziecko), Solca Kujawskiego (51dzieci), Torunia (142 dzieci), Wąbrzeźna (2 dzieci), Włocławka (1 dziecko).

W Bydgoszczy, Toruniu i Solcu Kujawskim ogrody działkowe rozmieszczone są w różnych dzielnicach, dobrze skomunikowanych z resztą miasta i dysponujących zapleczem edukacyjnym i handlowym. Rodziny te zamieszkują w altanach i domkach. Posiadają one pełny węzeł sanitarny, całoroczne stałe podłączenie do prądu oraz ogrzewanie za pomocą pieców na węgiel lub drewno. W okresie jesienno-zimowym do części z nich nie jest dostarczana bieżąca woda. Domki i altany posiadają jednak zbiorniki na wodę, która dowożona jest beczkowozami. Budynki są murowane lub drewniane, a ich stan techniczny nie budzi zastrzeżeń.

Wskazać należy, że obecny stan prawny uniemożliwia zameldowanie osób w przypadku faktycznego zamieszkania na terenie ogródków działkowych. Z informacji przedstawionych przez ośrodki pomocy społecznej wynika, iż część rodzin w sposób świadomy i nieprzymuszony sprzedała posiadane mieszkania, a za część uzyskanych środków zakupiła

działkę ogrodniczą wraz z domkiem. Stał się on docelowym miejscem zamieszkania, a rodziny tym samym nie ponoszą stałych comiesięcznych opłat.

Wśród powodów zamieszkiwania na działkach należy również wskazać brak uprawnień do przydziału mieszkań z zasobów gminy, brak wystarczających środków na zakup lub wynajem mieszkania na otwartym rynku oraz niechęć dzielenia mieszkania z innymi członkami rodziny.

Osoby deklarujące zainteresowanie pozyskaniem mieszkania z gminnego zasobu lokalowego są wpisywane na listę oczekujących. W miarę posiadanych możliwości gminy przydzielają im mieszkania w możliwie jak najszybszym czasie, przy czym należy nadmienić, iż zainteresowanie taką formą pomocy jest bardzo małe. Przykładem tu może być Miasto Bydgoszcz, gdzie na liście oczekujących w roku 2015 znajdowało się tylko siedem rodzin zamieszkujących na działkach, w tym jedna otrzymała mieszkanie. Rodziny znajdujące się w sytuacji materialnej uprawniającej do pomocy społecznej korzystają ze wsparcia materialnego w postaci zasiłków przyznanych z powodu bezrobocia czy długotrwałej choroby. Objęte są one także pomocą w postaci pracy socjalnej, posiłków dla dzieci oraz opału na zimę. Źródło utrzymania stanowią również świadczenia alimentacyjne, zasiłki dla bezrobotnych oraz wynagrodzenia za pracę. Jak więc wynika z powyższego grupa zamieszkująca na działkach pozostaje niejednorodna, tak pod względem powodu wyboru takiego miejsca pobytu jak i sytuacji materialnej.

Pracownicy socjalni prowadzą stały monitoring sytuacji materialnej i warunków bytowych osób zamieszkujących ogródki działkowe. Działania te ulegają znacznemu zintensyfikowaniu w okresie jesienno-zimowym. Znaczący udział biorą w nich funkcjonariusze Straży Miejskiej (Gminnej), pracownicy ogródków działkowych, szkół i innych instytucji. Każdy sygnał o pogorszeniu się warunków życia, stanu zdrowia czy warunków bytowych jest niezwłocznie sprawdzany i podejmowane są wszystkie dostępne działania dla zmiany tej sytuacji. Należy podkreślić, iż rodziny zamieszkujące na działkach zdecydowanie odmawiają przeniesienia do schronisk czy noclegowni, gdyż nie uważają się za osoby bezdomne.

Rodziny wraz z dziećmi wykazane w ww. sprawozdaniu wykazane przez gminy Nakło n. Notecią i Wąbrzeźno otrzymały w 2015r. lokale gminne.

3. Planowane działania w zakresie rozwiązania problemu bezdomności

a) Przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1310) wprowadziły szereg zmian dotyczących placówek noclegowych dla osób bezdomnych. Wprowadzono między innymi upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, które określi standardy placówek noclegowych dla osób bezdomnych w zakresie:

- standardów świadczonych usług w placówkach,
- kwalifikacji osób świadczących usługi w placówkach,
- standardów obiektów, w których mieszczą się placówki.

W rozporządzeniu tym planuje się ponadto wprowadzenie szczególnych regulacji, które w przypadkach koniecznych, stworzą warunki pobytu w placówkach rodziców z dziećmi.

Obecnie w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej trwają prace nad projektem rozporządzenia, które w trakcie prac legislacyjnych poddane będzie uzgodnieniom międzyresortowym i szerokim konsultacjom społecznym, zwłaszcza z praktykami – przedstawicielami podmiotów prowadzących placówki.

b) Konsekwencją powyższych zmian będzie również dokonanie modyfikacji dotychczasowego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla osób bezdomnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1239 j.t.), będącego wypełnieniem upoważnienia do ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 833, 443 i 1815). Zmiany dotyczyć będą wprowadzenia nowego typu placówki: ogrzewalni i schroniska dla osób bezdomnych, rezygnacji z domu dla osób bezdomnych oraz wprowadzenia odpowiednich standardów obiektów, w których mają się mieścić te placówki.

Obecnie w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej trwają prace nad projektem rozporządzenia, które w trakcie prac legislacyjnych poddane będzie uzgodnieniom międzyresortowym i konsultacjom społecznym.

V. FINANSOWANIE DZIAŁAŃ NA RZECZ WSPARCIA OSÓB BEZDOMNYCH

Zgodnie z danymi zawartymi w „Sprawozdaniu z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych” w 2014 r. na działania w obszarze bezdomności przeznaczono środki w wysokości 222 445 368 zł z czego:

- samorządy gminne	194 407 747 zł
- wojewodowie i samorządy wojewódzkie	3 804 233 zł
- środki krajowe (1%, dotacje, programy)	21 258 893 zł
- środki unijne	2 974 495 zł

Największe środki finansowe przeznaczone zostały na prowadzenie placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym przez podmioty niepubliczne tj. 99 461 564 zł.

Niebagatelną kwotę tj. 83 042 980 zł stanowią środki przekazywane bezpośrednio osobom bezdomnym w formie zasiłków czy innych świadczeń pieniężnych.

W kwocie, nazwanej powyżej jako „środki krajowe”, znajdują się środki w wysokości 5 000 000 zł przekazywane w ramach Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności. W roku dofinansowanie otrzymały 42 podmioty. Wśród podmiotów tych warto wymienić: Towarzystwo Pomocy Św. Brata Alberta, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Dzieło Pomocy Św. Ojca Pio, Stowarzyszenie Otwarte Drzwi czy Caritas Diecezji, Ełckiej, Kieleckiej, Katowickiej.

Dzięki wsparciu finansowemu pomocą zostało objętych ok 4 000 osób. Poza pomocą doraźną w postaci udzielenia schronienia, zapewnienia posiłku i ubrania, objęte były również innymi formami wsparcia ukierunkowanymi na wyjście z bezdomności i powrót do życia społecznego. Dzięki przeprowadzonym remontom w schroniskach i noclegowniach, osobom bezdomnym podwyższono jakość świadczonych usług. Ponadto, zorganizowano kursy zawodowe, zapewniono pomoc specjalistów, a w mieszkaniach chronionych prowadzono indywidualne programy mające na celu usamodzielnienie osób bezdomnych.

Dodatkowo w ramach Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej *Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu*, rok rocznie przeznaczane są środki w wysokości 3 549 000 złotych, na realizację zadań, które są skierowane są również do osób bezdomnych. W 2015 r. dofinansowanie otrzymały 44 podmioty, głównie organizacje pozarządowe (np. Towarzystwo Pomocy Św. Brata Alberta, Caritas Diecezji Kieleckiej, Janowskie Stowarzyszenie Niesienia Pomocy HUMANUS) i samorządy gminne.

Dzięki wsparciu finansowemu osoby biorące udział w projektach uczestniczyły w zajęciach reintegracji społecznej i zawodowej i dzięki temu mogły się usamodzielnić powracając na otwarty rynek pracy. Wzmocniona została również tendencja do zawiązywania lokalnych partnerstw, dzięki temu osoby wykluczone społecznie uzyskały interdyscyplinarną i kompleksową pomoc.

Ponadto istnieje możliwość dofinansowania jednostek samorządu oraz organizacji pożytku publicznego w działaniach służących tworzeniu placówek dla osób bezdomnych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku *o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*.

Z Komunikatu z dnia 4 stycznia 2016 r. przekazanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego o postępie prac w zakresie udzielania finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat na zasadach określonych w w/w ustawie wynika, że w 2015 zakwalifikowano do dofinansowania oferty na wnioskowaną kwotę finansowego wsparcia – ogółem 125 800 386 zł, w tym:

- 124 077 463 zł na inwestycje dotyczące lokali mieszkalnych;
- 1 722 922 zł na inwestycje dotyczące miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.

Osoby bezdomne mogą również skorzystać z pomocy w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa (FEAD) finansowanego z Europejskiego Funduszu Pomocy Najuboższym. Zgodnie z prowadzoną sprawozdawczością w okresie grudzień 2014 r.- luty 2015 r. w ramach Programu FEAD skorzystało 20 580 osób bezdomnych.

VI. PODSUMOWANIE

Zjawisko bezdomności jest jednym z najbardziej złożonych i dotkliwych problemów społecznych, dlatego tak istotne jest prawidłowe realizowanie zadań w zakresie pomocy osobom bezdomnym, zarówno na szczeblu administracji rządowej jak i samorządowej. Coraz częściej tematyka przeciwdziałania bezdomności pojawia się w oficjalnych dokumentach gminnych, wojewódzkich i ogólnopolskich dotyczących rozwiązywania problemów społecznych. Ponadto wiele organizacji pozarządowych włącza do swojej działalności statutowej pomoc osobom bezdomnym.

Poza podstawową, interwencyjną pomocą, wiele placówek dla osób bezdomnych oferuje także inne formy wsparcia stwarzające realną szansę na wyjście z bezdomności i powrót do życia społecznego. Wdrażane są nowe metody i narzędzia pracy socjalnej

(indywidualna, grupowa, organizacji społeczności lokalnej, streetworking, kontrakt socjalny, projekt socjalny czy też indywidualny program wychodzenia z bezdomności) z osobami bezdomnymi oraz programy aktywizacji społecznej i zawodowej tych osób. Zmiany, które obserwujemy w Polsce, wpisują się w europejskie rekomendacje w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności.