



Ogólnopolska Federacja
na rzecz Rozwiązywania
Problemu Bezdomności

Ogólnopolska Federacja na rzecz
Rozwiązywania Problemu Bezdomności
ul. Wolności 241, 41-800 Zabrze

tel.: 600 350 002, fax: 32 630 11 20
e-mail: biuro@bezdomnosc.pl

www.bezdomnosc.pl

facebook.com/ofrpb

L. dz. 5/F/2016

Zabrze, dn. 19.07.2016 r.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
Departament Mieszkalnictwa

ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

Szanowni Państwo,

Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, stanowiąca związek największych polskich organizacji pozarządowych świadczących usługi dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, z zainteresowaniem przyjęła projekt Narodowego Programu Mieszkaniowego opublikowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. Główne założenia Programu mówiące o zwiększeniu podaży tanich mieszkań na wynajem, pozwalają mieć nadzieję na poprawę ekstremalnie trudnej sytuacji mieszkaniowej znacznej części polskiego społeczeństwa, a tym samym na niwelację jednego z najdotkliwszych problemów społecznych jakim jest bezdomność. Niestety, wnikliwsza lektura Programu pokazuje, że problematyka bezdomności (choć podnoszona w tekście wielokrotnie) jest obca autorom opracowania, co pozwala na sformułowanie wniosku iż Program może mieć negatywny wpływ na proces wspierania osób bezdomnych w reintegracji społecznej – głównie ze względu na blokowanie rozwiązań opracowywanych i wdrażanych przez resort polityki społecznej oraz organizacje pozarządowe działające w przedmiotowym zakresie.

Nieznajomość problematyki bezdomności potwierdza zapis na str. 29 – „Z punktu widzenia spraw mieszkaniowych najważniejsze jest zapewnienie osobom bezdomnym schronienia, szczególnie w miesiącach zimowych.” W tym zdaniu, kluczowym dla podejścia Programu do problemu bezdomności, autorzy opracowania mieszają dwie zupełnie odrębne sprawy – kwestię pomocy interwencyjnej osobom bezdomnym (udzielanie schronienia) i kwestię reintegracji osób bezdomnych ze społeczeństwem (wychodzenia z bezdomności), do której niezbędne są rozwiązania mieszkaniowe. Systemowa pomoc interwencyjna (system schronisk i noclegowni) rozwija się w Polsce od 26 lat (od wejścia w życie pierwszej ustawy o pomocy społecznej) i choć daleka jest od doskonałości, można zaryzykować stwierdzenie, iż w chwili obecnej znacznie bardziej palącą potrzebą jest zapewnienie systemowych rozwiązań reintegracyjnych, które w Polsce nie miały dotąd szans rozwoju, właśnie ze względu na permanentny kryzys mieszkaniowy. Skupienie Programu na rozwoju sieci schronisk i noclegowni dla osób bezdomnych, to utrzymanie status quo i zaprzepaszczenie szansy na przejście od pasywnej i kosztownej polityki polegającej na utrzymaniu osób bezdomnych w placówkach zbiorowego zamieszkania, do polityki aktywnej polegającej na jak najszybszym przywracaniu osób bezdomnych do społeczeństwa i ograniczaniu kosztów związanych z długoterminowym świadczeniem pomocy społecznej. Szczególnie obrazowy jest tu brak w treści Programu odniesienia do kwestii bezdomności matek i rodzin z dziećmi. Grupa ta wymaga błyskawicznych rozwiązań mieszkaniowych, najlepiej z pominięciem placówek instytucjonalnych mających nierzadko traumatyczny i destruktywny wpływ



**Ogólnopolska Federacja
na rzecz Rozwiązywania
Problemu Bezdomności**

**Ogólnopolska Federacja na rzecz
Rozwiązywania Problemu Bezdomności**
ul. Wolności 241, 41-800 Zabrze

tel.: 600 350 002, fax: 32 630 11 20
e-mail: biuro@bezdomnosc.pl

www.bezdomnosc.pl

facebook.com/ofrpb

na rozwój dzieci, które po doświadczeniu długotrwałej bezdomności „placówkowej”, z dużym prawdopodobieństwem w dorosłym życiu również staną się trwałymi beneficjentami pomocy społecznej (według danych MRPiPS, w dniu 21 stycznia 2015 r., w placówkach dla bezdomnych przebywało niemal 1300 dzieci, kolejnych 600 pozostawało poza wszelką pomocą instytucjonalną).

W powyższym kontekście zaskakujący jest fakt, iż w Programie ani razu nie pada termin „deinstytucjonalizacja”, będący jednym z motywów przewodnich bieżącego okresu programowania środków unijnych. Co prawda, na str. 46 można znaleźć ślad rozumowania prowadzącego w kierunku zdeinstytucjonalizowanych, mieszkaniowych rozwiązań dla osób w najtrudniejszej sytuacji („*Rozpatrywana najczęściej w kontekście polityki socjalnej konieczność zapewnienia miejsc w schroniskach, noclegowniach i domach dla bezdomnych osobom dotkniętym wykluczeniem społecznym z uwagi na problem bezdomności, wymaga rozwinięcia o wykraczające poza te obszary problemowe działania, których efektem będzie również zwiększanie udziału w segmencie mieszkaniowym zasobów mieszkań wspomaganych, m.in. mieszkań chronionych*”). Niestety nie przekłada się to w żaden sposób na konkretne zapisy w części realizacyjnej Programu. Doskonale obrazują to przedstawione w Programie liczby. W miernikach osiągnięcia celów Programu (str. 87) znajdujemy planowany wzrost liczby miejsc w placówkach zbiorowego zamieszkania dla osób bezdomnych o 26% na przestrzeni 15 lat, podczas gdy liczba mieszkań chronionych (przeznaczonych dla znacznie szerszej grupy odbiorców niż tylko osoby wychodzące z bezdomności), wzrasta w tym samym okresie zaledwie o 22%. Jeszcze gorzej wygląda to jeśli chodzi o liczby bezwzględne – liczba miejsc w placówkach zbiorowego zamieszkania ma wzrosnąć o niemal 3000, podczas gdy mieszkań chronionych zaledwie o 700, co w tak długiej perspektywie czasowej jest wartością zaspokajającą potrzeby jednego dużego miasta, a nie całego kraju. Warto tu zauważyć przytomną uwagę autorów zamieszczoną na str. 28, mówiącą o tym, że obecny zasób mieszkań chronionych (2,6 tys.) jest całkowicie nieadekwatny do potrzeb. Powstaje pytanie, czy zaplanowana na rok 2030 wielkość tego zasobu (3,3 tys.) będzie adekwatna?

W dalszej kolejności, uwagi wymagają zapisy związane z dofinansowaniem inwestycji w zakresie tworzenia miejsc noclegowych dla osób bezdomnych (jak i tworzenia mieszkań chronionych) w oparciu o ustawę o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Na str. 51 czytamy, że główne działania w Programie zakładają „*wzmocnienie wsparcia kierowanego do samorządów lokalnych i organizacji pożytku publicznego w związku z tworzeniem mieszkań dla najuboższych, mieszkań chronionych oraz noclegowni i domów dla bezdomnych (w okresie realizacji programu zapewnienie wsparcia finansowego na poziomie adekwatnym do aktualnego i prognozowanego deficytu)*”. Tymczasem na str. 67 dowiadujemy się, że pomimo ambitnego założenia przytoczonego w poprzednim zdaniu... nie planuje się zmian w zasadach finansowania inwestycji „*[w nowelizacji ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych] utrzymana zostanie wysokość finansowego wsparcia, o jakie może ubiegać się inwestor, wynosząca od 35% do 55% kosztów przedsięwzięcia, w zależności od celu i rodzaju wspieranego przedsięwzięcia*”. Z przykrością zwracamy uwagę, że dla działających z założenia w oparciu o zasadę non-profit organizacji pożytku publicznego prowadzących schroniska i noclegownie dla osób bezdomnych oraz tworzących mieszkania chronione i innego typu wspierane rozwiązania mieszkaniowe, takie warunki dostępu do Funduszu Dopląt BGK, w połączeniu z zakazem łączenia dofinansowania ze środków Funduszu ze środkami unijnymi, są niezwykle mało atrakcyjne. Znajduje to odbicie w statystykach wykorzystania środków Funduszu na cele związane z rozwiązywaniem problemu bezdomności. Według zestawienia zamieszczonego w dokumencie NIK pt. „*Informacja o wynikach kontroli: Obsługa programów rządowych przez Bank Gospodarstwa Krajowego*”, w latach 2011-13, rocznie ze środków Funduszu dofinansowywano od 10 do 35 mieszkań



chronionych i od 63 do 146 miejsc w placówkach dla osób bezdomnych. Należy zatem zwrócić uwagę, że utrzymanie niezmiennych zasad dofinansowywania inwestycji w ramach Funduszu spowoduje, że nie zostanie zrealizowany nawet absurdalnie niski wskaźnik wzrostu liczby mieszkań chronionych opisany w Programie (aby do 2030 przybyło 700 mieszkań, potrzeba ich 44 rocznie), jak również wskaźnik wzrostu liczby miejsc w placówkach dla bezdomnych (do osiągnięcia wzrostu o 2900 miejsc do 2030 r. potrzeba 181 rocznie). Powstaje zatem pytanie, jak autorzy Programu rozumieją zacytowane wcześniej „wzmacnianie wsparcia”?

Warto w tym miejscu również zauważyć kolosalną nieścisłość w wyliczeniu liczby istniejących miejsc w placówkach dla osób bezdomnych. W miernikach osiągnięcia celów Programu podano jako wyjściową liczbę 11,1 tys., zdefiniowaną jako liczba miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych w 2014 r. Tymczasem, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dokumencie *„Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w 2014 r.”* określa liczbę miejsc noclegowych dla osób bezdomnych na 26,0 tys. i definiuje ją jako liczbę miejsc w schroniskach, noclegowniach, ogrzewalniach i domach/hostelach dla osób bezdomnych z uwzględnieniem dodatkowych miejsc noclegowych, tzw. „dostawek” (tych ostatnich w liczbie 3,3 tys.) Nawet pomijając tzw. „dostawki” oraz miejsca w ogrzewalniach (2,2 tys.) nie stanowiące de facto miejsc noclegowych, pozostawia to ogromną rozbieżność stawiającą pod znakiem zapytania jakość danych użytych do przeprowadzenia diagnozy na potrzeby Programu. Prawdopodobnym wyjaśnieniem jest użycie przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa wyłącznie danych dotyczących noclegowni i domów dla bezdomnych (z pominięciem schronisk, które mimo tego są wielokrotnie przywoływane w treści Programu), co byłoby zgodne z nomenklaturą używaną w ustawie o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Pragniemy tu zwrócić uwagę, że Program (pomimo rozbieżności w nomenklaturze) powinien, w części poświęconej Funduszowi Dopłat, obejmować również schroniska, stanowiące w chwili obecnej najliczniejszy element systemu pomocy interwencyjnej dla osób bezdomnych oraz, że zgodnie z nowelizacją ustawy o pomocy społecznej z dn. 5 sierpnia 2015 r., na system pomocy osobom bezdomnym składają się ogrzewalnie, noclegownie i schroniska. Domy dla bezdomnych zostały wykreślone z ustawy o pomocy społecznej, co skutkuje pilną potrzebą znówelizowania ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych w zakresie nazewnictwa.

Kolejna kwestia, to konieczność wprowadzenia zmian w zapisach prawnych dotyczących mieszkań chronionych lub opracowania odrębnej formuły dla reintegrujących się osób bezdomnych. Obecna formuła mieszkań chronionych przygotowana jest głównie pod potrzeby osób niepełnosprawnych i wychowanków pieczy zastępczej, nie zaś osób bezdomnych w procesie reintegracji społecznej (w praktyce, często te ostatnie są wręcz dyskryminowane w dostępie do nielicznych mieszkań chronionych). Jedną z podstawowych kwestii jest § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie mieszkań chronionych mówiący, że *„jedno mieszkanie chronione przeznaczone jest dla nie mniej niż 3 osób”*. W przypadku osób bezdomnych jest to zapis utrudniający realizację programu reintegracji, a przede wszystkim uniemożliwiający realizację w mieszkaniach chronionych programów „Housing first – mieszkanie najpierw”. Dodatkowym problemem (kosztem) jest konieczność przystosowywania wszystkich mieszkań chronionych do potrzeb osób niepełnosprawnych, niezależnie od faktycznych potrzeb osób korzystających. Dlatego, w opracowanym w latach 2010-2014 przez członków Federacji (w partnerstwie z ówczesnym Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej) Gminnym Standardzie Wychodzenia z Bezdomności, zapisano m.in. standard mieszkań wspieranych dla osób wychodzących z bezdomności (w dwóch wariantach – zespolonym i rozproszonym). Niestety w Programie nie znajdujemy żadnego odwołania do tego dokumentu, który od 2 lat jest podstawą dla zmian prawnych w zakresie rozwią-



zywania problemu bezdomności (ostatnia zmiana ustawy o pomocy społecznej, rozporządzenie standaryzujące usługi i placówki dla osób bezdomnych).

W Programie nie udało się również odnaleźć odniesień do wielu innych kluczowych dokumentów kształtujących politykę mieszkaniową kraju – m.in. do strategii „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku”, czy Narodowego Programu Rewitalizacji. Z punktu widzenia rozwiązywania problemu bezdomności, najbardziej palący jest jednak brak odniesienia do przyjętego w 2014 r. Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020 „Nowy wymiar aktywnej integracji”, który cały Priorytet V poświęca zapobieganiu niepewności mieszkaniowej i przeciwdziałaniu bezdomności, w tym m.in. proponuje następujące, korzystne rozwiązania systemowe:

- możliwość łączenia finansowania z UE z Funduszem Dopłat,
- pojęcie mieszkań wspieranych o funkcjach odmiennych od mieszkań chronionych,
- możliwość pracy socjalnej z osobami osadzonymi na 6 m-cy przed zakończeniem odbywania kary w celu znalezienia rozwiązania mieszkaniowego w momencie zwolnienia z zakładu karnego (obecnie zabrania tego ustawa o pomocy społecznej),
- mechanizmy prewencji bezdomności, w tym obowiązek informowania pomocy społecznej o powstających zadłużeniach mieszkaniowych i mechanizmy oddłużania,
- nacisk na deinstytucjonalizację wsparcia,
- rozwój badań nad bezdomnością i statystyki publicznej w tym zakresie, z powołaniem wyspecjalizowanej komórki GUS włącznie,
- standaryzację usług i placówek dla osób bezdomnych z odniesieniem do Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności,
- zachęty dla programów „Housing first – mieszkanie najpierw”.

Powyższe założenia w połączeniu z założeniami przyjętego w 2014 r. Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności stanowią podstawy nowoczesnego systemu pomocy i reintegracji osób bezdomnych. Warto tu zauważyć, że myślą przewodnią Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności jest podnoszenie standardów istniejących placówek dla osób bezdomnych (i umożliwienie finansowania inwestycji w tym zakresie z Funduszu Dopłat, co obecnie jest niemożliwe, gdyż Fundusz dopłaca wyłącznie do nowopowstających miejsc noclegowych) i, w perspektywie, dynamiczny rozwój usług mieszkaniowych. Niestety, proponowany Program postuluje dokładnie odwrotne rozwiązania, praktycznie uniemożliwiając przejście od kosztownej, długoterminowej pomocy interwencyjnej do szybkiej i efektywnej kosztowo reintegracji. Ponadto, Program podchodzi do problemu bezdomności w sposób stereotypowy, nie uwzględniając złożoności zjawiska i różnorodności grup doświadczających tego zjawiska – przykładem może tu być zupełny brak odniesienia Programu do pomocy mieszkaniowej dla bezdomnych matek i rodzin z dziećmi, czy osób opuszczających zakłady karne (według statystyk, ta druga grupa liczy rocznie ok. 30 tys. osób).

Odrębną sprawą jest kwestia zapobiegania bezdomności. Program na pewno będzie miał tu duże znaczenie dzięki zwiększeniu podaży tanich mieszkań na wynajem, ogromnie ważna jest również zadeklarowana w Programie zmiana art. 1046 § 4 Kodeksu cywilnego eliminująca możliwość eksmisji do placówek dla osób bezdomnych, jednak nawet w tym obszarze brakuje zasadniczych narzędzi zapobiegania eksmisjom, takich jak umożliwienie interwencji systemu pomocy społecznej w momencie pojawienia się zadłużenia (obecnie działania takie realizowane są w niektórych polskich miastach, jednakże tylko w zasobach komunalnych – w innych zasobach jest to niemożliwe ze względu na ochronę danych osobowych; w wielu miastach pomoc społeczna nie ma wiedzy nawet o wydanych



**Ogólnopolska Federacja
na rzecz Rozwiązywania
Problemu Bezdomności**

**Ogólnopolska Federacja na rzecz
Rozwiązywania Problemu Bezdomności**
ul. Wolności 241, 41-800 Zabrze

tel.: 600 350 002, fax: 32 630 11 20
e-mail: biuro@bezdomnosc.pl

www.bezdomnosc.pl

facebook.com/ofrpb

wyrokach eksmisyjnych), edukacji finansowej, rozkładania i odpracowywania zadłużeń, czy zatrudniania pracowników socjalnych przez dużych zarządców nieruchomości, czy instytucje takie jak szpitale czy zakłady karne. Niewiarygodnym wydaje się, że w tak kompleksowym programie mieszkaniowym, odwołującym się wielokrotnie do przeciwdziałania zjawisku bezdomności, zabrakło w ogóle kwestii zapobiegania utracie mieszkania!

Podsumowując, należy jednoznacznie podkreślić, że proponowany Program może mieć walne znaczenie dla przełamywania kryzysu mieszkaniowego w Polsce, co niewątpliwie należy przyjąć z dużym entuzjazmem. Niestety, problem bezdomności został w nim potraktowany po macoszemu. W świetle przytoczonych powyżej faktów wydaje się wręcz, że Program w obecnym kształcie może być szkodliwy dla rozwoju systemu wspierania reintegracji osób bezdomnych. W związku z powyższym, prosimy o szczegółowe konsultacje ww. problematyki z Departamentem Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz uwzględnienie w nich wyżej zarysowanych postulatów środowiska organizacji pozarządowych świadczących usługi dla osób bezdomnych. Jako Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności pozostajemy oczywiście do dyspozycji w dalszych pracach legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku,

Jakub Wilczek

Prezes Federacji

W imieniu członków Federacji:

Caritas Archidiecezji Szczecińsko-Kamieńskiej
Caritas Diecezji Kieleckiej
Fundacja Chrześcijańska Adullam
Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności
Stowarzyszenie Monar
Stowarzyszenie Opiekuńczo-Resocjalizacyjne Prometeusz
Stowarzyszenie Otwarte Drzwi
Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Agape
Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Grudziądzkie
Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Zabrzeńskie
Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Zarząd Główny
Związek Organizacji Sieć Współpracy Barka

oraz

Kamilińska Misja Pomocy Społecznej

Otrzymują:

1. Adresat
2. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Departament Pomocy i Integracji Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
3. a/a