Andrzej Przymeński

Społeczno-ekonomiczne przyczyny kwestii bezdomności w Polsce współczesnej

1. Wprowadzenie

Przedstawione w artykule opinie na temat makrospołecznych przyczyn rozszerzania się zjawiska bezdomności w Polsce po roku 1990, należą do rezultatów badań kwestii bezdomności prowadzonych przez autora od roku 1993. Badania były ukierunkowane na polityczno-społeczne aspekty kwestii bezdomności. Ich przebieg i metodyka w najpełniejszy sposób przedstawione zostały w rozprawie *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, opublikowanej w roku 2001[1].

Zjawisko bezdomności warunkowane jest na dwu względnie autonomicznych poziomach – mikro- i makrospołecznym. Na obu tych poziomach mogą wytworzyć się warunki wystarczające do popadania poszczególnych osób w bezdomność. Na ogół prowadzą do niej typowe przyczyny z poziomu makrospołecznego, lecz ich ofiarami padają ludzie, których podatność na ten rodzaj społecznego wykluczenia ukształtowała się wcześniej na poziomie mikrospołecznym. Syndrom tej podatności współtworzą zwłaszcza: nieuczestniczenie jednostki w strukturach więzi społecznej, dających wsparcie w sytuacjach kryzysowych, jej zaburzenia osobowościowe, zły stan zdrowia. W dalszej części opracowania pominę mikrospołeczne uwarunkowania zjawiska bezdomności[2], skupiając uwagę na uwarunkowaniach makrospołecznych, dających się określić jako społeczno-ekonomiczne.

Bezdomność jest zjawiskiem stopniowalnym i, w tym sensie, strefowym. W najszerszych sposobach jego rozumienia wyróżnić można cztery jego strefy, których obraz graficzny przypomina koła koncentryczne. Definiowanie bez-

[1] Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.

[2] Wyniki swoich badań na temat mikrospołecznych przyczyn bezdomności przedstawiłem w artykule *Bezdomność – społeczno-ekonomiczne uwarunkowania zjawiska, na przykładzie Poznania*, „Praca Socjalna" 1997, nr 3, a najszerzej w wyżej wspomnianej monografii z 2001 r.

domności ogólnie polega na wskazaniu kręgu, na którym kończy się bezdomność w rozumieniu wąskim, użytecznym w praktyce polityki i pomocy społecznej, a zaczyna się w rozumieniu szerokim, sięgającym odległych granic tego zjawiska. W określeniach węższych znajduje się jądro problemu i jego cięższe formy, w szerszych – także formy lżejsze, nie identyfikowane już z bezdomnością *sensu stricto*. W pierwszej strefie umiejscowić można bezdomnych tzw. ulicznych, nie korzystających ze schronienia w różnego rodzaju placówkach dla bezdomnych, w drugiej – korzystających z tegoż schronienia, w trzeciej – ludzi ustabilizowanych w różnego rodzaju instytucjach, w tym proponujących alternatywne formy życia dla ludzi wcześniej wykluczonych, w czwartej – ludzi z różnych przyczyn „źle mieszkających", nie mających samodzielnych mieszkań, wynajmujących tzw. kwatery prywatne, żyjących w niedobrowolnych wspólnotach, w tym rodzinnych itp. Strefa trzecia została wyróżniona tylko ze względów modelowych, bo w Polsce występuje marginalnie. Liczba bezdomnych z dwu pierwszych stref oscyluje koło 35 tys., lecz uwzględnienie strefy czwartej powoduje, że za bezdomnych uznać można nawet około 8 milionów mieszkańców Polski[3]. Za bezdomnych w ścisłym i adekwatnym do warunków polskich rozumieniu autor uznaje ludzi w najcięższym położeniu, a więc tylko znajdujących się w dwu pierwszych strefach. Z jego badań skali zjawiska bezdomności wynika, że liczba bezdomnych w Polsce w roku 2000 mieściła się w przedziale od 24 do 45 tys. osób. Jest zjawiskiem o mniejszej skali, niż to się nieraz publicznie przedstawia, jednakże o narastającej tendencji i pogarszającej się strukturze. W przekroju dnia w roku 2000 liczbę bezdomnych korzystających ze schronienia (druga strefa zjawiska) można oszacować na 12–14 tys. osób.

Mówiąc o skali bezdomności, trzeba zauważyć, że pewien poziom utrzymywania się tego zjawiska, na ogół w ciężkich formach, można uznać za naturalny, niemożliwy do wyeliminowania bez psucia istniejącego porządku społecznego, w tym prawnego. Przekonuje o tym przykład Berlina, miasta, w którym liczba mieszkań jest wystarczająca do zaspokojenia potrzeb wszystkich jedno- i wieloosobowych gospodarstw domowych zdolnych do samodzielnego życia, w tym takich, których podstawą utrzymania są świadczenia społeczne.

Z punktu widzenia polityczno-społecznego istotne jest, że populacja bezdomnych jest wielowymiarowo zróżnicowana. Najważniejszą osią podziału bezdomnych jest głębokość stanu, w którym się aktualnie znajdują, lub inaczej: stopień odwracalności jego przyczyn i potencjalna zdolność do samodzielnego życia w formach społecznie akceptowanych. Wśród bezdomnych najwięcej jest samotnych mężczyzn, którzy w pełnej populacji, a więc w obszarze dwóch pierwszych (wcześniej określonych) stref stanowią około 80%. Struktura popu-

[3] Sposób przeprowadzenia szacunku skali zjawiska bezdomności w Polsce i jego wyniki szeroko przedstawiam w pracy *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, op. cit.

lacji bezdomnych w Polsce od roku 1990 pogarsza się poprzez stopniowe jej odmładzanie oraz rosnący udział ludzi płytko bezdomnych i matek z dziećmi. Matki z dziećmi stanowią obecnie około 30% mieszkańców placówek dla bezdomnych (druga strefa) i są kategorią względnie i bezwzględnie rosnącą.

Wnioskowanie na temat przyczyn współczesnej kwestii bezdomności w Polsce ułatwia spojrzenie na dynamikę tego zjawiska po roku 1945. Po II wojnie światowej bezdomność nie rozwinęła się i nie została rozpoznana w Polsce jako istotny problem społeczny, pomimo że istniało takie zagrożenie. Niski poziom bezdomności utrzymał się do końca roku 1989, z niewielką tendencją wzrostową w latach osiemdziesiątych[4]. Kwestią oceny jest, czy za bezdomnych uznamy ówczesne liczne kategorie „źle mieszkających", których sytuacje życiowe mieściły się w obszarze czwartej strefy szeroko rozumianej bezdomności. Kategorie te reprezentować mogą mieszkańcy hoteli pracowniczych, których na początku lat osiemdziesiątych było około 270 tys.[5] Zdaniem autora, ich sytuacja, podobnie jak inne sytuacje zaklasyfikowane do „czwartej strefy", nie mieszczą się w ścisłym rozumieniu bezdomności, w kontekście norm cywilizacyjnych Polski współczesnej. Mieszkańców hoteli pracowniczych nie można uznać za bezdomnych w ścisłym tego słowa znaczeniu, ponieważ nie byli (i nie są) za takich uznawani przez opinię publiczną, nie byli społecznie wykluczeni, nie byli uzależnieni od pomocy społecznej, na ogół nie spełniali kryterium nieposiadania domu gdziekolwiek. W okresie czterdziestopięciolecia PRL, jak wspomniano, zjawisko ściśle rozumianej bezdomności (dwie pierwsze strefy) utrzymywało się na stosunkowo niskim poziomie, zbliżonym do naturalnego. Ze względu na dostępność pracy, bezdomnymi stawali się na ogół ludzie nieprzystosowani, zaburzeni psychicznie, w tym liczni alkoholicy. Zgodnie z przyjętą tu terminologią, byli to głęboko bezdomni. Opinię tę potwierdzają badania podjęte w roku 1985 przez zespół wrocławskich psychiatrów, pod kierunkiem S. Sidorowicza. Na 40 przebadanych mieszkańców wrocławskiego schroniska dla bezdomnych tylko u 3 nie dopatrzono się wyraźniejszych odchyleń stanu psychicznego[6]. Instytucje państwa wówczas raczej represjonowały bezdomnych jako pasożytów społecznych niż im pomagały, co nie oznacza, że odmawiano im pomocy we wszystkich możliwych sytuacjach.

[4] Przyczyniły się do niej dokonywane wówczas w trybie administracyjnym wymeldowania „na bruk". Podstawa prawna: poprawka z czerwca 1984 roku do ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych z 10 kwietnia 1974 roku, DzU 1984, nr 32, poz. 176. Poprawka przewidywała możliwość wymeldowania z pobytu stałego osoby, która opuściła miejsce tegoż pobytu i nie przebywała w nim co najmniej przez okres 6 miesięcy.

[5] Taką ich liczbę podaje L. Frąckiewicz, *Hotel pracowniczy mieszkaniem*, Warszawa 1983.

[6] S. Sidorowicz, B. Sanecka, J. Ślepecka, K. Ruciński, *Czy bezdomność jest problemem dla opieki psychiatrycznej?*, „Psychiatria Polska" 1986, nr 4.

Jakościowa zmiana tendencji problemu bezdomności w Polsce, nadająca jej rangę narastającej kwestii społecznej, nastąpiła od roku 1990, a więc równolegle z realizacją programu transformacji ustroju gospodarczego Polski. O ile w punkcie wyjściowym tego procesu liczbę bezdomnych w Polsce szacować można na około 3–4 tys. ludzi, to do końca roku 1991 już co najmniej na kilkanaście tysięcy, co stanowi około połowę stanu obecnego. Począwszy od roku 1992 do 1999 jego wzrost był względnie ustabilizowany. Od roku 1999 do końca roku 2000 sygnalizowany był szybszy napływ bezdomnych do instytucji udzielających im pomocy, głównie za sprawą narastającego bezrobocia i szybko zwiększającej się liczby eksmitowanych osób i rodzin. O ile w latach 1996–1998 wykonywano corocznie 4–5 tys. eksmisji, to w roku 1999 już 9,4 tys. Tendencja wzrostowa, obejmująca także rok 2000, dotyczyła również liczby eksmisji wykonywanych „na bruk", których w roku 1999 było 5,1 tys.[7]

2. Najważniejsze makrospołeczne uwarunkowania kwestii bezdomności w Polsce w latach 1990–2002

Do najważniejszych społeczno-ekonomicznych uwarunkowań kwestii bezdomności w Polsce po 1990 roku należą:
- konkurencyjny rynek pracy z wysoką stopą bezrobocia,
- deficyt lokali mieszkalnych dostępnych dla ludzi ubogich,
- niewystarczające przeciwdziałanie społecznemu wykluczaniu ubogich i mających problemy z adaptacją społeczną.

Rynek pracy. O szybkim wzroście liczby bezdomnych w latach 1990–1991 zadecydowały zmiany na rynku pracy, zwłaszcza bezrobocie i zwiększenie konkurencyjności w dostępie do zatrudnienia, które gwałtownie pogorszyły sytuację życiową osób o złej pozycji na tymże rynku. Większość bezdomnych jest zmarginalizowanych na nim ze względu na zły stan zdrowia, negatywne naznaczenie społeczne, zaburzenia psychiczne, niskie kwalifikacje, obarczenie opieką nad dziećmi itp. W przypadkach osób samotnych, nie będących uprawnionymi lokatorami lokali mieszkalnych, utrata pracy lub niemożność jej podjęcia prowadziła do bezdomności. O ile na początku dekady lat dziewięćdziesiątych o szybkim wzroście zjawiska bezdomności zadecydowało samo pojawienie się bezrobocia, w dalszej jej części wysoka konkurencyjność rynku pracy powodowała utrwalenie bezdomności osób wcześniej wykluczonych z niego, oraz stopniowy, ale stały napływ do niej nowych bezrobotnych, na ogół o podobnej pozycji na tymże rynku.

[7] J. Staręga-Piasek, sekretarz stanu MPiPS, za statystyką Krajowej Rady Komorniczej, w *Odpowiedzi na pytania red. P. Wiśniewskiej z tygodnika „Wprost"*, 13.04.2000.

Związek bezdomności z bezrobociem, co brzmi paradoksalnie, potwierdza niewielki udział bezrobotnych, w wąskim rozumieniu tego terminu, w populacji bezdomnych. W pełnej populacji nie przekracza on 10–15%, chociaż w schroniskach jest znacznie wyższy. Zauważyć trzeba, że o szansach na zatrudnienie można mówić generalnie tylko w odniesieniu do płytko bezdomnych mieszkańców schronisk, posiadających kwalifikacje i zdolnych do pracy. Niski wśród bezdomnych odsetek osób zdolnych do konkurowania na niechronionym rynku pracy i aktywnie poszukujących pracy, w ścisłym rozumieniu tego terminu bezrobotnych, jest rezultatem prawidłowości, że podjęcie stałej pracy jest jedną z najpewniejszych dróg powrotu do społeczeństwa. Podjęcie stałej pracy oznacza najczęściej wyjście z bezdomności.

W gorszej sytuacji znajdują się głębiej bezdomni, posiadający ograniczoną zdolność do wykonywania pracy zarobkowej, niezdolni do konkurowania na niechronionym rynku pracy. Stanowią oni co najmniej połowę mieszkańców schronisk. Zauważyć trzeba, że już sama bezdomność utrudnia im znalezienie legalnej pracy. Zmarginalizowani na rynku pracy we współczesnych realiach gospodarczych, mieliby duże szanse zatrudnienia w latach osiemdziesiątych.

Poszukując związków między rynkiem pracy a bezdomnością, nie sposób nie zauważyć obecności wśród bezdomnych kategorii tzw. „biednych pracujących", tj. osób zatrudnionych na mniej lub bardziej stałych umowach, w tym „na czarno", na warunkach które nie dają im możliwości usamodzielnienia się o własnych siłach i uniezależnienia od pomocy. Mam tu na myśli niestałość zatrudnienia, niskie dochody z pracy, brak pomocy mieszkaniowej pracodawców. W sytuacji takiej, która jest stopniowalna, znajduje się nie mniej niż 5% mieszkańców schronisk.

Z punktu widzenia ekonomicznego ciekawe jest poszerzające nieco skalę bezdomności zjawisko napływania do wielkomiejskich schronisk obiektywnie niebezdomnych migrantów z terenów rolniczych o wysokiej stopie bezrobocia, szukających w miastach zaczepienia i pracy. Szczególnie często pojawiają się oni w porze zimowej, z zamiarem podjęcia pracy sezonowej. Obecnie odmawia im się często schronienia, a tych, którzy je otrzymają, odstręczają niezwykle trudne warunki panujące w ośrodkach. Lepsze ich przyjmowanie w placówkach dla bezdomnych spowodowałoby prawdopodobnie nasilenie się tego rodzaju migracji. Zauważyć warto, że alokacja siły roboczej ze wsi do miast kanałami pomocy socjalnej dla bezdomnych nie jest kosztowna. Z braku lepszych, może być zaakceptowana jako jedna z jej dróg. Jej wykorzystanie wymaga jednak zmian organizacyjnych i infrastrukturalnych.

Mieszkalnictwo. Kwestii bezdomności nie da się sprowadzić do problemu braku mieszkań, jednak w warunkach polskich brak dostępnych mieszkań jest przyczyną wykluczenia ze społeczeństwa tysięcy ludzi zdolnych do samodzielnego życia, w tym matek z dziećmi. Jedyną nieraz przyczyną ich bezdomności

jest brak mieszkania z czynszem regulowanym przez gminy. Ich podstawowym problemem jest ubóstwo, ale gdyby mogli korzystać z tych samych świadczeń społecznych, z których korzystają obywatele będący uprawnionymi lokatorami, problem ich bezdomności mógłby zostać rozwiązany. Niskie dochody uniemożliwiają im wynajmowanie mieszkań na zasadach rynkowych, tym bardziej, że nie kwalifikują się wówczas do żadnych form pomocy państwa w opłacaniu czynszu, w tym do uzyskania dodatków mieszkaniowych

Ustawowe zadanie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach spoczywa na gminach[8], które powinny udostępniać im lokale mieszkalne z regulowanym czynszem, w tym socjalne. Zadanie to ma jednak charakter fakultatywny, zależny od posiadanych możliwości. Ogólnie, ze względu na brak środków, gminy nie wywiązują się z niego w sposób wystarczający. Większość gmin w Polsce w ogóle nie posiada komunalnych zasobów mieszkaniowych lub na bieżąco przydzielać może zbyt mało mieszkań. Niektóre gminy, nie dysponując własnymi zasobami mieszkaniowymi, ratują gospodarstwa domowe przed bezdomnością, udostępniając im użyczone lub wynajęte mieszkania niekomunalne. Ciągle jednak do bezdomności napływają ludzie, którym nie dano żadnej z tych szans.

Polityka mieszkaniowa centralnej administracji państwa była dotąd ukierunkowana na ochronę uprawnionych lokatorów mieszkań oraz wspieranie obywateli, których stać na budowę lub zakup nowych domów i mieszkań. Pierwszych państwo wspiera, chroniąc przed nadmiernym wzrostem czynszów, obniżając czynsze w tzw. mieszkaniach socjalnych (gminy), udzielając pomocy w postaci dodatków mieszkaniowych[9], czy podatkowych ulg remontowych, a od niedawna poszerzając zakres ochrony przed eksmisjami na bruk[10]. Zdolnych do budowy lub nabycia nowych lokali mieszkalnych państwo wspiera przez udzielanie ulg podatkowych. Dla zamożniejszej części społeczeństwa budują także wspierane przez państwo towarzystwa budownictwa społecznego.

Udostępnienie mieszkań na ogólnie obowiązujących zasadach czynszów regulowanych otwiera drogę wyjścia z bezdomności osobom płytko bezdomnym, zdolnym do samodzielnego życia. Nie jest jednak dobrym sposobem pomocy dla osób głęboko bezdomnych, dla których brak mieszkania nie jest najważniejszą przyczyną pozostawania bez własnego dachu nad głową, a tylko sposobem przejawiania się głębszych tego przyczyn. Są oni ofiarami długotrwałych procesów marginalizacji, których nie da się odwrócić przez akt udostępnienia mieszkania.

[8] Obecnie jest to ustawa z 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, DzU 2001, nr 71, poz. 733, a także ustawa o samorządzie terytorialnym.

[9] Ustawa z 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych, DzU 2001, nr 71, poz. 734.

[10] Ustawa o ochronie praw lokatorów, op. cit.

Eksmisje w istocie nie są przyczynami bezdomności, lecz drogą, którą przychodzą oni do bezdomności. Same eksmisje nie są problemem, ponieważ na ogół są zasadne, a przynajmniej orzekane przez sądy po zbadaniu sprawy. Problemem są eksmisje na bruk, dokonywane do końca roku 2000 w sposób niedopuszczalny w normach cywilizowanej Europy. Nadmierną surowość stosowanego wówczas prawa sygnalizowali także komornicy sądowi wykonujący wyroki eksmisyjne. Dawało ono w praktyce możliwość eksmisji jedno- lub wieloosobowych gospodarstw domowych bez przydzielenia przez gminy lokali zastępczych, a w wielu wypadkach bez udzielenia jakiegokolwiek schronienia, co powodowało nie tylko bezdomność, ale w wielu przypadkach także rozbijanie rodzin. Nowelizacja tego prawa była konieczna, chociaż problemu nie rozwiązuje, a jedynie go transferuje do innego obszaru. Jego istotą jest deficyt mieszkań dostępnych dla osób o niskich dochodach. Administracja centralna przekazała gminom zadanie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych członków tychże wspólnot samorządowych, nie proponując żadnego programu jego realizacji.

3. Wykluczanie ze społeczeństwa ubogich i mających problemy ze społeczną adaptacją

Jednym z ważniejszych źródeł zjawiska bezdomności, zarówno w Polsce, jak i poza nią, są strukturalne mechanizmy społecznego wykluczania niektórych kategorii ludzi. Siłę ich działania wzmacnia urynkowienie społeczeństwa i niedostatki więzi społecznej, w tym dysfunkcje rodzin. Samo wykluczanie (*social exclusion)* w państwach wysoko rozwiniętych, w tym w Unii Europejskiej, jest postrzegane jako oddzielna i szersza od bezdomności kwestia społeczna, której należy się przeciwstawiać przez właściwie prowadzoną politykę społeczną. Bezdomność jest tam słusznie uznawana za jedną tylko ze skrajnych form takiego wykluczenia. W Polsce zagrożeni społecznym wykluczeniem przez bezdomność są przede wszystkim ludzie osamotnieni, wyłączeni z efektywnych społecznie więzi, a przy tym ubodzy lub mający problemy ze społeczną adaptacją, np. po długotrwałym pobycie w takich instytucjach, jak więzienia czy domy dziecka.

Polski system pomocy społecznej nie zapewnia obecnie obywatelom roszczeniowego prawa do minimalnego dochodu i minimalnych warunków życiowych, w tym warunków mieszkaniowych. Uznaniowość niektórych świadczeń oznacza dla ludzi pozbawionych środków do życia, że mogą ich nie uzyskać nawet, gdy im przysługują, albo uzyskać je w zakresie nie odpowiadającym ich deklarowanym funkcjom, jeśli w kasie OPS brakuje środków, co jest stanem permanentnym. O tym, w jaki sposób ubóstwo staje się czynnikiem zwiększają-

cym ryzyko popadnięcia w bezdomność, pisałem we wcześniejszej części artykułu. Zauważyć można, że ubóstwo w niektórych okolicznościach uczynić może bezdomność drogą bez powrotu. W roku 1999 na lub poniżej linii minimum socjalnego kształtowały się wydatki 52,2% gospodarstw domowych w Polsce, natomiast, co bardziej alarmujące, na lub poniżej minimum egzystencji 6,9 %[11].

Jak wspomniano, na bezdomność w szczególny sposób narażone są osoby osamotnione, które opuściły różnego rodzaju zakłady, zwłaszcza więzienia, domy poprawcze, domy dziecka, niektóre szpitale. W wypadku niektórych instytucji, np. szpitali psychiatrycznych lub DPS dla psychicznie chorych, zagrożenie to w Polsce ma charakter jeszcze tylko potencjalny. O tym, że źle przeprowadzona dezinstytucjonalizacja (*deinstitutionalization)* tych osób może spowodować skutki w postaci znacznego przyrostu liczby bezdomnych, przekonuje przykład Stanów Zjednoczonych. Ów proces, zapoczątkowany tam w latach pięćdziesiątych[12], odpowiadał radykalnym zmianom w amerykańskiej polityce społecznej w stosunku do osób cierpiących na różnego rodzaju zaburzenia psychiczne. W zamierzeniu został on uruchomiony w celu poprawienia ich sytuacji i ochrony praw, także jako odpowiedź na presję opinii publicznej. Byli pacjenci mieli po opuszczeniu szpitali uzyskać wsparcie w miejscu zamieszkania, pozostając w swoim naturalnym środowisku społecznym. W praktyce, ze względu na ograniczenia finansowe programu, wsparcie to okazało się słabsze od wcześniej zamierzonego, dlatego też dezinstytucjonalizacja wymienienia jest w amerykańskiej literaturze przedmiotu jako jedna z ważniejszych pośrednich przyczyn szybkiego zwiększania się liczby bezdomnych, zwłaszcza w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Przyczyna tylko pośrednia, ponieważ sam proces dezinstytucjonalizacji osób leczonych lub rehabilitowanych psychicznie, jeśli jest prawidłowo prowadzony, tzn. dla dobra pacjentów, a nie tylko w celu zaoszczędzenia pieniędzy, był i jest oceniany pozytywnie. Przy okazji przykładu amerykańskiego warto zauważyć, że do bezpośrednich przyczyn szybkiego przyrostu liczby bezdomnych w USA w latach osiemdziesiątych, spowodowanych wspomnianymi cięciami w funduszach socjalnych, należała także likwidacja domów socjalnych „w pół drogi" (*halfway houses)*, miejsc azylu dla samotnych, żyjących w ubóstwie[13].

Wymienione wcześniej instytucje pełnią różne funkcje, opuszczają je różni ludzie, lecz łączy ich jedno – trudności w adaptacji społecznej. Najważniejszymi przyczynami tych trudności mogą być te, które przywiodły ich do różnego ro-

[11] P. Kurowski, *Rola minimum socjalnego i minimum egzystencji w kształtowaniu kategorii dochodowych*, „Polityka Społeczna" 5–6/2001.

[12] W roku 1955 w stanowych szpitalach psychiatrycznych było ponad 500 tys. pacjentów, w roku 1980 już tylko 138 tys. Por. R. Fantasia, M. Isserman, *Homelessness. A Sourcebook,* Facts on File, New York 1994, s. 66–67, Ch. Jencks, *The Homeless,* Harvard University Press, 1994.

[13] Tamże.

dzaju zakładów, jednak same pobyty w nich, zwłaszcza długotrwałe, także pozostawiają skutki, które powiększają ryzyko społecznego nieprzystosowania, podobnie zresztą jak długotrwałe pozostawanie w bezdomności.

4. Wnioski

Przedstawione wyżej uwagi na temat społecznych mechanizmów wytwarzających kwestię bezdomności w Polsce stanowią przesłanki do sformułowania wniosków dla polityki społecznej państwa, zobowiązanej do przeciwdziałania tej kwestii. Najważniejsze kierunki działań państwa umiejscowić należy w trzech obszarach: polityki rynku pracy i zatrudnienia, mieszkalnictwa i przeciwdziałania zjawisku wykluczania społecznego.

Polityka rynku pracy i zatrudnienia. Rozważając związek sytuacji na rynku pracy z bezdomnością, pamiętać trzeba o zróżnicowaniu samych bezdomnych, o różnej ich pozycji na tymże rynku. W znacznym stopniu zróżnicowanie to odpowiada ogólnemu podziałowi na bezdomnych płytko i głęboko.

Generalnie problem bezrobocia głębiej bezdomnych nie ma rozwiązania we współczesnych realiach gospodarki rynkowej. Ocenę tę potwierdzają doświadczenia polskie i międzynarodowe. Droga reintegracji społecznej przez pracę zawodową jest dla większości z nich zamknięta. Rynek pracy i rynek w ogóle jest konkurencyjny i taki musi pozostać. Z doświadczeń państw Unii wynika, że trwałe usamodzielnienie wcześniej głęboko bezdomnego poprzez podjęcie stałej pracy w obszarze niechronionego rynku pracy jest najwyższym stopniem sukcesu w procesie jego stopniowej integracji ze społeczeństwem. Łatwiej jest tam zapewnić mu dochód z zasiłków i mieszkanie socjalne. Nie oznacza to, że nie można sobie wyobrazić zmian, które mogłyby przynieść poprawę sytuacji głęboko bezdomnych. Można poszerzać możliwości wykonywania prac społecznie użytecznych, niekoniecznie w ramach pracy zarobkowej (np. w zamian za świadczenia, ale także całkowicie dobrowolnej). Potrzebna jest także troska o utrzymywanie na rynku możliwie dużego sektora prac dla poszukujących zatrudnienia ludzi o niskich kwalifikacjach i niskiej produktywności.

Ewidentny jest natomiast związek sytuacji na rynku pracy z ryzykiem popadania w bezdomność wielu kategorii płytko bezdomnych. Obniżenie poziomu bezrobocia równocześnie obniża poziom ryzyka popadnięcia w bezdomność tysięcy osób zdolnych do pracy, dla których praca zawodowa stanowi konieczny warunek utrzymania miejsc zamieszkania i pozostania w społeczeństwie.

Mieszkalnictwo. Konstatacja, że wysoki deficyt mieszkań dostępnych dla ludzi ubogich jest jedną z przyczyn narastającego problemu bezdomności w Polsce, prowadzi do wniosku, że potrzebna jest realizacja programu zwięk-

szenia ich liczby i stopniowego dostosowywania jej do potrzeb. Takiego programu, mającego szanse na przyjęcie i realizację, obecnie nie ma. Przedstawiany już publicznie, lecz ostatecznie nie przyjęty przez rząd i nie wdrażany projekt Urzędu Mieszkalnictwa, nie jest przez tę instytucję rozwijany, w związku z jej zapowiadaną likwidacją lub restrukturyzacją. Rozwiązanie problemu braku lokali dostępnych dla ludzi ubogich nie będzie jednak możliwe bez interwencji państwa, przy zastosowaniu instrumentów, którymi dysponuje administracja centralna. Narastanie kwestii mieszkaniowej w Polsce i innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej jest uświadamiane w instytucjach Unii Europejskiej. Trudno nie zgodzić się z wyrażanymi tam opiniami, że w „nowych demokracjach" transformacja ekonomiczna odsunęła na dalszy plan rozwiązywanie problemów socjalnych. Panujący w nich kryzys mieszkaniowy, w kontekście planów rozszerzenia Unii, jest widziany przez niektórych tamtejszych obserwatorów jako „socjalna bomba zegarowa"[14].

Przeciwdziałanie zjawisku wykluczania społecznego. Mając na względzie związek ubóstwa z bezdomnością, można stwierdzić, że ograniczeniu skali zjawiska bezdomności służyłoby ustanowienie minimalnego dochodu gwarantowanego (MDG) oraz gwarancji minimalnego standardu mieszkaniowego. Ważne jest także wsparcie istniejących lub ustanowienie nowych instytucji „w pół drogi", dających azyl osobom mającym problemy z adaptacją społeczną. Instytucje te, przede wszystkim hotele – pensjonaty socjalne lub wspólnoty oferujące alternatywne formy życia, mogą dla osób mających problemy z adaptacją społeczną, i przy tym ubogich, pełnić funkcje przyczółka w drodze do samodzielności lub też miejsca ich stabilizacji życiowej. Potrzebne jest także rozwijanie koncepcji już zaakceptowanych i rozwijanych, w tym środowiskowych domów wsparcia.

Sumując można stwierdzić, że w Polsce wyraźnie rysuje się potrzeba przyjęcia i realizowania całościowej koncepcji przeciwdziałania bezdomności, poprzez osłabianie działania przyczyn, które to zjawisko stale rozszerzają. Większość zalecanych kierunków działań w jej ramach nie odnosi się tylko do kwestii bezdomności, ale dobrej polityki społecznej w ogóle. Realizacja proponowanych zmian, zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz bezdomności, wymaga przeznaczenia na ten cel środków, obciążających znajdujące się w kryzysie finanse publiczne. Trzeba się także liczyć z narastającymi kosztami, wynikającymi z poprawy stanu zabezpieczenia społecznego. Odsłoni ona bowiem ukryte dotąd obszary ludzkiej nędzy. Wychodzenie ludzi z najgorszych warunków życiowych, w tym ich ucieczki od trudnych do zniesienia warunków stwarzanych przez środowisko społeczne, oznacza jednak postęp społeczny, czyli realizację podstawowego celu polityki społecznej. Realizacja dających się zharmonizować programów obniżania bezrobocia i budownictwa socjalnego, oprócz kosztów,

[14] FEANTSA, biuletyn *Homeless in Europe*, 1997, s. 7.

w dłuższej perspektywie jednak przynieść powinna także oczywiste korzyści wynikające z inwestycji w kapitał społeczny, a także obniżenie niektórych wydatków społecznych (np. na zasiłki dla bezrobotnych).

Andrzej Przymeński

Socio-economic reasons for homelessness in Poland today

Summary

The article presents most important socio-economic reasons for homelessness in Poland. These include: a competitive labour market with a high rate of unemployment, shortage of flats available for poor people, insufficient counteraction against social exclusion of the poor who have adjustment problems (mainly those leaving orphanages and prisons). Having characterised the reasons for homelessness, the author presents conclusions which contain some recommendations for the social policy of the state. These are necessary to restrict negative tendencies in the growth of homelessness in Poland which results in a deteriorating status of the homeless.

