

Projekt, styczeń 2009 r.

KRAJOWY PROGRAM
WYCHODZENIA Z BEZDOMNOŚCI
I ROZWOJU BUDOWNICTWA SOCJALNEGO
na lata 2009- 2015

Wierzbica
Sekretarz Stanu
Jarosław Duda

Dokument przygotowany przez:
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
przy współudziale
Ministerstwa Infrastruktury

SPIS TREŚCI	Strona
Wstęp	3
Misja dokumentu pt: „Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009 - 2015	5
Strategiczne obszary „Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009 -2015	6
Priorytety i zadania na lata 2009 - 2015	8
W tym:	
Problematyka zabezpieczenia społecznego	8
Problematyka budownictwa socjalnego	16
Promotorzy i partnerzy	17
Finanse programu	17

„Co wiem o bezdomności? Chyba jednak niewiele.
Że jest samotnością, pustką, poczuciem
bezradności i zagrożenia ze stron otaczającego
świata, brakiem nadziei oraz wszechogarniającym
wstydem.
Co wiedzą o tym ludzie, którzy mają mieszkania,
pracę, rodzinę przyjaciół? Myślę, że zrozumieć
sytuację i emocjonalny stan osoby bezdomnej
wymaga od nas sporej dawki pokory”
Sława Majewicz,
Ośrodek Terapii Uzależnień „Śródka-Rataje”
w Poznaniu¹

Wstęp

Mamy dzisiaj różnych bezdomnych oraz różne przyczyny wiodące do znalezienia się w takiej sytuacji. Mamy dzisiaj problem z definicją osoby bezdomnej. Jedno jest bezsporne, że są to osoby przebywające na terenie Polski, które nie dysponują własnym „pomieszczeniem ani miejscem” spełniającym warunki mieszkalne lub z różnych względów nie są w stanie skorzystać z przysługującego im miejsca zamieszkania.

Osobą bezdomną może stać się każdy, bez względu na płeć, wiek i pochodzenie.

Dane wskazują, że w Polsce mamy ok. 80 tys. osób bezdomnych (informacje ze sprawozdań realizowanego programu Ministra Pracy i Polityki Społecznej „Powrót osób bezdomnych do społeczności”). Organizacje społeczne podają liczbę dwu-, trzykrotnie wyższą, tj. ok. 300 tys. osób. Obecnie w skali kraju 80 % usług socjalnych w ramach pomocy dla bezdomnych świadczą organizacje niepaństwowe i w tym samym procencie nimi zarządzają, według własnego uznania i możliwości. Działalność tych organizacji jest w 50 % finansowana ze środków publicznych².

Nie istnieją obligatoryjne dla państwa standardy pomocy bezdomnym, w tym bezdomnym rodzinom, a pomoc dla nich świadczona jest na zasadzie *miłosierdzia*³. W 1997r. po raz pierwszy Rząd Rzeczypospolitej Polskiej postanowił zmierzyć się z problemem bezdomności. Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił wówczas zasady programu wychodzenia z bezdomności. Program ten zalecał między innymi, by każda gmina opracowała własną koncepcję pomocy bezdomnym, uwzględniając lokalną specyfikę. W programie sugerowano także utworzenie w każdej gminie co najmniej trzech stałych

¹ S. Majewicz: *Bezdomność trudniejsza niż alkoholizm*, Czasopismo „Terapia Uzależnienia i Współuzależnienia” Nr 5 z 2001 r.

² Dane z opracowania pt: *Sprawozdanie z realizacji programu Ministra Pracy i Polityki Społecznej „Powrót osób bezdomnych do społeczności” za 2007.*, MPIPS, Warszawa, kwiecień 2008 r.

³ Referat A. Przymeńskiego: *Aktualny stan wiedzy o bezdomności w Polsce*, AE Poznań 2001 r.

miejsce pobytu dla osób bezdomnych, z uwzględnieniem możliwości intensywnego wykorzystania innych środków, szczególnie w okresie zimy. W sierpniu 1997r. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zdecydował o przekazaniu 5 mln złotych na walkę z bezdomnością. Do chwili obecnej minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego dysponuje na początku każdego roku budżetowego taką kwotą środków finansowych. Co roku również z początkiem zimy podejmowane są decyzje o wyasygnowaniu dodatkowych środków z rezerwy budżetu państwa na doraźną pomoc osobom bezdomnym (to skala od 8 do 10 mln złotych). Od 2006r. program zmienił nazwę na „*Powrót osób bezdomnych do społeczności*”, preferując działania aktywizujące wobec osób bezdomnych, które wpisują się w indywidualne programy wychodzenia z bezdomności (rodzaj kontraktu socjalnego).

Polska ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008r., Nr 115, poz. 728) w przepisie art. 17 ust 1 pkt 1 wprowadziła obowiązek samorządu gminy w zakresie opracowywania i realizacji ***gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych***, w których to powinno być ujmowane spektrum możliwych do podjęcia działań wobec bezdomnych. Charakter tych działań ma jednak zasięg lokalny. Nie w każdej gminie sformułowano tak strategię rozwiązywania problemów społecznych, aby można byłoby odnaleźć w niej gotowych scenariusz działań w przypadku pojawienia się problemu bezdomności. Są również i dobre wzorce, czego przykładem jest Miasto Żary w Województwie Lubuskim dysponujące takim strategicznym dokumentem⁴, w którym odnotowuje się między innymi (cyt.): „*Według danych Urzędu Miejskiego, w Żarach przebywa obecnie 69 osób bezdomnych. Urząd stara się corocznie przyznawać 2 lokale socjalne dla bezdomnych uwzględniając je w sporządzanej na dany rok liście osób, z którymi zamierza zawrzeć umowy o najem mieszkań. Jeśli są takie możliwości przeznacza się dla osób bezdomnych również lokale komunalne o bardzo niskim czynszu. Każda taka osoba może później skorzystać z pomocy w dofinansowaniu do czynszu. Często jest to dodatek pokrywający niemal w całości opłaty za mieszkanie. Potrzeby gminy w zakresie budowy mieszkań socjalnych i tymczasowych szacuje się na ok. 100 lokali w latach 2006-2007 oraz po 30 lokali rocznie w następnych latach. Zapotrzebowanie to zostało zapisane w uchwale dotyczącej Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Żary o statusie miejskim na lata 2006-2010.*”.

⁴ Uchwała Nr XL/42/06 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 6 lipca 2006. o „*Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Miejskiej Żary na lata 2006-2013*”.

I. MISJA DOKUMENTU PT: „KRAJOWY PROGRAM WYCHODZENIA Z BEZDOMNOŚCI I ROZWOJU BUDOWNICTWA SOCJALNEGO NA LATA 2009-2015”

Określając misję dokumentu, wzorem formułowania misji danej organizacji w jej strategii działania kierowano się trzema wymogami, które powinna ona spełniać:

- wyznaczać kierunek działań na przyszłość,
- wyrażać marzenia i wyzwania, które staną się udziałem pracy wielu instytucji oraz pracy pojedynczych osób,

a także że

- uwiarygadniać sposób realizacji priorytetowych działań.

Przy formułowaniu misji kierowano się również tezą, że najlepiej sformułowane zostają te misje, które opierają się z pozoru na „nierealnych” marzeniach oraz wyrażają dalekosiężne zamierzenia i aspiracje. Ponieważ podstawowe zagadnienia dotyczące bezdomności zostały już w przybliżony sposób rozpoznane, ciężar obecnych działań powinien przenieść się na wybrane zagadnienia związane z doskonaleniem systemu pomocy dla osób bezdomnych oraz na tworzeniu warunków dla przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku społecznemu. Stąd też, misję dokumentu pt: „*Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015*” (dalej: Krajowy Program) sformułowano w sposób następujący:

Misja dokumentu:

Uzyskanie społecznej akceptacji instytucji reprezentujących:

- *sferę administracji rządowej i samorządowej,*
- *sektor organizacji pozarządowych,*
- *przedsiębiorców,*
- *kościół i związki wyznaniowe*

na prowadzenie takich działań pomocowych, które będą wykonywane wg. określonych scenariuszy i standardów usług, aby problem zagrożenia bezdomnością był troską wszystkich.

Odbiorcami dokumentu powinni być wszyscy pracownicy wymienionych w misji dokumentu instytucji, którzy poprzez swoją pracę zawodową i społeczną działają na rzecz poprawy sytuacji ludzi bezdomnych i zagrożonych bezdomnością.

II. STRATEGICZNE OBSZARY „KRAJOWEGO PROGRAMU WYCHODZENIA Z BEZDOMNOŚCI I ROZWOJU BUDOWNICTWA SOCJALNEGO NA LATA 2009-2015”.

Wiarygodność misji *Krajowego Programu* uzyskać można tylko poprzez określenie kilku obszarów tematycznych na lata 2009- 2015, w których to wykonanie zaplanowanych działań powinno doprowadzić do poprawy sytuacji świadczenia usług pomocowych wobec osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Intencją *Krajowego Programu* nie jest, uzyskanie w jednym czasie (w tym przypadku lata 2009-2015) poprawy we wszystkich dziedzinach związanych bezpośrednio, czy pośrednio z problematyką osób dotkniętych bezdomnością lub nią zagrożonych.

Dlatego też, zdecydowano się na wybór dwóch bloków tematycznych – zabezpieczenie społeczne oraz budownictwo socjalne, a w ramach nich na następujące obszary, priorytety i zadania, które w okresie 2009-2015 powinny zostać wykonane dla uzyskania względnej poprawy systemu pomocy i wsparcia dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością:

I. PROBLEMATYKA ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO		
Obszar	Priorytety	Kierunek na przyszłość
Diagnoza stanu bezdomności	Rzeczywista statystyka osób bezdomnych	Stały monitoring bezdomności
System pomocy społecznej	Standaryzacja jakości usług i hierarchizacja placówek pomocy bezdomnym.	1. Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności - obowiązek ujęcia problemu w <i>Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych</i> . 2. Certyfikat prowadzenia placówek pomocowych. 3. Partnerstwa Gminy i organizacji pozarządowych
	Standard pracy socjalnej wobec osób bezdomnych	Kontrakt socjalny – <i>indywidualny program wychodzenia z bezdomności</i> – obowiązkowe narzędzie pomocy społecznej.

		Streetworking – specjalizacja w systemie edukacji pracowników socjalnych.
	Edukacja i zatrudnienie socjalne osób bezdomnych	Instytucje ekonomii społecznej dla bezdomnych i zagrożonych bezdomnością.
Integracja i Aktywizacja Osób Bezdomnych	Programy aktywizacji zawodowo-społecznej w obiektach budownictwa socjalnego oraz pracy socjalnej z osobami bezdomnymi (rodzinami).	Przywilej w ubieganiu się o lokal mieszkalny (komunalny) Mieszkania kontraktowe, lokale socjalne dla aktywnych bezdomnych.
II. PROBLEMATYKA BUDOWNICTWA SOCJALNEGO:		
System wsparcia finansowego dla budownictwa socjalnego	Modyfikacja rozwiązań prawno-ekonomicznych systemu wsparcia finansowego	System preferencyjno-motywacyjny dla samorządów gmin łączących problematykę budownictwa socjalnego z aktywizacją bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością.
III. DOBRE PRAKTYKI		
Wszystkie obszary	Promowanie i nagradzanie samorządów i organizacji pozarządowych	Wzorce

III. PRIORYTETY ORAZ ZADANIA NA OKRES 2009-2015

PROBLEMATYKA ZABEZPIECZENIA SPOLECZNEGO:

Priorytet *Rzeczywista statystyka osób bezdomnych*

Wykonawca:
minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego,
województwie i marszałkowie województw

Aktualny stan

Statystyka rejestrowanej bezdomności – 2007 r.

Dane dotyczące pomocy udzielonej osobom bezdomnym w 2007 r., które były zarejestrowane w systemie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej przedstawiają się następująco:

Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych w 2007 r. <u>na terenie gmin - ogółem</u> ¹⁾	37. 047
w tym: Liczba osób bezdomnych zdiagnozowanych w 2007 r. na terenie gmin, których ostatnim miejscem zameldowania/pobytu była <u>inna gmina</u>	10.206

Liczba osób bezdomnych, którym odmówiono pomocy długofalowej z tytułu odesłania ich do ośrodka pomocy społecznej w gminie ostatniego miejsca pobytu	1.010
Liczba osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności	2.975

Uwaga

- 1) wiersz 1 dotyczy wszystkich osób bezdomnych zdiagnozowanych na terenie gminy:
 - osoby bezdomne, dla których gmina jest właściwą, zgodnie z ostatnim miejscem zameldowania osoby bezdomnej na pobyt stały (art. 101, ust. 2 ustawy o pomocy społecznej);
 - osoby bezdomne, których ostatnim miejscem zameldowania / pobytu była inna gmina.

Natomiast z podsumowania danych ze sprawozdań z 2007 r., przedstawianych przez podmioty uprawnione w myśl art. 25 ustawy o pomocy społecznej do świadczenia pomocy bezdomnym w ramach programu Ministra Pracy i Polityki Społecznej pt: „Powrót osób bezdomnych do społeczności” wynika, że pomoc uzyskało:

Liczba osób, którym udzielono pomocy:	83 804
Liczba bezdomnych skierowanych do placówek pomocowych przez OPS	11 646
Liczba osób bezdomnych uczestnicząca w aktywnych programach rynku pracy	1 021
Liczba osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności	2 940
Liczba osób usamodzielnionych	1 203

Różnica statystyczna pomiędzy tymi liczbami jest podstawą do wyznaczenia zadania polegającego na wypracowaniu i wyborze w kraju jednolitego systemu mierzalności ilościowej osób bezdomnych.

Przykładem jest Województwo Pomorskie, w którym to od 2001 r. przeprowadza się badanie socjodemograficzne w wyznaczonym miesiącu, dniu i godzinie. Udział w nim biorą przedstawiciele: organizacji pozarządowych, ośrodków pomocy społecznej, urzędów gminnych, straży miejskiej, oraz policji. Moment przeprowadzania badania to czas, w którym można zastać bezdomnych w miejscach, w których najczęściej przebywają: noclegowniach, działkach, dworcach i innych tzw. miejscach niemieszkalnych. Zespół analityczny składa się z przedstawicieli: organizacji pozarządowych, ośrodków pomocy społecznej, straży miejskiej, oraz policji. Pierwszą akcję przeprowadzono w 2001 r. – spisano 2.144 osoby, w 2003 r. - 2384 osoby, a w 2006 r.- 2.735 osoby.

Dla potrzeb niniejszego dokumentu wprowadzono pojęcie: badania socjodemograficzne prowadzone metodą pomorską.

Zadania na okres 2009-2015

Ujednolicenie systemu uzyskiwania danych statystycznych o bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w danym roku kalendarzowym, a w przyszłości wprowadzenie stałego monitoringu liczby osób bezdomnych w kraju.

Sposób realizacji

I. Pilotaż w okresie 2009 – 2012:

1. Zalecenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej dla Wojewodów i Marszałków Województw prowadzenia raz na 2 lata badań socjodemograficznych osób bezdomnych *metodą pomorską*.
2. Stworzenie Banku Informacji o Rzeczywistej Liczbie Bezdomnych (wojewódzkie bazy danych oraz centralna baza).

II. Raport dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej:

1. Rekomendacje dla wprowadzenia zmian przepisów w ustawie o pomocy społecznej nakładających obowiązek prowadzenia przez wojewodów badań celem ustalania rzeczywistej liczby osób bezdomnych.

Efekt końcowy

Instytucje działające na rzecz przeciwdziałania bezdomności dysponować będą rzeczywistą liczbą osób potrzebujących pomocy.

Priorytet *Standaryzacja usług pomocy społecznej wobec osób bezdomnych*

Wykonawca:

**minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego,
województwie i marszałkowie województw**

Aktualny stan

W 2005 r. podjęta została przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wspólnie z Caritas Diecezji Kieleckiej próba przedstawienia standardów dla różnych typów placówek realizujących usługi dla osób bezdomnych – *Informator o placówkach pomagających osobom bezdomnym, Kielce 2005*. Wprowadzenie w kraju jednolitych standardów usług realizowanych w obszarze przeciwdziałania bezdomności powinno zapewnić określoną jakość tej pomocy, a przede wszystkim doprowadzenie osób bezdomnych ponownie nie tylko na rynek pracy ale również do pełnienia ról społecznych. Dzisiaj wiele placówek pomagających osobom bezdomnym prowadzonych przede wszystkim przez organizacje pozarządowe obawia się, że nie sprostą wymogom standardów. Chodzi jednak o to, aby placówki te zostały *po pierwsze*, sklasyfikowane do określonych grup placówek (kategorii), z obligatoryjnym obowiązkiem dysponowania odpowiednim podstawowym wyposażeniem technicznym, oraz obligatoryjnym obowiązkiem stosowania określonych rodzajów usług. Wprowadzony system hierarchizacji i standardów placówek pozwoliłby określić tym organizacjom, w którym miejscu katalogu usług ich działalność byłaby wpisana, a tym samym pozwoliłby racjonalnie rozdysponowywać publiczne środki finansowe przeznaczone na pomoc osobom bezdomnym.

Przepis art. 23 ust 2 pkt 1 ustawy z 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2008 r., Nr 115, poz. 728 i Nr 171, poz. 1056) daje delegację ustawową ministrowi właściwemu ds. zabezpieczenia społecznego do wydania rozporządzenia w sprawie standardów dla poszczególnych rodzajów usług, terminów dostosowania do wymaganych standardów, uwzględniając zakres usług, miejsce i sposób realizacji oraz konieczność zapewnienia respektowania praw osób korzystających z usług.

Obecnie w kraju działające placówki pomocy osobom bezdomnym można podzielić (hierarchizacja) na następujące kategorie:

a) placówki pomocy doraźnej: *ogrzewalnia, noclegownia, jadłodzielnia, punkt wydawania odzieży, łazienka i pralnia, punkt konsultacyjny, punkt pomocy medycznej,*

b) placówki pomocy programowej: *dom dla bezdomnych (schronisko, hostel), mieszkanie kontraktowe (w tym: chronione, socjalne lub komunalne).*

Każda z działających placówek pomocy bezdomnym realizuje inny profil usług. Przy ubieganiu się o dofinansowywanie swej działalności wszystkie z tych placówek podają praktycznie jedno kryterium – pomoc osobom bezdomnym. A przecież rodzaj świadczonych usług oraz wyposażenie poszczególnych placówek jest bardzo zróżnicowane. W placówkach pomocy osobom bezdomnym występuje często przepełnienie, niewłaściwy stan sanitariatów, a także często nie ma fachowej pomocy. Problem bezdomności w wielu placówkach staje się nierozwiązywalny i sprowadza się do biernej pomocy na zasadzie schronienia i wydania posiłku. Hierarchizacja placówek powinna prowadzić do specjalizacji a tym samym właściwej oceny przy przekazywaniu dotacji na ich działalność. Przy finansowym wsparciu placówek pomocy dla bezdomnych z budżetu państwa winny być preferowane właściwe

standardy, oraz określone metody pracy.

Zadania na okres 2009-2015

Wprowadzenie systemu hierarchizacji placówek pomocy bezdomnym i standaryzacji ich usług:

- 1. Krajowy system hierarchizacji placówek pomocowych,**
- 2. Podstawowe standardy usług wobec osób bezdomnych,**
- 3. Certyfikaty upoważniające do prowadzenia placówek pomocowych w określonym katalogu usług.**

Sposób realizacji

1. Hierarchizacja placówek pomocy osobom bezdomnym:

1.1 Placówki pomocy doraźnej (przykład do hierarchizacji):

a) Ogrzewalnia – pomieszczenie przeznaczone do spędzania nocy lub przebywania w okresie zimowym przy spadku temperatur. Miejsce przeznaczone dla maksymalnie 50 osób z prowadzoną podstawową ewidencją danych bez konieczności weryfikacji z dokumentami tożsamości. Ogrzewalnia wyposażona w ławki lub krzesła, stoły oraz wieszaki. Sanitariaty: umywalka i WC / na 10 osób. Pomieszczenia służbowe: recepcja (dyżurka) plus sanitariat. Ogrzewalnia powinna posiadać regulamin placówki.

b) Noclegownia – obiekt budowlany z podziałem powierzchni użytkowej na:

- podstawową powierzchnię użytkową - pomieszczenia sypialne, z podziałem na sypialnie do 15 osób oraz powyżej 15 osób,
- pomocniczą powierzchnię użytkową - sanitariaty, pralnia, kuchnia z zapleczem gospodarczym, pomieszczenie do spożywania posiłków, pomieszczenie pomocy medycznej, świetlica, oraz pomieszczenia administracyjne.

Noclegownia posiada podział sypialni ze względu na płeć.

Sypialnia w noclegowni wyposażona jest w łóżka z niezbędną pościelą (poduszka, materac oraz co najmniej koc). Sypialnia powinna zapewniać osobom bezdomnym zachowanie podstawowych zasad intymności i godności ludzkiej (swobodny dostęp do łóżka, nie łączenie łóżek, oraz zainstalowanie przegród między nimi). Liczba miejsc w sypialni oznacza jednostkowe łóżko z jego podstawowym wyposażeniem.

Noclegownia posiada punkt informacyjny dla bezdomnych o wszelkich formach pomocy (aktywizacji społeczno-zawodowej).

W noclegowni powinni być zatrudnieni pracownicy: pracownik socjalny, psycholog, lekarz, prawnik, doradca zawodowy.

Noclegownia powinna posiadać wewnętrzny regulamin przebywania i korzystania z usług.

Usługi noclegowni powinny być wykonywane bez skierowań oraz z gwarancją uzyskania miejsca noclegowego bez konieczności pokrywania odpłatności.

Noclegownia powinna być czynna: w okresie zimy – całodobowo, w okresie lata – 12 godzin na dobę, tj. w godzinach 19.00 – 7.00.

Noclegownia ściśle współpracuje z ośrodkiem pomocy społecznej właściwym ze względu na jej lokalizację.

c) Jadłodajnia – placówka świadcząca usługi gastronomiczne w pierwszej kolejności dla osób posiadających skierowania lub abonamenty wydane przez ośrodki pomocy społecznej, a w drugiej dla osób pozostałych. Jadłodajnie powinny być organizowane na

zasadach i warunkach określonych dla obiektów zbiorowego żywienia.

1.2 Placówki pomocy programowej (przykład do hierarchizacji):

a) Dom dla osób bezdomnych (dzisiaj nazwa zamienna: schronisko lub hostel) – obiekt budowlany z podziałem powierzchni użytkowej na:

- podstawową powierzchnię użytkową - pokoje pobytu, a więc takie, które zapewniają zaspokojenie następujących funkcji mieszkaniowych: nocleg, przebywanie w ciągu dnia oraz wykonywanie własnych osobistych zajęć (np. czytanie, odpoczynek, nauka, lub indywidualna praca),
- pomocniczą powierzchnię użytkową – pomieszczenia takie jak: sanitariaty zbiorowe, pralnia, kuchnia z zapleczem gospodarczym, pomieszczenia do spożywania posiłków, pomocy medycznej itp.

Dom dla osób bezdomnych posiada powierzchnię mieszkalną, pod którą rozumie się powierzchnię pokoju pobytu wraz z powierzchnią indywidualnego węzła sanitarnego lub powierzchnię pokoju pobytu bez węzła sanitarnego przy funkcjonowaniu sanitariatu zbiorowego.

Do domów dla osób bezdomnych przyjmowane są przede wszystkim osoby kierowane przez ośrodki pomocy społecznej, z zawartym kontraktem socjalnym, tzw. *indywidualny program wychodzenia z bezdomności*, uczestniczące w różnych formach aktywizacji zawodowej (programy rynku pracy) lub wykonujące pracę na wolnym rynku pracy.

W domach dla osób bezdomnych stosowane są formy odpłatności za pobyt.

Funkcjonowanie domu dla osób bezdomnych zapewnia personel administracyjny, w skład którego wchodzi również: pracownicy socjalni, psycholodzy, lekarz medycyny oraz personel pielęgniarstwa.

b) Mieszkanie kontraktowe – to mieszkanie samodzielne dla osoby bezdomnej, która podpisała kontrakt z ośrodkiem pomocy społecznej (lub urzędem gminy lub organizacją pozarządową) zobowiązując się do ponoszenia kosztów utrzymania lokalu z własnych dochodów przy jednoczesnym poddaniu się monitoringowi w procesie usamodzielniania się. Okres pobytu w mieszkaniu kontraktowym nie może przekraczać dwóch lat. Mieszkanie powinno pochodzić z zasobów gminy lub organizacji pozarządowej. Możliwe jest także użytkowanie mieszkania na zasadzie indywidualnego wynajmu.

2. Standardy usług wobec bezdomnych – określenie katalogu usług w poszczególnych rodzajach placówek pomocowych, oraz czasu na jego osiągnięcie (przykład usług wg. placówek):

2.1 Ogrzewalnia – standard usługi:

- a) rejestr osób korzystających z pomocy oraz doradztwo,
- b) możliwość przebywania w ciepłym pomieszczeniu w okresie niskich temperatur oraz spożycia gorących napojów, dostępność sanitariatów również dla osób niepełnosprawnych.
- c) pomoc medyczna – środki opatrunkowe i przeciwbólowe.

2.2 Noclegowania – standard usługi:

- a) usługa noclegowa,
- b) usługa żywnościowa - posiłek przygotowywany przez własną kuchnię lub dowożony,
- c) usługi sanitarne:
 - pralnia – umożliwienie osobom bezdomnym prania rzeczy osobistych,
 - łazienki – z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych
- d) usługi zdrowotne:
 - a) pokój chorych – czasowe odizolowanie osób wymagających opieki zdrowotnej.

- b) badanie lekarskie – konsultacje lekarza lub pielęgniarki,
- e) praca socjalna – konsultacja i doradztwo

Dla każdego typu placówki będzie określony inny standard usług.

3. Certyfikat placówek pomocy osobom bezdomnym:

System certyfikatów obejmowałby swoim zasięgiem wszystkie instytucje, które prowadzą placówki pomocy osobom bezdomnym oraz był potwierdzeniem ich przygotowania do świadczenia określonych usług.

Certyfikaty wydawane powinny być na okres 5 lat. Urzędem uprawnionym do wydania certyfikatu byłby wojewoda.

Certyfikat byłby gwarancją dla przyznającego dotację (jej wysokość) na wypełnianie określonego rodzaju usług pomocowych.

Certyfikat byłby jednocześnie rodzajem preferencji w systemie dotacji.

4. Realizacja komponentu projektu systemowego finansowanego ze środków EFS w okresie 2009-2013 pt: „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej” – komponent pt: „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”.

Realizacja zadań w ramach komponentu: *Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności* projektu systemowego pozwoliłaby poprzez pilotaż na wybranej grupie samorządów gminnych i organizacji pozarządowych potwierdzić zasadność zmiany rozwiązań w zakresie hierarchizacji i standaryzacji usług, poszerzając katalog usług pomocy społecznej wykonywanych na pożądanym poziomie jakości oraz przy zaangażowaniu publicznych środków finansowych.

5. Projekt rozporządzenia ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego w sprawie hierarchizacji i standaryzacji usług wobec osób bezdomnych oraz certyfikatów na prowadzenie placówek pomocy tym osobom.

Ten dokument wprowadzałby prawne reguły i zasady udzielania pomocy osobom bezdomnym. Dokument powstałby po uzyskaniu wyników realizacji między innymi projektu systemowego, o którym mowa w pkt.4.

Efekt końcowy

1. Wprowadzenie systemu prawnego funkcjonowania placówek pomocowych dla osób bezdomnych, tzw. *Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, wskazujący drogę postępowania w przywracaniu osób bezdomnych do ponownego pełnienia ról zawodowych i społecznych.

2. Wprowadzenie partnerstw „Gmina – Organizacja Pozarządowa”, czyli stworzenia gwarancji przy wykonywaniu zadań zleconych, że poziom świadczonych usług pomocowych faktycznie rozwiązuje problemy bezdomności.

Priorytet *Standard pracy socjalnej wobec osób bezdomnych*

Wykonawca:

**minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego,
województwie i marszałkowie województw,
placówki kształcenia pracowników socjalnych**

Aktualny stan

Według posiadanych danych za 2007 r. liczba stosowanych kontraktów socjalnych wobec osób bezdomnych – *indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności* – stanowi:

- a) 8,03% liczby osób bezdomnych zarejestrowanych w statystykach ośrodków pomocy społecznej,
- b) 3,51% liczby osób bezdomnych, którym udzielana jest pomoc przez organizacje pozarządowe.

W systemie dofinansowywania ze środków publicznych działalności podmiotów działających na rzecz pomocy bezdomnym (ośrodek pomocy społecznej, organizacje pozarządowe) aspekt aktywizacji osób bezdomnych winien być jednym z podstawowych kryteriów udzielania wsparcia finansowego.

Ponadto, chodzi o wprowadzenie standardu zawierającego etapy wychodzenia z bezdomności. Stad też, niezmiernie ważnym jest sprawa stosowania kontraktu socjalnego wobec osób bezdomnych przebywających w niektórych placówkach – noclegowniach, domach dla osób bezdomnych.

Przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej umożliwiają pracownikom socjalnym warunkowanie pomocy od realizacji kontraktu socjalnego. Stosowanie jednak tego narzędzia nie jest powszechne.

Niezbędne jest również wprowadzenie nowej specjalizacji kształcenia pracowników socjalnych – tzw. *specjalność streetworker*.

Streetworking jest to forma pracy socjalnej prowadzonej przez odpowiednio przygotowanych i przeszkolonych pracowników z osobą bezdomną pozostającą poza systemem pomocy instytucjonalnej w środowisku. Cele *streetworkingu* to:

- a) poprawa jakości życia i doprowadzenie do zmiany postawy i sposobu myślenia,
- b) dotarcie z informacją o możliwościach skorzystania z systemu pomocy społecznej,
- c) wzbudzanie zaufania i motywacji do korzystania z pomocy,
- d) rozbudzenie i uświadomienie potrzeb,
- e) zmiana podejścia z *teraźniejszości* na *przyszłość*,
- f) stymulowanie społecznie pożądanых zachowań,
- g) ułatwienie dostępu do narzędzi i instrumentów reintegracji społecznej i zawodowej.

Zadania na okres 2009-2015

1. **Wprowadzenie obowiązku stosowania kontraktów socjalnych w niektórych rodzajach placówek pomocy – noclegownie i domy dla bezdomnych.**
2. **Wprowadzenie nowej, wyodrębnionej specjalizacji pracy socjalnej – *streetworker*.**

Sposób realizacji

1. **Wprowadzenie obowiązku stosowania kontraktów socjalnych przez placówki pomocowe:**

a) propozycja przepisów prawnych - projekt rozporządzenia ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego w sprawie *hierarchizacji i standaryzacji jakości usług wobec osób bezdomnych oraz certyfikatów na prowadzenie placówek pomocy tym osobom*, dotycząca konieczności stosowania kontraktów socjalnych.

b) pilotaż - pilotaż w okresie 2009-2013 przy realizacji projektu systemowego finansowanego EFS pt: „*Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej*”.

2. **Wytypowanie ośrodków edukacyjnych dla wprowadzenia nowej specjalności pracy socjalnej – przeprowadzenie sondażu oraz naboru do kształcenia:**

- a) wypracowanie metodologii pracy *streetworkera*,

- b) wypracowanie modelu współpracy pomiędzy instytucjami działającymi w obszarze pomocy społecznej i innymi podmiotami,
- c) wypracowanie standardu nowego zawodu w systemie pomocy społecznej dla wypełnienia niszy w systemie pomocy społecznej,
- d) zwiększenie możliwości monitorowania i przeciwdziałania zagrożeniom występującym w środowisku osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością.

Efekt końcowy

1. **Obowiązek stosowania kontraktu socjalnego w noclegowniach i domach dla osób bezdomnych.**
2. **Wzmocnienie jakościowe kadr pracowników socjalnych**

Priorytet *Edukacja i zatrudnienie socjalne osób bezdomnych*

Wykonawca:
minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego,
województwie i marszałkowie województw

Aktualny stan

Po okresie 4 lat wprowadzania rozwiązań w zakresie stosowania usług reintegracji społecznej i zawodowej mamy w kraju sieć podmiotów w skład której wchodzi: 50 centrów integracji społecznej, 300 klubów integracji społecznej oraz 140 spółdzielni socjalnych. Podmioty te świadczą usługi głównie wobec osób długotrwale bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. W grupie uczestników zajęć w centrach i klubach integracji społecznej znikomy procent stanowiły do tej pory osoby bezdomne. Stan ten potwierdziły wyniki monitoringu realizacji zadań ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2004 r. Nr. 1143 z późn. zm), przeprowadzonego dwukrotnie na zlecenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej (2005, 2007).

W przypadku osób bezdomnych edukacja powinna umożliwić zdobycie wiedzy i umiejętności, bez których (re)integracja społeczna i zawodowa tych osób jest niemożliwa. W przypadku osób bezdomnych możemy wyróżnić kilka bardzo istotnych barier, utrudniających tym osobom pełną integrację społeczną i zawodową:

- brak kwalifikacji zawodowych/ zdezaktualizowane zawody bądź brak zawodu,
- w przypadku osób przez długi okres czasu bezrobotnych (wykonujących jedynie prace „na czarno”, bądź nie pracujących w ogóle) utrata lub nie posiadanie nawyku pracy,
- braki w wykształceniu, niski poziom wykształcenia.

Zadania na okres 2009-2015

Wprowadzenie obowiązku zawierania porozumień o współpracy między centrami integracji społecznej a placówkami pomocy osobom bezdomnym

Sposób realizacji

1. **Oferta edukacyjna centrów integracji społecznej** - przygotowanie wytycznych ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego dla centrów i klubów integracji społecznej dla wprowadzenia specjalnych ofert edukacyjnych dla osób bezdomnych.
2. **Porozumienia o współpracy centrów integracji społecznej z noclegowniami i domami dla osób bezdomnych** – nadzór nad realizacją tego zadania powierzony wojewodom i marszałkom województw (wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich oraz regionalne ośrodki polityki społecznej, centra integracji społecznej).
3. **Propozycja przepisów prawnych wprowadzających obowiązek zawierania**

porozumień o współpracy placówek pomocowych dla osób bezdomnych z centrami integracji społecznej.

Efekt końcowy

Wprowadzenie specjalnych ofert edukacyjnych dla osób bezdomnych oraz efektywne wykorzystanie bazy centrów integracji społecznej. Na obecnym etapie trudno jest oszacować ewentualną liczbę osób bezdomnych, które winny zostać objęte takimi programami edukacyjnymi.

Priorytet *Programy aktywizacji zawodowo – społecznej w obiektach budownictwa socjalnego oraz pracy socjalnej z osobami bezdomnymi (rodzinami).*

Aktualny stan

Wykonawca:
minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego,

Od 2007 r. minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego promuje oraz wspiera finansowo (resortowy program „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu”) lokalne inicjatywy samorządów gminnych oraz organizacji pozarządowych, które wykorzystują takie narzędzia aktywizacji zawodowej jak prace społecznie użyteczne oraz roboty publiczne.

Inicjatywy lokalne powodują angażowanie osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, w tym osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością w pracach na wybranych obiektach budownictwa socjalnego (noclegownie, domy dla osób bezdomnych lub lokale socjalne). W okresie 2006-2008 było realizowanych w kraju ponad 50 takich projektów.

Większość decyzji związanych z mieszkalnictwem odbywa się na poziomie lokalnym. Każda gmina samodzielnie tworzy i reguluje własną politykę mieszkaniową, jakkolwiek musi ona być zgodna z obowiązującym systemem prawnym i krajowymi programami mieszkalnictwa. To właśnie gminy posiadają potencjalne narzędzia taniego i dostępnego mieszkalnictwa, które są kluczowymi narzędziami zarówno w wymiarze profilaktycznym, jak i integracyjnym bezdomności.

Zadania na okres 2009-2015

Kontynuacja promocji dobrych praktyk samorządów gminnych uruchamiających lokalne programy rynku pracy, poprzez które aktywizowane są osoby bezdomne lub zagrożone bezdomnością.

Sposób realizacji

W ramach programów resortowych: „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu” oraz „Powrót osób bezdomnych do społeczności”, udzielane będzie wsparcie finansowe dla samorządów gminnych i organizacji pozarządowych, inicjujących lokalne programy, w których udział będą brały osoby bezdomne lub zagrożone bezdomnością.

Będzie to kontynuacja wcześniejszych działań, czego przykładem jest rok 2007/2008. W tym okresie realizowano 35 lokalnych projektów aktywizacji zawodowej i społecznej, w których brało udział ponad 1.000 osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Efektem wymiernym jest wyremontowanie 200 lokali socjalnych oraz wybudowanie 40 wieloosobowych pokoi w domach dla bezdomnych.

Efekt końcowy

Zwiększenie liczby osób bezdomnych usamodzielnionych oraz zmniejszenie kosztów pomocy społecznej skierowanej do tych osób.

Efekty liczbowe są na obecnym etapie trudne do oszacowania.

PROBLEMATYKA BUDOWNICTWA SOCJALNEGO:

Priorytet *Modyfikacja rozwiązań prawno-ekonomicznych systemu wsparcia finansowego budownictwa socjalnego*

Wykonawca:

**minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej,
mister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego,**

Aktualny stan

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 2006r., Nr 251, poz. 1844), systemowo reguluje kwestie wsparcia z budżetu państwa dla przedsięwzięć mających na celu pozyskiwanie lokali i pomieszczeń mieszkalnych dla najuboższych.

Możliwość uzyskania finansowego wsparcia otrzymały podmioty, do których ustawowych lub statutowych zadań należy zapewnienie schronienia lub mieszkania potrzebujących a zatem gminy, związki międzygminne, powiaty i organizacje pożytku publicznego.

W zależności od rodzaju realizowanego przedsięwzięcia, inwestor może obecnie otrzymać wsparcie w maksymalnej wysokości od 20 do 40 % kosztów. Dofinansowane przedsięwzięcie może polegać na budowie, remoncie, przebudowie i zmianie sposobu użytkowania budynku a także na udziale w inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego.

Możliwy jest także zakup lokali mieszkalnych z przeznaczeniem na lokale socjalne lub mieszkania chronione. Źródłem udzielanej pomocy jest Fundusz Dopłat zlokalizowany w Banku Gospodarstwa Krajowego, którego zadaniem jest podpisanie z wybranymi inwestorami stosownych umów, a następnie wypłata i rozliczenie wypłaconych środków.

Zadania na okres 2009-2015

Zwiększenie liczby pozyskiwanych lokali socjalnych, skłonienie gmin do prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej oraz dostosowanie programu do wymogów racjonalnego zarządzania posiadanym przez gminy zasobem mieszkaniowym.

Sposób realizacji

Nowelizacja ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Projekt nowelizacji zakłada wprowadzenie możliwości pozyskania przez gminy, przy pomocy finansowej państwa mieszkań komunalnych nie posiadających statusu lokali socjalnych, a także zwiększenie maksymalnego poziomu finansowego wsparcia, o jakie mogą ubiegać się wnioskodawcy (od 30 do 50 % kosztów przedsięwzięcia). Możliwy byłby także zakup i refinansowanie kosztów zakupu lokali i całych budynków mieszkalnych (a nie tylko zakup poszczególnych lokali). Niezbędnym warunkiem wykorzystania przez gminy wsparcia na inwestycje wykraczające poza aktualny zakres finansowania przedsięwzięć będzie równoległe utworzenie – bez wykorzystania środków Funduszu Dopłat – mieszkań socjalnych o powierzchni i liczbie co najmniej równej efektowi, jaki przyniesie ma inwestycja wspierana w ramach programu.

Pozostałe zmiany mają w większości charakter dostosowujący i porządkujący z uwzględnieniem wniosków z dotychczasowych doświadczeń związanych z wdrażaniem ustawy i mają na celu wyeliminowanie niektórych, niekorzystnych rozwiązań przyjętych w jej obecnym brzmieniu.

Efekt końcowy

Znaczące zwiększenie liczby tworzonych lokali socjalnych do poziomu szacowanego na etapie opracowywania regulacji ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, tj. tworzenie rocznie w latach 2009-2015 co najmniej 5.000 lokali socjalnych lub mieszkań chronionych oraz 500 nowych miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Zwiększenie możliwości samorządów w zakresie tworzenia odpowiedniej do potrzeb liczby lokali komunalnych, w tym lokali socjalnych pozwoli na właściwą realizację ustawowych zadań gmin, także tych związanych z zapewnieniem lokali socjalnych niewypłacalnemu najemcą (gminy nie będą ponosiły wydatków na odszkodowania dla właścicieli lokali zajmowanych przez takich obywateli).

Oczekiwanym efektem nowelizacji byłby także eliminacja istotnych ryzyk dla rozwoju prywatnego budownictwa na wynajmem.

IV. PROMOTORZY i PARTNERZY

W grupie promotorów *Krajowego Programu* wymienia się:

- promotorów merytorycznych – minister właściwy ds. zabezpieczenia, minister infrastruktury,
- promotorów regionalnych - Wojewodowie oraz Marszałkowie Województw.

Partnerami *Krajowego Programu* są wszystkie instytucje administracji rządowej i samorządowej oraz organizacje pozarządowe, które aktywnie włączają się w realizację poszczególnych zadań w okresie 2009-2015.

Przyjęcie przez Radę Ministrów uchwały o *Krajowym Programie* pozwoli uruchomić przedsięwzięcia, których celem zgodnie z misją dokumentu jest przełamanie stereotypu, iż bezdomność to tylko problem pomocy społecznej.

V. FINANSE KRAJOWEGO PROGRAMU

V.1 Finansowanie zadań obszaru „*Problematyka zabezpieczenia społecznego*”

Dotychczasowe działania pomocowe administracji rządowej wobec osób bezdomnych, prowadzone co roku przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego były zlecane w ramach resortowego programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” podmiotom uprawnionym w myśl art. 25 ust. 1 pkt 1. i pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.) do świadczenia usług na rzecz osób bezdomnych. Roczna kwota programowa wynikająca z ustaw budżetowych – część 44. Zabezpieczenie Społeczne wynosi 5,0 mln złotych.

Jednakże potrzeby finansowe zgłaszane rokrocznie na działania pomocowe wobec osób bezdomnych wymuszają staranie się o dodatkowe środki z budżetu. W okresie 2004-2008 przydział dodatkowych środków następował w IV kwartale, w okresie jesienno-zimowym, co utrudnia prowadzenie systematycznych działań w zakresie przede wszystkim wprowadzania standardów jakości usług przez placówki pomocowe:

Rok	Kwota budżetu Ministra Pracy i Polityki Społecznej	Dodatkowe środki przekazywane decyzją Ministra Finansów	Data decyzji Ministra Finansów o dodatkowych środkach	Razem
2004	5.000.000	2.790.000	x	7.790.000
2005	5.000.000	3.000.000	8 listopada 2005r.	8.000.000
2006	5.000.000	10.000.000	29 listopada 2006r.	15.000.000
2007	5.000.000	8.150.000	9 października 2007r.	13.150.000
2008	5.000.000	15.000.000	15 października 2008r.	20.000.000
Średnia kwota finansowa w roku				12.788.000

Wykonanie zadań określonych dla „Problematyki zabezpieczenia społecznego” w okresie 2009- 2015 oparte byłoby o następujące źródła finansowe:

- Budżet Ministra Pracy i Polityki Społecznej – część 44. Zabezpieczenie społeczne – kwotą roczną 15.000.000 złotych poprzez zapis w ustawie budżetowej na dany rok (w tym: na realizację programu „Powrót osób bezdomnych do społeczności” – 5.000.000 złotych),
- Budżet projektu systemowego EFS „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług instytucji pomocy i integracji społecznej” – komponent pt: „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności” – średnioroczna kwota programowa na komponent 5.000.000 złotych na okres 2009-2013.

V.2 Finansowanie zadań obszaru „Problematyka budownictwa socjalnego”

Ważnym elementem prowadzonych działań na rzecz likwidowania barier bezdomności jest wykorzystanie środków budżetowych, będących w dyspozycji Banku Gospodarstwa Krajowego tworzących tzw. Fundusz Dopłat – ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r o finansowym

wspierciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

Przeprowadzone w roku 2007 dwie edycje programu pozwoliły na udzielenie finansowego wsparcia w kwocie 63,5 mln złotych na utworzenie 2.743 lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 154 miejsc we noclegowniach i domach dla bezdomnych. W pierwszej edycji 2008 roku złożono wnioski na ogólną kwotę finansowego wsparcia w wysokości 34,1 mln złotych na utworzenie 1.224 lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 68 miejsc noclegowych.

Poprzez proponowane zmiany rozwiązań prawnych przyjęto utworzenie w ramach programu w okresie 8 lat (ustawa nie określa horyzontu czasowego obowiązywania programu) około 100 tys lokali socjalnych lub mieszkań chronionych oraz 20 tys miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych.