

Emilia M. Truskolaska

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0002-1936-3376

em.truskolaska@gmail.com

Tadeusz Truskolaski

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0001-5465-2942

tadeusz.truskolaski@post.pl

Kryminologiczne i ekonomiczne aspekty bezdomności na przykładzie Białegostoku

Wprowadzenie

Poruszając problematykę bezdomności, należy pochylić się nad jej charakterem, który jest *stricte* interdyscyplinarny. Oznacza to, że owo zjawisko nie może pozostać ujęte w ramach intelektualnych własności jednej dziedziny nauki. Tym samym poddając je analizie, równy udział odgrywają tu zarówno nauki społeczne, takie jak socjologia czy psychologia, ale również nauki prawne i ekonomiczne. Bezdomność niewątpliwie można określić jako dysfunkcję społeczną. Jak dotąd problematykę odnoszącą się do bezdomności plasowano pomiędzy tematyką związaną z ubóstwem, bezrobociem i szeroko rozumianym wykluczeniem społecznym. Obecnie opracowywane są różnorodne formy wsparcia, które oferowane są osobom bezdomnym, zarówno na poziomie administracji państwowej, jak i samorządowej, co można odnotować na przykładzie miasta Białystok, a ponadto problem ukazuje się także w rozważaniach naukowych. Badania skoncentrowane zostały na Białymstoku, ponieważ jeden ze współautorów od ponad trzydziestu lat zajmuje się problematyką społeczności lokalnych. Badania zostały prowadzone w ramach prac statutowych Zakładu Gospodarki Przestrzennej i Rozwoju Lokalnego. Ponadto ukazanie Białegostoku na tle pozostałych miast Unii Metropolii Polskich pozwala na dokonanie analizy porównawczej wśród największych miast w Polsce.

Mieszkanie jest podstawową potrzebą człowieka, która w pierwszej kolejności powinna być zaspokojona. Z uwagi na różnorakie uwarunkowania, w szczególności rodzinne oraz ekonomiczne, wiele osób pozostaje bez dachu

nad głową. Sytuacja taka rodzi określone skutki prawne oraz finansowe dla całego społeczeństwa, w tym na poziomie gminy. Jednym z podstawowych jej zadań jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie mieszkalnictwa. Najbardziej znane formy to budownictwo socjalne, budownictwo komunalne oraz towarzystwa budownictwa społecznego, które mają pomagać tym osobom, które nie mając zdolności kredytowej pozbawione są możliwości nabycia mieszkania na wolnym rynku. Niestety, mimo rozbudowanych form pomocy samorządu gminnego w tym obszarze, nadal część osób z racji uwarunkowań rodzinnych czy finansowych nie ma możliwości ani zakupu, ani wynajmu mieszkania. Sytuacja taka rodzi określone skutki prawne oraz ekonomiczne, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie finansowego wsparcia władz miasta Białystok w stosunku do osób w kryzysie bezdomności.

Bezdomność – pojęcie i podstawowe kategorie

Przed podjęciem analizy odnoszącej się do osób bezdomnych, należy zdefiniować przedmiotową grupę osób. Stawiając pytanie, czy istnieje jedna definicja bezdomności – bezwarunkowo można stwierdzić, że nie. Bezdomność stanowi problem wieloaspektowy i wielopłaszczyznowy, a tym samym problematyczne jest uchwycenie jej w ramy terminologiczne. Należy wziąć pod uwagę ujęcie z perspektywy prawnej, ekonomicznej, psychologicznej czy też społecznej. Stąd istotne jest poddanie definicji zjawiska bezdomności analizie interdyscyplinarnej. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż deficyt jednego, centralnego źródła problemu bezdomności sprawia, że zjawisko to wyróżnia się na tle innych dylematów społecznych, takich jak bezrobocie czy ubóstwo. Brak głównej dziedziny problemów (bezrobocie, nałogi), która mogłaby stanowić źródło trudności, jest główną przeszkodą w klarownym sprecyzowaniu tego, czym mianowicie jest zjawisko bezdomności oraz określeniu, kim jest osoba bezdomna¹. Tym samym podstawowym warunkiem uchwycenia bezdomności w jakiegokolwiek ramy jest pokonanie granic międzydyscyplinarnych.

Rozpatrując terminologię bezdomności, która posiada zasięg globalny, należy przeanalizować dwa podstawowe kryteria, które wywierają znaczny wpływ na budowę definicji. Jest to, po pierwsze, jej zakres (ujęcie szerokie bądź wąskie) i po drugie – stopień operacjonalizacji (w wymiarze ogólnym i operacyjnym). W nawiązaniu do pierwszego wymogu perspektywa szeroka koreluje z powszechnym rozumieniem bezdomności w Polsce. Dotyczy takich kwestii, jak brak domu, zamieszkiwanie u znajomych czy też wynajmowanie tanich miejsc

¹ P. Popławski, *Obrazy bezdomnych i bezdomności. Instytucjonalizacja reakcji na problem społeczny*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 1, s. 7.

noclegowych. Należy tu zwrócić uwagę nie na dosłownie rozumiany brak dachu nad głową, ale też brak posiadania miejsca, lokum do życia, które spełnia standardy domu. Warunki takie nie są uznawane przez społeczeństwo jako miejsce, w którym można zamieszkiwać. Najczęściej spowodowane jest to brakiem środków do życia. Drugi zakres, węższy, może znaleźć bezpośrednie odbicie w polskich realiach odnośnie zjawiska bezdomności. W tej kategorii ujęci zostali bezdomni, którzy nie mają możliwości na przeciętne zaspokojenie potrzeby godnego zamieszkania. W praktyce do tej grupy należą osoby przebywające w schroniskach, noclegowniach czy innych miejscach, gdzie można skorzystać z chwilowej pomocy².

Wskazane powyżej drugie kryterium odnosi się do stopnia operacjonalizacji. W zakresie ogólnym przedstawia wyłącznie generalną konwencję rozpoznawania bezdomności (interpretowany jest dla aktualnego zapotrzebowania). Zaś ujęcie operacyjne jest bardziej doprecyzowane i tym samym partykularne. Jest ono rozszerzone dodatkowo o wykładnię praktyczną rozumienia pojęć i ponadto charakteryzuje sytuację życiową. Dzięki temu zabiegowi możliwa jest klasyfikacja, przez co można ustalić, jaka osoba może zostać uznana za bezdomną³.

Pochylając się nad ustaleniami dotyczącymi zakresu terminologii bezdomności i bezdomnego oraz ich definicji, nie można nie uwzględnić definicji Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkańcowego (ETHOS). Terminologia została opracowana przez ekspertów FEANTSA⁴. Podążając zgodnie z opinią J. Wygnańskiej, nie występuje kompleksowa, właściwa i jednolita definicja bezdomności. Podobnie jest z poszczególnymi badaniami, dzięki którym byłaby możliwość w pełni ukazania realiów funkcjonowania osób bezdomnych. W celu uzupełnienia braków, niezbędne jest przeprowadzenie kompleksowego badania, którego zakres powinien być wyznaczany w ujęciu ogółu potrzeb. Nade wszystko hipotetycznie wypracowana definicja i realizowane badania powinny brać pod uwagę aktualny kontekst i kierunki polityki społecznej⁵.

² A. Przymeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, Poznań 2001, s. 24–25, cyt. za: *Homelessness, Report prepared by the study Group on Homelessness, 1991/92 Coordinated Research Programme in the Social Field*, t. 75, 1993, s. 20–21.

³ A. Przymeński, op. cit., s. 25–26.

⁴ Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych (FEANTSA – European Federation of National Organizations Working with the Homeless) jest to jedyna europejska organizacją pozarządową, która zajmuje się jedynie walką z problemem bezdomności. Celem organizacji jest rozwiązywanie problemu bezdomności w Europie. Założona została w 1989 r. FEANTSA spaja usługi non-profit, które wspomagają bezdomnych w Europie. Posiada ponad 130 organizacji członkowskich z 30 krajów, w tym 28 państw członkowskich. Większość to federacje krajowe lub regionalne.

⁵ J. Wygnańska, *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkańcowego ETHOS*, www.old.monar.org/download.php?id=1373 (data dostępu: 2.02.2020).

Terminologia bezdomnego funkcjonuje w języku powszechnym na określenie osoby pozbawionej domu, dachu nad głową, która nie posiada miejsca zamieszkania. „Encyklopedia popularna PWN” podaje, że „bezdomność to zjawisko społeczne polegające na braku domu lub miejsca stałego pobytu gwarantującego jednostce lub rodzinie poczucie bezpieczeństwa, zapewniającego schronienie przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi i zaspokojenie podstawowych potrzeb na poziomie uznawanym w danym społeczeństwie za wystarczający”⁶. Definicja ta obejmuje swym zakresem szeroki zakres, który odnosi się głównie do aspektów braku poczucia bezpieczeństwa. A. Przymeński podaje terminologię, która w swoim brzmieniu koresponduje z definicjami stosowanymi w Unii Europejskiej oraz w Stanach Zjednoczonych: „(...) Bezdomność rozumiana jest jako sytuacja osób lub rodzin, które w danym czasie nie mają i własnym staraniem nie mogą zapewnić sobie takiego schronienia, które mogłyby uważać za swoje i które spełniałoby minimalne warunki, pozwalające uznać je za pomieszczenie mieszkalne”⁷. Autorzy podkreślają w niej przede wszystkim faktyczne możliwości Polski, koncentrując się na braku mieszkań czy też wystarczającej liczbie schronień dla osób w trudnej sytuacji życiowej. Wszystkie definicje, które posiadają wymiar społeczny poprzez swój elastyczny charakter, wpasowują się w szeroką świadomość społeczną. Wiążą się one z jedną lub wieloma wskazanymi przyczynami. Należy zaznaczyć, że ich zakres jest bardzo rozległy i mogą być one stosowane wybiórczo.

Warto wskazać czynnik, który w głównej mierze w sposób ekonomiczny przyczynia się do powstania omawianego zjawiska, mianowicie jest to bieda. Osoby bezdomne zaliczane są do grupy osób ubogich. Na skutek braku środków do życia są zmuszeni do życia bez dachu nad głową. Jak zauważają R. Mędrzycki i A. Lach, należy rozpatrzyć dwie podstawy: absolutną oraz relatywną. Pierwsza z nich traktuje ubóstwo jako ubytek środków do prowadzenia życia na minimalnej stopie i potrzeb społeczno-kulturalnych. Postawa relatywna zaś odnosi się do osób, które na skutek rozmaitych czynników odbiegają od społeczeństwa – osoba uboga w zamożnym społeczeństwie jest w stanie zapewnić podstawowe potrzeby życiowe⁸. Polska rzeczywistość ukazuje nam bezdomność wynikającą z postawy absolutnej na tle innych krajów Europy, gdzie ubodzy bezdomni potrafią żyć na dość wysokiej stopie w zestawieniu z naszym krajem. Przy prowadzeniu badań naukowych i rozmyślań odnośnie przedmiotowej tematyki powinno wziąć się pod uwagę zarówno te o wymiarze społecznym, jak i ekonomicznym, jednakże pierwszeństwo posiadają przede wszystkim obowiązujące w świetle prawa polskiego definicje legalne.

⁶ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bezdomnosc;3876751.html> (data dostępu: 20.02.2021).

⁷ A. Przymeński, op. cit., s. 29.

⁸ R. Mędrzycki, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 21–22, cyt. za: A. Lach, *Świat społeczny bezdomnych i jego legitymizacje*, Katowice 2007, s. 22–24.

Pojęcia *bezdomny* i *bezdomność* obowiązują w polskim ustawodawstwie na kanwie fundamentalnego aktu prawnego normującego pomoc w trudnych sytuacjach życiowych, tzn. ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. (dalej: u.p.s.). Zgodnie z art. 6 pkt 8 u.p.s., osoba bezdomna oznacza 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, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania⁹. Poprzednia definicja z 1990 r. brzmiała: osoba bezdomna – oznacza osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i nigdzie niezameldowaną na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych¹⁰. Pomiędzy tymi dwoma określeniami zjawiska bezdomności można odnotować kilka różnic, zaś jedna z nich jest podstawowa.

Grupa osób, które mogą zostać określone mianem osób bezdomnych, na gruncie u.p.s. z 2004 r., została poszerzona o osoby, które posiadają zameldowanie na pobyt stały w lokalu, lecz z różnych przyczyn nie mogą tam zamieszkiwać. Stąd można wywnioskować, że na kanwie obecnych polskich przepisów wynikających z art. 6 pkt. 8 u.p.s. o zaklasyfikowaniu osoby jako bezdomnej decydują trzy przesłanki: 1) brak zamieszkania w lokalu, 2) brak zameldowania na pobyt stały, 3) brak zdatności lokalu do zamieszkania. Ponadto warto zauważyć, że brak cechy zamieszkania jest obligatoryjny, zaś posiadanie zameldowania na pobyt stały jest fakultatywny. Oznacza to, że nie musi ono występować, jeżeli w lokalu, w jakim doszło do zameldowania, nie istnieje możliwość zamieszkania zgodnie z wolą osoby dopełniającej obowiązku meldunkowego. Innymi słowy: gdy występuje brak możliwości zamieszkania, to przekłada się on na nieobecność w lokalu. Przestrzenne umieszczenie cechy osoby bezdomnej, która powinna być pierwszoplanowa dla właściwości rzeczowej organu, to – mówiąc wprost – niezamieszkiwanie przez nią w lokalu mieszkalnym¹¹.

Wszystkie wskazane powyżej próby ukazania definicji balansują pomiędzy przepisami prawa, problemami natury psychicznej, zmienną koniunkturą ekonomiczną oraz szeroko rozumianym wykluczeniem społecznym. Jednakże wykładnia wachlarza nauk sprowadza się do powszechnie obowiązującego określenia, jakim jest destrukcyjne funkcjonowanie jednostki¹². Niesie to przede wszystkim długofalowe skutki dla osoby fizycznej i całego społeczeństwa. Bezdomność występuje na większości kontynentów, zarówno w państwach

⁹ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593).

¹⁰ Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 87, poz. 506).

¹¹ E. Truskolaska, *Kryminologiczne aspekty bezdomności*, Warszawa 2019, s. 84.

¹² D.M. Piekut-Brodzka, *Bezdomność*, Warszawa 2006, s. 17–19.

wysoko rozwiniętych, jak i tych ubogich. Zatem reasumując przedstawione ujęcie bezdomności i bezdomnych, należy sformułować tezę, odnoszącą się do ogólnej potrzeby stworzenia uniwersalnej definicji przedmiotowego zjawiska. Oznaczałoby to takie uchwycenie problemu, którego zastosowanie byłoby uniwersalne, generalne i dostosowane do wymogów globalnych. Istnieje jednak wiele przeszkód, które sprawiają, że mimo zapotrzebowania, jest to obecnie niemożliwe, np. przez różnice kulturowe, których nie da się pominąć.

Analiza zjawiska bezdomności i jego skutków ekonomicznych w mieście Białystok

Bezdomność jest bez wątpienia zjawiskiem niepożądanym i szczególnie negatywnym w XXI w. Jednakże występuje ono praktycznie we wszystkich dużych i średniej wielkości miastach na świecie¹³. Paradoksalnie miasta najbogatsze borykają się z tym problemem w stopniu znacznie większym niż te, które uchodzą za mniej zamożne. Wynika to z tego, że migracja do dużych europejskich stolic jest niekontrolowana i wielu osobom tam przyjeżdżającym nie udaje się znaleźć pracy, a co za tym idzie – również możliwości wynajmu mieszkania. W efekcie takie osoby dosłownie lądują na ulicy. Takie zjawiska są bardzo powszechne m.in. w Londynie czy Brukseli.

Zanim Autorzy przejdą do szczegółowej analizy ekonomicznych skutków bezdomności w Białymstoku, zostaną prześledzone dane tego zjawiska w miastach Unii Metropolii Polskich w 2019 r. W badanym okresie najwyższy wskaźnik bezdomności występował w Szczecinie i wynosił ponad 21 osób na 10 tys. mieszkańców, na kolejnych miejscach uplasowały się Katowice (ze wskaźnikiem 20), Poznań (ze wskaźnikiem 19,2) oraz Gdańsk (wskaźnik 18,8). Najmniejsza liczba bezdomnych na 10 tys. mieszkańców była w Bydgoszczy (ze wskaźnikiem 5,4) oraz w Rzeszowie (6,7). Białystok ze wskaźnikiem 10,5 zajmował 4 miejsce pod względem najmniejszego wskaźnika liczby bezdomnych wśród 12 miast należących do Unii Metropolii Polskich. Również znaczące rozbieżności występują w poszczególnych miastach, w zakresie wydatków na jednego bezdomnego. I tak: najwięcej wydaje się w Rzeszowie – ponad 19 tys. zł. Na kolejnych miejscach plasował się Białystok i Bydgoszcz odpowiednio z kwotami 12,5 tys. oraz prawie 12 tys. zł. Najmniej natomiast wydawano na jednego bezdomnego w Łodzi – tylko 2,6 tys. zł oraz w Szczecinie, Wrocławiu, Poznaniu i Krakowie od 4,6 tys. do 5,6 tys. na osobę na rok.

¹³ Powyższe stwierdzenie jest oparte poprzez wykorzystanie jednej z metod badawczych jaką jest obserwacja jawna uczestnicząca dokonanej przez Autorów, wynikającej z wielorazowych pobytów w Brukseli w ramach prac w Komitecie Regionów Unii Europejskiej oraz w Londynie w trakcie pobytów naukowych. Łączny czas pobytów w wyżej wymienionych metropoliach Autorów wynosi około 6 miesięcy.

Tabela 1

**Liczba bezdomnych oraz wydatki ponoszone przez miasta Unii Metropolii
Polskich na działania z zakresu bezdomności w 2019 r.**

Lp.	Miasto	Liczba osób bezdomnych*	Liczba bezdomnych na 10 tys. mieszkańców**	Środki wydatkowane w roku 2019 (w tys. zł)	Środki wydatkowane na jednego bezdomnego (w zł)
1.	Białystok	312	10,5	3896,50	12 489
2.	Bydgoszcz	188	5,4	2248,65	11 961
3.	Gdańsk	875	18,8	5552,51	6346
4.	Katowice	588	20,00	3299,84	5612
5.	Kraków	1062	13,7	4756,02	5435
6.	Lublin	247	7,3	1891,00	7656
7.	Łódź	891	12,8	2295,41	2576
8.	Poznań	1030	19,2	5543,24	5382
9.	Rzeszów	131	6,7	2503,09	19 108
10.	Szczecin	853	21,2	3953,25	4635
11.	Warszawa	2459	13,8	15 600,00	6344
12.	Wrocław	921	14,4	4728,00	5134

* Dane z ogólnopolskiego badania liczby bezdomnych przeprowadzonego w nocy z 13 na 14 lutego 2019 r. Badane przeprowadzane jest co dwa lata na zlecenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej wśród osób bezdomnych przebywających w placówkach noclegowych, szpitalach, zakładach karnych jak również w miejscach niemieszkalnych takich jak altany działkowe, pustostany, dworce i parki.

** Nie wliczono świadczeń z pomocy społecznej (np. zasiłków celowych).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

Analizą finansowych skutków bezdomności w Białymstoku objęto lata 2014–2020. Z danych zawartych w tabeli 2 (por. także wykres 1) wynika, że koszty działań na rzecz bezdomności w 2014 r. wynosiły ponad 1,2 mln zł, po czym sukcesywnie one wzrastały, aby w roku 2019 osiągnąć poziom 3,9 mln zł (czyli nastąpiło zwiększenie wydatków o 225%). Największy skok wydatków (o ponad 100%) na rzecz bezdomności nastąpił w roku 2018, w porównaniu do roku 2017. Przyczyną tego stanu rzeczy było rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni. Plan na 2020 r. w budżecie zakładał spadek wydatków na bezdomność o 700 tys. zł, co wynikało nie z mniejszych potrzeb w tym zakresie, lecz z trudnej sytuacji finansowej

miasta, spowodowanej m.in. ulgami w podatków dochodowym oraz zwiększonymi wydatkami na oświatę. Trudno w tej chwili oszacować skutki zmniejszenia finansowania bezdomności o kwotę 590 tys. zł. Nastąpiło ograniczenie pomocy rzeczowej i żywnościowej na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością o kwotę 100 tys. zł oraz zmniejszenie finansowania organizacji pozarządowych które zajmują się bezdomnymi.

Tabela 2

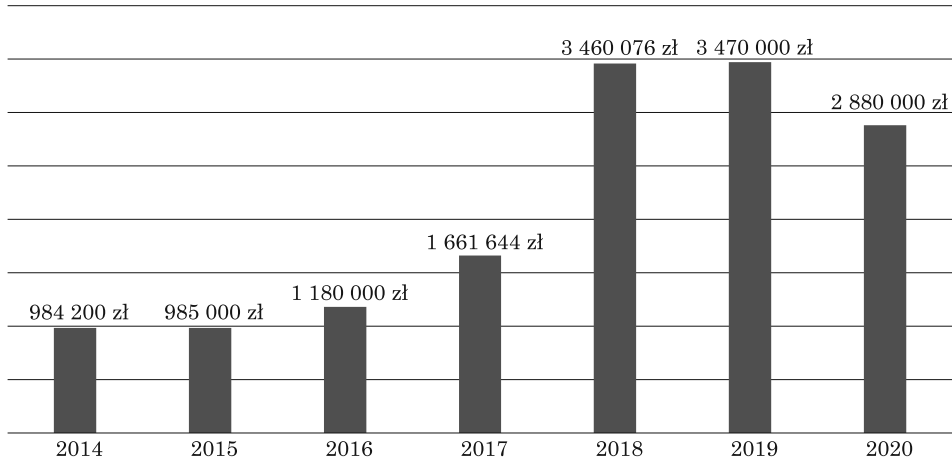
Wysokość środków publicznych przekazanych przez Prezydenta Miasta Białegostoku na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (w zł)

Nazwa zadania	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w szczególności poprzez: udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania	984 200	985 000	1 180 000	1 661 644	3 460 076*	3 470 000	2 880 000
Streetworking – działania na rzecz osób bezdomnych	100 000	100 000	90 000	130 000	130 000	130 000	120 000
Pomoc rzeczowa i żywnościowa mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych**	130 000	130 000	130 000	1 804 322,50	300 000	300 000	200 000
Razem	1 214 200	1 215 000	1 391 000	1 972 076,50	3 890 076	3 900 000	3 200 000

*16 maja 2017 r. ogłoszone zostało Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni.

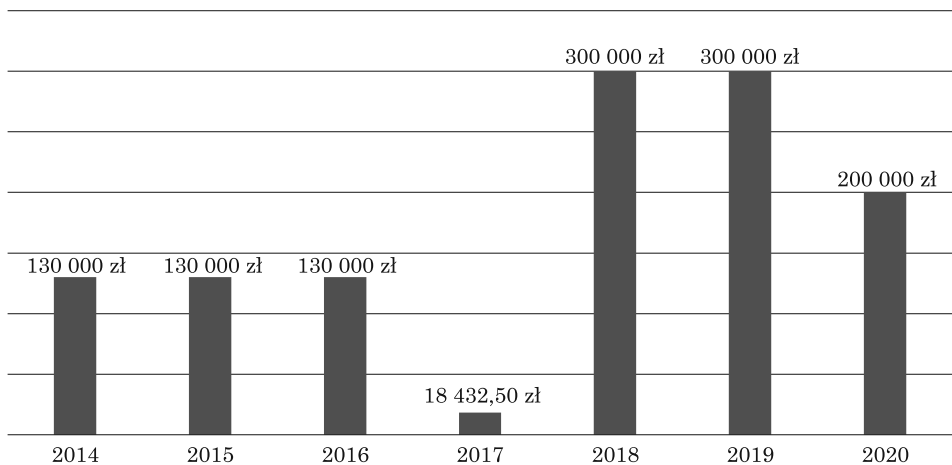
** Z pomocy rzeczowej i żywnościowej korzystają osoby i rodziny ubogie znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, m. in. osoby bezdomne i zagrożone bezdomnością, osoby starsze, podopieczni placówek wsparcia dziennego.

Źródło: Departament Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.



Wykres 1. Wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań pn. „Działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w szczególności poprzez: udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania”

Źródło: Departament Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.



Wykres 2. Wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań pn. „Pomoc rzeczowa i żywnościowa mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych”

Źródło: Departament Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

Tabela 3

Wysokość dotacji udzielonych organizacjom pozarządowym przez Prezydenta Miasta Białegostoku – działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w szczególności poprzez: udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania (w zł)

Nazwa organizacji	2016	2017	2018	2019
Stowarzyszenie „Ku Dobrej Nadziei”	220 840	479 752	1 699 664	1 699 638
Eleos Prawosławny Ośrodek Miłosierdzia Diecezji Białostocko-Gdańskiej	109 340	137 382	141 422	143 171
Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy	75 000	75 000	105 000	105 000
Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat”	121 612	148 292	277 590	285 791
Caritas Archidiecezji Białostockiej	620 208	720 208	900 000	900 000
Fundacja Dialog	33 000	101 010	336 400	336 400
Razem	1 180 000	1 661 644	3 460 076	3 470 000

Źródło: Departament Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

W latach 2016–2019 ze środków budżetu miasta przeznaczonych na pomoc bezdomnym korzystało 6 organizacji pozarządowych (tabela 3), z czego w przypadku stowarzyszenia „Ku Dobrej Nadziei” dotacje wzrosły z 220 tys. w 2016 r. do prawie 1 700 tys. w 2019 r. Z kolei ponad trzykrotny wzrost dotacji w 2018 r. w porównaniu do roku poprzedniego był spowodowany rozszerzeniem form wsparcia tego stowarzyszenia dzięki wydzierżawieniu od spółki PKP Inwestycje opuszczonego budynku i zaadaptowanie go na potrzeby osób bezdomnych. W 2019 r. stowarzyszenie „Ku Dobrej Nadziei” prowadziło ogrzewalnię dla 50 osób bezdomnych, noclegownię całodobową na 22 osoby bezdomne, schronisko na 6 osób bezdomnych, schronisko z usługami opiekuńczymi na 22 osoby. Tylko w drugiej połowie 2019 r. wydano 43 359 posiłków. Oprócz pomocy materialnej bezdomnym, udzielono wsparcia psychologicznego w postaci spotkań indywidualnych i grupowych, polegających na motywowaniu do zmiany sposobu życia na każdym etapie bezdomności. Do dyspozycji był także pracownik socjalny, szczególnie w zakresie załatwiania spraw formalnych i współpracy bezdomnych z ośrodkami pomocy społecznej oraz aspiranci pracy socjalnej, którzy prowadzili treningi umiejętności samodzielnego pełnienia ról społecznych¹⁴.

¹⁴ Sprawozdanie stowarzyszenia „Ku Dobrej Nadziei” za okres od 1 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. z wykonania zadania publicznego, o którym mowa w art. 18. ust. 4 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 239 i 395), s. 4–7.

Drugą co do wysokości otrzymanego wsparcia organizacją pozarządową w zakresie pomocy osobom bezdomnym jest Caritas Archidiecezji Białostockiej. Dotacja z miasta Białystok na ten cel wynosiła od 620 tys. zł w 2016 r. do 900 tys. zł w 2019 r. Zadanie realizowane jest w dwóch placówkach: noclegowni mężczyzn św. Brata Alberta oraz noclegowni kobiet św. Matki Teresy z Kalkuty. Bezdomni otrzymują pomoc w zakresie noclegów, trzech posiłków dziennie, odzieży, obuwia, pościeli, a także dostępu do specjalistów tj. pracownika socjalnego, doradców zawodowych, radcy prawnego oraz pielęgniarki. Moją też możliwość udziału w szkoleniach zawodowych organizowanych m.in. przez Powiatowy Urząd Pracy i Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku.

Warto zwrócić uwagę na inicjatywę „Jadłodzielnie”, której celem jest darmowa wymiana żywności. Pomysł po raz pierwszy został zrealizowany w Niemczech, gdzie kilka lat temu utworzono ruch „Foodsharing”. W Polsce pierwszy taki punkt powstał w 2016 r. w Warszawie i obecnie w każdym większym mieście można go odnaleźć, m.in. w Białymstoku. Sięgając po statystyki z Greenpeace Polska, w naszym kraju marnuje się rocznie w gospodarstwach domowych około 9 mln ton, co sprawia, że Polska znajduje się na piątym miejscu w Unii Europejskiej pod względem marnowanej żywności w krajach europejskich¹⁵. Każdy mieszkaniec Białegostoku może pozostawić w „Jadłodzielni” artykuły spożywcze – zapakowane fabrycznie z terminem ważności. Osoby potrzebujące, a przede wszystkim bezdomni, mogą z niej skorzystać¹⁶.

Liczba osób korzystająca ze wsparcia placówek dotowanych z budżetu miasta Białystok została przedstawiona w tabeli 4. Noclegi zapewniają cztery organizacje pozarządowe, a pozostałe dwie wyłącznie jadłodajnie. Zakres świadczonych usług determinuje wysokość dotacji, która była najniższa w przypadku Eleosu i Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej i wynosiła odpowiednio w 2019 r. ponad 143 tys. zł oraz 105 tys. zł z przeznaczeniem na pomoc żywnościową.

¹⁵ <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/budzet-domowy/file-polacy-wyrzucaja-jedzenia-raport-pazdziernik-2017/7285v6k> (dostęp: 30.03.2020).

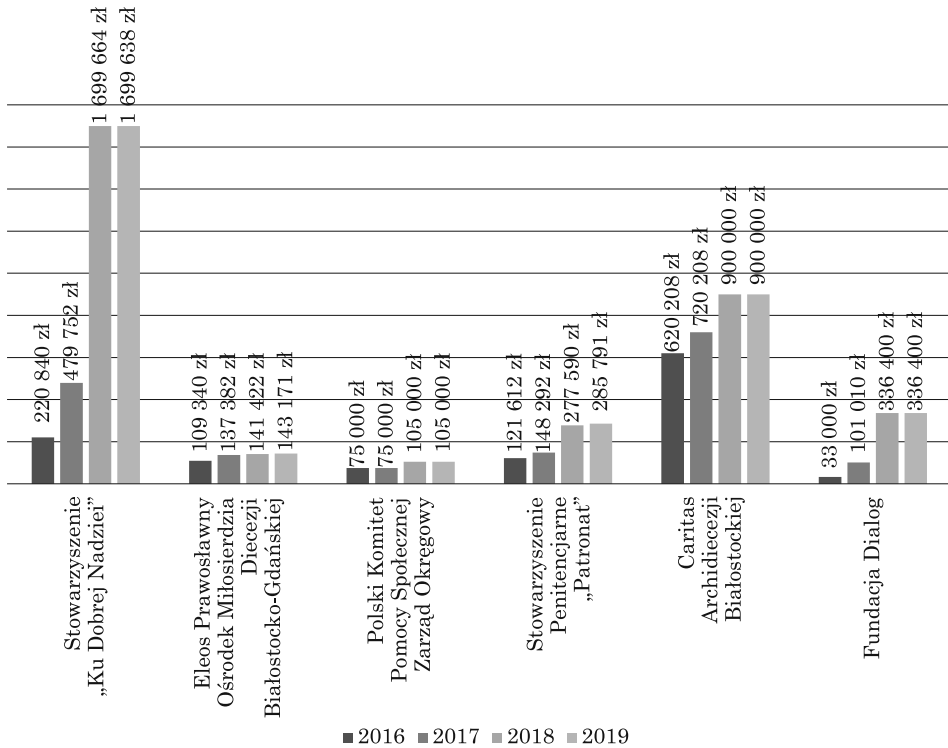
¹⁶ <http://bialystok.naszemiasto.pl/artykul/pierwsza-jadlodzielnia-powstanie-w-bialymstoku,4680733,artgal,t,id,tm.html> (dostęp: 30.03.2020).

Tabela 4

Liczba osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością korzystających ze wsparcia placówek (dane ze sprawozdań z realizacji zadań publicznych)

Nazwa organizacji	2016	2017	2018	1 półrocze 2019
Stowarzyszenie „Ku Dobrej Nadziei”	Ogrzewalnia – 291 osób	Ogrzewalnia – 352 osoby Noclegownia – 33 osoby	Ogrzewalnia – 416 osób Noclegownia – 111 osób Schronisko – 33 osoby	Ogrzewalnia – 260 osób Noclegownia – 80 osób Schronisko – 6 osób Schronisko z usługami opiekuńczymi – 25 osób
Eleos Prawosławny Ośrodek Miłosierdzia Diecezji Białostocko-Gdańskiej	Jadłodajnia, świetlica – 328	Jadłodajnia, świetlica – 287	Jadłodajnia, świetlica – 226	Jadłodajnia, świetlica – 145
Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy	Jadłodajnia – 28	Jadłodajnia – 29	Jadłodajnia – 26	Jadłodajnia – 26
Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat”	Schronisko – 59	Noclegownia – 60	Noclegownia – 59	Noclegownia – 50
Caritas Archidiecezji Białostockiej	Ogrzewalnia – 639 Dom dla bezdomnych – 110 2 Noclegownie – 192	2 Noclegownie – 370	2 Noclegownie – 236	2 Noclegownie – 178
Fundacja Dialog	Ośrodek Pobytu Tymczasowego – 32	Noclegownia – 46	Noclegownia – 46	Noclegownia – 35

Źródło: Departament Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.



Wykres 3. Wysokość dotacji udzielonych na realizację zadania pn. „Działania na rzecz osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w szczególności poprzez: udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania” w latach 2016–2019

Źródło: Departament Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

Dodatkową formą pomocy jest *streetworking*. Od 2016 r. Fundacja Spe Salvi prowadzi działania przy pomocy wolontariuszy, które polegają na bezpośredniej pomocy bezdomnym na ulicy. Wysokość dotacji udzielanej na ten cel wynosiła w roku 2016 90 tys. zł, a w latach 2017–2019 po 130 tys. zł (tabela 5). *Streetworking* polega na pomocy pedagogicznej osobom dotkniętym różnymi formami dysfunkcji społecznych, w tym bezdomnym. Fundacja Spe Salvi korzysta z usług łącznie pięciu osób, w tym lidera, trzech streetworkerów i doradcy życiowego, do których zadań należy monitoring opuszczonych miejsc i pustostanów, nawiązywanie pierwszego kontaktu z bezdomnymi i informowanie ich o miejscach i możliwościach udzielania pomocy, a także motywacja i wsparcie w zmianie sytuacji życiowej¹⁷. Dostępność pracowników socjalnych pracujących w fundacji jest niezbędnym dodatkiem miejskiego systemu opieki społecznej. Każdego roku fundacja wydaje też informator skierowany do osób

¹⁷ Por. www.spesalvi.org.pl/streetworking/ (data dostępu: 2.02.2020).

bezdolnych. Znajdują się w nim informacje m.in. o placówkach zapewniających bezdomnym noclegi, posiłki, dostęp do środków higienicznych oraz inne rodzaje pomocy, w tym wzór listu motywacyjnego i CV. Ponadto w fundacji można uzyskać również nieodpłatne porady prawne i psychologiczne dla osób bezdomnych¹⁸.

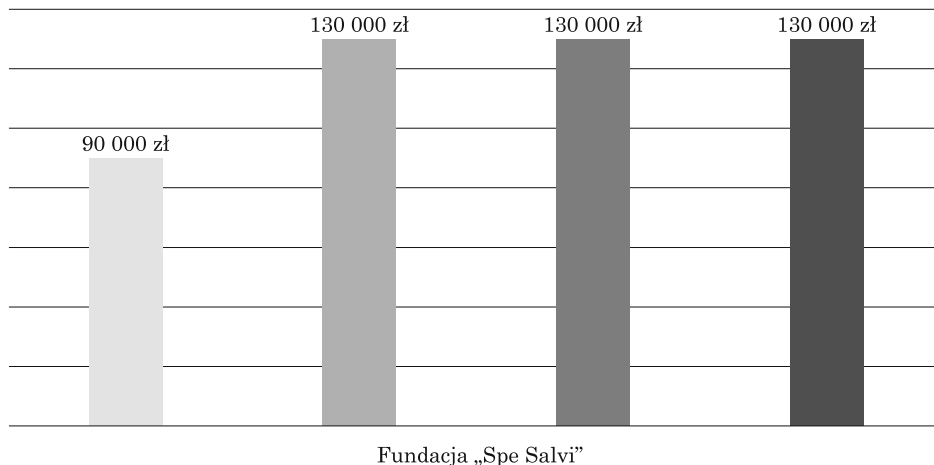
Osoby pracujące na rzecz bezdomnych codziennie patrolowały miejsca, takie jak pustostany, ogródki działkowe, altanki, lasy czy też węzły ciepłownicze, w których teoretycznie można było spotkać osoby potrzebujące pomocy. Streetworkerzy nawiązali relacje w 2019 r. z 229 osobami bezdomnymi. Wypełnionych zostało 192 kart indywidualnego kontaktu, 37 osób chciało pozostać anonimowymi. Pomoc polegała również na zorganizowanych wizytach u lekarza pierwszego kontaktu oraz współpracy z innymi organizacjami pozarządowymi. Prowadzono wspólne akcje ze strażą miejską, pogotowiem ratunkowym oraz instytucjami, takimi jak Dom dla Bezdomnych czy noclegownie. Stworzono też mapę miejsc niemieszkalnych, która jest na bieżąco aktualizowana¹⁹.

Tabela 5

Streetworking – działania na rzecz osób bezdomnych

Nazwa organizacji	2016	2017	2018	2019
Fundacja „Spe Salvi”	90 000 zł	130 000 zł	130 000 zł	130 000 zł
Razem	90 000 zł	130 000 zł	130 000 zł	130 000 zł

Źródło: Departament Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.



Wykres 4. Streetworking – działania na rzecz osób bezdomnych

Źródło: Departament Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

¹⁸ <http://spesalvi.org.pl/> (data dostępu: 14.03.2018).

¹⁹ Sprawozdanie fundacji „Spe Salvi” za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. z wykonania zadania publicznego, o którym mowa w art. 18. ust. 4. ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 239 i 395), s. 3–6.

Podsumowanie

Zainteresowanie tematyką bezdomności obecnie wyraźnie wzrasta w Polsce, co znajduje odzwierciedlenie w działaniach poszczególnych miast, przez co minimalizowana jest „ciemna liczba” bezdomności, która przedstawia odsetek populacji nieposiadającej dachu nad głową. To stanowi podstawowy element bezpieczeństwa oraz godnego życia. Mieszkanie czy dom jest podstawą prawidłowego rozwoju i codziennego niezaburzonego funkcjonowania człowieka. Z drugiej zaś strony, zainteresowanie to niesie również szereg pozytywnych skutków. Świadomość złożoności problemu bezdomności oraz ważkość zjawiska, sygnalizuje, że przedmiotowe zagadnienie stanowi aktualny problem społeczny o nasilającej się dolegliwości, a precyzyjnie przeprowadzona analiza pomaga wypracować odpowiednie narzędzia. Mają one na celu przede wszystkim profilaktykę i eliminację tego zjawiska. Zrozumienie trudności wynikających z uwarunkowania, a także przebiegu bezdomności oraz specyfiki funkcjonowania osób bezdomnych stanowi podstawę do zapobieżenia negatywnym skutkom, z jakimi borykają się zarówno sami bezdomni, jak i nowe przepisy prawne oraz budżety samorządów.

Analizując koszty działań samorządu miasta Białystok na rzecz bezdomności, można postawić tezę, że do roku 2019 nakłady finansowe sukcesywnie wzrastały. Niestety, wydatkowany dotychczas w tej sferze budżet nie jest wystarczający, gdyż potrzeby osób żyjących bez dachu nad głową są znacznie większe. Przeznaczane środki pokrywają podstawową pomoc rzeczową i żywnościową, zaś budżet Białegostoku, jak i innych samorządów znajduje się, niestety, w coraz gorszej sytuacji. W konsekwencji nie pozwala to obecnie na zwiększanie środków przeznaczanych na pomoc bezdomnym, których potrzeby z dnia na dzień nie ustają, szczególnie w czasie pandemii COVID-19.

Pamiętać należy, że zarówno same osoby bezdomne, jak i badacze pochyłający się nad diagnozą tego zjawiska nie potrafią wyeksponować nieznacznej i delikatnej różnicy między tym, co stanowi przyczynę bezdomności, a co jej skutek²⁰. Bez wątplenia wykluczenie społeczne jest najszerszym zakreślającym definicyjnie obszarem przedmiotowego zjawiska. Odnosi się bardzo ogólnie do wszystkich sfer życia człowieka. Przyczyny, a następnie skutki, które fizycznie wpływają na utratę dachu, są łatwiejsze do ustalenia i wskazania adekwatnych działań pomocowych, a tym samym mogą być pomocne przy planowaniu niezbędnego budżetu związanego z tymi celami. Zaś podłoże psychiczne, emocjonalne czy też edukacyjne może skutkować pełną izolacją społeczną jednostki i tym samym niemożnością niesienia doraźnej pomocy. Finalnie prowadzi to do długofalowej bezdomności, która niesie skutki prawne dla jednostki i ekonomiczne dla ogółu społeczeństwa.

²⁰ L. Stankiewicz, *Zrozumieć bezdomność*, Olsztyn 2002, s. 7.

Wykaz literatury

- Homelessness, Report prepared by the study Group on Homelessness, 1991/92 Coordinated Research Programme in the Social Field, t. 75, 1993.
<http://bialystok.naszemiasto.pl/artukul/pierwsza-jadlodzielnia-powstanie-w-bialym-stoku,4680733,artgal,t,id,tm.html>.
<https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/budzet-domowy/ile-polacy-wyrzucaja-jedzenia-raport-pazdziernik-2017/7285v6k>.
<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bezdomnosc;3876751.html>.
<https://www.spesalvi.org.pl/streetworking>.
Lach A., Świat społeczny bezdomnych i jego legitymizacje, Wyd. Śląsk, Katowice 2007.
Mędrzycki R., *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Studium administracyjnoprawne*, Wyd. UKSW, Warszawa 2017.
Piekut-Brodzka, D.M., *Bezdomność*, Chrześcijańska Akademia Teologiczna, Warszawa 2006.
Popławski P., *Obrazy bezdomnych i bezdomności. Instytucjonalizacja reakcji na problem społeczny*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 1.
Przymeńska A., *Bezdomność jako kwestia społeczna we współczesnej Polsce*, Wyd. AE, Poznań 2001.
Sprawozdanie fundacji „Spe Salvi” za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. z wykonania zadania publicznego, o którym mowa w art. 18. ust. 4. ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 239 i 395).
Sprawozdanie stowarzyszenia „Ku Dobrej Nadziei” za okres od 1 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. z wykonania zadania publicznego, o którym mowa w art. 18. ust. 4. ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 239 i 395).
Stankiewicz L., *Zrozumieć bezdomność*, Wyd. UWM, Olsztyn 2002.
Truskolaska E., *Kryminologiczne aspekty bezdomności*, Wyd. Inst. Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2019.
Wygnańska J., *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, www.old.monar.org/download.php?id=1373.

Summary

Criminological and economic aspects of homelessness on the example of Białystok

Key words: homelessness, legal regulations, costs of homelessness, city, NGOs.

The article aims to examine the phenomenon of homelessness, legal aspects of its functioning and economic effects borne by the City of Białystok. The authors have undertaken the following topic as it is a current topic and requires ongoing analysis. After the political change that took place in Poland in 1989, many social problems came to light again. The phenomenon of homelessness is one of those that escalated and led to the search for new tools for its preven-

tion and resolution. To this day, it raises many doubts among researchers because the scale and dynamics of the problem are constantly changing. Homelessness is a manifestation of social exclusion from the most important areas of life. The following study presents the legal and financial aspects of homelessness on the example of the city of Białystok. Multi-faceted diagnosis is the basis for effective prevention of homelessness and precise diagnosis of the problem.

