

LUBA S. SOŁOWIJ

Katedra Projektowania Architektonicznego
Instytut Architektury
Narodowy Uniwersytet „Politechnika Lwowska”

IWONA PIELESIAK

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej
Wydział Nauk Geograficznych
Uniwersytet Łódzki

7

ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW MIESZKANIOWYCH OSÓB BEZDOMNYCH NA UKRAINIE NA TLE SYTUACJI W POLSCE

SOLUTIONS TO HOUSING PROBLEMS OF THE HOMELESS IN UKRAINE AGAINST THE SITUATION IN POLAND

Artykuł wpłynął do redakcji 06.10.2016; po recenzjach zaakceptowany 13.12.2016.

Solowij L.S., Pielesiak I., 2016, *Rozwiązywanie problemów mieszkaniowych osób bezdomnych na Ukrainie na tle sytuacji w Polsce*, [w:] Masierek E. (red.), *Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Polsce i na Ukrainie. The determinants of housing policy in Poland and Ukraine*, „Space – Society – Economy”, 18, Institute of the Built Environment and Spatial Policy, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 111–130.

Dr Luba S. Solowij, Katedra Projektowania Architektonicznego, Instytut Architektury, Narodowy Uniwersytet „Politechnika Lwowska”, ul. S. Bandery 12, 73013 Lwów, Ukraina; e-mail: lubagorodok@gmail.com

Dr Iwona Pielesiak, Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej, Wydział Nauk Geograficznych, Uniwersytet Łódzki, ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź; e-mail: iwona.pielesiak@geo.uni.lodz.pl

Zarys treści

W artykule podjęto się porównania podejść do rozwiązywania problemów mieszkaniowych osób bezdomnych na Ukrainie i w Polsce. Szczególną uwagę poświęcono rodzajom obiektów mieszkaniowych oraz ich lokalizacji. Omówienie aktualnej sytuacji w Polsce stało się podstawą do sformułowania rekomendacji odnośnie kształtowania nowej polityki mieszkaniowej w zakresie lokalizacji i projektowania obiektów mieszkaniowych dla bezdomnych na Ukrainie.

Słowa kluczowe

Bezdomność, problemy mieszkaniowe, Ukraina, Polska.

7.1. WPROWADZENIE

Bezdomność, rozumiana jako trwały brak miejsca zamieszkania i krańcowy wytwór zubożenia (Woźniak-Krakowian 2011), jest stosunkowo powszechnym zjawiskiem na świecie. Dotyka ona w szczególności miast dużych, stając się problemem, którego nie udaje się wyeliminować nawet w krajach wysoko rozwiniętych. Bezdomność uwidaczniająca się w przestrzeni publicznej wywołuje negatywne emocje, zarówno u zwykłych obywateli, którzy postrzegają ją jako zakłócenie porządku i czują się przez osoby bezdomne zagrożeni, jak i u władz, dla których jest ona trudnym do zbagatelizowania „wyrzutem sumienia” (Kamiński 2004).

Bezdomność może rozwinąć się na skutek rozwodu, konfliktów rodzinnych, pobytu w więzieniu, sieroctwa i pobytu w domu dziecka, katastrof, nieszczęśliwych wypadków, problemów ze zdrowiem psychicznym, narkomanii, alkoholizmu, niedostatku miejsc w różnego typu placówkach terapeutycznych (szpitalach, zakładach opiekuńczych, domach pomocy społecznej itp.), braku opieki nad wychowankami domów dziecka, utraty pracy, oszustw dotyczących nieruchomości, wygórowanych czynszów za mieszkanie, trudności ze spłatą kredytów hipotecznych, emigracji itp. (Moraczewska 2013; Drzeżdżon 2014; *Krajowy program...* 2014). W opinii społecznej jawi się ona jednakże jako skutek podejmowania błędnych, często wręcz niemoralnych decyzji, uwarunkowanych trudnym charakterem bezdomnych i ich niezdolnością do spełnienia oczekiwań stawianych przez społeczeństwo (Parsell, Parsell 2012).

Abstrahując od rozbieżności między obiektywnymi przyczynami bezdomności oraz subiektywnymi wyobrażeniami na ten temat, należy pamiętać, że każdy człowiek jest obdarzony „trwałą i niezbywalną godnością osobową” oraz o tym, że społeczeństwo winno być solidarne z jednostkami dotkniętymi problemami (Kamiński 2004). Istotnym zagadnieniem badawczym staje się zatem walka z uwłaczającą godności człowieka bezdomnością. Kluczową kwestią jest wdrażanie długofalowej, prewencyjnej polityki społecznej i gospodarczej w tym

zakresie. W państwach, które są suwerenne od stosunkowo niedawna i nadal boleśnie doświadczają skutków transformacji systemowej, kompleksowe i efektywne rozwiązania nadal nie zostały jednak opracowane.

Wyraźnie pogłębiający się obecnie problem bezdomności na Ukrainie wymaga wnikliwej analizy w celu opracowania kompleksowej strategii jego zwalczania. W szczególności dotyczy to potrzeby sformułowania zaleceń, niezbędnych do skorygowania obecnych standardów projektowania mieszkań dla bezdomnych. W niniejszym artykule podjęto próbę opracowania ogólnych rekomendacji w tym zakresie. Zwrócono w nim uwagę na typy i lokalizację obiektów mieszkaniowych dla osób bezdomnych. Zagadnienia te porównano z sytuacją obserwowaną obecnie w Polsce, która w walce z bezdomnością w większym stopniu wykorzystuje doświadczenia Europy Zachodniej.

7.2. BEZDOMNOŚĆ NA UKRAINIE I W POLSCE – SKAŁA PROBLEMU

Z uwagi na krótki okres funkcjonowania Ukrainy jako niepodległego państwa, po odłączeniu od ZSRR, jej polityka społeczna nadal jest w inicjalnej fazie kształtowania. Wiązało się to dotychczas z brakiem spójnej wizji rozwoju i uchwalaniem niespójnych przepisów, które w niedostateczny sposób uwzględniały aktualny stan gospodarki kraju (Pankiv 2012). Dotyczy to w szczególności problemu bezdomności, który na Ukrainie do początku XXI wieku oficjalnie nie istniał, przynajmniej dla parlamentarzystów. Pierwsza debata parlamentarna, zatytułowana „Problemy bezdomnych osób, dzieci ulicy i sposoby ich przezwyciężenia”, odbyła się dopiero w 2003 roku.

Niezwykle trudno jest określić skalę bezdomności na Ukrainie. Według Ministerstwa Spraw Wewnętrznych tego kraju, w 2005 roku zanotowano około 40 tys. osób pozbawionych miejsc zamieszkania. Do tej grupy zaliczono jednak wyłącznie tych obywateli, którzy zostali skierowani przez funkcjonariuszy służb porządkowych do ośrodków pomocy bezdomnym (Tipple, Speak 2009). Materiały upublicznione przez organizacje pozarządowe w 2006 roku zawierają przeszło dwukrotnie większą liczbę – 85 tys. (Astrov i in. 2010), a opublikowane przez UNICEF dane Ministerstwa Zdrowia Ukrainy wskazują na jeszcze poważniejsze niedoszacowanie skali bezdomności. Tylko osób małoletnich pozbawionych mieszkań jest na Ukrainie aż 115 tys. (*Child poverty...* 2010). Jeszcze większą liczbę – ponad 120 tys., sugerują opublikowane w 2006 roku dane z 90 instytucji zajmujących się bezdomnymi dziećmi (Tipple, Speak 2009).

W latach 2006 i 2012 Centrum Perspektywicznych Badań Socjalnych na Ukrainie przeprowadziło pod auspicjami Ministerstwa Polityki Socjalnej dwa badania w omawianej sferze – *Socjologiczny portret bezdomnych obywateli* oraz *Socjologiczny portret osób bezdomnych* (Ilczuk 2012). Ich celem było

określenie społeczno-demograficznych cech ludności pozbawionej stałego miejsca zamieszkania, ujawnienie przyczyn i skutków bezdomności, zbadanie warunków mieszkaniowych oraz źródeł utrzymania bezdomnych obywateli, a także ogólne określenie możliwych działań w kierunku ich reintegracji. Zaobserwowano w nich wyraźny wzrost udziału kobiet – z 24,25% w roku 2006 do 34,17% w 2012 roku. Struktura wiekowa przebadanych bezdomnych okazała się z kolei raczej stabilna. Ponad połowę analizowanej zbiorowości stanowiły osoby w wieku ponad 46 lat (tab. 1), dla których zdobycie nowego zawodu i ponowne odnalezienie się na rynku pracy jest bardzo utrudnione.

Tabela 1

Struktura wiekowa bezdomnych na Ukrainie
poddanych badaniom w 2006 i 2012 roku

Wiek	Udział (%) w roku	
	2006	2012
18–27	11,78	11,46
28–35	15,38	13,75
36–45	22,58	23,54
46–55	26,10	27,71
56–65	17,57	18,33
Ponad 65 lat	6,59	5,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie L. Ilczuk (2012).

Biorąc pod uwagę strukturę stanu cywilnego bezdomnych, zauważalny jest wzrost udziału mężatek. Zjawisko wykluczenia społecznego w coraz większym stopniu dotyka kobiet. W przypadku mężczyzn zmiany tego rodzaju nie są aż tak wyraźne (tab. 2).

Tabela 2

Bezdomni na Ukrainie poddani badaniom w 2006 i 2012 roku
według stanu cywilnego i płci

Stan cywilny	Udział (%) w roku					
	razem		kobiety		mężczyźni	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012
Żonaty/zamężna	9,49	11,32	10,87	15,34	9,05	9,24
Nieżonaty/niezamężna	39,89	37,74	44,57	36,20	38,40	38,54
Rozwiedziony(a)	42,36	39,83	33,33	31,90	45,24	43,95
Wdowiec/wdowa	8,26	11,11	11,23	16,56	7,31	8,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie L. Ilczuk (2012).

Generalnie w strukturze społeczno-demograficznej bezdomnych na Ukrainie 84% stanowią samotni. Za zdecydowanie negatywny należy uznać jednakże fakt, że tendencję rosnącą w tej grupie społecznej wykazuje udział osób z rodzinami. Wśród samotnych zdecydowanie przeważają mężczyźni (80%). Ponad $\frac{3}{4}$ bezdomnych to mieszkańcy miast, przede wszystkim ośrodków większych. Warto podkreślić fakt, że 53% omawianej grupy zamieszkiwało niegdyś w blokach. Znamienne jest, że zdecydowana większość bezdomnych posiada wykształcenie średnie, w tym średnio-techniczne, a co piąta – wykształcenie wyższe. Dominujący udział w strukturze zbiorowości osób pozbawionych miejsc zamieszkania mają dawni robotnicy (Solowij 2008).

Większość bezdomnych nie pozostaje na utrzymaniu państwa. Powrót tej części populacji do normalnego życia jest nie tylko kwestią moralną dla społeczeństwa, ale ma także znaczenie dla gospodarki, ponieważ zwalczanie bezdomności daje państwu dodatkowe zasoby siły roboczej. Wiele osób bezdomnych, pomimo braku mieszkań, warunków do utrzymania higieny i prawidłowego odżywiania, wciąż potrafi przynajmniej częściowo zapewnić sobie środki do życia na własną rękę – poprzez prace dorywcze w budownictwie, sezonowe prace rolnicze czy poprzez zbiór butelek i makulatury, stanowiąc swego rodzaju „rezerwową armię pracy” (Solowij 2008).

W Polsce omawiany problem wykazuje wiele analogii z sytuacją na Ukrainie. Termin „bezdomność” wszedł w kraju do powszechnego użycia już na przełomie XVIII i XIX wieku. Odnoszono go początkowo głównie do osób pokrzywdzonych na skutek różnego typu działań wojennych (Pietrzak-Komar 2015). Po zakończeniu II wojny światowej na bezdomność zaczęto oficjalnie zwracać uwagę dopiero po 1989 roku. W okresie realnego socjalizmu nie było bowiem przyzwolenia na uświadamianie nieskuteczności ówczesnej polityki i tym samym, dyskredytowanie ustroju społeczno-gospodarczego (Kamiński 2004). Od lat 90. XX wieku towarzyszące reformom ustroju państwa i jego gospodarki głębokie przemiany na krajowym rynku pracy wywołały silne bezrobocie, co w konsekwencji powiększyło populację osób bezdomnych i ponownie zwróciło uwagę społeczeństwa i władz na analizowany problem.

Współcześnie bezdomność w Polsce wiązana jest ze znaczącym deficytem mieszkaniowym (700 tys. mieszkań według szacunków dla 2013 roku), katastrofalnym stanem i przeludnieniem mieszkań 32,4% populacji kraju, a także regresem w dziedzinie mieszkalnictwa społecznego (spadek liczby mieszkań komunalnych, spółdzielczych i Taniego Budownictwa Społecznego). Z roku na rok wzrasta też liczba mieszkań, w których rezydują osoby trwale zadłużone, co przekłada się na rosnącą liczbę eksmisji (*Krajowy Program...* 2014). Deficyt zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza dla osób ubogich, przekłada się na zaostrzenie problemu bezdomności w Polsce (Zaboroska 2011).

Ze względu na trudności w dokładnym zbadaniu populacji osób bezdomnych, szacując skalę zjawiska można odnieść się do wyników bardziej lub mniej fragmentarycznych badań. W świetle wyników przeprowadzonego w 2011 roku Spisu Powszechnego omawiana grupa liczy w Polsce blisko 26 tys. osób. Prawdopodobnie jednak wartość ta jest znacznie zaniżona, na co wskazują badania realizowane w kolejnych latach (tab. 3), prowadzone z wykorzystaniem odmiennej metodyki.

Tabela 3

Skala bezdomności w Polsce według danych Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Źródło danych	Spis osób bezdomnych GUS (2011)	Diagnoza ośrodków pomocy społecznej w ciągu całego 2014 r.	Ogólnopolskie badanie liczebności bezdomnych MPiPS	
			2015	2016
Liczba bezdomnych	25 773	39 936	36 161	30 603

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Krajowego Programu...* (2016) oraz *Sprawozdanie z realizacji...* (2015)

Osobami pozbawionymi miejsca zamieszkania są głównie niewykształceni mężczyźni (około 80%) w wieku 40–60 lat, przede wszystkim osoby samotne, które tkwią w tym stanie przeciętnie 7 lat. Dla kobiet czas ten jest krótszy i wynosi 5 lat. Z roku na rok okres bezdomności ulega wydłużeniu, podobnie jak zwiększa się udział bezdomnych z wyższym wykształceniem. Osoby pozbawione miejsc zamieszkania koncentrują się w aglomeracjach miejskich i dużych miastach. Często w ogóle nie mają one zatrudnienia, bądź swoją aktywność zawodową ograniczają do szarej strefy, a ich głównym źródłem utrzymania są świadczenia socjalne. Szacuje się, że około 60% bezdomnych w kraju korzysta z pomocy placówek oferujących schronienie. Pozostali przebywają u znajomych bądź rodziny, korzystają z obiektów infrastruktury technicznej (dworce, kanały, węzły ciepłownicze, zsypy) lub budynków i budowli ogrodowych, często w pracowniczych ogrodach działkowych (*Krajowy Program...* 2014).

7.3. ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW MIESZKANIOWYCH BEZDOMNYCH NA UKRAINIE

Mieszkalnictwo na Ukrainie jest współcześnie jedną ze sfer najbardziej dotkniętych problemami. Wynika to m.in. z braku polityki mieszkaniowej, która stała się przedmiotem zainteresowania władz stosunkowo niedawno. Dotychczas opierano się na rozwiązaniach radzieckich, w myśl których zakwaterowanie

przydzielano nieodpłatnie, z uwzględnieniem liczebności i struktury demograficznej ubiegającej się o nie rodziny. Fakt ten, w powiązaniu z malejącą wydolnością państwowego budownictwa mieszkaniowego i niedoborem środków na zakup mieszkań na rynku prywatnym, skutkuje zwiększaniem się różnicy między podażą a popytem. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w 2009 roku było 20-krotnie niższe niż w 1993 roku. W grupie ponad 1,7 mln oczekujących rodzin i osób samotnych, zakwaterowanie zapewniono jedynie 11 tys. rodzin (Pankiv 2012). Osiągnięciu stanu względnej równowagi nie sprzyja także drastyczny wzrost cen na rynku nieruchomości, wywołany prywatyzacją części zasobów państwowych i komunalnych po upadku gospodarki komunistycznej (Kabachenko 2012).

Z przedstawioną sytuacją ściśle wiążą się problemy przeludnienia i złego stanu technicznego mieszkań. W świetle wyników badań ukraińskich gospodarstw domowych, opublikowanych w 2002 roku, rodziny liczące 4 i więcej członków zajmowały 11,7% ogółu mieszkań jednoizbowych i 20,5% dwuizbowych. Przeludnienie dotyczyło łącznie aż 60% gospodarstw domowych (Tsenkova, Turner 2004). Wymienione fakty stały się motywacją dla władz, które podejmują próby stworzenia państwowej koncepcji polityki mieszkaniowej, aktywnie pracują nad wariantami tanich mieszkań socjalnych, wdrażają także różnego rodzaju projekty pilotażowe w tej dziedzinie.

Do walki z bezdomnością opracowano ponad dwadzieścia dokumentów regulacyjnych, w tym dotyczące podstaw pomocy społecznej osobom bezdomnym i dzieciom pozbawionym opieki (nr 2823-VI z 2010 r.), zasobu mieszkaniowego przeznaczonego na cele socjalne (nr 3334-IV z 2006 r.), centrów rejestracji bezdomnych (nr 404 z 2006 r.) oraz planu działań na 2007 r. na rzecz zabezpieczenia społecznego osób bezdomnych (nr 54-r z 2007 r.) (Kabachenko 2012). Podczas obrad 25 marca 2015 roku Gabinet Ministrów podjął uchwałę, którą wprowadził zmiany w organizacji wpisu obywateli na socjalną listę mieszkaniową, ich bytności na niej oraz skreślenia z listy. Ministerstwo Polityki Społecznej zainicjowało także prace na rzecz zabezpieczenia praw osób bezdomnych do mieszkań socjalnych (*Zakon Ukrainy...; Minsocpolityky...; Nakaz WID...*).

W wymienionych dokumentach starano się uwzględnić wiele aspektów funkcjonowania różnego typu placówek dla bezdomnych, co w efekcie sprawiło, że system opieki nie jest dostatecznie wrażliwy na indywidualne potrzeby bezdomnych ani elastyczny w kontekście możliwości sfinansowania z budżetów lokalnych jednostek administracji terytorialnej. Niekorzystny jest również stosunek liczby pracowników opieki społecznej do liczby osób zatrudnionych w administracji (Kabachenko 2012).

Według danych opublikowanych w 2012 roku na Ukrainie funkcjonowało 71 organizacji zajmujących się pomocą dla bezdomnych, w tym 56 komunalnych i 9 pozarządowych, prowadzonych głównie przez związki wyznaniowe. Najczęściej spotykanym typem instytucji pomocowej dla osób pozbawionych miejsca

zamieszkania jest centrum rejestracji bezdomnych. Jedynie odnotowane w nim osoby mają możliwość skorzystania z bezpłatnej opieki medycznej, założenia konta bankowego czy zakupu samochodu (Kabachenko 2012). Znacznie mniej placówek zajmuje się zabezpieczeniem potrzeb mieszkaniowych. W tej sferze osobom bezdomnym pomagają aktualnie cztery instytucje (*Derżawni budiwelni...; Zakon Ukrajiny...; Typowe położennia...*):

- **noclegownie**, będące zakładami opieki społecznej, przeznaczonymi dla nocowania (krótkotrwałego pobytu) osób pozbawionych miejsca zamieszkania;
- **hotele socjalne**, które są zakładami ochrony, dostosowanymi do przyjmowania osób bezdomnych w dłuższym okresie czasu; są one wyposażone w oddzielne pokoje;
- **centra reintegracji osób bezdomnych** – zakłady opieki społecznej dla osób bezdomnych, działalność których jest skierowana na stopniowe przywracanie obywateli do samodzielnego życia; ich funkcjonowanie opiera się na przyznawaniu pakietu usług socjalnych, dostosowanych do indywidualnych potrzeb osoby bezdomnej;
- **centra adaptacji społecznej osób zwolnionych z więzienia**, będące instytucjami świadczącymi usługi socjalne dla osób po odbyciu kary pozbawienia wolności, zabezpieczające m.in. ich tymczasowy pobyt.

Jak wynika z dokumentów szczebla krajowego, bezdomni na Ukrainie mają w zależności od indywidualnych potrzeb zagwarantowany dostęp do różnego typu świadczeń. Poza schronieniem obejmują one m.in. pomoc prawną, psychologiczną, pedagogiczną, medyczną, wsparcie materialne i pomoc w poszukiwaniu pracy. W praktyce jednak ów dostęp jest ograniczony ze względu na niedostateczną ilość placówek, ich nieodpowiednią lokalizację, przeszkody natury biurokratycznej, nieodpowiednie kwalifikacje kadr itp. (Kabachenko 2012). Liczba bezdomnych w niektórych miastach ukraińskich może sięgać nawet kilkudziesięciu tysięcy, podczas gdy całkowita ilość miejsc w instytucjach dla bezdomnych nie przekracza kilkuset. Według danych Ministerstwa Polityki Społecznej (stan na 1 lipca 2013 roku) w kraju działało łącznie 85 centrów ewidencji bezdomnych, 21 schronisk, 13 centrów reintegracji i dwa hotele socjalne. Centra ewidencji bezdomnych w ciągu pierwszego półrocza obsłużyły 8,7 tys. osób, a zakłady, które udzieliły tymczasowego schronienia – jedynie 4,2 tys. osób. Liczba ta jest katastrofalnie niska w stosunku do zapotrzebowania.

Domy noclegowe nie są popularne wśród bezdomnych Ukraińców ze względu na nadmierne przeludnienie pokoi. Również hotele socjalne nie są powszechnie wykorzystywane. Z kolei centra reintegracji i adaptacji społecznej okazały się zbyt kosztowne z powodu dużej ilości pomieszczeń pomocniczych i kulturowo-rozrywkowych. Problem ten dotyczy zarówno ich budowy, jak i eksploatacji, dlatego też liczba tego rodzaju obiektów jest obecnie ograniczana.

Realizacja programów pomocy społecznej na Ukrainie zasadniczo jest scedowana na instytucje publiczne szczebla lokalnego. W coraz większym stopniu doświadczają one jednak konkurencji ze strony podmiotów prywatnych – fundacji, organizacji pozarządowych (Karagodina, Baidarowa 2014) czy wręcz indywidualnych aktywistów. W ostatnich latach założono spontanicznie dziesiątki różnego typu schronisk dla bezdomnych. Działają one zarówno w budynkach do tego celu adaptowanych (np. przekazanych nieodpłatnie przez władze lokalne), jak i w obiektach nowo wznoszonych. Lokalizuje się je na terenach wiejskich lub na obrzeżach miast. Pomimo braku ustawowo wymaganych pomieszczeń, funkcjonują one z powodzeniem, zapewniając mieszkanie i inne usługi socjalne różnym kategoriom osób bezdomnych.

Według J. Evansa z organizacji FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) program rehabilitacji, niezależnie od poziomu udzielonego wsparcia, nie jest zbyt pomocny, jeśli końcowy wynik nie zapewnia osobie bezdomnej nawet najmniejszego mieszkania (*Typolohija wyznaczenia...*). Rozwiązanie tego problemu jest o tyle trudne, że z roku na rok wydatki na pomoc społeczną na Ukrainie spadają (Pankiv 2012). Jeśli uwzględnimy się długość kolejek po mieszkania socjalne w dużych miastach Ukrainy, jest niemal nierealne, aby każdy bezdomny otrzymał od państwa tego rodzaju obiekt. Nawet jeżeli pojawi się okazja zapewnienia mieszkań socjalnych, nie wszystkie problemy bezdomnych i nie dla wszystkich zostaną rozwiązane. Często bowiem, w związku z istotnymi zmianami w psychice, zachodzącymi na skutek długotrwałego bycia bezdomnym, przyznanie mieszkania socjalnego nie rozwiązuje problemu. Na drodze powrotu do społeczeństwa niezbędna może być trwała pomoc społeczna oraz odpowiednio dopasowane do indywidualnych potrzeb mieszkanie przejściowe.

7.4. ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW MIESZKANIOWYCH BEZDOMNYCH W POLSCE

Problem bezdomności w Polsce jest rozwiązywany przez władze wszystkich szczebli administracji terytorialnej, choć aktualna polityka społeczna w tym zakresie nie może być jeszcze uznana za kompleksową i w pełni efektywną. Na poziomie centralnym zwalczaniem bezdomności zajmuje się Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (uprzednio Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), które diagnozuje skalę tego zjawiska, opracowuje programy jego ograniczania (*Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020*, 2014; cykliczny *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności*, od 2015 roku funkcjonujący pod nazwą *Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności*) i przekazuje środki finansowe na ich realizację.

Na szczeblu regionalnym pomoc osobom pozbawionym miejsc zamieszkania jest organizowana zarówno przez wojewodów (administracja rządowa), jak i marszałków województw (administracja samorządowa). Duży ciężar walki z omawianym problemem scedowano jednakże na poziom lokalny, na którym działają gminne jednostki pomocy społecznej. Znaczna część ich zadań jest realizowana przez organizacje pozarządowe (stowarzyszenia i fundacje wyznaniowe, głównie rzymskokatolickie oraz świeckie). Powiaty odgrywają w omawianej sferze stosunkowo niewielką rolę.

Według danych dla 2014 roku publiczne środki finansowe przekazane na działania przeciwdziałające bezdomności wyniosły, łącznie dla gmin i powiatów, blisko 194,5 mln zł. Ponad połowa tej sumy (66,3%) pochodziła ze środków własnych, pozostałą część pozyskano z budżetu państwa. Zdecydowaną większość wydatków (42,7%) przeznaczono na zasiłki i inne formy świadczeń pieniężnych, 37% przekazano podmiotom niepublicznym, a 14,8% podmiotom publicznym, w związku ze świadczeniem przez nie pomocy bezdomnym. Dla porównania na poziomie krajowym przeznaczono na działania pomocowe 21,3 mln zł (9,6%), na szczeblu wojewódzkim łącznie 3,8 mln zł (1,7%, głównie przez administrację rządową), a z budżetu Unii Europejskiej przekazano blisko 3 mln zł (*Sprawozdanie... 2015*).

W chwili obecnej w kraju do dyspozycji bezdomnych pozostaje blisko 600 schronień (*Sprawozdanie... 2015*) kilku rodzajów, w tym także obiekty niskoprogowe dla osób pod wpływem alkoholu lub środków psychoaktywnych. Do placówek pomocowych należą (*Ustawa o pomocy społecznej, Pomoc dla bezdomnych, Portale...*):

- **noclegownia**, w której pomoc jest świadczona tymczasowo; osobom w potrzebie oferowane są w niej miejsca noclegowe w warunkach gwarantujących ochronę życia i zdrowia;
- **schronisko/hostel**, będące obiektem, w którym osobom bezdomnym całodobowo zapewnia się tymczasowe schronienie oraz świadczy usługi, których celem jest wzmacnianie ich aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej;
- **ogrzewalnia** – obiekt, w którym bezdomni mogą przebywać interwencyjnie; oferuje się im bezpieczne schronienie w ogrzewanych pomieszczeniach wyposażonych co najmniej w miejsca siedzące;
- **mieszkanie chronione/treningowe** – mieszkanie poza instytucją pomocową, pobyt w nim jest jednym z końcowych etapów na drodze do całkowitego usamodzielnienia się.

Według danych z ministerialnego *Wykazu placówek zapewniających wsparcie osobom bezdomnym*, analizowane obiekty oferują osobom w potrzebie pobyt stały lub czasowy, często z wyżywieniem (co najmniej jeden posiłek dziennie w $\frac{3}{4}$ ogółu placówek), pomoc rzeczową (około $\frac{3}{4}$), medyczną i terapeutyczną (niemal $\frac{1}{3}$), doradztwo prawne (blisko $\frac{1}{5}$), pomoc socjalną (połowa ośrodków), a także działania wychowawcze i kształcenie umiejętności zawodowych (około

11%). Działania tego rodzaju mają na celu zwiększenie szans na readaptację zawodową i społeczną osób wykluczonych przez bezdomność. Obiekty noclegowe i ośrodki ponownego przystosowania bezdomnych mogą mieć charakter koedukacyjny, lecz bywają także przeznaczone dla określonych grup – kobiet, mężczyzn, samotnych matek z dziećmi, rodzin eksmitowanych, osób starszych czy byłych więźniów.

Od wielu lat problemy mieszkaniowe osób bezdomnych w Polsce są rozwiązywane przede wszystkim zgodnie z modelem drabinkowym (schodkowym/linearnym), w myśl którego na drodze do pełnego usamodzielnienia przechodzą one kolejne etapy, analogicznie do wspinania się po szczeblach drabiny. Przy silnym wsparciu instytucjonalnym najpierw rozwiązywane są problemy socjalne, zdrowotne i psychologiczne, przede wszystkim różnego rodzaju uzależnienia oraz te, które są związane z aktywnością zawodową. Dopiero po uporaniu się z nimi bezdomny otrzymuje możliwość stałego zamieszkania poza placówką pomocową (Stenka i in. 2014).

Współcześnie, na skutek sugestii płynących m.in. z Parlamentu Europejskiego, dyskutuje się o wprowadzaniu zupełnie odmiennego podejścia, nazywanego modelem mieszkaniowym. W tym wypadku rozwiązywanie problemu bezdomności miałyby opierać się w pierwszej kolejności na zapewnieniu mieszkań, a następnie świadczeniu w nich, a nie w placówkach instytucjonalnych, pomocy osobom wykluczonym. W podejściu tym nie stawia się wymagań gotowości mieszkaniowej czy dowodu na wyleczenie z uzależnień (do programu kwalifikują się np. chronicznie bezdomni), bezdomny ma szeroki wybór i jest traktowany indywidualnie (określanie zakresu pomocy, wybór lokalizacji i wyposażenia mieszkania). Możliwość skorzystania z pomocy jest uzależniona jedynie od utrzymywania stałych kontaktów z pracownikiem socjalnym (Stenka i in. 2014).

Modelem łączącym oba opisane powyżej podejścia jest model palety. W tym wypadku indywidualnie podchodzi się do problemu bezdomności, łącząc, w zależności od konkretnej sytuacji, elementy modelu drabinkowego i mieszkaniowego. Pomoc osobie bezdomnej może być udzielana w placówce, ale może też ona być od razu zakwaterowana w mieszkaniu wspieranym, bez uprzedniego przejścia etapów typowych dla modelu drabinkowego (Stenka i in. 2014).

Abstrahując od przyjętego modelu pomocowego, warto zwrócić uwagę na wymagania odnośnie obiektów rozwiązujących problemy mieszkaniowe bezdomnych. Wraz z uchwaleniem zmiany *Ustawy o pomocy społecznej* w 2015 r., przez blisko rok niecierpliwie wyczekiwano rozporządzenia, wprowadzającego nowe standardy dla placówek pomocowych. Jego projekt ukazał się w lipcu 2016 roku. Po etapie konsultacji społecznych, do września tego roku miała się ukazać jego ostateczna wersja. Poza kwestiami dotyczącymi zakresu usług i kwalifikacji personelu, projekt rozporządzenia przewiduje szereg wymagań odnośnie lokalizacji oraz bazy materialnej obiektów dla bezdomnych – ogrzewalni, noclegowni oraz schronisk (tab. 4).

Tabela 4

Wybrane standardy dla obiektów dla bezdomnych przewidziane w projekcie rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z lipca 2016 roku

Kryterium	Typ obiektu		
	noclegownia	schronisko	ogrzewalnia
Lokalizacja	miejsce dobrze skomunikowane		
Liczba miejsc nie większa niż:	100	80	50
Liczba osób w pomieszczeniu nie większa niż:	15	10	25
Powierzchnia na 1 osobę w pomieszczeniu mieszkalnym/noclegowym nie mniej niż:	3 m ² /os.; w pomieszczeniach z łózkami piętrowymi 2 m ² /os.	4 m ² /os.; w pomieszczeniach z łózkami piętrowymi 3 m ² /os.	2 m ² /os.
Pozostałe pomieszczenia	toalety i pomieszczenia z natryskami; jadalnia/świetlica; magazyn odzieży, bielizny, pościeli i środków chemicznych; pomieszczenia biurowe	toalety i pomieszczenia z natryskami; kuchnia do samodzielnego sporządzenia posiłków; jadalnia/świetlica; pralnia i suszarnia; magazyn odzieży, bielizny, pościeli i środków chemicznych; pomieszczenia biurowe	toalety i pomieszczenie biurowe
Uwagi	rekomendowane urządzenie pralni	pomieszczenia mieszkalne posiadają co najmniej 1 okno; rekomendowane urządzenie pokoju spotkań indywidualnych i pracowni komputerowej	rekomendowane urządzenie magazynu odzieży

Źródło: Rozporządzenie Ministra... (zał. s. 1–7), zmienione.

W przedstawionych aspektach ministerialny projekt jest zasadniczo spójny z wytycznymi uwzględnionymi w *Modelu Gminnych Standardów Wychodzenia z Bezdomności* (Stenka i in. 2014). W drugim z wymienionych dokumentów znajduje się jednakże więcej rekomendacji, mających na celu maksymalizację efektów wdrożenia i realizacji usług dla bezdomnych. Sugerują one m.in. lokalizowanie omawianych obiektów w centrach miast, w miejscach o całodobowej dobrej dostępności komunikacyjnej, w tym w oparciu o transport zbiorowy. Dla noclegowni oraz schronisk zalecane jest dodatkowo zmniejszenie maksymalnej pojemności placówek (odpowiednio do 60 i 50 osób) i „zagęszczenia” korzystających z nich bezdomnych (sale odpowiednio do 10 i 5 osób). W *Modelu Gminnych Standardów...* uwzględniono ponadto wymagania związane z innymi niż ustawowo wymaganymi typami obiektów mieszkaniowych dla osób bezdomnych: schroniskami profilowanymi oraz mieszkaniami wspieranymi zespolonymi i rozproszonymi (tab. 5).

Tabela 5

Wybrane wymagania dla schronisk profilowanych i mieszkań wspieranych według *Modelu Gminnych Standardów Wychodzenia z Bezdomności*

Kryterium	Typ obiektu		
	Schronisko profilowane	Mieszkanie wspierane	
		zespolone	rozproszone
Grupa docelowa	osoby starsze; matki/ojcowie/rodziny z dziećmi; osoby chore, zdolne do samobsługi; osoby uzależnione; inne	osoby (rodziny) zagrożone bezdomnością (zmotywowane do zmian w życiu; szukające schronienia na czas kryzysu; oczekujące na przydział mieszkania)	
Wielkość	liczba miejsc nie większa niż 50	placówka o małej liczbie mieszkań w budynku	samodzielne mieszkanie
Liczba osób w pomieszczeniu nie większa niż:	5 na jedną sypialnię; dla rodzin wielodzietnych dopuszczalna większa liczba	1–2 lub jedna rodzina; minimum 5 m ² /os., dla osób niepełnosprawnych 10 m ² /os.	1–2 lub jedna rodzina
Pozostałe pomieszczenia	toalety z natryskami; min. jeden pokój spotkań i modlitwy; pokój tymczasowej opieki dla chorych; w schroniskach dla dzieci pokój zabaw, do odrabiania lekcji; jadalnia/świetlica, kuchnia; pralnia; zaplecze biurowe i gospodarcze	łazienka, pralnia, kuchnia, opcjonalnie sala spotkań	zaplecze sanitarne

Źródło: R. Stenka i in. (2014, s. 179–187).

Poza przedstawieniem wytycznych odnośnie organizacji usług, wymaganej kadry, zasobów instytucjonalnych (ośrodki pomocy społecznej, gminne wydziały właściwe ds. gospodarki zasobem komunalnym i zarządzania kryzysowego, urzędy pracy, domy pomocy społecznej, organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe, służby mundurowe i inne podmioty) czy przytoczonych powyżej standardów odnośnie bazy materialnej, dokument nie precyzuje szczegółowo lokalizacji obiektów mieszkaniowych dla bezdomnych. Generalnie, zarówno w polskim prawodawstwie, jak i literaturze przedmiotu, zagadnieniu temu poświęcono dotąd niewiele uwagi.

7.5. REKOMENDACJE ODNOŚNIE OŚRODKÓW DLA BEZDOMNYCH NA UKRAINIE

Kształując politykę mieszkaniową na Ukrainie konieczna jest zmiana głównego nacisku ze schronisk, które są zorientowane przeważnie na „chronicznych” bezdomnych, na mieszkania z funkcjami rehabilitacji i socjalizacji, przygotowujące bezdomnych do życia w społeczeństwie.

Rehabilitacja społeczna osób bezdomnych powinna być prowadzona w 2–4 etapach, nie wszyscy bezdomni powinni jednak przejść przez wszystkie jej fazy. Ich ilość, poziom etapu początkowego i czas trwania każdego z nich zależy od kategorii bezdomnego. Niektóre grupy, jak wychowankowie sierocińców, którzy osiągnęli pełnoletniość lub osoby, które wyszły z więzienia, mogą rozpoczynać rehabilitację z etapów pośrednich.

Fazy rehabilitacji społecznej uwzględniają: pomoc interwencyjną (zapewnienie noclegu, wznowienie dokumentów, wyżywienie, opieka medyczna); zapewnienie mieszkania z funkcjami rehabilitacji socjalnej (pomoc psychologiczna, szkolenia, opanowanie zawodu, pomoc w znalezieniu pracy); zakwaterowanie przejściowe ze wsparciem, częściowym lub pełnym zapewnieniem miejsca pracy oraz wynajęcie mieszkania socjalnego bez prawa do prywatyzacji i sprzedaży, mającym docelowo stać się mieszkaniem własnościowym. Do każdego etapu proponuje się wykorzystanie określonego typu obiektu mieszkaniowego dla bezdomnych:

Typ 1 – budynek przebywania nocnego (noclegownia) wraz z miejskim centrum obsługi i centrum ewidencji osób permanentnie bezdomnych (od ponad 5 lat), dla których jest to sposób życia, którego nie starają się zmienić. Wskazane jest, aby przy tego rodzaju placówkach można było lokalizować również ośrodki opieki dziennej, w których w ciągu dnia bezdomni mogliby korzystać z usług informacyjnych, zadbać o higienę itp.

Typ 2 – centrum reintegracji i adaptacji społecznej dla osób zwolnionych z więzienia, jego oferta jest skierowana do takiej kategorii osób, które już postanowiły zmienić swój aktualny status; nadal potrzebują one pomocy

odpowiednich służb, gdyż nie potrafią jeszcze samodzielnie rozwiązywać swoich problemów psychologicznych, moralnych, zdrowotnych itd. Taki rodzaj zakładu oferuje pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia, pomoc socjalno-pedagogiczną, medyczną, psychologiczną, prawną, informacyjną i inną.

Typ 3 – schronisko z pomieszczeniami produkcyjnymi, handlowymi i ośrodkami rehabilitacyjnymi – dla osób, które przeszły rehabilitację w poprzednich typach mieszkań, byłych więźniów, ale także bezdomnych innych kategorii. Ten typ mieszkania może znajdować się zarówno w budynku wolnostojącym, jak również może być zlokalizowany w centrach handlowych, budynkach użyteczności publicznej, budynkach biurowych, służąc jako tymczasowe lokum dla bezdomnych. Taki typ schronienia jest szczególnie efektywny ze względu na to, że bezdomni mogą mieszkać i pracować na miejscu (w wymienionych instytucjach) jako sprzątacze, dozorczy lub w innych zawodach. Przy pomocy takiego mieszkania można rozwiązać dwa problemy równocześnie – zakwaterowania i zatrudnienia. Aby zrealizować tego rodzaju obiekty konieczna jest pomoc władz lokalnych. W związku z niedostatkiem środków finansowych na budowę specjalistycznych obiektów dla osób bezdomnych, owa relatywnie niewielka inwestycja może częściowo rozwiązać problem schronienia dla wielu bezdomnych.

Typ 4 – hotel socjalny – proponowany dla bezdomnych, którzy przeszli rehabilitację socjalną i mogą zacząć żyć samodzielnie; zakwaterowanie w nim stanowi etap przejściowy między schroniskiem dla bezdomnych a stałym miejscem zamieszkania. Obiekt ten mógłby być przeznaczony dla rodzin, które popadły w bezdomność na skutek wypadku losowego, a także osób aktywnych zawodowo, które są w stanie opłacić czynsz oraz wnieść opłaty za usługi komunalne. Z takiego mieszkania powinni korzystać ci bezdomni, którzy mogą żyć samodzielnie, utrzymywać się z własnej pracy i w najbliższym czasie będą w stanie przenieść się do własnego mieszkania.

Typ 5 – dom jednorodzinny (chata) w miejscowości wiejskiej z przyzagrodową działką na prowadzenie własnego gospodarstwa. Takie lokum mogłoby być przydzielane z wolnych funduszy mieszkaniowych lokalnych władz rodzinom z dziećmi, ale także innym, małym grupom osób lub samotnym bezdomnym.

Typ 6 – rozproszone rozsiadanie bezdomnych w instytucjonalnym funduszu mieszkaniowym, w specjalnie zaprojektowanych mieszkaniach z pokojami dla 5–7 osób; rozwiązuje ono problem zatrudnienia części zdolnych do pracy bezdomnych poprzez osiedlenie ich w pojedynczych, służbowych mieszkaniach, zlokalizowanych przy kompleksach mieszkalnych i gospodarczych, przeznaczonych do kwaterowania obsługi

(ochrony, sprzątaczy, dozorców, ogrodników). Taka forma zasiedlania maksymalnie niweluje alienację społeczną bezdomnych, dając jednocześnie możliwość unikania masowego skupiania (nadmiernej koncentracji) bezdomnych w jednym miejscu. Zalecana jest dla osób wykluczonych w efekcie wypadków losowych, bezdomnych z rodzinami, ale także osób samotnych. Okres pobytu w tego typu obiekcie nie byłby limitowany.

Typ 7 – ośrodki mieszkalne (schroniska) dla bezdomnych przy klasztorach, przeznaczone dla osób starszych, chorych i w inny sposób osłabionych, obojga płci.

Podczas planowania lokalizacji mieszkań dla bezdomnych niedopuszczalna jest alienacja bezdomnych osób od społeczeństwa, która może doprowadzić do powstania „gett”. Należy w miarę możliwości starać się zintegrować obiekty dla bezdomnych z zabudową mieszkaniową, ale wielkość takich ośrodków nie powinna przekraczać 100 osób. Wiąże się to z faktem, że ośrodki dla bezdomnych mogą stać się obiektami NIMBY (Not in My Back Yard), wywołującymi protesty okolicznych mieszkańców (Lyon-Callo 2001; Dmochowska-Dudek 2008, 2011; Young 2011). Dzieje się tak mimo, że wykluczanie bezdomnych ze wspólnoty opiera się często nie tyle na realnym niebezpieczeństwie, co na urojonych lękach i stereotypach (Kinsela 2012).

Minimalizowanie napięć związanych z lokalizowaniem placówek dla bezdomnych w pobliżu terenów mieszkaniowych można osiągnąć przez ograniczenie obecności korzystających z nich osób w okolicy. Jednym z rozwiązań jest organizowanie dla schronisk osobnych podwórz, odizolowanych od otaczającej zabudowy, a jednocześnie urządzonych w sposób zachęcający do korzystania z nich. Wielu konfliktów można uniknąć również wtedy, gdy ośrodek dla bezdomnych jest wyposażony w oddzielne pomieszczenie przeznaczone dla oczekujących na dostęp do przytułku. Szczególnie istotną kwestią jest wygospodarowanie w noclegowni jednego lub kilku pomieszczeń, przeznaczonych do tymczasowego zakwaterowania osób pod wpływem alkoholu lub środków psychoaktywnych. Znaczenie może mieć również minimalizowanie odległości między obiektami noclegowymi dla bezdomnych a obiektami przeznaczonymi do ich dziennej obsługi (Solowij 2010).

Poza doborem odpowiedniego typu mieszkania oraz jego lokalizacji, nie mniej ważnym zagadnieniem jest zapewnienie środków na zapobieganie zużyciu technicznemu i moralnemu dzięki bardziej komfortowemu zasiedlaniu i systematycznie prowadzonym pracom remontowym. Jakość zakwaterowania wzrasta wraz z ograniczaniem liczby mieszkańców w pokojach. Pożądane byłoby zatem stopniowe przejście do zapewnienia bezdomnym pokoju o powierzchni 8 m², zaś w dłuższej perspektywie – mieszkania typu hotelowego, o powierzchni ogólnej do 18 m².

7.6. PODSUMOWANIE

Z badań nad bezdomnością na Ukrainie i porównaniu jej z sytuacją w Polsce wynika, iż podczas kształtowania ukraińskiej polityki mieszkaniowej należy skupiać się nie na noclegowniach, które są zorientowane przeważnie na „chronicznych” bezdomnych, lecz na mieszkaniach z funkcjami rehabilitacji, socjalizacji i reintegracji bezdomnych do społeczeństwa. Bardziej korzystne jest bowiem jednorazowe wydatkowanie środków na powrót bezdomnego do stanu samowystarczalności i samodzielności, aniżeli stały nadzór nad osobami trwale bezdomnymi. Konieczna jest rehabilitacja socjalna, oznaczająca w przedmiotowym temacie wprowadzenie do obiektów dla bezdomnych pomieszczeń edukacyjnych i produkcyjnych, w których mogliby oni opanowywać nowe dla siebie zawody i samodzielnie zarabiać na byt.

Socjalną rehabilitację bezdomnych należałoby prowadzić z uwzględnieniem 2–4 etapów. Ilość, czas trwania i poziom etapu początkowego powinny być uzależnione od kategorii osób pozbawionych mieszkań. Dla każdego etapu docelowo powinno się wykorzystywać określony typ zakładu dla bezdomnych.

Przy lokalizowaniu mieszkań dla bezdomnych w strukturze miasta niedopuszczalna jest alienacja osób bezdomnych od społeczeństwa, mogąca doprowadzić do powstania gett. Z drugiej strony umieszczenie obiektów dla bezdomnych w strukturze zabudowy mieszkaniowej winno uwzględniać wprowadzanie architektonicznych środków prewencyjnych, mających na celu niedopuszczanie do rozwoju silnych barier – społecznej i psychologicznej, pomiędzy bezdomnymi i pozostałymi mieszkańcami. Powinno się to odbywać m.in. drogą neutralizowania lub minimalizacji negatywnych skutków fizycznej bliskości wymienionych grup.

Podczas projektowania mieszkań dla bezdomnych już na etapie początkowym konieczne jest przeznaczenie środków na przeciwdziałanie moralnemu i technicznemu starzeniu się obiektów. Powinno się to odbywać drogą redukcji zagęszczenia osób na 1 m², a także systematycznym prowadzeniu, stosownie do aktualnego zapotrzebowania, prac remontowo-modernizacyjnych.

LITERATURA

- Astrov V., Holzner M., Leitner S., Vidovic H., 2010, *Social protection and social inclusion in Belarus, Moldova and Ukraine – Synthesis Report*, The Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna, www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5758&langId=en (dostęp: 13.10.2016).
- Child poverty and disparities in Ukraine*, 2010, Institute of Demography and Social Studies of the National Academy of Sciences in Ukraine, UNICEF, Ukrainian Centre for Social Reforms, Kyiv, http://www.unicef.org/ukraine/Full_Bidnist_i_nerivni_mozlyvosti_ENG_final_02.11.2010.pdf (dostęp: 06.10.2016).

- Derżawni budiwelni normy Ukrainy. Budynky i sporudy. Zaklady socjalnoho zachystu naselennia*, 2007, DBNW.2.2-18, Minibud Ukrainy, Kyiw, 23 s.
- Dmochowska-Dudek K., 2008, *Usługowe obiekty NIMBY w oczach mieszkańców Łodzi*, [w:] Rochmińska A. (red.), *Theoretical and Empirical Researches on Services during Socio-Economic Changes*, „Space–Society–Economy”, 8, s. 189–196.
- Dmochowska-Dudek K., 2011, *Obiekty NIMBY jako przykład konfliktowych inwestycji na terenach mieszkaniowych – teoretyczny zarys problemu*, [w:] Dzieciuchowicz J. (red.), *Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego – wybrane problemy*, „Space–Society–Economy”, 10, s. 29–56.
- Drzeżdżon W., 2014, *Spoleczne i indywidualne uwarunkowania bezdomności. Zarys problematyki*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość”, 11, s. 295–308.
- Ilczuk L., 2012, *Sotsialnyj portret bezdomnogo v Ukraini*, <http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Sotsialnyj-portret-bezdomnogo-v-Ukrayini-Zvit-NDR-za-2012-r..pdf> (dostęp: 16.09.2016).
- Kabachenko N.V., 2012, *Developing the protection system for homeless people in Ukraine*, „Naukowi Zapysky Naukma. Pedahohiczni, Psychohohiczni Nauky ta Socialna Robota”, 136, s. 63–67, http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAApp_2012_136_14 (dostęp: 13.10.2016).
- Kamiński T., 2004, *O społecznej odpowiedzialności za los bezdomnych*, „Seminare”, 20, s. 295–304.
- Karagodina O., Baidarowa O., 2014, *Superwizja pracy socjalnej na Ukrainie*, [w:] Grewiński M., Skrzypczak B. (red.), *Superwizja pracy socjalnej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie, Warszawa, s. 102–109.
- Kinsela C., 2012, *Re-Locating Fear on the Streets: Homelessness, Victimization and Fear of Crime*, „European Journal of Homelessness”, 6(2), s. 121–136.
- Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*, 2014, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, <http://www.monitorpolski.gov.pl/mp/2014/787/1> (dostęp: 18.08.2016).
- Minsocpolityky: Bezdomni osoby matymut prawo na otrymannia socialnoho żytla*, http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248043768 (dostęp: 04.10.2016).
- Mistobuduwannia, planuwannia i zabudowa miśkych i siłśkych poseleń*, DBN 360-92, 2002, Kyiw, Ukrarchbudinform.
- Moraczewska B., 2013, *Bezdomność. Definicja, problemy, rozwiązania obecne oraz historyczne odwołania do ludzi luźnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość”, 10, s. 113–128.
- Lyon-Callo V., 2001, *Making sense of NIMBY: poverty, power and community opposition to homeless shelters*, „City and Society”, 13(2), s. 183–209.
- Nakaz WID 14.02.2006 N 31 Ministerstwo Pracy ta Socialnoji Polityky Ukrainy „pro zatwierdżennia typowych położeń pro zaklady socialnoho zachyrtu dla bezdomnych osib ta zwilnnych osib”*, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0474-06> (dostęp: 20.09.2016).
- Pankiv O., 2012, *Stanowienie polityki społecznej na Ukrainie po 1991 roku*, [w:] Grewiński M., Krzyszkowski J. (red.), *Wybrane aspekty międzynarodowej polityki społecznej – pomoc społeczna i aktywna integracja*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa, s. 87–99.

- Parsell C., Parsell M., 2012, *Homelessness as a Choice*, „Housing, Theory and Society”, 29(4), s. 420–434.
- Pietrzak-Komar K., 2015, *Wykluczenie bezdomnych*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne”, 1, s. 31–54.
- Pomoc dla bezdomnych*, portal internetowy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, <https://mazowieckie.pl/pl/urząd/polityka-spoeczna/pomoc-dla-bezdomnych/9069>, *Pomoc-dla-bezdomnych.html* (dostęp: 24.08.2016).
- Portale internetowe stowarzyszeń pomocy osobom bezdomnym*, <http://www.alter-ego.org.pl>; <http://www.bratalbert.org>; <http://www.caritas.pl/>; <http://www.monar.pl>; <http://otwartedrzwi.pl> (dostęp: 17.08.2016).
- Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności*, 2015, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/nowy-program-wspierajacy-rozwiazywanie-problemu-bezdomnosc/> (dostęp: 18.08.2016).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni*, projekt z dnia 14.07.2016, [http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-rozporzadzen-i-zarzadzen/pomoc-spoeczna/projektu-rozporzadzenia-ministra-rodziny-pracy-i-polityki-spoecznej-w-sprawie-standardow-noclegowni-schronisk-dla-osob-bezdomnych-i-ogrzewalni-/](http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-rozporzadzen-i-zarzadzen/pomoc-spoeczna/projektu-rozporzadzenia-ministra-rodziny-pracy-i-polityki-spoecznej-w-sprawie-standardow-noclegowni-schronisk-dla-osob-bezdomnych-i-ogrzewalni/) (dostęp: 27.08.2016).
- Solowij L.S., 2008, *Socialno-demograficzna charakterystyka kontynentu potencyjnych spożywców żyła dla bezdomnych*, „Architektura”, 632, Wisnyk Nacjonalnego Uniwersytetu Lwiska Politechnika, s. 80–84.
- Solowij L.S., 2010, *Pryncypy formowania typów żyła dla bezdomnych*, „Architektura”, 674, Wisnyk Nacjonalnego Uniwersytetu Lwiska Politechnika, s. 20–26.
- Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2014 oraz wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (21/22 styczeń 2015)*, 2015, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/materialy-informacyjne-na-temat-bezdomnosc/> (dostęp: 16.08.2016).
- Stenka R., Olech P., Browarczyk Ł. (red.), 2014, *Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk, http://www.monar.org/content/pliki/gswb/ZO_2014_04_zal_04.pdf (dostęp: 26.08.2016).
- Tipple G., Speak S., 2009, *The hidden millions. Homelessness in developing countries*, Routledge, London & New York.
- Typolohija wyznaczenia poniatta „bezdomnyj”, zahalnopryjniata w krajinach ES*, http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg (dostęp: 06.10.2016).
- Typowe położenia probudynok nicznoho perebuwania*, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0475-06> (dostęp: 06.10.2016).
- Tsenkova S., Turner B., 2004, *The future of social housing in Eastern Europe: Reforms in Latvia and Ukraine*, materiały z konferencji pt. Adequate and Affordable Housing for All, University of Toronto, Toronto, 24–27 czerwca 2004, http://www.urbancenter.utoronto.ca/pdfs/housingconference/Tsenkova_Turner_Social_Hous.pdf (dostęp: 13.10.2016).

- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, tekst jednolity, Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593.
- Wykaz placówek zapewniających wsparcie osobom bezdomnym*, <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/wykaz-placowek-zapewniajacych-wsparcie-osobom-bezdomnym/> (dostęp: 17.08.2016).
- Young M.G., 2011, *The development of therapeutic community for homeless persons with co-morbid disorders: moving beyond the binary imperative implied by NIMBY*, „Environmental Economics”, 2 (1), s. 77–85.
- Woźniak-Krakowian A., 2011, *Bezdomność i jej problemy*, „Tolerancja: Studia i Szkice”, 16, s. 174–194.
- Zaborowska A., 2011, *Bezdomność i mieszkalnictwo jako kwestie społeczne w subregionie radomskim w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych*, „Biuletyn Informacyjny. Wiadomości Społeczne. Strategie rozwiązywania problemów społecznych w subregionie radomskim”, 1, s. 75–86.
- Zakon Ukrainy. Pro osnowy socialnoho zachrystu bezdomnykhromadian i bezprytulnych ditej*, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2623-15> (dostęp: 06.10.2016).

Abstract

In this article approaches toward solving housing problems of the homeless in Ukraine and in Poland are compared. Particular attention is paid to the types of housing objects and their location. The report on the situation in Poland became a basis to formulate recommendations for new Ukrainian housing policy concerning the homeless.

In the group of almost several hundred thousand homeless people in Ukraine, the majority are citizens of working age and with secondary education. Although single people largely prevail in this group, the number of those with families is increasing. According to the official estimates, in Poland there are 30–40 thousand homeless people. This group consists mainly of middle-aged unqualified men, mostly single ones. It is observed that the period of being homeless is extending each year. Similarly, the share of highly educated homeless is increasing. Both in Poland and Ukraine, people deprived of their homes concentrate in urban agglomerations and big cities.

The authors conclude that shaping Ukrainian housing policy ought not focus on shelters, which are oriented towards chronic homeless, but on dwellings which enable rehabilitation, socialisation and re-integration of the excluded people with the society. Social rehabilitation should consist of 2–4 stages depending on individual cases. For each of the stages a type of dwelling is suggested. The article provides also some remarks on location of dwellings for the homeless. They are aimed at minimizing tensions between the homeless and the community where the institution is supposed to operate.

Keywords

Homelessness, housing problems, Ukraine, Poland.