

Wsparcie dla wybranej kategorii osób w aspekcie pomocniczości.

Zasady życia społecznego to generalne zasady konstruowania i funkcjonowania bytu społecznego. Naruszenie tych zasad prowadzi do deformacji życia społecznego. Powszechnie uznaje się, że życiem społecznym winny kierować dwie naczelne zasady: solidarności i pomocniczości. Pierwsza zasada chroni interesy społeczeństwa, druga stoi na straży dobra osoby. Zasada solidarności jest także nazywana zasadą dobra wspólnego, kompromisu, dialogu, równości, sprawiedliwości. Natomiast zasada pomocniczości jest określana również jako zasada personalizmu, podmiotowości, wolności, praw człowieka.

Zasada pomocniczości, opierając się na bytowej naturze człowieka jako osoby, jest zasadą prawną. Jej podstawą jest szeroko rozumiane prawo naturalne, które chroni podmiotowość człowieka i jego naturalne uprawnienia. Zasada subsydiarności sugeruje obowiązek pomocy państwa w osobowym rozwoju człowieka i społecznościach naturalnych. Niektóre zadania może realizować tylko społeczność, np. szkolnictwo, szpitalnictwo, ochrona militarna obywateli. Społeczeństwo ma pomagać indywidualnym ludziom i małym społecznościom, ale nie powinno ich wyręczać w realizacji naturalnych zadań. Tak więc państwo organizuje nauczanie szkolne wszystkich szczebli, ale nie powinno wyręczać rodziców w ich obowiązkach pedagogicznych.

Zasada pomocniczości jest także zasadą etyczną, ponieważ chroni wartości związane z człowiekiem i jego naturalnym środowiskiem społecznym.

Omówiona wyżej zasada pomocniczości powinna znaleźć wielorakie zastosowanie w życiu społeczno-państwowym. Zasada pomocniczości znajduje zastosowanie w różnych kręgach życia społecznego, mianowicie w odniesieniu do rodziny, ekonomii i polityki. Celem rodziców powinno być doprowadzenie dzieci do usamodzielnienia. Interwencja państwa

w zakresie gospodarki powinna przejawiać się poprzez udzielanie porad indywidualnym podmiotom ekonomicznym, rady pracownicze, współzarządy itp. Państwo spełnia niektóre funkcje opiekuńcze wobec obywateli, ale nie powinno ich wyręczać w trosce o siebie. Zadaniem władz państwowych jest między innymi tworzenie miejsc pracy, stymulowanie rozwoju gospodarczego, tworzenie systemów społecznych ubezpieczeń. Rola państwa w zakresie życia publiczno-politycznego polega na przestrzeganiu wolności. Zasada pomocniczości nie postuluje bynajmniej osłabienia władzy państwowej, ponieważ słabe państwo nie jest zdolne do należytej troski o obywateli.

Bezdomność jest kwestią obecną w życiu społecznym od bardzo dawna. Bezdomność jest zjawiskiem wieloaspektowym, trudnym do zdefiniowania i odszukania przyczyn. Wraz

z rozpowszechnianiem się zjawiska bezdomności zwiększała się liczba jego przyczyn. Dostrzegane są źródła m.in. wśród czynników: rodzinnych, materialnych, losowych, osobistych, społecznych, prawnych, instytucjonalnych.

Prawa życia społecznego powinny mieć na względzie dobro osoby ludzkiej. One również powinny gwarantować ochronę społeczności naturalnych: małżeństwa – rodziny, grup zawodowych, narodu, wspólnot religijnych.

Bezdomność jest kwestią obecną w życiu społecznym od bardzo dawna. W latach osiemdziesiątych interpretowano to zjawisko jako „konsekwencję indywidualnej dewiacji ludzi, którzy nie chcieli brać udziału w wysiłku współtworzenia socjalistycznej pomyślności”. Podejście to zmieniło się po 1989 r., kiedy w kraju doszło, kiedy w kraju doszło do transformacji ustrojowej. Należy podkreślić, że w Polsce nie ma precyzyjnie określonej skali zjawiska bezdomności. Ustalenia liczby osób bezdomnych w Polsce dokonywano wieloma sposobami, np.: poprzez obliczenie osób, którym została udzielona pomoc w ośrodkach społecznych, licząc ilość wydanych świadectw Narodowego Funduszu Inwestycyjnego, które także przysługiwały osobom bez zameldowania. W kolejnych latach zauważono, że bezdomność dotyka coraz szerszej grupy ludzi i staje się przejawem patologii społecznej. Jest zjawiskiem wieloaspektowym, trudnym do zdefiniowania i odszukania przyczyn. Bezdomność jest zjawiskiem trudnym do trafnego uchwycenia jedną definicją. Często obserwowane jest bowiem sprzężenie zwrotne między bezdomnością a bezrobociem, alkoholizmem, narkomanią, przestępczością. Wraz z rozpowszechnianiem się zjawiska bezdomności zwiększała się liczba jego przyczyn. Dostrzegane są źródła m.in. wśród czynników: rodzinnych, materialnych, losowych, osobistych, społecznych, prawnych, instytucjonalnych. Oprócz przyczyn, które spowodowały, iż część osób została bezdomnymi, są też takie, które powodują pozostawanie, trwanie w tej trudnej sytuacji. W tym kontekście należy podkreślić, iż z przeprowadzonych badań wynika, że działania placówek pomocowych w zakresie bezdomności należy przede wszystkim zaliczyć do tzw. wspomagających i ratowniczo-opiekuńczych (gwarantujących zaspokojenie podstawowych potrzeb, ale nie usamodzielnienie osób bezdomnych).

W celu zmniejszenia skali problemu bezdomności należy podejmować i konsekwentnie prowadzić szereg działań zarówno w obrębie sektora publicznego, jak i pozarządowego.

Jedną z pierwszych inicjatyw jest długofalowy, resortowy program MPiPS „Bezdomność”. W programie zwrócono uwagę na indywidualne rozwiązywanie sytuacji życiowej każdej osoby bezdomnej (łącznie z możliwością opłacania za te osoby składki na

ubezpieczenie zdrowotne), przy uwzględnieniu wewnętrznego zróżnicowania w tej grupie osób ze względu na powody pozostawania bezdomnym, tj. rozpad rodziny, eksmisja, powrót z zakładu karnego bez możliwości zamieszkania, przemoc w rodzinie, likwidacja hoteli pracowniczych, opuszczenie domu dziecka czy szpitala psychiatrycznego bez określonego miejsca powrotu, jak również brak tolerancji społecznej związany z uzależnieniami i nosicielstwem wirusa HIV.

Celem programu jest wspieranie merytoryczne i finansowe działalności terenowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych, podejmujących działania na rzecz osób bezdomnych. W programie zostały uwzględnione trzy zasadnicze grupy działań:

- (1) Działania o charakterze profilaktycznym – zapobiegające utrwalaniu się i poszerzaniu zjawiska bezdomności, które należy kierować m.in. do następujących osób i grup społecznych: wychowanków opuszczających domy dziecka, osób opuszczających domy dziecka, osób opuszczających zakłady karne, środowisk patologicznych, osób i rodzin zagrożonych eksmisją oraz innych zagrożonych bezdomnością.
- (2) Działania o charakterze osłonowym – zapobiegające degradacji biologicznej i społecznej każdej kategorii osób bezdomnych. Główne kierunki działań osłonowych powinny być pierwszym etapem procesu społecznego i ekonomicznego usamodzielnienia, w szczególności w przypadku osób rokujących wyjście z bezdomności.
- (3) Działania o charakterze aktywizującym – zmierzające do wyprowadzania z bezdomności konkretnych osób i grup społecznych, rokujących perspektywy przezwyciężenia tej sytuacji.

Za konieczne uznano tworzenie w każdej gminie lokalnej koncepcji pomocy bezdomnym i co najmniej trzech stałych miejsc pobytu dla tych osób, wspieranie na poziomie lokalnym organizacji pozarządowych prowadzących placówki świadczące usługi na rzecz osób bezdomnych, w tym: schroniska, domy dla samotnych matek, wspólnoty, mieszkania readaptacyjne dla bezdomnych, noclegowanie, placówki pomocy doraźnej (np. jadłodajnie, kuchnie dla ubogich, domy dziennego pobytu). Podmioty polityki społecznej, w części aktywizującej programu, powinny koncentrować się na tworzeniu indywidualnych rozwiązań ukierunkowanych na wychodzenie z bezdomności przez: zapewnienie noclegu, wyżywienia, środków higieny i odzieży, objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym, udzielanie pomocy medycznej i sanitarnej, umożliwianie leczenia i pomoc w leczeniu uzależnień, prowadzenie poradnictwa prawnego i psychologicznego, lokowanie w domach pomocy społecznej,

poszukiwanie stałych miejsc zamieszkania, załatwianie spraw rentowych i emerytalnych, pomoc w wyrobieniu lub odtwarzaniu dokumentów osobistych, pośrednictwa pracy. Rozwiązania te mają uwzględnić specyfikę sytuacji osoby bezdomnej i jej wolę współdziałania.

Program „Bezdomność” jest bardzo ważną inicjatywą, ale nie jedyną. W 2005 r. powstał „Program osłonowy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością”, który z założenia miał być kontynuacją ogólnopolskiego programu. W postanowieniach ogólnych podkreślono, że pomoc społeczna świadczona osobom bezdomnym powinna być udzielana zarówno przez podmioty publiczne, jak i niepubliczne. Ich funkcjonowanie ma być integralną częścią strategii samorządów terytorialnych w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Część zadań ma być realizowana bezpośrednio przez podmioty uprawnione na podstawie zlecenia Ministerstwa Polityki Społecznej, a część pośrednio, po przekazaniu środków wojewodom. W programie umieszczono ponadto stwierdzenie, iż osoby bezdomne są szczególnie bezradne wobec instytucji publicznych, właściwych dla miejsca zamieszkania, dlatego bezdomni zgłaszają się do placówek niepublicznych, które mając w tym względzie wieloletnie doświadczenia, proponują różnorodne formy pomocy.

Celem programu jest: przewyciężenie zjawiska wykluczenia społecznego wspomnianej grupy osób oraz pomoc w wyjściu z sytuacji pozostawania w bezdomności lub zagrożeniu nią. Założone cele mają być realizowane poprzez: przewyciężenie trudnej sytuacji osób zagrożonych bezdomnością; działania wspierające osoby i rodziny w miejscu ich zamieszkania, w ramach lokalnego systemu wsparcia społecznego w zakresie zatrudnienia, dostępu do lokalu mieszkalnego, terapii rodzinnej, leczenia uzależnień i innych; osłonę socjalną; zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych: posiłku, ubrania, noclegu, leczenia, reintegrację osoby bezdomnej w środowisku zamieszkania lub w wybranym przez nią miejscu.

Zjawisko bezdomności jest bardzo złożone, wpływa na to m.in. wielorakość przyczyn jego powstania. Dlatego też oferowana pomoc powinna uwzględniać wspomniane w poprzednim programie trzy obszary działań: profilaktyczne, osłonowe i wychodzenia z bezdomności. Wszystkie działania pomocowe, bez względu na to, przez kogo są organizowane, powinny wychodzić naprzeciw oczekiwaniom osób bezdomnych.

W 2006 r. wszedł w życie program MPiPS „Powrót osoby bezdomnej do społeczności”, w którym przyjęto, że oferowana pomoc powinna być zintegrowanym układem usług socjalnych, świadczonych przez podmioty publiczne i niepubliczne.

Koncepcja programu zmierza przede wszystkim do: efektywniejszego wykorzystania istniejącego potencjału organizacyjno-ekonomicznego działającego od lat na rzecz pomocy osobom bezdomnym; zastosowania takich instrumentów narzędzi oddziaływania na osoby bezdomne i zagrożone bezdomnością, aby aktywnie zaczęły się włączać w proces pokonywania barier i wychodzenia ze stanu bierności; zwrócenia uwagi na konieczność budowania sieci lokalnego wsparcia wszystkich publicznych służb pomocy społecznej oraz służb zatrudnienia przy udziale organizacji pozarządowych na rzecz pokonywania barier bezdomności, w tym szczególnie uwzględnienia tej problematyki w opracowaniu lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Opracowany program, podobnie jak program „Bezdomność”, zawiera działania o charakterze profilaktycznym, osłonowym i aktywizującym.

W przedstawionych programach zwrócono uwagę na tworzenie przez lokalne władze strategii rozwiązywania problemów społecznych, gdyż najlepiej znają one potrzeby i problemy, które dominują w danej społeczności. Ważne jest także określenie nadzoru i monitoringu zadań. Nadzór powierzony zostaje departamentowi, który realizuje określone zadania z pomocy społecznej w urzędzie ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Z kolei służby wojewodów są zobowiązane do składania sprawozdań z przebiegu programu wraz z wnioskami służącymi jego modyfikacji, co posłuży opracowaniu zbiorczego raportu i sugestii pod adresem wykonawców programu.

Zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej do zadań samorządu województwa należy m.in. opracowanie, aktualizowanie i realizowanie wojewódzkiej strategii w zakresie polityki społecznej, która ma stanowić integralną część strategii rozwoju województwa i obejmować w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami; inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej. Z kolei do zadań wojewody należy m.in. ustalanie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej, które są realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego; realizacja lub zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych oraz finansowe wspieranie programów w określonym przez wojewodę obszarze pomocy społecznej, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione. Egzemplifikacją mogą być działania podejmowane na obszarze województwa podkarpackiego. Od 1999 r. prowadzony jest na tym terenie stały monitoring problemu

bezdomności, który jest koordynowany przez Wydział Polityki Społecznej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego (WPS PUW). Wspomniany WPS PUW przygotował „ Program realizacji zadań w zakresie oceny stanu, efektywności oraz koordynacji działań na rzecz bezdomnych w województwie podkarpackim w roku 2001”. Pierwszym zagadnieniem, na które zwrócono uwagę w programie, była rola organizacji pozarządowych w zakresie pomocy osobom bezdomnym. Określono rolę wojewody, która ma polegać na: tworzeniu infrastruktury, prowadzeniu remontów placówek, wyposażaniu w niezbędny sprzęt oraz zapewnieniu środków na opłacenie mediów. Wyznaczono ponadto zadania gminy, tzn. udział w kosztach poniesionych na opłacenie kadry, natomiast w odniesieniu do organizacji pozarządowych zadania powinny polegać na pozyskiwaniu żywności i środków na jej zakup. Podkreślono także konieczność współpracy z powiatowymi urzędami pracy.

Opracowywanie i realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, jest zadaniem powiatu i gminy.

Bezdomność z uwagi na skalę zjawiska, złożone przyczyny oraz szczególnie dotkliwe społeczno-ekonomiczne skutki jest kwestią społeczną o zasięgu i znaczeniu ogólnokrajowym, mającą swoje specyficzne regionalne i lokalne uwarunkowania. Zasadna wydaje się koncepcja nałożenia na gminy obowiązku tworzenia dla osób bezdomnych miejsca stałego pobytu. Działania pomocowe na rzecz bezdomnych są systemowo obowiązkiem samorządu terytorialnego, ale podejmuje je przede wszystkim organizacje pozarządowe, a w drugiej kolejności – administracja samorządowa i rządowa. Nasuwa się wniosek, że budowanie wspomnianych rozwiązań systemowych (całościowe postrzeganie problemu, tzn. zsynchronizowanie działań oraz polityki w kilku dziedzinach: polityka mieszkaniowa, polityka gospodarcza, polityka oświatowa, polityka ochrony zdrowia, polityka przeciwdziałania uzależnieniom), monitorowanie problemu, prowadzenie ewaluacji (oceniającej efektywność działań i wykorzystania środków finansowych), współpraca i koordynacja przedsięwzięć poszczególnych podmiotów sektora publicznego i pozarządowego, doskonalenie rozwiązań prawnych, organizowanie szkoleń w dziedzinie pomocy społecznej to podstawa weryfikowania, modyfikowania i podnoszenia skuteczności działań zarówno w skali kraju, regionu, jak i na poziomie lokalnym.

Opracowała: mgr Anna Kowal-Słoboda

Bibliografia:

O. von Nell-Breuning, *Baugesetze der Gesellschaft*, Freiburg im Br. – Wien 1968

Ks. Stanisław Kowalczyk, *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1994

M. Abucewicz-Szcześniak, *Bezdomność we współczesnej literaturze przedmiotu*, „Polityka Społeczna” 2001, nr 1

B. Kulka, *Bezdomni [w:] Wzrastanie człowieka w godności, miłości i miłosierdziu*, red. M. Kalinowski, Lublin 2005

D. Zalewska, *Raporty z badań nad bezdomnością w Polsce [w] Formy pomocy bezdomnym. Analiza ułatwień i ograniczeń problemu*, red. D. Zalewska, M. Oliwa-Ciesielska, I. Szczepaniak-Wiecha, S. Grzegorski, Warszawa 2005

MPiPS, *Program „Bezdomność”*, Warszawa 2000

MPS, *Program ośłonowy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością*, Warszawa 2005

MPiPS, *Powrót osoby bezdomnej do społeczności*, Warszawa 2006

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU 2004, nr 64, poz. 593, art. 21.