



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, [2 grudnia 2016 r.]

Adam Bodnar

IV.002.2.2016.ZA

**Pani**  
**Elżbieta Rafalska**  
**Minister Rodziny, Pracy**  
**i Polityki Społecznej**  
**ul. Nowogrodzka 1/3/5**  
**00-513 Warszawa**

I. Przeciwdziałanie bezdomności jest jednym z moich priorytetów, dla realizacji którego powołałem w październiku 2015 r. Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. W skład tej Komisji wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych zajmujących się ludźmi bezdomnymi, naukowcy i prawnicy. Chciałbym, aby działania Komisji, rozłożone na cały okres mojej kadencji na stanowisku Rzecznika w sposób efektywny przyczyniły się do likwidacji zjawiska bezdomności m.in. poprzez stworzenie systemu identyfikacji przyczyn bezdomności - celem dostosowania do nich działań państwa, doprowadzenie do koordynacji polityki rządowej w zakresie przeciwdziałania bezdomności, zainspirowania zmian legislacyjnych, które ułatwią pracę na rzecz osób bezdomnych organizacjom pozarządowym i usuną bariery stojące na drodze do korzystaniu z nich przez osoby doświadczające bezdomności.

Eksperci Komisji ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich stworzyli „mapę problemów związanych z bezdomnością”, wskazując szereg kwestii z obszaru prawa mieszkaniowego, pomocy społecznej, efektywności przeciwdziałania bezdomności oraz działania organizacji pozarządowych, wymagających rozwiązania. Za jedną z takich kwestii uznali brak aktualnej ogólnopolskiej diagnozy bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego obejmującej różne rodzaje bezdomności oraz zagrożenia nią. Brak wiedzy o rzeczywistej skali i charakterze zjawiska bezdomności utrudnia zapewnienie stosownych form pomocy m.in. mieszkań treningowych, usług wspierających, miejsc w noclegowniach i schroniskach oraz uniemożliwia ocenę skuteczności podejmowanych działań. W świetle międzynarodowych rekomendacji diagnoza bezdomności powinna być szeroka, czego wyrazem jest Europejska Typologia

Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS<sup>1</sup> oraz powinna opisywać populację za pomocą kilku podstawowych wskaźników, do których należą m.in. „stan w punkcie w czasie”, „przepływ” oraz „występowanie” oznaczające wielkość populacji doświadczającej tej skrajnie trudnej sytuacji życiowej we wskazanym okresie<sup>2</sup>.

**II.** Konieczność dokonania całościowej diagnozy zjawiska była podnoszona w kluczowym dokumencie programowym, jakim jest przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 pt. „Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”<sup>3</sup>. Wskazuje się tam na istniejące rozbieżności w wynikach badań liczby osób bezdomnych, przeprowadzonych według metodologii spisowej przez Główny Urząd Statystyczny w ramach Narodowego Spisu Powszechnego oraz ogólnopolskich badań Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Postulat dokonania takiej diagnozy do chwili obecnej nie został jednak zrealizowany, nie są także prowadzone działania organów publicznych zmierzające do jego realizacji.

Niezbędność dokonania takiej diagnozy jest w ocenie Rzecznika, a także powołanej przez niego Komisji Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności, oczywista i wymaga podjęcia odpowiednich działań zmierzających do ich realizacji. Ze względu jednak na zbliżający się termin cyklicznych ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych (pierwsze miesiące 2017 r.), realizowanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, niezbędna w pierwszej kolejności wydaje się poprawa organizacji i zakresu tych badań.

**III.** Eksperti Komisji, działający w ramach powołanego w tym celu zespołu, sformułowali pięć rekomendacji odnoszących się do planowanego badania wraz z uzasadnieniem. Podstawę rekomendacji stanowią dokumenty krajowe i wytyczne międzynarodowe, m.in. materiały informacyjne MRPiPS, stanowiska organizacji pozarządowych, w tym Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności (dalej jako OFRPB), niezależna analiza danych surowych z Badania Socjodemograficznego MRPiPS w 2013 roku pod kątem bezdomności chronicznej, europejskie przeglądy statystyk o bezdomności Europejskiego Obserwatorium Bezdomności Europejskiej Federacji Krajowych Organizacji Pracujących na rzecz Osób Bezdomnych FEANTSA oraz raport ekspertów projektu MPHASIS pt. „Wzajemny postęp w likwidowaniu bezdomności poprzez ulepszanie systemów monitorowania zjawiska” przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej. Odnośniki do przywołanych dokumentów znajdują się w poniższym opisie przedmiotu tych rekomendacji.

---

<sup>1</sup> FEANTSA (2008) „Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS.PL”, Bruksela, dostęp 17.11.2016: <http://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

<sup>2</sup> Edgar, W., Meert, H. (2006) “Fifth Review of Statistics on Homelessness in Europe”, EOH FEANTSA, dostęp 17.11.2016, [http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/2006\\_fifth\\_review\\_of\\_statistics.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/2006_fifth_review_of_statistics.pdf)

<sup>3</sup> M. P. z 2014 r., poz. 787

**IV.** Podejmowanie działań zmierzających do rozwiązania problemu bezdomności wymaga określenia jego skali i charakteru m.in. problemów ludzi nim dotkniętych i barier jakie spotykają na drodze z bezdomności. Dobra diagnoza staje się szczególnie ważna w przypadku zjawisk, które godzą w fundamentalną wartość konstytucyjną, jaką jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka i które stwarzają bardzo istotne zagrożenie dla innych niezmiernie istotnych wartości, jak życie i zdrowie ludzkie.

Takim zjawiskiem jest bezdomność. Brak domu oznaczający mieszkanie „na ulicy”, na opuszczonych działkach, kątem u znajomych lub dalszej rodziny, w placówkach „dla bezdomnych”, tanich hostelach i podobnych sytuacjach mieszkaniowych, czyni zabezpieczenie podstawowych potrzeb fizjologicznych i społecznych człowieka bardzo zależnym od jego stanu zdrowia, nastawienia innych ludzi, sposobu działania instytucji stojących na straży bezpieczeństwa publicznego m.in. policji oraz instytucji pomocowych. Zależność oznacza podatność na nadużycia w postaci wykluczenia z dostępu do realizacji praw do świadczeń np. zdrowotnych, pomocy społecznej, mieszkaniowych, ubezpieczenia społecznego, edukacyjnych i innych. Fakt występowania nadużyć powinien być przedmiotem skrupulatnego monitoringu, stanowiącego część całościowej diagnozy zjawiska, jest ona bowiem podstawą systemowej interwencji.

Wykluczenie osób doświadczających bezdomności z uczestnictwa w życiu społecznym, obywatelskim, prywatnym, zawodowym, sąsiedzkiem przekłada się na wykluczenie z tradycyjnych ogólnopopulacyjnych badań i statystyki publicznej. Fakt ten został zauważony w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów uchwałą nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. pt. „Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” :

„Bezdomność jest jedną z najsłabszych i najbrutalniejszych form wykluczenia społecznego. Koreluje ze skrajnym ubóstwem, bezrobociem, niską intensywnością pracy, zatrudnieniem w szarej strefie, utratą zdrowia i zagrożeniem życia, problemami zdrowia psychicznego, niemożliwością funkcjonowania w rodzinie i społeczeństwie. Jednocześnie zjawisko to umyka masowym badaniom społecznym, (...) dotyczącym ubóstwa, wykluczenia społecznego, gospodarstw domowych czy bezrobocia. (...) Choć ludzie bezdomni są zarówno ubodzy i bezrobotni, jak i pracują na czarno, funkcjonując na granicy życia i śmierci, to ich sytuacja nie znajduje odzwierciedlenia w wynikach badań (...)”

Na konieczność prowadzenia badań bezdomności wskazywały instytucje europejskie podkreślając, że bezdomność zasługuje na porządną diagnozę, tak samo jak inne zjawiska społeczne. Podczas Europejskiej Konferencji na rzecz Konsensusu w Bezdomności zwołanej przez Komisję Europejską w 2010 roku celem uzgodnienia priorytetów polityki UE w tym obszarze, kwestii diagnozy poświęcono cały obszar analiz.

W rekomendacjach Jury<sup>4</sup> podkreślono:

„Decydenci krajowi/regionalni powinni rozwijać strategie gromadzenia danych, w ramach zintegrowanych strategii rozwiązywania problemu bezdomności (...). Celem powinno być gromadzenie danych dla wszystkich sytuacji mieszkaniowych oznaczających bezdomność lub wykluczenie mieszkaniowe wskazanych w Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS.”

Dwukrotnie do analogicznych działań nawoływał Parlament Europejski w Rezolucjach z dnia: 14 września 2011 r.<sup>5</sup> i 16 stycznia 2014 r.<sup>6</sup> w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności:

„[PE] (4) wzywa do uwzględnienia europejskiej typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego (ETHOS) w tworzeniu strategii UE; (...) oraz „(6) uważa, że należy prowadzić działania monitorujące i sprawozdawcze w odniesieniu do kluczowych elementów strategii na rzecz walki z bezdomnością (...) w tym prawidłowego gromadzenia danych”.

Stanowiska w sprawie diagnozowania bezdomności kierowane do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przyjęły także polskie organizacje pozarządowe działające w obszarze bezdomności: Kamiliańska Misja Pomocy Społecznej w listopadzie 2013 r.<sup>7</sup> oraz Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności w grudniu 2014 r.<sup>8</sup> Dodatkowe rekomendacje sformułowali eksperci projektu „Najpierw mieszkanie – rzecznictwo oparte na dowodach” w raporcie z czerwca 2016 roku poświęconym bezdomności chronicznej, powstałym na podstawie własnej analizy danych surowych zgromadzonych przez MRPiPS podczas badania socjodemograficznego z 2013 roku<sup>9</sup>. We wszystkich stanowiskach podkreślano nieadekwatność uzyskanych danych do realnej skali zjawiska, uznając opublikowane liczby za zdecydowanie zaniżone.

---

<sup>4</sup> European Commission (2010) “European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury”, Brussels; oraz w języku polskim “Streszczenie Europejskiej Konferencji Konsensusu w zakresie Bezdomności 2010, dostęp 24.10.2016:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=pl&eventId=315&moreDocuments=yes&tableName=events>

<sup>5</sup> „Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności”, dostęp 24.10.2016: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0383+0+DOC+XML+V0//PL>

<sup>6</sup> „Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności (2013/2994(RSP))”, dostęp 24.10.2016: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P7-TA-2014-0043+0+DOC+PDF+V0//PL>

<sup>7</sup> KMPS (2013) “Stanowisko Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej w sprawie określania skali bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w Polsce”, Warszawa, dostęp 24.10.2016:

<sup>8</sup> [http://www.bezdomnosc.pl/images/dokumenty/stanowiska/2014.12.19\\_Stanowisko\\_badanie\\_MPiPS.pdf](http://www.bezdomnosc.pl/images/dokumenty/stanowiska/2014.12.19_Stanowisko_badanie_MPiPS.pdf) (dostęp 24.10.2016)

<sup>9</sup> Herbst, J. Wygnańska, J. (2016) Bezdomność chroniczna w ogólnopolskim badaniu socjodemograficznym osób bezdomnych MRPiPS 2013. Raport z analizy danych surowych MRPiPS w projekcie NMROD, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa, dostęp 24.10.2016: [http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2016/05/Bezdomnosc-chroniczna-Badanie-Socjodemograficzne-MRiPS-2013\\_Herbst-Wygnanska-NMROD.pdf](http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2016/05/Bezdomnosc-chroniczna-Badanie-Socjodemograficzne-MRiPS-2013_Herbst-Wygnanska-NMROD.pdf)

Znacznie wcześniej o dobrą diagnozę na poziomie ogólnopolskim zabiegało Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia Bezdomności prowadzące od 2001 roku regularnie, w odstępie dwuletnim, badanie skali i charakteru bezdomności w Województwie Pomorskim. Na podstawie swoich doświadczeń PFWB opublikowało broszurę instruktażową<sup>10</sup>. W latach 2005-2006 na zlecenie Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA w ramach europejskich przeglądów statystyk o bezdomności<sup>11</sup> powstały polskie raporty statystyczne, w których pozytywnie zweryfikowano możliwość zastosowania typologii ETHOS do diagnozowania bezdomności w Polsce i rekomendowano jej zastosowanie określając dostępność danych jako „mapę niezbadanych obszarów”<sup>12</sup>.

Wymienione wyżej stanowiska są wyrazem poczucia odpowiedzialności ich autorów i sygnatariuszy za jakość diagnozy. Pokazują wagę jaką do diagnozy przywiązują instytucje, których podstawowym celem i działaniem nie są przecież badania, tylko zapewnienie wsparcia osobom doświadczającym bezdomności. Zaangażowanie organizacji pozarządowych zapewniających bezpośrednio usługi jest potwierdzeniem znaczenia diagnozy dla rozwiązania problemu bezdomności.

V. Centralną pozycję we wszystkich przywołanych zaleceniach i stanowiskach zajmuje Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS<sup>13</sup>, jednogłośnie rekomendowana jako wspólna rama definicyjna zjawiska bezdomności, która w jej świetle musi być rozumiana szeroko. ETHOS składa się z trzynastu rodzajów „sytuacji mieszkaniowych” uporządkowanych w cztery główne kategorie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego: brak dachu nad głową, brak mieszkania, niezabezpieczone mieszkanie, nieadekwatne mieszkanie. Pierwsze dwie kategorie oznaczają bezdomność, pozostałe wykluczenie mieszkaniowe. W świetle tej typologii osoba doświadczająca bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego to osoba, która znajduje się w jednej z trzynastu opisanych sytuacji mieszkaniowych. Zaleca się, aby diagnoza problemu na poziomie krajowym obejmowała wszystkie sytuacje mieszkaniowe lub jeśli nie ma charakteru całościowego, klarownie wskazywała, które z nich są jej przedmiotem np. sama bezdomność, a w jej ramach tylko „brak dachu nad głową” i wybrane sytuacje mieszkaniowe z kategorii „brak mieszkania” np. „przebywanie w schronisku”. Uniwersalność tego podejścia potwierdza

---

<sup>10</sup> Dębski, M., Browarczyk, Ł., Michalska, A. (2011) „Diagnozowanie Bezdomności. Jak przeprowadzać badania socjodemograficzne”, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk, dostęp 24.10.2016: <http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2009/09/DIAGNOZOWANIE-BEZDOMNO%C5%9ACI-jak-przeprowadza%C4%87-badanie-socjodemograficzne.pdf>

<sup>11</sup> Wszystkie przeglądy statystyk o bezdomności znajdują się na stronie Europejskiego Obserwatorium Bezdomności, dostęp 17.11.2016 <http://www.feantsaresearch.org/spip.php?rubrique25&lang=en>

<sup>12</sup> Wygnańska, J. (2006) "Dane statystyczne o bezdomności w Polsce. Raport dla Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA", FEANTSA; dostęp 24.10.2016 <http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/01/feantsa-statystyczna-dla-pomost-2005.pdf>; oraz Wygnańska, J. (2007) "Polskie dane o wykluczeniu mieszkaniowym. Aktualizacja 2006", FEANTSA, 2006, dostęp 24.10.2016: [http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/01/polski\\_raport\\_statystyczny\\_2006.pdf](http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/01/polski_raport_statystyczny_2006.pdf)

<sup>13</sup> Patrz przypis 1

fakt oparcia o ETHOS Globalnej Definicji Bezdomności<sup>14</sup> przyjętej w 2015 roku przez Instytut Bezdomności Globalnej.

Celem ETHOS, jak i definicji globalnej, jest dostarczenie wspólnego języka interesariuszom uczestniczącym w międzynarodowej debacie, badaniach i działaniach na rzecz likwidacji bezdomności. Chodzi o to, żebyśmy wzajemnie wiedzieli, co mamy na myśli mówiąc „bezdomność”: czy tylko mieszkanie na ulicy? czy też mieszkanie w warunkach substandardu lub skrajnego przeludnienia? Co zostało (i co nie zostało) zbadane w konkretnym badaniu bezdomności: czy wszyscy doświadczający sytuacji mieszkaniowych ujętych w ETHOS, czy tylko ci w niektórych wybranych do badania sytuacjach? Do kogo zatem kierowane są działania państwa wobec zjawiska: do ludzi w krytycznej sytuacji braku dachu nad głową czy również do ludzi, którzy zaraz go tracą ponieważ grozi im eksmisja? Czy także do tych, którzy broniąc się przed ulicą koczują kątem u znajomych i dalszej rodziny?

VI. Przywołane na wstępie stanowiska polskich interesariuszy wobec diagnozowania bezdomności powstawały w odpowiedzi na prowadzone w kraju ogólnopolskie badania bezdomności w ramach narodowych spisów powszechnych oraz badań liczby osób bezdomnych zarządzanych przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. Określając zakres tych badań w oparciu o ETHOS, trzeba stwierdzić, że był on wąski i obejmował kategorie zaliczane do bezdomności czyli „brak dachu nad głową” oraz „brak mieszkania”. Wykluczenie mieszkaniowe nie było ich przedmiotem, choć w spisach powszechnych znalazło się wiele odpowiednich wskaźników, nie zaliczonych jednak do obszaru spisu wśród osób bezdomnych.

Historia ogólnopolskich badań bezdomności rozpoczyna się w 2002 roku od nieudanej próby objęcia ludzi bezdomnych Narodowym Spisem Powszechnym Ludności i Mieszkań. Główny Urząd Statystyczny nie opublikował raportu z przedsięwzięcia. Pod koniec 2009 roku wyzwanie podjęło Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. W grudniu 2009 i styczniu 2010 roku na podstawie raportów z województw ustalono liczbę osób przebywających w placówkach dla bezdomnych we wskazanej dobie i na jej podstawie korzystając z arbitralnie przyjętego przelicznika (2:1) oszacowano liczbę osób przebywających w przestrzeni publicznej<sup>15</sup>. W 2011 roku przeprowadzono kolejny Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań. W ramach spisu osób bezdomnych

---

<sup>14</sup> Busch-Geertsema, V., Culhane, D., Fitzpatrick, S. (2015) „Post –Conference Resources, A Common Understanding of Homelessness on a Global Scale Typology and Measurement”, Institute of Global Homelessness, Chicago, dostęp 24.10.2016: [http://media.wix.com/ugd/d41ae6\\_e111c618653346a49f77d02558eaf9a3.pdf](http://media.wix.com/ugd/d41ae6_e111c618653346a49f77d02558eaf9a3.pdf); oraz streszczenie w języku polskim: Wygnańska, J. (2015) „Globalna typologia bezdomności IGH – wspólny język dla rozwoju pomocy i badań”, dostęp 24.10.2016: <http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/propozycja-globalnej-definicji-bezdomnosci-instytut-bezdomnosci-globalnej-igh/>

<sup>15</sup> MRPiPS (2010) „Bezdomność w Polsce. Diagnoza na dzień 31 stycznia 2010”, Warszawa, dostęp 24.10.2016: [http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Departament%20Pomocy%20Spolecznej/BEZDOMNOSC\\_diagnoza%2010%2011%202010.pdf](http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/Departament%20Pomocy%20Spolecznej/BEZDOMNOSC_diagnoza%2010%2011%202010.pdf)

policzono osoby przebywające w placówkach i domach samotnych matek, czyli obiektach zbiorowego zakwaterowania. Po raz pierwszy w historii przeprowadzono ogólnopolskie liczenie w tzw. miejscach niemieszkalnych, czyli przestrzeni publicznej<sup>16</sup>. Nie uwzględniono niestety rekomendacji Konferencji Europejskich Statystyków przy ONZ<sup>17</sup> zalecającej objęcie spisem osób mieszkających „kątem” z powodu braku własnego lokum. W lutym 2013 roku MRPiPS zarządziło ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych, które zostało przeprowadzone w sposób analogiczny do spisu. Towarzyszyło mu pierwsze ogólnopolskie Badanie Socjodemograficzne z kwestionariuszem, w ramach którego ustalono nie tylko liczbę i lokalizację osób bezdomnych, ale również istotne cechy ich sytuacji życiowej, m.in. przyczyny bezdomności, długość bezdomności, otrzymywaną pomoc i źródła dochodu<sup>18</sup>. Do tej pory jest to jedyny zbiór danych o ogólnopolskiej populacji ludzi doświadczających bezdomności. W 2015 roku MRPiPS przeprowadziło ponowne liczenie w placówkach dla osób bezdomnych oraz miejscach niemieszkalnych. Badanie socjodemograficzne z kwestionariuszem nie zostało zarządzone<sup>19</sup>.

**VII.** Cechą wspólną krajowych badań wspomnianych wyżej jest metodologia określana „liczeniem głów w punkcie w czasie”<sup>20</sup>, zwana również metodą spisową czy cenzusową. Jest szeroko stosowana na świecie. Pozwala ona na uzyskanie swego rodzaju zdjęcia, „stop klatki”, ukazującej populację ludzi bezdomnych w jednym wybranym momencie i miejscu jej funkcjonowania. Taki wskaźnik – określany stanem - pozwala ocenić skuteczność niektórych elementów interwencji kryzysowej: czy zapewniono dostateczną liczbę miejsc w schroniskach i noclegowniach, czy liczba wydanych posiłków jest wystarczająca, gdzie i ile łóżek ewentualnie brakuje, gdzie i ile osób przebywa na ulicy bez schronienia itd.

Wskaźnik stanu zawsze przedstawia populację mniejszą niż realna. Wynika to ze względów organizacyjnych: rachmistrzowie i służby liczące nie są w stanie w jednej dobie dotrzeć do wszystkich ludzi bezdomnych, którzy w chwili badania znajdują się w „sytuacjach mieszkaniowych” uznawanych za bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe. Część sytuacji jest eliminowana już na etapie planowania badania, np. zamieszkiwanie kątem u rodziny lub znajomych, czasowe zbiorowe wynajmowanie mieszkania czy

---

<sup>16</sup> GUS (2013) „Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011” Warszawa, dostęp 24.10.2016:

[http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD\\_ludnosc\\_stan\\_str\\_dem\\_spo\\_NSP2011.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD_ludnosc_stan_str_dem_spo_NSP2011.pdf)

<sup>17</sup> United Nations (2006) “Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing”, Geneva, dostęp 24.10.2016:

[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES\\_2010\\_Census\\_Recommendations\\_English.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendations_English.pdf)

<sup>18</sup> MRPiPS (2013) „Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych (7/8 luty 2013) i Badania Socjodemograficznego. Materiał informacyjny”, Warszawa, dostęp 24.10.2016: <http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/materialy-informacyjne-na-temat-bezdomnosci/>

<sup>19</sup> MRPiPS (2015) "Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2014 oraz wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (21/22 styczeń 2015)", Warszawa, dostęp 24.10.2016:

<http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/materialy-informacyjne-na-temat-bezdomnosci/>

<sup>20</sup> od angielskich określeń „headcount” oraz „point in time”

przebywanie w kwaterach związanych z czasowym zatrudnieniem migrujących pracowników. Część lokalizacji jest pomijanych podczas samego liczenia np. w przestrzeni publicznej rachmistrzowie udają się jedynie do znanych im miejsc przebywania ludzi bezdomnych, a nie do wszystkich w ramach swego rodzaju „obławy” na całym terytorium. Pominięcie określonych sytuacji wiąże się z selekcyjnym wykluczeniem (lub niedoszacowaniem liczby) osób, dla których są one bardziej charakterystyczne np. ofiar przemocy w rodzinie i młodzieży (mieszkanie kątem), osób uznających bezdomność za stygmat i nie korzystających z pomocy „dla bezdomnych” (zbiorowy wynajem), osób bezdomnych chronicznie z zaburzeniami psychicznymi i/lub uzależnieniem, które unikają służb pomocowych mieszkając znacznie częściej w mało dostępnych i często zmienianych lokalizacjach w przestrzeni publicznej, na klatkach czy w pustostanach.

Dla pełnego opisanie populacji i jej potrzeb konieczne są dodatkowe wskaźniki, przede wszystkim wskaźnik występowania określający realną wielkość populacji doświadczającej problemu. Tak jak wskaźnik stanu dotyczy zjawiska w jednym punkcie w czasie, tak wskaźnik występowania odnosi się do wielkości populacji w okresie i obejmuje osoby, które jednego dnia były na ulicy, innego w noclegowni, kolejnego kątem u znajomych a przez chwilę pracowały i wynajmowały pokój. Bezdomność to kontinuum sytuacji mieszkaniowych doświadczanych w różnej kolejności i długości w czasie przez ludzi określanych jako osoby bezdomne. Wskaźnik występowania odnosi się do całej grupy, nie tylko tych, do których w jednym dniu badania udało się dotrzeć służbom liczącym (stan).

Wskaźnik występowania jest niezbędny do określenia zapotrzebowania na pomoc długoterminową, a taką właśnie naturę mają działania krytyczne dla trwałego zakończenia bezdomności, m.in. ile osób będzie realizować program wychodzenia z bezdomności, ile mieszkań socjalnych/treningowych trzeba przewidzieć w danym roku dla osób kończących programy wychodzenia z bezdomności, jakiej ilościowo i jakościowo grupy klientów mogą się spodziewać pracownicy socjalni oraz terapeuci.

Ponadto, pewne wymiary bezdomności kluczowe dla skuteczności działań wobec zjawiska, można ustalić jedynie poprzez badania określające wielkość i charakter populacji „w okresie”. Należy do nich typ bezdomności (chroniczna, tranzycyjna i epizodyczna) wyznaczany poprzez profil wykorzystywanej pomocy w wymiarze wieloletnim w korelacji ze stanem zdrowia osoby m.in. zaburzeniami psychicznymi, niepełnosprawnością fizyczną, chorobami przewlekłymi. Typ bezdomności jest istotny, ponieważ oznacza konieczność zapewnienia diametralnie różnego wsparcia, np. osobom bezdomnym chronicznie w wyjściu z bezdomności nie pomogą noclegownie i schroniska, choć będą z nich korzystać, a osobom bezdomnym epizodycznie nie są potrzebne wysokospecjalistyczne programy takie jak „Najpierw mieszkanie”.



Wskaźnika występowania nie da się uzyskać metodą „liczenia głów w punkcie w czasie”. Jego ustalenie wymaga określonego poziomu rozwoju rejestrów użytkowników usług (przede wszystkim ich informatyzacji) oraz procedury ochrony danych osobowych klientów, bowiem ustala się go sięgając do zindywidualizowanych rejestrów pomocy udzielonej z tytułu bezdomności. Tradycyjnie pomoc świadczona jest przez różne instytucje: dla bezdomnych i dla wszystkich, pobytowe i ambulatoryjne, państwowe i pozarządowe, ośrodki pomocy społecznej i schroniska, straże miejskie i szpitale itd. Obecnie potencjalne źródła danych o zasięgu krajowym, do których należą rejestry klientów/podopiecznych państwowej pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych zapewniających 80% usług stacjonarnych dla osób bezdomnych, nie dają szansy na przeprowadzenie stosownej analizy. Powodem jest niski stopień informatyzacji oraz brak procedury pozwalającej na wykluczenie podwójnego liczenia osób korzystających z pomocy kilku instytucji bądź kilka razy korzystających z pomocy w okresie objętym badaniem. Próby w tym kierunku były podejmowane przez MRPiPS w odniesieniu do lat 2010, 2012 i 2014 w formie zastosowania sprawozdania jednorazowego realizowanego w Centralnej Aplikacji Statystycznej przy okazji ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych w punkcie w czasie<sup>21</sup>. Nie obejmowały one rejestrów usługodawców pozarządowych ani procedury eliminowania danych osób ujętych w kilku sprawozdaniach jednorazowych, co odbiło się na rzetelności zsumowanych danych. Na małą skalę zrealizowano pilotażowe projekty testujące procedurę uzyskiwania wskaźnika występowania na podstawie danych pochodzących z rejestrów usługodawców ze wszystkich sektorów<sup>22</sup>. Testy wypadły pomyślnie i procedura została wykorzystana ponownie, jednak wyłącznie na poziomie lokalnym<sup>23</sup>.

Potrzeba uzyskiwania wszystkich podstawowych wskaźników bezdomności w tym stanu i występowania dla planowania skutecznej i efektywnej polityki wobec zjawiska, została zauważona i przekuta w rekomendację dla rządów, m.in. w raporcie finalizującym pracę grupy ekspertów na zlecenie Komisji Europejskiej w ramach projektu Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems w 2008 r.<sup>24</sup> oraz w licznych dokumentach przywołanych w treści niniejszego uzasadnienia.

---

<sup>21</sup> Patrz przypisy 15, 18 i 19.

<sup>22</sup> Wygnańska, J. (2011) "Standard gromadzenia danych o bezdomności – rekomendacje projektu „Sposoby gromadzenia informacji o ludziach bezdomnych na Mazowszu 2011”", Pracownia Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA; dostęp 24.10.2016: [http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2015/09/R13\\_raport-koncowy-rekomendacje1.pdf](http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2015/09/R13_raport-koncowy-rekomendacje1.pdf)

<sup>23</sup> Wygnańska, J. (2016) „Podwójna diagnoza wśród ludzi chronicznie bezdomnych korzystających z warszawskich placówek dla bezdomnych” Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa, Dostęp 24.10.2016: <http://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2016/03/raport-z-badania-agregacyjnego-FINAL.pdf>

<sup>24</sup> European Commission (2008) "Jak zwiększyć wiedzę o bezdomności na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim" [MPHASIS Synthesis report], dostęp 24.10.2016: <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/streszczenieSYNTHESISPL-FINAL.pdf>

Zlikwidowanie bezdomności jest możliwe. Rzetelna diagnoza jest do tego wstępem, a przywołane wyżej rekomendacje instytucji międzynarodowych stanowią cenny drogowskaz, który w połączeniu z działaniami już podejmowanymi przez polski rząd przybliży nas do realizacji tego nadrzędnego celu.

## **Rekomendacje odnoszące się do ogólnopolskich badań liczby osób bezdomnych realizowanych przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej**

### **1. Zrealizowanie badania socjodemograficznego w ramach ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych w 2017 z wykorzystaniem kwestionariusza wzorowanego na narzędziu z 2013 roku.**

Badanie socjodemograficzne realizowane metodą „liczenia głów w punkcie w czasie” jest obecnie jedyną metodą pozyskania informacji o skali i podstawowych cechach ludzi doświadczających bezdomności w Polsce. Obecnie nie ma możliwości pozyskania odpowiednich danych z rejestrów usługodawców państwowych m.in. pomocy społecznej ani pozarządowych. Dane z 2013 roku mają wartość historyczną – jest to jedyny tak duży zbiór danych o ludziach bezdomnych – i nie są adekwatne do potrzeb związanych z tworzeniem, prowadzeniem i monitorowaniem skuteczności polityki społecznej wobec tego dynamicznie zmieniającego się zjawiska. Konieczna jest pilna ich aktualizacja. Dlatego konieczne wydaje się zrealizowanie badania socjodemograficznego z kwestionariuszem wzorowanym na narzędziu zastosowanym w 2013 roku (patrz rekomendacja 5) przy okazji badania liczby osób bezdomnych planowanego w pierwszych miesiącach 2017 roku.

### **2. Oparcie badania o jedną definicję bezdomności uwzględniającą najlepsze światowe praktyki w tym zakresie, czyli Europejską Typologię Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS oraz precyzyjne wskazanie sytuacji mieszkaniowych objętych badaniem.**

Dotychczasowe badania teoretycznie oparto o definicję osoby bezdomnej zawartą w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 930 zm., dalej jako Ustawa o pomocy społecznej). Jednak, jak wskazywali eksperci i organizacje w swoich stanowiskach, w warunkach badania nie można było jej zweryfikować. W praktyce kierowano się definicją wywodzącą bezdomność z sytuacji mieszkaniowej np. licząc wszystkie osoby przebywające w schronisku, czyli de facto zgodnie z ETHOS. Stosowanie dwóch definicji jest błędem w sztuce. W związku z obiektywnymi problemami w zastosowaniu definicji ustawowej w warunkach „liczenia głów w punkcie w czasie”, rekomendujemy zastosowanie typologii ETHOS z precyzyjnym wskazaniem sytuacji

mieszkaniowych objętych badaniem. Takie podejście oznacza, że każda osoba znajdująca się w chwili badania w sytuacji mieszkaniowej nim objętej jest uznana za osobę bezdomną. Uściślenia wymaga czas znajdowania się w danej sytuacji wystarczający do uznania, iż jest ona właściwą sytuacją mieszkaniową respondenta. W większości badań przyjmuje się fakt spędzenia w danej sytuacji ostatniej doby, np. na ulicy, w noclegowni, w mieszkaniu treningowym.

### **3. Zwiększenie liczby sytuacji mieszkaniowych objętych badaniem czyli rodzajów miejsc, do których w dniu badania mają udać się służby liczące.**

Oparcie badania o podejście definicyjne ETHOS zgodnie z treścią rekomendacji nr 2, nie oznacza konieczności objęcia badaniem „liczenia głów” wszystkich trzynastu sytuacji mieszkaniowych. Liczebność niektórych kategorii w szczególności „niezabezpieczonego” i „nieadekwatnego mieszkania” można ustalić innymi metodami badawczymi np. analizując dane zastane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny o liczbie osób mieszkających w warunkach substandardu czy przeludnienia, dane Policji o liczbie osób objętych procedurą Niebieskiej Karty, dane Ministerstwa Sprawiedliwości o eksmisjach czy dane Urzędu ds. Uchodźców o uchodźcach itd. W badaniu „liczenia głów” realizowanym dla celów polityki społecznej konieczne jest natomiast precyzyjne wskazanie, które sytuacje były jego przedmiotem oraz taki ich dobór, który dostarczy danych sprzyjających poprawie skuteczności pomocy.

Sytuacje mieszkaniowe objęte dotychczasowymi badaniami liczby osób bezdomnych MRPiPS wyczerpują kategorię bezdomności ETHOS określaną jako „brak dachu nad głową”, pomijają niektóre sytuacje z kategorii „brak mieszkania” m.in. mieszkania wspierane dla osób wychodzących z bezdomności, oraz uwzględniają sytuację zamieszkiwania w konstrukcjach tymczasowych w ramach kategorii „nieodpowiednie mieszkanie”. Mozaika ta wymaga uzupełnienia.

#### **a. Włączenie sytuacji przebywania w mieszkaniach treningowych/przejściowych/chronionych dla osób wychodzących z bezdomności.**

Bezdiskusyjnie konieczne wydaje się objęcie badaniem sytuacji przebywania w mieszkaniach treningowych/przejściowych/rotacyjnych dla osób wychodzących z bezdomności. W świetle interpretacji MRPiPS osoby w tej sytuacji nie spełniają ustawowej definicji bezdomności. Interpretacja ta różni się od interpretacji instytucji prowadzących programy, które nie mają wątpliwości, że ich klienci to osoby doświadczające bezdomności. Co prawda znajdują się na drodze do wyjścia z niej, jest to jednak obarczone dużym ryzykiem niepowodzenia. Ponadto regulaminy programów są bardzo zbliżone do regulaminów schronisk, a różnica sprowadza się do standardu fizycznego (mniejsze zagęszczenie, lokalizacja poza schroniskiem choć nie zawsze, czasem są to pokoje w schronisku dla mniejszej liczby osób).

**b. Włączenie sytuacji przebywania w placówkach niskoprogowych oraz krótkoterminowego pobytu dla osób uzależnionych od środków psychoaktywnych, uchodźców i nieudokumentowanych migrantów.**

Zasadne wydaje się poszerzenie gamy miejsc objętych badaniem o placówki niskoprogowe oraz krótkoterminowego pobytu dla osób uzależnionych od środków psychoaktywnych, uchodźców i nieudokumentowanych migrantów. Sytuacje te są ujęte w ETHOS w kategorii „bez mieszkania”, czyli tej samej co schroniska, o krótkim pobycie. Sytuacja mieszkaniowa osób w wymienionych rodzajach placówek jest analogiczna do sytuacji osób przebywających w schroniskach dla bezdomnych. Wykluczenie ich z gamy miejsc objętych badaniem naraża jego wynik na zarzut niedoszacowania.

**4. Poprawa organizacji badania.**

Tę oczywistą potrzebę mocno podkreślała Ogólnopolska Federacja Rozwiązywania Problemu Bezdomności w swoim stanowisku z grudnia 2014 r.<sup>25</sup> oraz wcześniej Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności posiadające największe w kraju doświadczenie w prowadzeniu tego typu badań. Pomorskie Forum opublikowało stosowną broszurę informacyjną zawierającą wskazówki istotne z punktu widzenia niniejszej rekomendacji<sup>26</sup>.

Dążąc do poprawy organizacji samego badania, trzeba pamiętać, że jest ona ściśle związana z jakością lokalnych systemów pomocy, w szczególności poziomem współpracy interesariuszy oraz stopniem objęcia pomocą ludzi dotkniętych problemem. Jeśli lokalny system nie działa lub jest fragmentaryczny, zorganizowanie poprawnego liczenia jest niemożliwe. W takiej sytuacji dla poprawienia jakości badania można zaproponować jedynie działania korekcyjne (nie da się z dnia na dzień poprawić całego systemu pomocy), takie jak przeprowadzanie spotkań przygotowawczych dla przedstawicieli wszystkich instytucji (np. według klucza ETHOS) posiadających wśród swoich klientów, beneficjentów, mieszkańców, pacjentów czy użytkowników osoby bezdomne; oraz przeprowadzenie szkoleń i/lub przygotowanie instrukcji opisującej zasady prowadzenia badania i stosowania kwestionariusza.

**5. Wprowadzenie modyfikacji w kwestionariuszu zastosowanym w badaniu socjodemograficznym w 2013 roku.**

Dane zgromadzone w badaniu socjodemograficznym w 2013 roku mają istotne znaczenie historyczne, mogą też stanowić punkt wyjścia dla analiz porównawczych, zakładając, że przeprowadzone zostaną kolejne badania zgodnie z rekomendacją nr 1, i że gromadzone podczas nich dane będą miały podobną strukturę. Kierując się tym celem

---

<sup>25</sup> patrz przypis 8

<sup>26</sup> patrz przypis 10

rekomendujemy zastosowanie tego samego kwestionariusza z uwzględnieniem jedynie drobnych modyfikacji i jednej zmiennej dodanej. Zmiany nie ograniczają możliwości dokonywania analiz porównawczych.

Modyfikacje są uzasadnione obserwacjami interesariuszy krajowych oraz rekomendacji międzynarodowych, w szczególności propozycji zmiennych podstawowych w bezdomności wskazanych w projekcie MPHASIS<sup>27</sup> przetestowanych w warunkach polskich w pilotażach Standardu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego biwm<sup>28</sup>. Kwestionariusz uwzględniający proponowane modyfikacje znajduje się w załączeniu. Poniżej uzasadnienie proponowanych zmian:

**a. Modyfikacja poprzez uzupełnienie kafeterii rodzajów miejsc przebywania („Miejsce przeprowadzenia wywiadu”).**

Rodzaj miejsca, w którym prowadzony jest wywiad jest ustalany przez osobę liczącą na podstawie obserwacji oraz rozmowy z respondentem. W odpowiedzi można zapisać tylko jedno miejsce. Analiza danych surowych z badania z 2013 roku wykazała<sup>29</sup>, że sporo odpowiedzi wskazywało dwa miejsca i odnosiło się do okresu, a nie punktu w czasie np. „czasem u kolegów, czasem w schronisku”, co jest błędem w świetle przyjętej metodologii badania. Konieczne jest zatem doprecyzowanie o przebywanie w jakim dokładnie czasie chodzi: w momencie przeprowadzania wywiadu? poprzedniej nocy? Ponadto sporo odpowiedzi odnosiło się do rodzajów miejsc nie ujętych w propozycjach odpowiedzi do zaznaczenia np. „w mieszkaniu kątem u znajomych/dalszej rodziny”, „dom samotnej matki/dom matki z dzieckiem/ośrodek dla ofiar przemocy w rodzinie”, „we wspólnocie”. Sensowne zatem wydaje się dodanie stosownych sytuacji mieszkaniowych do opcji odpowiedzi.

**b. Modyfikacja kafeterii przyczyn bezdomności (pytanie 5) – usunięcie pozycji „uzależnienie” i zastąpienie jej pozycją „zdrowotne: niepełnosprawność, uzależnienie, choroby”.**

W kwestionariuszu z 2013 roku większość sugerowanych przyczyn bezdomności nie jest rozłączna z uzależnieniem. Wszak może ono być zarówno przyczyną, jak i skutkiem eksmisji, braku pracy, konfliktu/przemocy w rodzinie, zadłużenia oraz złego stanu zdrowia. Jest to mylące dla respondenta, może powodować niedeklarowanie innych przyczyn z powodu założenia, że zadeklarowanie uzależnienia już je wyczerpuje. To zniekształca wyniki badania. Uzależnienie jest tak naprawdę problemem zdrowotnym, osobistym (to choroba) i jako takie powinno być klasyfikowane. Oczywiście, ustalenie czy respondenci są uzależnieni ma ogromne znaczenie dla planowania pomocy, dlatego też powinno być to

---

<sup>27</sup> patrz przypis 24

<sup>28</sup> patrz przypis 22

<sup>29</sup> patrz przypis 9

przedmiotem diagnozy, ale w ramach innego pytania (patrz: problemy wymagające wsparcia).

Druga wątpliwa przyczyna to „utrata noclegów w miejscu byłej pracy”. Owszem, w czasach hoteli robotniczych była powszechna i nadal dotyczy osób, których bezdomność zaczęła się w tym okresie. Jej rzadkie występowanie potwierdzają dane uzyskane w badaniu z 2013 roku, dlatego można z niej zrezygnować. Współcześnie znacznie częstszą przyczyną bezdomności jest „niepowodzenie w poszukiwaniu pracy poza miejscem zamieszkania/migracje” i taką odpowiedź warto uwzględnić.

### **c. Dodanie pytania o aktualne potrzeby wymagające wsparcia.**

Jest to kluczowe pytanie dla uzyskania wskazówek niezbędnych do zaplanowania skutecznej interwencji kończącej bezdomność, niestety w kwestionariuszu z 2013 roku obszar ten podlegał diagnozie wyłącznie w obszarze przyczyn bezdomności i administracyjnym (posiadanie stopnia niepełnosprawności oraz ubezpieczenia zdrowotnego). W efekcie, w tym jedynym zbiorze danych o populacji ludzi bezdomnych w Polsce zabrakło informacji o aktualnym stanie zdrowia i bieżących problemach doświadczanych przez jej członków.

Konieczne jest zatem dodanie takiego pytania. Rozwiązanie problemów aktualnie doświadczanych przez osoby bezdomne jest kluczowe dla wyjścia z bezdomności, zatem badanie, którego celem jest poprawa polityki państwa wobec zjawiska musi zawierać diagnozę tego obszaru. Propozycja pytania z kafeterią została zaczerpnięta ze zbioru zmiennych podstawowych w bezdomności MPHASIS przetestowanego w Polsce ramach pilotażu standardu gromadzenia danych biwm.

**VIII.** Realizacja zaproponowanych przez Komisję Ekspertów ds. Przeciwdziałania Bezdomności przy Rzeczniku Praw Obywatelskich zmian w sposobie organizacji i zakresie ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych planowanego na początku 2017 roku nie uzupełni wszystkich braków ogólnopolskiej diagnozy bezdomności ani nie spełni wszystkich rekomendacji w tym obszarze. Może natomiast znacząco przyczynić się do poprawy naszej wiedzy o liczbie oraz podstawowych cechach i potrzebach osób doświadczających krytycznych sytuacji mieszkaniowych określanych w ETHOS jako „brak dachu nad głową” oraz „brak mieszkania”. W tej chwili tej wiedzy nie mamy.

Z tego względu, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), uprzejmie proszę o rozważenie wykorzystania przedstawionych rekomendacji zmierzających do usunięcia dostrzeżonych nieprawidłowości w zakresie organizacji i zakresie ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych.

Chciałbym jednocześnie podkreślić, iż przedstawione rekomendacje nie wyczerpują koniecznych działań w zakresie opracowania kompleksowej diagnozy zjawiska bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Niewątpliwie bardzo istotne jest przede wszystkim opracowanie systemu pozwalającego na wykorzystywanie wszystkich dostępnych danych administracyjnych i statystycznych do diagnozowania bezdomności<sup>30</sup>, zarówno tych gromadzonych przez instytucje państwowe, jak i tych gromadzonych przez pozarządowych usługodawców.

(-) [*Adam Bodnar*]

Załącznik:

propozycja kwestionariusza badania

---

<sup>30</sup> niewykorzystywanym w Polsce źródłem danych o bezdomności są rejestry usługodawców, czyli instytucji świadczących usługi stacjonarne na rzecz osób bezdomnych, oraz dane pozyskiwane za pomocą streetworkingu. Wykorzystanie danych z rejestrów jest rekomendowane m.in. przez Konferencję na rzecz Konsensusu w Bezdomności z 2010 r., w stanowisku KMPS 2013, popartym przez OFRPB 2014