

Ewa Gałęcka-Burdziak

Katedra Ekonomii I
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie¹

Ile w Polsce kosztuje bezdomność?²

Streszczenie

W artykule podejmuję próbę oszacowania wielkości kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów alternatywnych, w odniesieniu do kwestii społecznej bezdomności. W literaturze podkreśla się, iż dane statystyczne dotyczące bezdomności są niekompletne, brak jest szczegółowego wskazania przeznaczenia środków finansowych na pomoc osobom bezdomnym. Bezdomność nie ma charakteru masowego, odzwierciedla jednak trudną sytuację jednostki, stanowiąc negację podstawowych zasad egzystencji. Analiza dotyczy okresu jednego roku i jest przeprowadzona na podstawie danych SAC oraz sprawozdania MPiPS-03 za 2011 r. Wyniki ilościowe są w znacznym stopniu niedoszacowane, co podkreśla konieczność zachowania ostrożności w formułowaniu wniosków jakościowych. Wynika to ze skupienia uwagi na działaniach podejmowanych przez gminę, jako jednostkę głównie odpowiedzialną za rozwiązywanie problemu bezdomności, a także z braku odpowiednich danych odnoszących się

¹ SGH, al. Niepodległości 162, 02-554 Warszawa; adres internetowy autorki: eburdz@sgh.waw.pl

² Artykuł przygotowany na podstawie raportu dotyczącego kwestii społecznej bezdomności, opracowanego w związku z realizacją projektu innowacyjnego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet VII: Promocja integracji społecznej, Działanie 7.2: Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej, Poddziałanie 7.2.1: Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym), pt. „Kalkulator Kosztów Zaniechania — wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających”.

Poglądy zawarte w tym opracowaniu wyrażają wyłącznie stanowisko autorki.

do innych systemów funkcjonujących w gospodarce, np. opieki zdrowotnej. Obliczona kwota wskazuje na wysokie koszty udzielania pomocy w przypadku zaniechania działań aktywizująco-wspierających. Porównanie wyniku z szacowanym kosztem działań zapobiegawczych mogłoby dać odpowiedź na pytanie o ich rentowność w sensie ekonomicznym. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że najczęściej moment pojawienia się zagrożenia bezdomnością to najlepszy czas na udzielenie pomocy. Wskazuje to na istotne znaczenie prowadzenia polityki prewencyjnej.

Słowa kluczowe: bezdomność, koszty zaniechania, działania aktywizująco-wspierające, polityka prewencyjna

Wprowadzenie

Bezdomność należy do istotnych problemów polityki społecznej w Polsce, zaniebanych przez państwo (Przymeński 2001). Nie jest zjawiskiem masowym, ale z perspektywy jednostki stanowi jedną z najtrudniejszych sytuacji życiowych. Ma także wpływ na najbliższe otoczenie osoby bezdomnej. Według danych Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) z 2011 r. populacja osób bezdomnych, obejmująca ponad 25 tys. osób, starzeje się. Dość istotną frakcją stanowią jednak osoby młode, w wieku 0–19 lat, co z kolei odzwierciedla problem bezdomnych rodzin. Statystyki potwierdzają niepomijalną statystycznie skalę zjawiska (Busch-Geertsema, Fitzpatrick 2008; Przymeński 2001). Niemniej, brakuje szczegółowych danych, na co przeznaczane są środki finansowe, które w założeniu mają stanowić pomoc osobom bezdomnym, oraz jaka jest efektywność podejmowanych działań pomocowych (Wiącek 2011).

W artykule podejmuję próbę oszacowania wielkości kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających, uwzględniając przy tym przykładowe koszty alternatywne, w odniesieniu do bezdomności. Analizie są poddane koszty „(...) nierozwiązanych problemów społecznych. Są to tzw. koszty zaniechania, czyli wydatki jakie musi ponieść dana społeczność w związku z tym, że określone problemy nie zostały rozwiązane, czy też problemy te nie zostały odpowiednio wcześniej rozpoznane” (Hryniewicka 2011). Obliczeń dokonuję na podstawie danych SAC i danych ze sprawozdania MPiPS-03 dla województwa mazowieckiego za okres jednego roku.

Ze względu na dostępność danych przyjmuję szereg założeń upraszczających, a obliczenia mają ukazać skalę i rodzaj kosztów, które napotka gmina w momencie, gdy bezdomność już wystąpi. Przegląd badań empirycznych prowadzi do wniosku, że najbardziej odpowiedni moment na udzielenie pomocy to sytuacja wystąpienia ryzyka bezdomności. Udzielona wówczas pomoc nierzadko wiąże się z generowaniem najniższych kosztów (Busch-Geertsema i in. 2010). Niestety, przykładowe badania³ na terenie województwa

³ Por. raport końcowy diagnozy lokalnej z terenu warszawskiej dzielnicy Wola w ramach projektu systemowego 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu nr 4 w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi, w tym opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”.

mazowieckiego wskazują, że zdecydowana większość osób bezdomnych w przypadku zaistnienia ryzyka bezdomności (np. zadłużenie, eksmisja) nie szukała pomocy (Mandes i in. 2012).

Pozostała część artykułu jest uporządkowana następująco: w punkcie drugim przedstawiam pokrótce definicję bezdomności oraz unormowania prawne realizacji działań pomocowych dla osób bezdomnych w Polsce. Następnie dokonuję przeglądu wybranych opracowań, w których podjęto próbę oszacowania kosztów związanych z badaną problematyką. W części czwartej przedstawiam algorytm liczenia kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających z uwzględnieniem kosztów alternatywnych⁴ oraz wyniki obliczeń. W kolejnej części wskazuję ograniczenia analizy oraz kierunki dalszych badań. Całość opracowania kończy podsumowanie wraz z wnioskami z przeprowadzonej analizy.

Definicja bezdomności i formy pomocy dla osób bezdomnych

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.) w art. 6 pkt 8 definiuje osobę bezdomną. Za warunek konieczny uznania danej osoby za bezdomną uznaje się niezamieszkiwanie w lokalu mieszkalnym, z powodu jego braku lub braku możliwości zamieszkania w nim.

W literaturze⁵ przedmiotu punktem odniesienia jest Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, na podstawie której sformułowano polską typologię bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego (*Raport z fazy diagnozy 2011*, za: FEANTSA). Zawiera one cztery główne kategorie: (i) bezdachowość, (ii) bezmieszkańczość, (iii) niezabezpieczone mieszkanie oraz (iv) nieodpowiednie/nieadekwatne zakwaterowanie. Kategorie te odnoszą się do bezdomności *sensu stricto* oraz do problematyki wykluczenia mieszkaniowego, które może być rozumiane jako bezdomność *sensu largo* (jako zagrożenie wystąpieniem bezdomności). W statystykach wyróżnia się liczbę bezdomnych na dany moment, strumień odnoszący się zarówno do zaistnienia, jak i opuszczenia bezdomności w przeciągu jakiegoś czasu oraz powszechność bezdomności (ang. *prevalence of homelessness*) rozumianą jako liczba osób, które doświadczyły bezdomności w danym okresie (Busch-Geertsema i in. 2010).

⁴ Jest to zmodyfikowana wersja algorytmu będącego efektem projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania — wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki — Priorytet VII: Promocja integracji społecznej, Działanie 7.2: Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej, Poddziałanie 7.2.1: Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

⁵ Przeglądu definicji omawianej kwestii społecznej w wybranych państwach dokonują Edgar i in. (2007). Określenie ram istnienia bezdomności następuje w odniesieniu do czasu jego trwania (Culhane 2008).

Unormowania prawne⁶ udzielania pomocy osobom bezdomnym zostały określone w art. 17 oraz art. 49 ustawy o pomocy społecznej⁷. Zadania obligatoryjne⁸ odnoszą się do podstawowych kategorii ludzkiej egzystencji — schronienia (zapewnienie noclegu w miejscach do tego przeznaczonych), posiłku (co najmniej jednego gorącego posiłku dziennie) i ubrania (odpowiedniego do pory roku oraz świadczeniobiorcy) (Sierpowska 2009). Wyróżnia się obowiązek wypłacania zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne oraz pokrycie kosztów sprawienia pogrzebu.

Działania aktywizująco-wspierające mające na celu kompleksową pomoc osobom bezdomnym oraz wyjście z bezdomności zostały zdefiniowane w art. 49 ustawy o pomocy społecznej. Artykuł określa przedmiot, ramy i zasady funkcjonowania indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności (IPWzB). Program taki, kierowany do konkretnej osoby, polega — zgodnie z pkt 1 — na wspieraniu jej w „rozwiązywaniu problemów życiowych, w tym rodzinnych, mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia”, a także ma umożliwić zmianę stylu życia oraz usamodzielnienie się osoby dotkniętej bezdomnością. Sukces jego realizacji jest uzależniony przede wszystkim od spełnienia zobowiązań podjętych przez osobę bezdomną. Ustawodawca nie sprecyzował form pomocy. Określono, że program „może uwzględniać wszelkie środki pomocy, jakimi dysponuje ośrodek pomocy społecznej realizujący program”. IPWzB wiąże się z obowiązkiem opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne za osobę nim objętą na zasadach określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (zob. Sierpowska 2009).

Jak można liczyć koszty związane z występowaniem bezdomności? Przykłady badań

Do głównych determinant wystąpienia bezdomności należy zaliczyć znaczne ubóstwo, brak finansowej dostępności lokali mieszkalnych, brak kompleksowego wsparcia instytucjonalnego, na przykład po opuszczeniu szpitala lub zakładu penitencjarnego, czy czynniki społeczne (Palermo i in. 2006). Przegląd badań wskazuje, że dwie główne przyczyny bezpośrednio implikujące ryzyko wystąpienia bezdomności to eksmisja oraz zanik efektywnych więzi rodzinnych (Busch-Geertsema i in. 2010).

⁶ Por. także Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności oraz Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności, <http://www.standardypomocy.pl>.

⁷ W art. 101 określono właściwość miejscową udzielanej pomocy. W przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały, choć w przypadkach szczególnie uzasadnionych właściwą miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie. Wówczas, zgodnie z ust. 7, gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania lub na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały jest zobowiązana do zwrotu wydatków gminie, która przyznała świadczenie w miejscu pobytu.

⁸ W ust. 2 art. 17 przedstawiono zadania własne nieobowiązkowe gminy (zob. Sierpowska 2009). Te, które dotyczą poradnictwa oraz pomocy na rynku pracy, noszą znamiona działań aktywizująco-wspierających.

W literaturze przedmiotu można znaleźć szereg badań obrazujących skutki i koszty związane z występowaniem bezdomności. Analizy prowadzone są na poziomie mikro- i makroekonomicznym. W szerszym ujęciu można stwierdzić, że z występowaniem konsekwencji zaniechania pewnych działań aktywizująco-wspierających (mających na celu rozwiązywanie problemów, np. bezdomności) wiążą się określone koszty dla poszczególnych instytucji i agend rządowych zobowiązanych do udzielania pomocy. Michael Berry wraz z kilkoma innymi badaczami dokonał przeglądu literatury⁹ z zakresu analiz *cost-effectiveness* i *cost benefit* dotyczących podejmowania działań mających na celu walkę z bezdomnością. Z przeglądu tego wynikają następujące wnioski (Berry i in. 2003):

- Zapewnienie lokalu mieszkalnego dla bezdomnych generuje oszczędności w wielu obszarach usług dostarczanych klientom pomocy społecznej.
- Zapewnienie lokalu mieszkalnego osobom bezdomnym znacznie zwiększa prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia oraz wzrostu dochodu. Implikuje to korzyści dla jednostki, ale również państwa poprzez oszczędności w wydatkach związanych z wypłacaniem określonych zasiłków. Ponadto, występują dodatnie efekty zewnętrzne, na przykład w zakresie edukacji dzieci osób uprzednio bezrobotnych lub bezdomnych.
- Osoby bezdomne potrzebujące znacznego wsparcia w postaci usług zdrowotnych generują większe koszty w porównaniu z osobami, które nie są bezdomne, a potrzebują analogicznego wsparcia.
- W niektórych przypadkach uzyskanie statusu lokatora może stanowić podstawę do ubiegania się o inne rodzaje pomocy społecznej — uprzednio niedostępnej.

Badania przeprowadzone w Kanadzie wskazują na silne powiązanie bezdomności z innymi kwestiami, przykładowo: opieką zdrowotną, usługami pomocy społecznej czy systemem penitencjarnym (Eberle i in. 2001). Tworzy to skomplikowaną siatkę współzależności różnych problemów, a tym samym implikuje konieczność kompleksowych rozwiązań mających na celu udzielenie pomocy danej osobie. Znaczenie współzależności występowania bezdomności oraz systemu penitencjarnego podkreślają Sylvia Novac i in. (2006). Autorzy wskazują, że istniejące sprzężenie zwrotne tworzy błędne koło podlegania na przemian poszczególnym instytucjom, a tym samym wywołuje coraz większą trudność w usamodzielnieniu się. Znaczenie stałego wsparcia mieszkaniowego dla osób zarażonych HIV w celu redukcji ogólnych kosztów pomocy oraz zmniejszenia zachorowań wśród innych osób podkreślają David Holtgrave i in. (2007). Sarah Pinkney i Scott Ewing (1997) szacują długoterminowy koszt ekonomiczny braku wsparcia 25 tys. uczniów, którzy doświadczają bezdomności w Australii. Badanie wskazuje na ogromne koszty w ujęciu rocznym związane z brakami w wykształceniu, problemami zdrowotnymi, stycznością z systemem penitencjarnym. Autorzy podkreślają także, że koszty związane z zapobieganiem wystąpieniu bezdomności są znacznie niższe niż te związane z udzielaną później pomocą.

⁹ Przeglądu analiz *cost-effectiveness* programów walki z bezdomnością dokonali również Paul Flatau i in. (2008); natomiast zestawienie efektywności i analiz *cost-effectiveness* programów prewencyjnych w zakresie zapobiegania bezdomności znajduje się w: Flatau i in. (2006). Christopher Jencks (1994) przedstawia zestaw działań, jakie można podejmować w ramach pomocy udzielanej osobom bezdomnym.

Didier Fouarge (2003) dokonuje przeglądu podejść stosowanych w ramach polityki społecznej pod kątem możliwości generowania kosztów zaniechania w przypadku prowadzenia polityki niespołecznej (ang. *non-social policy*). Autor podkreśla rolę polityki społecznej w rozwoju dobrobytu społeczeństwa, jak również jakości oraz produktywności siły roboczej. Polityka społeczna rzadko jest postrzegana jako kluczowe narzędzie. Koszty związane z jej prowadzeniem są ponoszone w krótkim okresie, z kolei pozytywne skutki można zaobserwować dopiero w długim okresie.

Jak wynika z przeglądu literatury, działania aktywizująco-wspierające są niezwykle istotne. Analizy jakościowe wskazują na ryzyko wystąpienia szerokiego spektrum skutków negatywnych związanych z innymi problemami, w przypadku braku odpowiednio skonstruowanych i efektywnie zrealizowanych programów pomocy. Należy poważnie liczyć się z faktem, że pomoc udzielana w późniejszym okresie będzie generować znacznie większe koszty. Skuteczna pomoc może się przyczynić zarówno do znacznej redukcji kosztów alternatywnych, jak i do wzrostu ogólnego poziomu dobrobytu. Odpowiednio wcześniej zrealizowane programy pomocy pozwalają efektywniej (nierazko na poziomie znacznie niższych kosztów) i skuteczniej realizować założone cele, pomagając ludziom wyjść z bezdomności czy też nie dopuszczając do jej wystąpienia. Nie ulega wątpliwości, że prowadzenie polityki prewencyjnej ma niezwykle istotne znaczenie.

Volker Busch-Geertsema i in. (2010) wskazują, że najbardziej adekwatnym, związanym z najniższym poziomem kosztów, momentem udzielenia pomocy jest zagrożenie wystąpieniem bezdomności. CESI (2007) formułuje ogólny model wychodzenia z bezdomności (rys. 1), który obrazuje wieloetapowość oraz złożoność rozwiązania problemu w przypadku zaniechania odpowiedniej polityki prewencyjnej.

Algorytm liczenia kosztów zaniechania

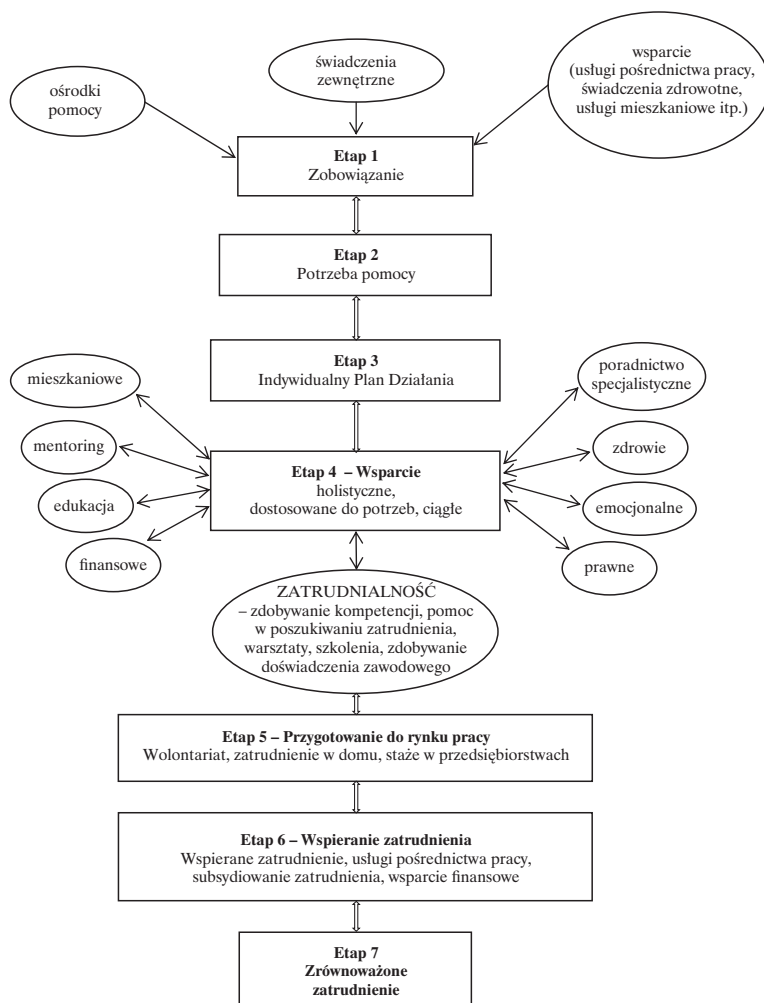
Na podstawie przeprowadzonych rozważań podejmuję próbę stworzenia algorytmu¹⁰ obliczeniowego kosztów zaniechania w stosunku do kwestii społecznej bezdomności. Algorytm jest stworzony z perspektywy jednostki uzyskującej pomoc instytucjonalną z tytułu bezdomności. Analiza dotyczy perspektywy jednego roku.

Algorytm jest podzielony na dwa główne etapy w związku z zapewnieniem usług i świadczeń obligatoryjnych i fakultatywnych. Punktem wyjścia analizy jest wystąpienie bezdomności, co stanowi uzasadnienie udzielenia / zapewnienia określonego rodzaju pomocy. Zadania fakultatywne¹¹ mają charakter pomocy i działań aktywizująco-wspiera-

¹⁰ Jest to zmodyfikowana wersja algorytmu będącego efektem realizacji projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania — wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających” (por. przypis 2).

¹¹ Działania realizowane w ramach zadań fakultatywnych mogą być zgrupowane w IPWzB. Zadania fakultatywne obrazują również współzależność i powiązanie omawianej kwestii społecznej z innymi kwestiami (np. leczenie uzależnień, poradnictwo zawodowe, leczenie długotrwałej lub ciężkiej choroby), jeśli występuje taka konieczność.

Rysunek 1. Stopnie pomocy osobom bezdomnym prowadzące do uzyskania trwałego zatrudnienia



Źródło: CESI 2007, s. 14.

jących, co powinno implikować zwiększenie prawdopodobieństwa rozwiązania problemu bezdomności, a tym samym spadek obciążenia kosztowego w kolejnych okresach¹². Całkowita wartość szacunków jest sumą kosztów zapewnienia usług od strony instytucjonalnej działań obowiązkowych i fakultatywnych. Dalsza analiza determinowana jest następstwem zdarzeń — usamodzielnienie się (zaprzestanie występowania przesłanek do udzielania

¹² Można założyć, że wraz z upływem czasu bezdomność przyczyni się do wystąpienia innych ryzyk społecznych, a zakres niezbędnej pomocy aktywizująco-wspierającej mającej na celu wyjście z bezdomności będzie znacznie szerszy; będzie to implikowało wzrost kosztów.

pomocy z tytułu bezdomności w wyniku zrealizowania działań obowiązkowych i/lub fakultatywnych, lub z powodu czynników trzecich), zgon (który pociąga za sobą konieczność zrealizowania zadania obowiązkowego w postaci sprawienia pogrzebu) lub kontynuacja udzielania pomocy z tytułu bezdomności.

W tabeli 1 przedstawiam zestawienie szacowanych kosztów. Przyjmuję założenie, że osoba bezdomna korzysta ze schronienia oraz posiłku każdego dnia w ciągu roku oraz otrzymuje dwa komplety ubrań w ciągu roku. Dane ze sprawozdania MPiPS-03 wskazują, że w 2011 r. żadnej osobie bezdomnej na terenie województwa mazowieckiego nie przyznano zasiłku celowego na pokrycie kosztów leczenia. Niemniej przyjmuję założenie o dwukrotnym przyznaniu takiego zasiłku w ciągu roku, jako odzwierciedlenie kosztów zasiłków celowych na świadczenia zdrowotne dla osób niemających dochodu. Gmina ma również obowiązek sprawienia pogrzebu osoby bezdomnej; poniesienie tego kosztu implikuje brak konieczności ponoszenia innych kosztów, stąd pozycja ta jest przedstawiona jako składnik sumy. W ramach działań fakultatywnych przy realizacji IPWzB warunkiem koniecznym jest objęcie danej osoby bezdomnej ubezpieczeniem zdrowotnym¹³.

Ostatnia pozycja, jaką wyróżniam, to koszty alternatywne. Przyjmuję założenie, że niewytworzony produkt stanowi aproksymantę poziomu kosztów alternatywnych. Dolną granicę poziomu tych kosztów stanowi wynagrodzenie minimalne (w 2013 r. wynosiło ono 1600 zł). Zsumowanie poszczególnych pozycji daje szacunkowy koszt zaniechania pomocy osobom bezdomnym.

Obliczona kwota jest w znacznym stopniu niedoszacowana. Można jej również zarzucić pewną dozę uznaniowości. Wnioski jakościowe powinny być zatem formułowane z zachowaniem ostrożności. Na niepełność przeprowadzonej analizy składają się następujące przyczyny.

Po pierwsze, problemy społeczne nie występują w odosobnieniu. Bezdomność najczęściej stanowi konsekwencję szeregu innych problemów, które *de facto* ulegają pogłębieniu w przypadku wystąpienia bezdomności. Uwagę skupiam na samej bezdomności, jednak należy pamiętać o wszystkich potencjalnych kwestiach współtowarzyszących. W przypadku kompilacji wielu różnych typów problemów szacowane koszty przyjmą znacznie większą wartość, a rozwiązanie problemu bezdomności będzie bardziej czasochłonne.

Po drugie, ukazane wielkości odnoszą się w głównej mierze do kosztów ponoszonych przez gminę, która zgodnie z ustawą o pomocy społecznej ma określone zadania względem osób bezdomnych. Niemniej, działania fakultatywne czy działania podejmowane w celu rozwiązania innych problemów są ponoszone przez inne JST lub są finansowe z budżetu państwa. Warto też pamiętać o działaniach organizacji pozarządowych czy projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej, które również mają pomóc klientom pomocy społecznej. Peter Kenway i Guy Palmer (2003) prezentują wyliczenia kosztów zaniechania pomocy dla osób bezdomnych w Wielkiej Brytanii dla sześciu różnych przypadków. Auto-

¹³ Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne dla osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności jest maksymalna kwota zasiłku stałego z pomocy społecznej (Sierpowska 2009). Od 1 października 2012 r. kwota zasiłku nie może być wyższa niż 529 zł miesięcznie.

rzy przyjmują różne stopnie ryzyka konieczności poniesienia określonego rodzaju kosztów w zależności od sytuacji życiowej jednostek. Wyróżniają siedem głównych grup kosztów:

- nieudany wynajem — zadłużenie z tytułu niepłacenia czynszu, koszty postępowań eksmisyjnych, koszty obsługi prawnej i administracji;
- zakwaterowanie tymczasowe;
- usługi wspierające;
- usługi zdrowotne;
- policja oraz system penitencjarny;
- ponowne zakwaterowanie;
- bezrobocie — utracony produkt.

Tabela 1. Koszty pomocy udzielanej osobom bezdomnym (w tym koszty alternatywne)

Rodzaj usługi / kosztu	Szacowany koszt jednego świadczenia (w zł)	Wysokość kosztu w skali roku (w zł)
Działania obligatoryjne gminy:		
Schronienie	15,91 ^a	5807,15
Ubranie	132,40 ^a	264,80
Posiłek	7,07 ^a	2580,55
Zasiłek celowy na pokrycie kosztów leczenia	104,08 ^a	208,16
Sprawienie pogrzebu	2623,38 ^a	
Podsuma		8860,66 + 2623,38
Działania fakultatywne:		
Składka na ubezpieczenie zdrowotne	47,61 ^b	571,32
Podsuma		9431,98
Koszty alternatywne:		
Niewytworzony produkt — koszt alternatywny braku zatrudnienia	1600 ^c	19 200
Suma		28 631,98 + 2623,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

^a — sprawozdania MPIP-03 dla województwa mazowieckiego, dane za 2011 r., wartości średnie.

^b — dane za 2012 r.,

^c — dane za 2013 r.; przyjęte założenia: schronienie i posiłek — 1 raz dziennie, przez 365 dni w roku, 2 komplety ubrań w ciągu roku, 2 razy przyznany zasiłek celowy na pokrycie kosztów leczenia w ciągu roku, sprawienie pogrzebu — działanie jednorazowe, które może wystąpić, składka na ubezpieczenie zdrowotne opłacana przez cały rok, koszt alternatywny braku zatrudnienia — wysokość brutto miesięcznego wynagrodzenia liczona przez okres całego roku.

Nie wszystkie typy kosztów wskazane powyżej zostały odzwierciedlone w obliczeniach, gdyż uwagę skupiam na działaniach wynikających z ustawy o pomocy społecznej. Koszty, jakie napotyka gmina, mogą być także zróżnicowane, choćby w zależności od posiadanych niskoczynszowych zasobów mieszkaniowych czy pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe.

Po trzecie, działania fakultatywne realizowane w ramach IPWzB polegają przykładowo na: udzielaniu pomocy prawnej, prowadzeniu poradnictwa terapeutycznego, psychologicznego, pośrednictwie pracy, reintegracji zawodowej, pomocy w wyrabianiu lub odtwarzaniu dokumentów osobistych, załatwieniu spraw rentowych i emerytalnych, poszukiwaniu stałych miejsc zamieszkania, umożliwieniu leczenia i pomocy w leczeniu uzależnień. Brak wyszczególnienia danej pozycji nie oznacza, że określone działania nie generują kosztów. Są one bądź trudno mierzalne, bądź są realizowane w ramach funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej (OPS). W analizie nie prezentuję również kosztów instytucjonalnych związanych z zapewnieniem gotowości do podejmowania określonego typu działań.

Po czwarte, w obliczeniach prezentuję koszty alternatywne jako niewytworzony produkt. Przyjmuję zatem założenie, że osoba bezdomna pracuje. Prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia przez osoby bezdomne może być trudne, a w niektórych przypadkach niemożliwe, na przykład ze względu na stan zdrowia. Dokładniejsza analiza winna uwzględnić strukturę populacji osób bezdomnych — choćby ze względu na wiek i płeć. Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) z 2011 r. średni wiek osoby bezdomnej w Polsce wyniósł 52,2 roku. W przypadku osób w wieku przedprodukcyjnym lub poprodukcyjnym będziemy mieć do czynienia z innymi kategoriami kosztów. Osoby bezdomne z mniejszymi problemami czy z krótszym okresem bezdomności mają relatywnie większy poziom zatrudnialności niż bezdomni długookresowo, co może mieć przełożenie na wysokość płacy progowej. Ponadto ta kategoria kosztów winna uwzględniać problemy rodzinne i wpływ na członków rodzin, bezradność wychowawczą, zanik więzi rodzinnych czy problemy z prawem.

Po piąte, istotną determinantą zakresu niezbędnej pomocy udzielanej w celu rozwiązania problemów osoby bezdomnej jest okres trwania bezdomności. Dane NSP wskazują na długi przeciętny czas trwania bezdomności. W fazie wstępnej — do 1 roku — znajdowało się zaledwie 12% bezdomnych. Im dłużej trwa bezdomność, tym bardziej postępuje alienacja społeczna jednostki. Takiej osobie trudniej jest się usamodzielnic, trzeba jej więc udzielić pomocy w szerszym zakresie, a to generuje wyższy poziom kosztów.

Po szóste, przedstawione obliczenia odzwierciedlają model, który z konieczności przyjmuje wiele założeń upraszczających. Szacunki kosztów są wielkościami średnimi dla województwa mazowieckiego. Nasilenie problemu bezdomności jest zróżnicowane w poszczególnych gminach, a zatem pociąga za sobą różny poziom kosztów określonych działań pomocowych.

Podsumowanie

Bezdomność należy do bardzo istotnych problemów społecznych stanowiących negację podstawowych zasad egzystencji człowieka. Należy pamiętać, że bezdomność nie występuje w oderwaniu od innych kwestii, a często stanowi konsekwencję jakichś problemów jednostki. Implikuje to konieczność jednostkowego podejścia, w zależności od potrzeb klientów pomocy społecznej.

W artykule podejmuję próbę oszacowania wielkości kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających wraz z kosztami alternatywnymi dla osoby bezdomnej w okresie jednego roku. Uzyskana kwota ukazuje poziom kosztów, jaki napotka gmina w przypadku wystąpienia bezdomności. Trzeba jednak zaznaczyć, że obliczenia nie uwzględniają szeregu kosztów, a dane pochodzą z różnych lat. Nie są wzięte pod uwagę zarówno kwestie współtowarzyszące, jak i możliwe skutki wystąpienia bezdomności. Wnioski jakościowe należy zatem formułować, mając na uwadze ograniczenia analizy. Uzyskana kwota wskazuje na obiektywnie wysokie koszty udzielanej pomocy. Porównanie wyniku z szacowanym kosztem działań prewencyjnych mogłoby dać odpowiedź, w sensie ekonomicznym, na pytanie o rentowność polityki prewencyjnej. Należy jednak pamiętać o czynniku ludzkim oraz o negatywnych efektach zewnętrznych i trudno mierzalnych, które nie znajdują odzwierciedlenia w rozważaniach ilościowych.

Bibliografia

- Berry, M., Chamberlain, C., Dalton, T., Horn, M., Berman, G. (2003). *Counting the Cost of Homelessness: A Systematic Review of Cost Effectiveness and Cost Benefit Studies of Homelessness, prepared for Commonwealth National Homelessness Strategy*. Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI). Pobrano z: <http://www.ahuri.edu.au> [dostęp: 30.12.2012].
- Busch-Geertsema, V., Fitzpatrick, S. (2008). Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England. *The European Journal of Homelessness*, vol. 2, s. 69–95.
- Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O’Sullivan, E., Pleace, N. (2010). *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*. Report prepared for the Consensus Conference, European Consensus Conference on Homelessness, Brussels, December 2010.
- CESI — Centre for Economic & Social Inclusion (2007). *European Research Study into Homelessness and Employment*. Pobrano z: http://www.crisis.org.uk/data/files/TMD_London/european_research_homelessness_and_employment.pdf [dostęp: 20.12.2012].
- Culhane, D. (2008). The Costs of Homelessness: A Perspective from the United States. *The European Journal of Homelessness*, vol. 2, s. 97–114.
- Eberle, M., Kraus, D., Pomeroy, S., Hulchanski, D. (2001). *Homelessness — Causes & Effects. The Costs of Homelessness in British Columbia*, vol. 3. Pobrano z: <http://www.housing.gov.bc.ca/pub/Vol3.pdf> [dostęp: 20.12.2012].

- Edgar, B., Harrison, M., Watson, P., Busch-Geertsema, V. (2007). *Measurement of Homelessness at European Union Level*. European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG. Pobrano z: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf [dostęp: 20.12.2012].
- FEANTSA — Europejska Federacja Narodowych Organizacji Pracujących z Ludźmi Bezdomnymi. Pobrano z: <http://www.feantsa.org> [dostęp: 21.01.2013].
- Flatau, P., Martin, R., Zaretsky, K., Haigh, Y., Brady, M., Cooper, L., Edwards, D., Goulding, D. (2006). *The effectiveness and cost-effectiveness of homelessness prevention and assistance programs*, Australian Housing and Urban Research Institute, Western Australian Research Centre, AHURI Positioning Paper No. 92, September.
- Flatau, P., Zaretsky, K., Brady, M., Haigh, Y., Martin, R. (2008). *The cost-effectiveness of homelessness programs: a first assessment*, Australian Housing and Urban Research Institute, Western Australian Research Centre, AHURI Final Report Np. 119, June.
- Fouarge, D. (2003). *Costs of non-social policy: towards and economic framework of quality social policies — and the costs of not having them*. Report for the Employment and Social Affairs DG. Pobrano z: http://www.ucc.ie/social_policy/EU-docs-socpol/Fouarge_costofnonsoc_final_en.pdf [dostęp: 20.12.2012].
- Holtgrave, D., Briddell, K., Little, E., Bendixen, A., Hooper, M., Kidder, D., Wolitski, R., Harre, D., Royal, S., Aidala, A. (2007). *Cost and Threshold Analysis of Housing as an HIV Prevention Intervention*, AIDS Behav 11, s. 162–166.
- Hryniewicka, A. (red.). (2011). *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*. Warszawa: IRSS.
- <http://www.standardpomocy.pl> [dostęp: 20.12.2012].
- Jencks, Ch. (1994). *The Homeless*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kenway, P., Palmer, G. (2003). *How many, how much? Single homelessness and the question of numbers and cost*. London: Crisis.
- Mandes, S., Biskup, E., Zielińska, M., Lang, K. (2012). *Raport końcowy diagnozy lokalnej dla partnerstwa lokalnego z terenu warszawskiej dzielnicy Wola*. Zamawiający — Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi” w ramach projektu systemowego 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu (nr 4) w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”. Pobrano z: http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2012/03/Wola_raport-koncowy.pdf [dostęp: 20.12.2012].
- Model „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”. Standardy usług społecznych skierowanych do osób bezdomnych w sześciu obszarach: streetworking, praca socjalna, mieszkalnictwo i pomoc doraźna, partnerstwa lokalne, zdrowie, zatrudnienie i edukacja* (2012), opracowanie przygotowane w ramach projektu systemowego 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu (nr 4) w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi. Pobrano z: http://standardpomocy.pl/aktualnosc-6-43-Model_Gminny_Standard_Wychodzenia_z_Bezdomnosc_i_.html [dostęp: 20.12.2012].

- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników, Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna* (2013). Warszawa: GUS. Pobrano z: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/LUD_ludnosc_stan_str_dem_spo_NSP2011.pdf [dostęp: 1.07.2013].
- Novac, S., Hermer, J., Paradis, E., Kellen, A. (2006). *Justice and Injustice. Homelessness, Crime, Victimization, and the Criminal Justice System*. Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto with the John Howard Society of Toronto, Research Paper 207, November.
- Palermo, F., Dera, B., Clyne, D., Ternoway, H., Lewis, B., Harrison, R., Kostiuk, R., Nehiley, B., Koeller, R. (2006). *The Cost of Homelessness and the Value of Investment in Housing Support Services in Halifax Regional Municipality, Cities & Environment Unit*. Pobrano z: <http://www.halifax.ca> [dostęp: 20.12.2012].
- Pinkney, S., Ewing, S. (1997). *The economic costs and benefits of school-based early intervention*. Melbourne: Centre for Youth Affairs Research and Development in association with The Queen's Trust for Young Australians.
- Przymeński, A. (2001). *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Raport z fazy diagnozy* (2011), Projekt systemowy — 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu (nr 4) w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”. Pobrano z: http://www.bratalbert.org.pl/portal/images/PDF/Raport_z_fazy_diagnozy.pdf, http://www.monar.org/content/zdjecia/Raport_z_fazy_diagnozy.pdf [dostęp: 20.12.2012].
- Sierpowska, I. (2009). *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, wyd. II. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.
- Wiącek, A. (2011). Bezdomność — co wynika z danych. *Polityka Społeczna*, nr 9, s. 21–28.

Summary

In the article I make an attempt to estimate the cost of homelessness in Poland in the local dimension. I refer primarily to the omission costs as well to the alternative costs. The literature stresses that the data are incomplete and do not provide sufficient information concerning the spending to help the homeless people. The homelessness is not a mass problem but it always reflects a huge problem of an individual, as the basis of the existence is impaired. The analysis refers to a 1 year period and it is based on SAC and MPiPS-03 data. Quantitative results are underestimated to a large degree what emphasises the need to remain cautious in making qualitative inference. The problem arises due to the lack of the relevant data and the fact that I focus on the actions that should

be performed on a local level. I omit e.g. the health care system. The calculated amount implies high omission costs. Comparing the results with the preventing actions' costs can help in analysing their economic profitability. The literature suggests that occurrence of the homelessness risk is the most appropriate moment to provide help. This emphasises the importance of the prevention policy.

Key words: homelessness, omission costs, activating actions, prevention

Cytowanie

Ewa Galecka-Burdziak (2016), *Ile w Polsce kosztuje bezdomność?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 32(1)2016, s. 33–46. Dostępny w Internecie na www.problempolitykispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]