

CZĘŚĆ I. DYSERTACJE I ARTYKUŁY

HISTORYCZNY I WSPÓŁCZESNY WYMIAR ZJAWISKA
BEZDOMNOŚCI W POLSCE

Rozprawy Społeczne Nr 2 (IV) 2010, 3-10

Alicja Antas

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Streszczenie: Problematyka bezdomności należy do trudnych kwestii społecznych. Nie omija ona – tak w przeszłości jak i współcześnie – społeczeństw, w których obok dobrobytu istnieje również bieda i ubóstwo. O randze bezdomności wśród problemów społecznych, decydują nie tylko trudne do zidentyfikowania parametry ilościowe, ale również dynamizm zjawiska, nastawienie społeczne oraz wciąż odnotowywane zmiany w strukturze populacji bezdomnych. Artykuł ukazuje niektóre ważniejsze modele rozwiązań o charakterze opiekuńczym i pomocowym wobec bezdomnych i ubogich, jakie na przestrzeni wieków rozwinęły się w Polsce. Ponadto przybliża skalę potrzeb ludzi dotkniętych bezdomnością, przyczyny wykluczenia z aktywności społecznej, zawodowej w kontekście przeobrażeń oraz zmieniających się uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i politycznych w Polsce.

Słowa kluczowe: bezdomność, bezdomny, Polska, zjawisko, współczesny, historyczny

Bezdomność należy do nabrzmiałych i jednocześnie zaniedbanych kwestii społecznych współczesnej Polski. Jest przedmiotem zainteresowań wielu dyscyplin naukowych w tym pedagogiki a zwłaszcza pedagogiki społecznej, socjologii.

Pomoc i opieka nad bezdomnymi w Polsce ma głębokie tradycje. Pierwsze formy opieki nad tą kategorią społeczeństwa były podejmowane przez stowarzyszenia religijne i zakony już w XII w. Formy te opierały się na miłosierdziu chrześcijańskim i praktyce jałmużniczej. Przybierały one postać: instytucji opiekuńczych – przytułki, hospicja, domy opieki (szpitale) dla ubogich, chorych, sierot, podrzutków, bezdomnych i pielgrzymów (Dola 1968) oraz instytucjonalnych dzieł miłosierdzia kontrolowanych przez Kościół. Pierwszy typowy szpital powstał na początku XII w. (1108 r.), przy Kościele Panny Marii we Wrocławiu. Opiekę sprawowały w nim, podobnie jak w przytułkach, osoby przypadkowe, nieprzygotowane do pełnienia funkcji opiekuńczych. Szpitale (hospitales), udzielały pomocy w postaci: noclegu, wyżywienia i odzieży. Były to tzw. domy gościnne, przyjmujące ludzi bez żadnej selekcji (kobiety w ciąży, porzucone dzieci, żebracy, ludzie ułomni itp.) (Indulski, Kleczkowski, Lwowski 1984).

Przełom wieku XIII i XIV rozpoczął proces komunalizacji szpitali, polegający na dopuszczaniu rad miejskich do współzarządzania majątkiem szpitalnym, bez kwestionowania prawnego charakteru szpitala, który pozostawał instytucją kościelną. Ogółem, na ziemiach polskich w XV w. powstało blisko 210 szpitali, w wiekach wcześniejszych było ich o kilkadziesiąt mniej (Dola 1979).

Szpitale tworzone głównie w miastach. Ich fundatorami były gminy miejskie, szlachta i duchowieństwo. Zmiana percepcji ubóstwa nastąpiła dopiero na przełomie XVI i XVII w. Przyniosła ona istotne przeobrażenia w pracy charytatywnej. Opieka nad ubogimi skupiała się w rękach władz miejskich. Ich polityka polegała przede wszystkim na ochronie porządku publicznego (likwidacja żebractwa, włóczęgostwa), stąd tworzone nowy typ instytucji dyscyplinujących (domy pracy i przytułki, manufaktury żebracze). W ten sposób na zasadzie przymusowego internowania ludzi nie mających sposobu na życie, próbowano rozwiązać problem bezdomności (Porowski 1995). Jednym z przejawów takiej formy opieki nad bezdomnymi, za czasów panowania króla Stanisława Augusta, była działalność Komisji Boni Ordinis, założonej w 1768 r. przez marszałka wielkiego koronnego – Franciszka Sielińskiego. Komisja stosowała specyficzne formy pracy. Polegały one na umieszczaniu włóczęgów i żebraków, ładacznicy i bezdomnych w domach przymusowej pracy. Skierowane tam osoby otrzymywały legowisko i posiłek za obowiązkową pracę czy manufakturę (Chrapkowska-Zielińska 1996).

Z filozofii Oświecenia wyłoniła się doktryna państwa liberalnego, oparta na ideologii *laissez faire*¹, która z założenia nie sprzyjała rozwojowi państwowej opieki społecznej. Nakładało się na to przeświadczenie, że nędza jest zjawiskiem naturalnym, stanowiącym integralny element ładu społecznego. Poza tym, początki kapitalizmu dyskwalifikowały tradycyjne formy pomocy i prewencji. Na opiekę patrzono przez pryzmat rynku siły roboczej i etyki traktującej pracę

¹ Z francuskiego: *dajcie nam swobodę*.

jako remedium na nędzę i zbrodnie. Egzekwowanie pracy to podstawowe zadanie, którego realizacji podjęły się parapenitencjarne instytucje izolacyjne (workhauzy, zuchthauzy, domy korekcyjne), w których stosowano przymus pracy i więzienną dyscyplinę.

Wprowadzenie w latach 1883-1889 niemieckiego ustawodawstwa socjalnego, spowodowało zasadniczy przełom na gruncie opieki. Represyjne formy opieki zaczęły wypierać system gwarantowanych prawem świadczeń państwowych. Państwowe instytucje opieki stały się instrumentem łagodzenia napięć społecznych i istotnym czynnikiem stabilizacji życiowej upośledzonych warstw społecznych (Porowski 1995, s.440).

Po I wojnie światowej pomoc i opieka społeczna wobec różnych osób, (w tym także bezdomnych), zostały określone w ustawie z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (*Ustawa 1923*). Zobowiązana ona była dostarczyć niezbędne środki, żywność, odzież, obuwie, odpowiednie pomieszczenia ze światłem, opałem oraz udzielić pomocy w nabywaniu niezbędnych narzędzi do wykonywania pracy zawodowej. Ze wszystkich form trwałej opieki społecznej mogły korzystać osoby posiadające obywatelstwo polskie i zamieszkujące w danej gminie przez okres co najmniej jednego roku. Wobec tych, którzy otrzymywali wsparcie z opieki społecznej, a wzbranieli się przed pracą stosowano środki zapobiegawcze i poprawcze w postaci umieszczenia w domach pracy dobrowolnej, domach pracy przymusowej, przytułkach.

W czasie II wojny światowej wydziały opieki społecznej, władze samorządowe, PCK i Rada Główna Opiekuńcza, zakładały schroniska dla uchodźców, punkty opiekuńcze, zapewniały pomoc żywnościową i opiekę zdrowotną. Działała również rozwinięta przez ks. Kardynała Sapię kościelna instytucja „Caritas”. Każdy bezdomny mógł szukać schronienia i opieki bezpośrednio w tych zakładach, podobnie jak przed wojną. W 1946 r. pod wpływami „Caritas” znalazło się 751 zakładów opieki całkowitej, w tym 256 szpitali, 183 domy dziecka, 125 przytułków dla starców, 125 internatów, 27 żłobków, 22 zakłady mieszane dla dorosłych i dzieci, 8 sanatoriów i 5 zakładów specjalnych. „Caritas” prowadziła także 1023 zakłady opieki czasowej, do których należały: kuchnie ludowe, domy noclegowe i inne placówki opiekuńcze (Śledzianowski 1995).

Okres od 1950 do 1982 r. był najcięższym czasem dla bezdomnych w Polsce. Władze komunistyczne, chcąc zmonopolizować i jednocześnie ograniczyć wszelką działalność opiekuńczą, natychmiastowym zarządzeniem zlikwidowały w 1950 r. kościelny „Caritas”. Wszelkie kościelne i zakonne przytułki upadły. Bezdomni pozostali bez jakiegokolwiek pomocy. Nie istniała działalność pozarządowych organizacji społecznych i charytatywnych, gdyż była ona zakazana. Słowo „bezdomny” zostało objęte zapisem cenzury, ponieważ ujawnianie problemu bezdomnych mogło kompromitować tzw. „ustrój sprawiedliwości społecz-

nej”, który zgodnie z panującym w latach 1953-1970 poglądem, zapewniał wszystkim obywatelom pracę, usuwając przy tym niejako automatycznie – ubóstwo, nędzę, bezdomność. Działalność pomocy społecznej, organizacji dobroczynnych itp. nie miała zatem – zdaniem władz – racji bytu. Problem bezdomności w większych miastach rozwiązywano wprowadzając dwa razy w roku tzw. tryb przyspieszonego działania kolegów do spraw wykroczeń. Podczas tych działań usuwano bezdomnych z dworców, z klatek schodowych, z parków i ulic, i zamykano na trzy miesiące do więzień.

W Polsce dopiero po 1989 r., zmieniły się zadania polityki społecznej państwa w kwestii pomocy społecznej, w tym również pomocy udzielanej bezdomnym. W dobie przemian lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, polityka społeczna stanęła przed nowymi wyzwaniem społecznymi, z których najbardziej doniosłe okazały się: bezrobocie, rosnące ubóstwo oraz bezdomność. W momencie ujawnienia ogromu rozmiarów, jakie osiągnęła ona w Polsce, okazało się, że problem ludzi bezdomnych, wymaga wprowadzenia nowych aktywnych form działań ze strony polityki społecznej. Temu celowi miała służyć opracowana nowa ustawa o pomocy społecznej, z 29 listopada 1990 r., zmieniająca dotychczasową tego typu ustawę z 1923 r. W nowej ustawie główny cel pomocy społecznej w kwestii bezdomności, sformułowany został do zaspakajania przez nią niezbędnych potrzeb życiowych człowieka, umożliwienia mu bytowania w warunkach odpowiadających jego godności, a także doprowadzenia go do usamodzielnienia się i integracji ze środowiskiem (*Ustawa 1990*). Ustawa zawierała również postanowienia dotyczące zakresu pomocy świadczonej wobec bezdomnych przez państwową opiekę społeczną. Odpowiedzialność za organizację pomocy społecznej, ustawa nakładała na organy administracji rządowej i samorządowej, których zadaniem było m. in. prowadzenie współpracy w zakresie pomocy bezdomnym z organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami o charakterze charytatywnym, fundacjami oraz osobami fizycznymi i prawnymi (*Ustawa 1990*).

Równocześnie począwszy od 1990r. w Polsce nastąpił intensywny wzrost powoływanych stowarzyszeń i fundacji, których celem było niesienie pomocy ludziom w starszym wieku, ubogim i bezdomnym. Tworzący się od początku lat dziewięćdziesiątych sektor pozarządowy (non-profit)² starał się wypełnić lukę w państwowym systemie opieki nad bezdomnymi. Wśród około 47 tysięcy organizacji pozarządowych (fundacji i stowarzyszeń) zarejestrowanych w Polsce w 2008 r., około 1/3 stanowiły organizacje działające na polu pomocy społecznej.

² Non-profit – określenie organizacji pozarządowych. Inne określenia: „Voluntary Sector”; „non-profit sector”; „NGO” (on governmental organizations).

Pomimo, że zjawisko bezdomności w Polsce po roku 1989, uznane zostało za jeden z najbardziej złożonych i najtrudniejszych problemów do rozwiązania przez politykę społeczną, rozwój badań i propozycje rozwiązań naprawczych w tej kwestii społecznej, zwłaszcza w pierwszych kilku latach po przemianach lat dziewięćdziesiątych, wyraźnie nie nadały za rozwojem działalności, prowadzonej w tym obszarze przez organizacje pozarządowe. Dopiero od 1994 r. zaczęły pojawiać się pierwsze opracowania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w postaci raportów, omawiających problem bezdomności w oparciu o doświadczenia zgromadzone w tej dziedzinie przez organizacje sektora non-profit oraz ośrodki pomocy społecznej rozpoznające sytuację bezdomnych w poszczególnych województwach na szczeblu powiatu i gminy. W oparciu o dane gromadzone przez bank informacji KLON, raporty ministerialne wskazywały m. in. na niekorzystne uwarunkowania ekonomiczne, polityczne i społeczne, jakie pojawiły się na początku lat dziewięćdziesiątych, które w istotny sposób przyczyniły się do powstania i pogłębiania się zjawiska bezdomności w Polsce. Przeobrażenia społeczno-ustrojowe doprowadziły do zaniedbań zwłaszcza w zakresie polityki społeczno-rodzinnej państwa, polityki mieszkaniowej, zdrowotnej, prawnej i resocjalizacyjnej, dając tym samym początek zjawisku bezdomności, które dzisiaj urosło do rangi problemu ogólnospołecznego (*Raport 2002*).

Wbrew założeniom przyjętym w raportach, bezdomność nie jest zjawiskiem, które w Polsce pojawiło się po okresie przemian. Czasy po transformacji jedynie uwypukliły jego rozmiary. Przyniosły również ograniczenia w sferze działań opiekuńczych państwa, obniżenie poziomu i jakości usług infrastruktury społecznej, które do 1989 r. były dotowane z budżetu państwowego. Zjawiska takie jak niedostatek, ubóstwo, bezdomność, które przed okresem przemian były traktowane w ówczesnej propagandzie jako problemy nieistniejące, stosunkowo szybko stały się udziałem i codziennym doświadczeniem tysięcy Polaków. Bezdomność stanowi następstwo wielu sprzężonych ze sobą różnorodnych zjawisk. Zjawiska te można sprowadzić do dwóch podstawowych kategorii. Pierwsza obejmuje zjawiska związane ze sferą ekonomiczno-polityczną, zaś druga ze sferą społeczną.

Wskazując przyczyny bezdomności, wynikające ze zjawisk o charakterze ekonomiczno-politycznym, wpływających w sposób pośredni lub bezpośredni, na powstawanie i eskalację zjawiska bezdomności należy wymienić m. in.: ubóstwo coraz większych rzesz społeczeństwa w wyniku narastającego bezrobocia i braku pieniędzy na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, kryzys polityki mieszkaniowej charakteryzujący się brakiem taniego budownictwa, sukcesywnym wzrostem cen mieszkań, lokali czynszowych oraz brakiem lokali zastępczych i mieszkań socjalnych, likwidację hoteli pracowniczych, eksmisje w tym rów-

niez eksmisje „na bruk”, spowodowane w ponad 90% przypadków zadłużeniem lokatorów z tytułu opłat za czynsz”. Z kolei spośród zjawisk społecznych, pozostających we współzależności ze zjawiskami ekonomicznymi i politycznymi, w istotny sposób sprzyjającymi powstawaniu i rozwojowi zjawiska bezdomności, wymienić należy przede wszystkim: dysfunkcyjność rodziny, przemoc w rodzinie, konflikty spowodowane brakiem tolerancji społecznej, uzależnienia (narkomania, alkoholizm, prostytucja, nosicielstwo wirusa HIV i AIDS), przestępczość, niewydolność placówek opiekuńczych, resocjalizacyjnych i karnych, brak perspektyw życiowych wychowanków i podopiecznych opuszczających te placówki (*Raport 2002*).

Pomimo, że większość przyczyn bezdomności stoi po stronie różnorodnych uwarunkowań ekonomicznych, politycznych i społecznych, nie mniej istotne znaczenie należy przypisać również, determinantom psychologicznym i osobowościowym, tkwiącym w samych bezdomnych. Czynniki te stanowią grupę, na którą przynajmniej część bezdomnych ma bezpośredni wpływ. W związku z tym, w pewnym stopniu sami ponoszą odpowiedzialność za stan, w którym się znaleźli. Jednocześnie podkreślić należy, że rzadko jedna przyczyna wyjaśnia stan bezdomności. Zwykle powody, które spowodowały ów stan przeplatają się ze sobą i wzajemnie warunkują.

Dokonanie obiektywnej oceny związku między czynnikami ekonomicznymi, politycznymi i społecznymi a rozmiarami bezdomności oraz określenie stopnia jej zależności od nich, pomimo znaczenia, jakie przypisywane jest tym czynnikom, nie jest możliwe ze względu na brak dokładnych danych na temat liczby bezdomnych oraz ich szczegółowego rejestru w wymiarze krajowym, regionalnym i lokalnym. Wszelkie dane liczbowe, wskazywane tak w raportach MPiPS, jak i w sprawozdaniach organizacji sektora pozarządowego, ograniczają się do określania wielkości populacji bezdomnych jedynie na podstawie danych dotyczących liczby osób, które skorzystały z różnych form pomocy i świadczeń przez nie oferowanych. Jednak nawet i przy takiej ocenie rozmiarów zjawiska należy zwrócić uwagę na pojawiające się rozbieżności. W latach osiemdziesiątych liczbę bezdomnych w Polsce szacowano na kilka tysięcy (Andrzejewski 1983). Z danych MPiPS wynikało, że liczba bezdomnych zmieniła się, jednak nie przekraczała 30 tysięcy osób rocznie. Z kolei ze sprawozdań nadsyłanych do ministerstwa przez organizacje pozarządowe, działające na rzecz bezdomnych, którym MPiPS udzieliło dotacji wynikało, że pomagają one ok. 80-130 tysiącom osób rocznie, natomiast stowarzyszenie „MONAR”³ szacowało liczbę bezdomnych w Polsce na ok. 300 tysięcy (*Raport 2002*, s.2).

³ MONAR – Młodzieżowy Ruch na Rzecz Przeciwdziałania Narkomanii działający w Polsce od 1981 r

Trudności związane z ustaleniem rozmiarów zjawiska bezdomności, brak jednolitej definicji pojęć: „bezdomny”, „bezdomność” oraz niedobór rzetelnych badań socjologicznych, które pozwoliłyby na pełniejsze wniknięcie w przyczyny i skutki bezdomności, znacznie komplikują efektywne zapobieganie i rozwiązywanie tego problemu. Kierunki i obszar działań prowadzonych na rzecz bezdomnych w Polsce przez organizacje pozarządowe pozostają zatem w ścisłej zależności od potrzeb wynikających z uwarunkowań strukturalnych, ekonomicznych, politycznych i społecznych, implikujących rozwój i rozmiary zjawiska bezdomności na danym terenie oraz wpływających na miejsce jego lokalizacji, jako problemu, w strukturze społecznej kraju.

Literatura:

1. Andrzejewski, M. (1983), *Bezdomni urzędnicy, czyli tęsknota za Birnbaunem*, „Ład”, nr 17, s. 5.
2. Chrapkowska-Zielińska, A. (1996), *Pomoc bezdomnym*, „Opieka, Wychowanie, Terapia”, nr 3, s. 37.
3. Dola, K. (1968), *Szpitala średniowieczne Śląska*, „Roczniki Teologiczne Śląska Opolskiego”, nr 1, Śląsk Opolski, s. 239.
4. Dola, K. (1979), *Opieka społeczna Kościoła*, W: B. Kumar, Z. Obertyński (red.), *Historia Kościoła w Polsce*, 1.1, cz. I, wyd. II, Wyd. Pallottinum, Poznań, Warszawa, s. 435.
5. Indulski, J. Kleczkowski, W. Lwowski, J. (1984), *Organizacja ochrony zdrowia*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa, s. 21-22.
6. Porowski, M. (1995) *Bezdomność – obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*, W: T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika społeczna*. Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 440.
7. Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nr 116/2002, *Kwestia bezdomności w programie działania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w latach 1994-2001*, Warszawa, lipiec 2002, s. 3-4.
8. Śledzianowski, J. (1995), *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta a bezdomność*, Rubikon, Wrocław, s. 31.
9. *Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 r.*, Dz. U z 1998 r., nr 64, poz. 414, art. 21. nr 106, poz. 668, nr 117, poz. 756 z późn. zm.
10. *Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej*, Dz. U. Nr 92, póź. 726.

PART I. DISSERTATIONS AND ARTICLES

HISTORICAL AND CONTEMPORARY DIMENSION OF THE HOMELESSNESS PHENOMENON IN POLAND

Rozprawy Społeczne Nr 2 (IV) 2010, 3-10

Alicja Antas

Abstract: The problem of homelessness is a difficult social issue. It does not exclude – as it was the case in the past and as it still is nowadays – the societies in which apart from prosperity there is also poverty. The problem of homelessness among social problems is conditioned not only by the difficult to characterise quantitative parameters, but also by the dynamism of the phenomenon, social attitude and constantly recorded changes in the structure of the homeless population. The article shows some of the more important solutions in the form of welfare assistance for the homeless and the poor, which have developed throughout the centuries in Poland. Furthermore, it brings nearer the range of needs of the homeless, the causes of being excluded from the social and professional activity in the context of transformation and changing social, economical and political conditions in Poland.

Key words: homelessness, the homeless, Poland, phenomenon, contemporary, historical

Homelessness is a pressing and at the same time neglected social problem in contemporary Poland. It is the subject of interest of many scientific disciplines, including pedagogy, and especially social pedagogy and sociology.

Help and care for the homeless in Poland have deeply rooted tradition. First forms of care for this category of the society were undertaken by religious groups and orders in the 12th century. These forms were based on Christian mercy and alms. They had the following forms: the care institutions – orphanages, hospices, the care homes (hospitals) for the poor, the ill, orphans, foundlings, the homeless and pilgrims (Dola 1968) and the institutionalised activities of the Church. The first typical hospital was established at the beginning of the 12th century (in 1108) at the Virgin Mary Church in Wrocław. The care was provided, similarly as in orphanages, by accidental people who were not prepared to perform caring functions. Hospital (hospitals) provided the help in the form of night's accommodation, food and clothes. These were the so called guest homes which accepted all kinds of people (pregnant women, abandoned children, beggars, the disabled etc.) (Indulski, Kleczkowski, Lwowski 1984).

At the turn of the 13th and 14th centuries the process of municipalization of hospitals began – it was designed to allow the municipal council to co-govern the hospital's property without questioning the hospital's legal status which remained the Church institution. Altogether, in the 15th century in Poland there were founded almost 210 hospitals, in earlier centuries there were several dozen fewer hospitals (Dola 1979).

Hospitals were mainly established in cities. Their founders were municipal communes, the nobility and the clergy. The change of perception of poverty occurred not until at the turn of the 16th and 17th centuries. It caused significant changes in the charity work. The care of the poor was concentrated in the hands of municipal authorities. Their policy was mainly concerned with keeping the public order (eliminating the begging and vagrancy), it resulted in establishing new types of disciplinary institutions (workhouses, poor-houses, beggars' manufactory). In this way, through forced internment of the people without any way of life, an attempt was made to solve the homelessness problem (Porowski 1995). One of the aspects of such form of care of the homeless, in the ruling years of the king Stanisław August, was the activity of Boni Ordinis Commission established in 1768 by Grand Marshal of the Crown – Franciszek Sieliński. The Commission used special forms of work – placing tramps, beggars, harlots and the homeless at forced labour homes. The people who were directed there, received a place to sleep and food in return for forced labour or hand production (Chrapkowska-Zielińska 1996).

From the philosophy of the Enlightenment there emerged the doctrine of the liberal state based on *laissez faire*⁴ ideology which, as originally supposed, did not support the development of state welfare. It correlated with the belief that poverty is a natural phenomenon which constitutes an integral element of social order. Besides, the beginning of capitalism disqualified traditional forms of assistance and prevention. Care was perceived through the prism of work-force market and ethics defining work as a remedy for

⁴ From French: *give us liberty*.

poverty and crimes. The enforcing of work was a basic task undertaken by para-penitentiary isolation institutions (workhouses, *zuchthaus*, corrective houses) which used forced labour and prison discipline.

The introduction of German social legislation in the years 1883 – 1889 caused fundamental turning point in the field of the care. Repressive forms of care were replaced by the system of social benefits guaranteed by law. State-run care institutions became the instrument of calming social tensions and a significant factor of life stabilization of the disabled layers of the society (Porowski 1995, p. 440).

After the First World War social assistance and welfare towards various people (including also the homeless) were specified in the Social Welfare Act of 16 August 1923 (*the Act 1923*). It was designed to provide necessary means, food, clothes, shoes, appropriately lit and heated rooms, and help to acquire tools essential for professional work. All the forms of lasting welfare were available to people with Polish citizenship and residing in the given commune for at least one year. Towards those who were receiving welfare support but at the same time were refraining from work, preventive and corrective measures were used, such as placing them in voluntary labour homes, forced labour homes and poorhouses.

During the Second World War welfare departments, municipal authorities, the Polish Red Cross and Central Welfare Council, refugee shelters and care points provided food and health care. Moreover, there was also the Church institution “Caritas” developed by Cardinal Sapieha. Every homeless could look for shelter and care directly in these institutions, similarly as before the war. In 1946 under the influence of “Caritas” were 751 full-care institutions, including 256 hospitals, 183 children's homes, 125 poorhouses, 125 boarding houses, 27 nurseries, 22 mixed institutions for adults and children, 8 sanatoriums and 5 special institutions. “Caritas” ran also 1023 temporary care institutions which included: soup kitchens, lodging houses and other care points (Śledzianowski 1995).

The period from 1950 to 1982 was the hardest time for the homeless in Poland. Communist authorities wanted to monopolize and simultaneously limit the care activity and issued the regulation which immediately liquidated “Caritas” in 1950. All church and monastic nurseries and poorhouses collapsed. The homeless were left without any help. There did not exist any activity of non-governmental social and charity organizations as it was forbidden. The word “homeless” was included in the censorship register because revealing the homeless problem could ridicule the so-called “social justice system” which according to the opinion prevailing in 1953 – 1970 provided all the citizens with work, eliminating in a way automatically poverty and homelessness. Thus the activity of social welfare and charity organizations, etc. was,

according to the authorities, not justified. The homeless problem in larger cities was solved by launching twice a year the so-called quickened mode of the activity of magistrates' courts. In the course of these operations the homeless were removed from railway and bus stations, stairwells, parks and streets, and were locked in prisons for three months.

Not until 1989 did the objectives of the state's social policy concerning social assistance, including the assistance given to the homeless, change in Poland. In the course of transformation of the 80s and the 90s, social policy faced new social challenges of which the most significant ones turned out to be: the unemployment, growing poverty and the homelessness. When its extent in Poland was revealed it turned out that the homeless problem needs the introduction of new and active forms of activity on the side of social policy. This objective was to be supported by the new Social Welfare Act of 29 November 1990 amending the former act of 1923. In the new Act the aim of social assistance concerning the homeless was directed to satisfying the essential necessities of man's life and to enable him to live in dignity, and also to become independent and to integrate with the society (*the Act 1990*). The Act also included the regulation concerning the scope of assistance provided for the homeless by the state social welfare. Pursuant to the Act central government bodies and local authorities were responsible for the organization of social welfare. Their objective was, among other things, to cooperate on providing assistance for the homeless with social organizations, religious associations, charity organizations, foundations, individuals and corporate bodies (*the Act 1990*).

At the same time starting from 1990 there has been an intensive increase in the number of established associations and foundations which aim is to help the old, the poor and the homeless. The non-profit⁵ sector which started at the early years of the 90s attempted to fill the gap in the state social assistance for the homeless. Among over 47,000 non-governmental organizations (foundations and associations) registered in Poland in 2008, about 1/3 were the organizations operating in the field of social assistance.

Despite the fact that the homelessness phenomenon in Poland after the year 1989 was recognized as one of the most complex and difficult problems to be solved by social policy, the development of research and propositions of repair solutions in this social matter, especially in the first several years after the transformations of the 90s, clearly were unable to keep up with the development of the activity held in this field by non-governmental organizations. Since 1994 there started to emerge first projects of the Ministry of La-

⁵ Non-profit – refers to non-governmental organizations. Other expressions: “voluntary sector”; “non-profit sector”; “NGO” (non-governmental organizations).

bour and Social Policy in the form of reports discussing the homeless problem based on the experience gained in this filed by organizations from non-profit sector and social welfare centres analysing the situation of the homeless in individual provinces on the district and commune level. On the ground of the data collected by the information bank KLON, ministerial councils pointed to, among other things, unfavourable economic, political and social conditions which existed at the beginning of the 90s and which in the significant way caused the start and the increase of the homelessness phenomenon in Poland. Social and system transformations led to the neglect especially in the field of the state's social and family policy, housing policy, health policy, legislative and rehabilitation policy giving rise to the phenomenon of homelessness which today has grown into the all-social problem (*Report 2002*).

Contrary to the assumptions from the reports, homelessness is not a phenomenon which in Poland has started after the period of transformations. Times after transformations merely emphasised its extent. They also brought limitations in the filed of the state's tutelary activities, lowering of the quality level of social infrastructure services which until 1989 were subsidized from the Budget. Such phenomena as privation, poverty and homelessness which before the transformations period were treated in the contemporary propaganda as non-existent problems, relatively quickly affected thousands of Poles and became their everyday experience. Homelessness is the outcome of many various phenomena linked together. These phenomena can be divided into two main categories. The first one includes phenomena connected with economic and political sphere, the second one with social sphere.

In order to identify the causes of homelessness resulting from economic and political phenomena influencing indirectly or directly the arising and escalation of the phenomenon of homelessness one should list among other things: poverty of growing masses of the society due to increasing unemployment and lack of money to satisfy basic life needs, housing policy crisis manifesting itself in the lack of cheap flats, gradual increase in the prices of flat and tenements flats, lack of substitute accommodations and communal housing, liquidation of workers' hostels, evictions, including eviction "out on the street" caused in over 90% cases by residents getting into debt due to rent paying. On the other hand among social phenomena which are in correlation with economic and political phenomena and which significantly favour the arising and the development of the phenomenon of homelessness one should mention first of all: family dysfunctionality, domestic violence, conflict caused by the lack of social tolerance, addictions (drug addiction, alcoholism, prostitution, HIV positive, AIDS), crime, inefficiency of the care, rehabilitation and penal institu-

tions, lack of life perspectives of children and teenagers when leaving these institutions (*Report 2002*).

Despite the fact that the majority of causes of homelessness is on the side of various economical, political and social conditions, one should also mention not less important psychological and personality determinants which are rooted in the homeless. These factors constitute the group which is directly influenced by at least part of the homeless. Due to this, they are themselves, to a certain extent, responsible for the condition they are in. At the same it has to be stressed that homelessness can rarely be explained with one cause. Simple causes which brought about this state intertwine with each other and condition one another.

Objective estimation of the relation between the economical, political and social factors and the extent of homelessness, and determining the level of their interrelationship, despite the significance which was attributed to these factors, is not possible due to the lack of precise data on the number of the homeless and their detailed register on the national, regional and local scale. All the data indicated in the reports from the Ministry of Labour and Social Policy, as well as in the reports from non-governmental sector organizations, limit themselves to determining the size of the homeless population merely on the ground of the data concerning the number of people who used different forms of assistance and benefits offered by them. Yet even with such as estimate of the extent of the phenomenon, the attention should be directed to emerging discrepancies. In the 80s the number of the homeless in Poland was estimated at several thousand (Andrzejewski 1983). According to the data of the Ministry of Labour and Social Policy the number of the homeless was changing, however it did not exceed 30,000 people yearly. On the other hand, according to the reports sent to the ministry by non-governmental organizations acting for the homeless, which were subsidized by the Ministry of Labour and Social Policy, they help about 80,000 – 130,000 people yearly, whereas the association "MONAR"⁶ estimated the number of the homeless in Poland at 300,000 (*Report 2002*, p. 2).

The difficulties connected with estimating the extent of the phenomenon of homelessness, the lack of the unified definition of such expressions as "the homeless" and "homelessness", and the insufficiency of thorough sociological research which would enable to penetrate the causes and the effects of homelessness, significantly complicate the effective prevention and solution of this problem. The direction and the scope of activities carried out for the homeless in Poland by non-governmental organizations remain therefore in close relation with the needs resulting from structural, economical, political and social condi-

⁶ MONAR – Youth-Movement for Counteraction of Drug Addiction established in Poland in 1981.

tions involving the development of the extent of the phenomenon of homelessness in the given area and influencing its localization, as a problem, in the social structure of the country.

References:

1. Andrzejewski M. (1983), *Homeless office workers – longing for Birnbaun*, „Ład” [Order], No. 17, p. 5.
2. Chrapkowska-Zielińska A. (1996), *Help for the homeless*, „Opieka, Wychowanie, Terapia” [Care, Education, Therapy], No. 3, p. 37.
3. Dola K. (1968), *Medieval hospitals in Silesia*, „Roczniki Teologiczne Śląska Opolskiego” [Theological Annals of Śląsk Opolski], No. 1, Śląsk Opolski, p. 239.
4. Dola K. (1979), *Social welfare of the Church*, In: B. Kumar, Z. Obertyński (ed.), *History of the Church in Poland*, 1.1, part I, 2nd edition, Wyd. Palottinum, Poznań, Warsaw, p. 435.
5. Indulski J., Kleczkowski W., Lwowski J. (1984), *Organization of health care*, Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warsaw, p. 21–22.
6. Porowski M. (1995) *Homelessness – the image of the phenomenon and the population of the homeless*, In: T. Pilch, I. Lepalczyk (ed.), *Social pedagogy*. Oficyna Naukowa, Warsaw, p. 440.
7. Report of the Ministry of Labour and Social Policy No. 116/2002, *The problem of homelessness in the operation programme of the Ministry of Labour and Social Policy for the years 1994 – 2001*, Warsaw, July 2002, p. 3–4.
8. Śledzianowski J. (1995), *St. Brother Albert's Aid Society and homelessness*, Rubikon, Wrocław, p. 31.
9. *Social Welfare Act of 29 November 1990*, Journal of Laws of the Republic of Poland, dated 1998, No. 64, item 414.21, No. 106, item 668, No. 117, item 756 with further amendments.
10. *Social Welfare Act of 16 August 1923*, Journal of Laws No. 92, item 726.