

STATYSTYKI I NARZĘDZIA BADAWCZE DOTYCZĄCE WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO ZWIĄZANEGO Z MIESZKANIEM

Danuta Graniewska*
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

Raport, jak wynika z zamieszczonych wyjaśnień, został opracowany na podstawie 15 analiz statystyk krajowych dokonanych przez korespondentów Europejskiego Obserwatorium Bezdomności (OES) i Europejskiego Stowarzyszenia (FEANTSA), współpracującego z Obserwatorium. Opracowanie raportu było finansowo wspierane przez Komisję Europejską.

Mimo stosunkowo skromnej objętości, raport zawiera niezwykle ciekawy materiał wzbogacający myśl teoretyczną z zakresu definiowania ubóstwa i wykluczenia społecznego w tak istotnym obszarze dla ludzkiej egzystencji, jakim jest mieszkalnictwo.

Informacja statystyczna, aczkolwiek fragmentaryczna, w połączeniu ze szczegółową analizą poszczególnych kategorii definicji operacyjnej przybliża obraz sytuacji wykluczenia związanego z mieszkaniem w jego zróżnicowanych formach – w 15 krajach UE.

W krótkiej, siłą rzeczy, relacji można jedynie przedstawić wybrane elementy, co zawsze jest zabiegiem subiektywnym. W celu przybliżenia zakresu przedmiotowego opracowania przytacza się poniżej spis treści:

- 1) Wprowadzenie,
- 2) Definicja koncepcyjna i operacyjna,
- 3) Zbiór danych odnoszących się do wykluczenia związanego z mieszkaniem w 15 krajach UE,
- 4) Dane odnoszące się do poszczególnych kategorii definicji operacyjnej:
 - bez schronienia,
 - bez mieszkania,
 - mieszkania zagrożone (niepewne),
 - mieszkania nieodpowiednie,
- 5) Dyskusja na temat zmian w definicji bezdomności:
 - klasyfikacja ogólna mieszkań dla osób nie mających określonego miejsca zamieszkania,
- 6) Dyskusja na temat pojęcia mieszkania dodatkowego,
- 7) Aneks.

We Wprowadzeniu autorzy przypominają, że w Kartie Strategii Unii Europejskiej przeciwko Ubóstwu

i Wykluczeniu Społecznemu Komitet Ochrony Społecznej zamieścił rekomendację wzywającą Komisję do niezwłocznego przeanalizowania różnych podejść odnoszących się do definicji i kryteriów (miar) wykluczenia związanego z mieszkaniem w kontekście porównywalności między państwami członkowskimi i przeanalizowania możliwości ustaleń jednolitego wskaźnika na podstawowym poziomie.

W ostatnich dwóch latach OES i FEANTSA są włączone w prace nad rozwinięciem definicji koncepcyjnej i operacyjnej wykluczenia związanego z mieszkaniem. Celem tych prac – jak wyjaśniają autorzy – jest przedstawienie ilościowe osób bez mieszkania określanych w szerszym obszarze wykluczenia związanego z mieszkaniem. Posłużyć ma to do zaproponowania działań opartych na bazie danych w większym stopniu porównywalnych w odniesieniu do osób pozbawionych mieszkań.

Jak stwierdzają autorzy, w ten sposób mają nadzieję przyczynić się do debaty na europejskim poziomie, dotyczącej porównywalnych wskaźników na temat wykluczenia związanego z mieszkaniem. Podkreślają przy tym, że zbiór danych z tego obszaru nie może być postrzegany jako cel sam w sobie. Celem jest bowiem dostarczenie informacji niezbędnych do udoskonalenia działań w celu zapobiegania i zmniejszenia wielkości wykluczenia. Informacje dotyczące osób bez mieszkań powinny być adekwatnymi do potrzeb informowania krajowych rządów i władz lokalnych, które w ramach Europejskiej Strategii Walki z Ubóstwem powinny rozwijać strategię mającą na celu:

- zapobieganiu wykluczeniu związanemu z mieszkaniem,
- zwalczaniu przyczyn wykluczenia związanego z mieszkaniem,
- zmniejszenia poziomu wykluczenia związanego z mieszkaniem,
- zmniejszenia negatywnych skutków dla osób i ich rodzin bez określonego miejsca zamieszkania (s. 3).

W rezultacie informacje w powyższym zakresie powinny przyczynić się do działań bardziej dostosowanych do potrzeb organów lokalnych i krajowych oraz do usprawnienia współpracy między nimi.

Autorzy przypominają, iż w pierwszym bilansie statystycznym (2002) stwierdzali, że osiągnięcie tych celów implikują następujące elementy strategii działań (przytacza się je skrótowo – D.G.).

1. Osoby egzystujące bez określonego mieszkania (schronienia) powinny być dostrzegane przez

* Przetłumaczono i opracowano na podstawie: Bill Edgar, Henk Meert, Joe Doherty, *Bilan de statistiques 2004 sur l'exclusion liée au logement en Europe. Développer une définition opérationnelle de l'exclusion liée au logement*, Observatoire Européen le Sans-Abri (OES), Fédération Européenne d'Association Nationales Travaillant avec les Sans-Abri FEANTSA, <http://www.feantsa.org>, november 2004, stron 45.

decydentów politycznych i instytucje świadczące pomoc. Wiąże się z tym potrzeba wypracowania porównywalnych kryteriów wykluczenia z powodu mieszkania, które powinny obejmować także osoby, których sytuacja mieszkaniowa jest nieuregulowana (niepewna) oraz osoby zmuszone żyć w mieszkaniach poniżej ustalonych norm.

2. Mniej osób powinno się znajdować w sytuacji bez stałego miejsca zamieszkania. Wymaga to dokładnie sprawdzonych informacji odnoszących się do poszczególnych kategorii osób zagrożonych wykluczeniem z powodu mieszkania.

3. Nikt nie powinien spać na ulicy. Wymaga to kontrolowanych informacji o liczbie osób żyjących na ulicy, liczbie osób bez określonego miejsca zamieszkania oraz liczbie wolnych mieszkań.

4. Czas trwania bez schronienia powinien być skracany. Wymaga to informacji i kontroli czasu przebywania w schroniskach i mieszkaniach okresowych.

5. Zapewnianie stałego mieszkania dla osób długotrwale będących bez określonego mieszkania. To także wymaga informacji na temat liczby osób bez określonego zamieszkania, które doznały wiele razy okresów wykluczenia związanego z mieszkaniem (wielokrotne eksmisje). (Dane dotychczasowych bilansów statystycznych są dostępne w Internecie).

Celem kolejnego raportu jest rozwinięcie i udoskonalenie definicji koncepcyjnej i operacyjnej wykluczenia związanego z mieszkaniem. Aby ten cel osiągnąć, autorzy raportu koncentrują swoją analizę na miarach kategorii operacyjnych określonych w modelu zdefiniowanym przez FEANTSA. W raporcie są przedstawione dostępne dane statystyczne (najbardziej aktualne) każdej z 16 kategorii badawczych definicji operacyjnej z każdego kraju członkowskiego UE-15.

Umożliwia to zaproponowanie pewnej liczby zmian i określenia subkategorii, które wchodziłyby w skład określeń każdej kategorii badawczej. Za ważne autorzy uważają wyjaśnienia, że dane prezentowane w raporcie są dostępne w każdym z krajów UE-15. Ze względu jednak na różne okresy oraz metody i stosowane kryteria (miary) nie jest możliwa agregacja danych ani według krajów, ani według kategorii badawczych.

Definicja koncepcyjna i operacyjna

Podstawowe kryteria wykluczenia związanego z mieszkaniem w obszarze tych dwóch definicji są porównywalne. Zakres pojęciowy koncepcji wykluczenia zmienia się, jeżeli jest najpierw rozpatrywany jako problem mieszkania lub jako problem warunków życia albo socjopsychologiczny.

Powyższe definicje są, ogólnie rzecz biorąc, klasyfikowane stosunkowo prostym rozróżnieniem – jedno przez podejście indywidualne, inne przez strukturalne. Definicje inspirowane podejściem indywidualnym lub instytucjonalnym podtrzymują pogląd, że dla osób znajdujących się w sytuacji bez określonego zamieszkania w rezultacie oznacza to osobistą klęskę lub złe warunki życia, za co mogą lub nie być odpowiedzialnymi.

Definicja strukturalnego wykluczenia związanego z mieszkaniem sięga dalej niż oparta na podejściu indywidualnym, bowiem uwzględnia kontekst ekonomiczny i szerszy – społeczny, w którym mieszczą się

bariery przeciwko społecznemu uczestnictwu. Skrótowno, autorzy omawiają definicję stosowaną przez innych autorów i w niektórych krajach, przypominając definicję przyjętą przez ONZ z okazji ogłoszenia Międzynarodowego Roku schronienia dla nieposiadających określonego miejsca zamieszkania. Według tej definicji osobą bez „określonego miejsca zamieszkania” jest nie tylko osoba bez mieszkania, żyjąca na ulicy lub w schronisku. Definicja ta może także dotyczyć tej osoby, która nie ma dostępu do schroniska odpowiadającego podstawowym kryteriom niezbędnym dla zdrowia oraz rozwoju cywilizacyjnego i socjalnego (s. 5).

W odniesieniu do definicji ONZ w obszarze politycznym i kulturowym omawiane są, przykładowo, definicje koncepcyjne stosowane w Australii, w Niemczech i Luksemburgu. Dla celów badawczych natomiast autorzy określają trzy dziedziny tworzone przez domowe ognisko, których brak może powodować wykluczenie społeczne. Są to domeny:

- materialna (posiadanie odpowiedniego mieszkania lub powierzchni),
- społeczna (możliwość zachowania intymności i posiadania międzyludzkich kontaktów),
- prawna (legalne zajmowanie mieszkania).

Jest bezspornym, że wykluczenie związane z mieszkaniem mieści się wśród najgorszych przykładów społecznego wykluczenia. Skłania to – jak stwierdzają autorzy – do określenia różnicowań i głębokości różnych form wykluczenia związanego z mieszkaniem. W zamieszczonym schemacie i tablicy (s. 6) zostało przedstawionych siedem kategorii (teoretycznych) wykluczenia związanego z mieszkaniem:

- bez schronienia,
- bez mieszkania,
- mieszkanie niestałe i nieodpowiednie,
- związane z wyobcowaniem społecznym z powodu nielegalnego zajęcia,
- mieszkanie nieodpowiednie, ale legalnie zajmowane,
- mieszkanie tymczasowe,
- społeczna relacja w środowisku.

Cechy poszczególnych kategorii są skrótno objaśnione w obszarze materialnym, prawnym i socjalnym. Nawiązujące do pojęć ustalonych w definicji teoretycznej, FEANTSA przyjęła definicję operacyjną do zastosowania w badaniach.

Jej koncepcja była przedmiotem dyskusji w OES i grupy roboczej FEANTSA do spraw zbioru danych statystycznych. Do ostatniego etapu prac prowadzonych przez OES zostali zaproszeni korespondenci krajowi, którzy przetestowali skuteczność wprowadzenia w ich krajach modelu tej definicji dla uzyskania danych z zakresu wykluczeń związanych z mieszkaniem. Rezultaty tych analiz zostały wykorzystane do przedstawienia 16 kategorii definicji operacyjnej (tabela 2, s. 7 raportu) dotyczącej wykluczeń związanych z mieszkaniem, mogącej mieć zastosowanie w Europie.

Zaprezentowanie danych liczbowych odnoszących się do każdej z 16 kategorii definicji wykluczenia związanego z mieszkaniem (FEANTSA) ma na celu:

- przyczynianie się do rozwoju definicji operacyjnej,
- określenia wspólnych ujęć i braków w zakresie zasobów danych,
- określenie dostępnych najnowszych danych (jeżeli one istnieją) dla każdej kategorii w każdym państwie UE-15 (s. 8).

Z zamieszczonej w raporcie tabeli 3 zawierającej informacje na temat danych statystycznych, a ściślej o sytuacji w tym zakresie, wynika, że w tym obszarze wykluczenia nie występują dane o charakterze statystyki rządowej (oficjalnej). Istnieją natomiast dane o różnym zakresie, uzyskiwane zróżnicowanymi metodami i przez różne podmioty (instytucje) (co w danej treści zostało przedstawione i skomentowane).

W kolejnej części tekstu, istotnej ze względów poznawczych i metodologicznych, przedstawiony jest zakres pojęciowy i kryteria poszczególnych kategorii definicji operacyjnej występujących w krajach UE-15, a mianowicie:

- 1) egzystowanie w miejscach publicznych,
- 2) noclegownie,
- 3) schroniska tymczasowe lub przytułki,
- 4) mieszkanie tymczasowe,
- 5) mieszkanie tymczasowe, zarezerwowane dla uchodźców i imigrantów,
- 6) żyjący w placówkach karnych i przebywający długotrwale w centrach opieki z powodu braku odpowiedniego mieszkania,
- 7) mieszkania bez najmu,
- 8) dodatkowe działania w celu zapobieżenia wykluczeniu związanemu z mieszkaniem,
- 9) osoby, które otrzymały nakaz eksmisji,
- 10) osoby żyjące okresowo z rodziną lub znajomymi z powodu braku własnego mieszkania,
- 11) żyjący w stanie zagrożenia przemocą,
- 12) brak legalnie zajmowanego pomieszczenia,
- 13) osoby mieszkające okresowo w ruinach,

14) osoby mieszkające na kempingach, łodziach itp.,

15) osoby mieszkające w warunkach niezdrowych,

16) przeludnienie mieszkań.

W ramach powyższych kategorii są przedstawiane i rozpatrywane definicje i sytuacje występujące w wybranych krajach, w zależności od istniejących informacji i danych statystycznych. Jest to bogaty materiał, przedstawiony z dużą starannością, pozwalający autorom na sformułowanie i dokonanie pewnych zmian w obszarze definicji operacyjnej, m.in. przez wprowadzenie subkategorii. Wprowadzenie tej zmiany umożliwiło wyraźniejsze określenie definicji każdej kategorii operacyjnej.

Schemat zrewidowanej definicji koncepcyjnej i operacyjnej wykluczenia związanego z mieszkaniem obejmuje 13 kategorii, które w definicji operacyjnej są rozbudowane przez zamieszczenie subkategorii (s. 40).

W części opracowania obejmującej problemy związane z uzyskaniem większej porównywalności w obszarze danych statystycznych zamieszczono informację, że w tym celu Eurostat uruchomił specjalny program Tazk-Force, realizowany przez INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques). Raport INSEE zawiera rekomendacje w zakresie wypracowania pojęć i metod statystycznych porównywalnych w obszarze UE – skierowane do Komisji Europejskiej i krajowych urzędów statystycznych.