

Izabela Kaźmierczak-Kałużna

Uniwersytet Zielonogórski

Bezdomność jako forma wykluczenia społecznego w świetle wybranych aktów prawnych oraz dokumentów strategicznych i programowych

STRESZCZENIE Nasilający się i utrwalający problem bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego stanowi wyzwanie dla wielu dzisiejszych społeczeństw. Wyzwanie tym większe, że problem identyfikowany jest jako względnie nowy i niedostatecznie jeszcze rozpoznany. W artykule podjęto próbę spojrzenia na bezdomność jako formę wykluczenia społecznego przez pryzmat obowiązujących dokumentów strategicznych i programowych różnego szczebla.

W pierwszej części artykułu dokonano przeglądu definicji zjawiska, scharakteryzowano jego zasięg i poddano analizie w kontekście współczesnych debat nad wykluczeniem społecznym i *underclass*. W części drugiej skoncentrowano się wokół wybranych aktów prawnych i dokumentów programowych o zasięgu europejskim, krajowym i lokalnym, starając się odpowiedzieć, na ile obecna jest w nich problematyka bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego. Podniesiono także kwestię złożoności zjawiska, co wymaga uwzględniania w jego analizie wielu aspektów szeroko rozumianej polityki społecznej (pomocy społecznej, polityki mieszkaniowej, polityki rynku pracy, oświatowej czy zdrowotnej) w kontekście zwalczania problemu, jak i zapobiegania jego powstawaniu (działania prewencyjne, interwencyjne i readaptacyjne).

SŁOWA KLUCZOWE

BEZDOMNOŚĆ,
WYKLUCZENIE SPOŁECZNE,
WYKLUCZENIE
MIESZKANIOWE,
DOKUMENTY
STRATEGICZNE,
SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA

Wprowadzenie

Problem bezdomności, ujmowanej w kategoriach wieloaspektowego wykluczenia społecznego, obecny jest zarówno w dyskursie naukowym, publicystycznym, jak i politycznym. Od połowy lat 90. ubiegłego wieku w polskiej socjologii oraz innych naukach społecznych obserwuje się wzmożone zainteresowanie tą problematyką (Dębski 2011b), choć systematyczne badania nad zjawiskiem prowadzone są od niedawna i w niewielu regionach. Nawet pobieżny ogląd sytuacji pozwala jednak wnioskować, że bezdomność staje się problemem coraz dotkliwszym, bardziej widocznym w polskich realiach i zarazem utrwalającym się, choćby wskutek procesów starzenia się populacji osób bezdomnych i ich malejącej podatności na działania readaptacyjne. Złożony charakter zjawiska wymaga uwzględniania w jego analizie wielu kontekstów szeroko rozumianej polityki społecznej, w tym pomocy społecznej, polityki mieszkaniowej, polityki rynku pracy, oświatowej czy zdrowotnej. Z tego względu problematyka ta funkcjonuje w licznych dokumentach strategicznych i programowych od szczebla unijnego, przez krajowy, regionalny, po dokumenty lokalne. Niniejszy artykuł stanowi próbę spojrzenia na bezdomność jako formę wykluczenia społecznego między innymi z perspektywy tych dokumentów.

Podejmowanie problemu bezdomności w kategoriach wykluczenia pozwala na ukazanie wielowymiarowości zjawiska, zdeterminowanego niejednorodnymi przyczynami i przyjmującego zróżnicowane formy. W przywoływanych w dalszej części artykułu strategiach, problem ten traktowany jest jako względnie nowa, w polskich warunkach, postać wykluczenia, niedostatecznie jeszcze rozpoznana, choć jednoznacznie kojarzona z uzależnieniami, ubóstwem i długotrwałym bezrobociem, dlatego często przedstawiana jest nie jako w pełni autonomiczna kwestia, lecz komponent całego syndromu problemów i cech składających się na zjawisko społecznej ekskluzji. Zastosowanie tej szerokiej perspektywy rodzi wprawdzie niebezpieczeństwo niedostatecznego wyartykułowania zagadnienia, jednak ułatwia zrozumienie jego wieloaspektowości. To z kolei stanowić winno podstawę projektowania efektywnych programów pomocowych, kierowanych do konkretnych kategorii osób bezdomnych, których istotą powinna być nie tylko doraźna interwencja, ale także profilaktyka i prewencja bezdomności, a w szczególności działania sprzyjające reintegracji, mające skutkować ponowną inkluzją społeczną osób wykluczonych mieszkaniowo (*Program wspierający...* 2010; Dębski 2014). Tymczasem wiele z dostępnych strategii ma charakter mało konstruktywny, nieuwzględniający regionalnej czy lokalnej specyfiki (por. Karwacki 2010). Przygotowanie tego typu dokumentów stanowi ustawowy obowiązek samorządów terytorialnych, często więc tworzone są one wyłącznie z konieczności, mają charakter ogólnikowy, pobieżny i nie uwzględniają metodologii strategicznego rozwiązywania problemów społecznych (Staręga-Piasek 2013). Prowadzone w nich analizy rzadko wychodzą poza ustawowo „zaplanowane” kwestie, a ich autorzy nie zawsze korzystają z badań diagnostycznych, które pozwoliłyby na potraktowanie problemów społecznych w sposób szerszy (por. np. Sztumski 1977).

Analizując wybrane dokumenty, skupiono się na sposobie, w jaki prezentowany jest w nich problem bezdomności, na kluczowych w zakresie wzmacniania społecznej spójności i przeciwdziałania wykluczeniu celach i odpowiadających im dyrektywach. Osobną kwestią, niepodjętą w artykule, jest proces wdrażania zatwierdzonych strategii oraz empiryczne realizacje formułowanych w nich wytycznych.

Bezdomność w definicjach i liczbach

Pierwsze próby definiowania „bezdomności” i „osoby bezdomnej” pojawiły się w polskiej literaturze naukowej po 1989 roku. Wcześniej względy ideologiczne uniemożliwiały podejmowanie problemu, tak więc niemal nie istniał on w dyskursie naukowym i publicznym. Definicje tworzone na początku lat 90. ubiegłego wieku miały często intuicyjny charakter, a ich autorzy skupiali się na poszukiwaniu różnie pojmowanych cech konstytutywnych bezdomności. Ostatnie lata przyniosły próby dookreślenia terminu, choć spory w zakresie budowania obiektywnej definicji nie ustają. Ciągłe dominują dwa sposoby wyznaczania zakresu znaczeniowego tej kategorii pojęciowej. Pierwszy polega na „dosłownym” rozumieniu bezdomności i sprowadzaniu istoty problemu do braku „dachu nad głową” czy nieposiadania „własnego” mieszkania, drugi zaś akcentuje „specyficzne predyspozycje” i skłonności bezdomnych. W obu typach definicji nie brakuje problemów z operacjonalizacją wykorzystywanych przez ich autorów określeń. Syntetyczny przegląd refleksji nad pojęciem bezdomności w literaturze naukowej zawiera m.in. opracowanie Aleksandra Pindrala (2011).

Z punktu widzenia omawianej problematyki szczególnie interesujące są administracyjno-prawne ujęcia bezdomności, których istotą jest wyznaczenie granic zjawiska dla celów polityki społecznej (ustalenie „progu” interwencji). W przypadku Polski, definicja osoby bezdomnej pojawiła się w Ustawie o pomocy społecznej z 1990 roku, niemniej jednak faktycznie została doń wprowadzona dopiero na mocy zmian w roku 2001 (Pindral 2011). Do tego momentu problem ten nie był widoczny w oficjalnych programach polityki społecznej. Wspomniana ustawa opisuje osobę bezdomną jako „niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i nigdzie niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych” (Dz.U. 1990, nr 87, poz. 506). Nowa, obowiązująca obecnie Ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku, definicję tę rozbudowuje, określając osobę bezdomną jako:

niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym i **zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania** (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593, podkr. I.K.-K.).

Ewolucja prawnej definicji i jej obecny kształt pozostaje w zgodzie z powszechnym wśród badaczy zjawiska poglądem, wedle którego bezdomność jest przede wszystkim kwestią społeczną, niełatwo poddającą się formalnym regulacjom. Prawny tytuł do mieszkania nie jest bowiem wystarczającą ochroną przed bezdomnością. Obecnie ustawa uwzględnia sytuacje, w których osoba, choć formalnie zameldowana w lokalu na pobyt stały, nie ma możliwości zamieszkiwania w nim. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wskazuje się wyroki eksmisyjne, sądowe zakazy kontaktowania się ze współlokatorami, niebezpieczeństwo zagrożenia życia lub zdrowia spowodowane na przykład złym stanem technicznym budynku oraz odmowę dostępu do mieszkania ze strony innych zameldowanych tam osób (por. Pindral 2011; Ściubis-Szota 2014).

Znacznie szersze rozumienie bezdomności prezentuje Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*), zaproponowana przez Europejską Federację Krajowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA. Propozycja ta, wykraczająca poza

wyłącznie formalno-prawne unormowania, została w 2011 roku przyjęta przez Parlament Europejski i rekomendowana jest państwu członkowskiemu Unii Europejskiej jako narzędzie odpowiednie do opisywania populacji osób bezdomnych oraz projektowania i monitorowania działań pomocowych, kierowanych do tej kategorii wykluczonych (Ściubis-Szota 2014).

Podstawą typologii ETHOS jest ustalenie trzech domen konstytuujących pojęcie „domu” – fizycznej, społecznej i prawnej oraz założenie, że wyłączenie z którejs z nich stanowi o wykluczeniu mieszkaniowym. Domena fizyczna odnosi się do posiadania domu jako niezbędnego schronienia przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. Domena społeczna odpowiada za możliwość realizowania potrzeb prywatności, intymności oraz nawiązywania więzi i czerpania satysfakcji z relacji z domownikami. Domena prawna zaś definiowana jest przez posiadanie tytułu własności do zajmowanego lokalu. Uwzględniając powyższe, FEANTSA definiuje cztery możliwe typy wykluczenia mieszkaniowego: brak dachu nad głową („bezdachowość”), brak miejsca zamieszkania („bezmieszkaniowość”), niezabezpieczone i niepewne warunki mieszkaniowe oraz nieodpowiednie zakwaterowanie.

Istotą „bezdachowości”, jako najskrajniejszej postaci bezdomności, jest stałe przebywanie w przestrzeni publicznej, na ulicy lub w miejscach, które nie są lokalami mieszkalnymi (na dworcach, w kanałach ciepłowniczych, w parkach itp.), a także mieszkanie w samochodach, zsykach czy na klatkach schodowych. Sytuacja ta dotyczy również osób, które incydentalnie korzystają z zakwaterowania interwencyjnego, w placówkach oferujących nocleg (noclegownie, ogrzewalnie). W literaturze przedmiotu ten typ bezdomności utożsamiany jest z bezdomnością pozainstytucjonalną (Pindral 2011; Przymeński 1998).

W sytuacji „bezmieszkaniowości” natomiast znajdują się osoby zakwaterowane na dłuższy lub krótszy czas w całodobowych placówkach dla bezdomnych, takich jak schroniska, domy wspólnotowe, mieszkania tymczasowe, przejściowe, chronione itp. (por. bezdomność instytucjonalna – Pindral 2011; Przymeński 1998). W tej kategorii mieszczą się więc:

- starsze, chore osoby bezdomne, wymagające długoterminowego wsparcia i przebywające np. w domach pomocy dla bezdomnych,
- ofiary przemocy domowej, lokowane w centrach interwencji kryzysowej, domach samotnej matki, przytuliskach,
- uchodźcy i migranci, przebywający w ośrodkach dla uchodźców i migrantów,
- osoby opuszczające placówki penitencjarne, medyczne (zwłaszcza szpitale psychiatryczne i ośrodki leczenia odwykowego) lub zakłady opiekuńczo-wychowawcze.

Trzecią kategorię wykluczonych mieszkaniowo stanowią osoby przebywające w lokalach niepewnych, pomieszkujące czasowo u rodziny, zajmujące „meliny” lub zajmujące lokale bez formalnej umowy. W tym położeniu znajdują się również osoby oczekujące na eksmisję lub mieszkające w miejscach, gdzie narażone są na przemoc, np. ze strony partnera lub innych członków rodziny.

Ostatnia z przewidzianych sytuacji dotyczy osób mieszkających w nieodpowiednich warunkach, a więc w miejscach niespełniających kryteriów mieszkania, ze względu na jasne odstępowanie od minimalnych standardów mieszkaniowych (i/lub regulacji budowlanych) albo ze względu na kulturowo definiowane aspiracje (obiektywnie warunkowane poczucie mieszkaniowej deprywacji). W pierwszym rzędzie są to osoby zajmujące miejsca *stricte* niemieszkalne, czyli wszelkiego typu konstrukcje tymczasowe, nietrwale, takie jak altanki, pustostany, budynki przeznaczone do rozbiórki czy szalasy leśne. Drugą kategorię stanowią zaś mieszkańcy lokali substandardowych, obiektywnie nienadających się do mieszkania, powodujących niekiedy poczucie dyskomfortu i mieszkaniowego upośledzenia (Porowski 1998).

Zwłaszcza ostatnia z prezentowanych sytuacji, zamieszkiwanie w lokalach zdewastowanych, w warunkach przeludnienia, nieujmowana w ustawie o pomocy społecznej, poszerza sposób rozumienia wykluczenia mieszkaniowego. Biorąc pod uwagę generalnie zły stan polskiego mieszkalnictwa i wysoki poziom niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (np. problem „gniazdownictwa”), kwestia ta wymaga podkreślenia, stanowi bowiem przejaw tzw. bezdomności ukrytej lub potencjalnej. Wyniki ostatniego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku pokazują, że spośród 11 mln polskich rodzin – blisko 0,5 mln zajmuje mieszkania będące w skrajnie złym stanie technicznym, pozbawione podstawowych instalacji – wodociągu, łazienki i/lub toalety. Choć sytuacja ta w porównaniu z rokiem 2002 znacznie się poprawiła, problem jest poważny i ciągle dotyczy znacznego odsetka Polaków (*Warunki mieszkaniowe...* 2014; Podgórska-Jachnik 2014).

Od początku lat 90. XX wieku próbuje się w Polsce szacować skalę bezdomności. Biorąc pod uwagę różnorodność definicji problemu, jak i brak sprawnego systemu ewidencjonowania osób bezdomnych przebywających w różnego typu placówkach pomocowych oraz systemu rejestrowania usług i świadczeń przyznawanych także bezdomnym ulicznym, nie jest to zadanie łatwe. Dostępne w literaturze przedmiotu szacunki w większości są niezadowalające, nie spełniają bowiem metodologicznych standardów (Sochocki 2011). Próby określenia skali problemu podejmuje między innymi Główny Urząd Statystyczny (Narodowe Spisy Powszechno) oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, organizując ogólnopolskie badania liczby osób bezdomnych. O ile jednak względnie łatwo ustalić skalę zjawiska w odniesieniu do osób przebywających w placówkach, o tyle problematycznym jest dotarcie do tych zajmujących miejsca niemieszkalne.

Według danych MPIPS liczba osób bezdomnych w Polsce w ciągu ostatnich kilku lat nie ulegała gwałtownym zmianom i oscylowała wokół 30 tys. (*Sprawozdanie z realizacji działań...* 2013). Dane z 2013 roku (badanie 7–8 lutego) wskazują na 30 712 osób bezdomnych, w tym ponad 22 tys. przebywających w placówkach pomocowych i ponad 8,5 tys. poza nimi¹. Wyniki badania, z podziałem na województwa, zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Liczba osób bezdomnych w Polsce z podziałem na województwa

Województwo	Liczba bezdomnych przebywających w placówkach	Liczba bezdomnych przebywających poza placówkami	Ogólna liczba bezdomnych
1	2	3	4
Dolnośląskie	2 092	804	2 896
Kujawsko-pomorskie	1 486	1 159	2 645
Lubelskie	861	231	1 092
Lubuskie	418	308	726
Łódzkie	1 633	497	2 130
Małopolskie	1 305	417	1 722
Mazowieckie	2 430	706	3 136
Opolskie	650	361	1 011
Podkarpackie	814	246	1 060
Podlaskie	499	124	623
Pomorskie	1 825	857	2 682

¹ W liczbie tej nie uwzględniono 1330 osób, które zajmowały mieszkania chronione i tym samym nie spełniały ustawowych kryteriów bezdomności.

1	2	3	4
Śląskie	3 201	604	3 085
Świętokrzyskie	554	123	677
Warmińsko-mazurskie	912	380	1 292
Wielkopolskie	1 900	676	2 576
Zachodniopomorskie	1 578	1 061	2 639
Ogółem	22 158	8 554	30 712

Źródło: *Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych...*, MPiPS, Warszawa 2013.

Jak wynika z prezentowanych danych, problem bezdomności dotyczy głównie Polski północno-zachodniej (województwa: dolnośląskie, wielkopolskie, pomorskie, zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, a także śląskie) i centralnej (mazowieckie i łódzkie). Decyduje o tym przewaga dużych aglomeracji miejskich, które z racji obiektywnie większych możliwości utrzymania się i uzyskania pomocy, przyciągają osoby bezdomne i sprzyjają ich koncentracji. Największe skupiska bezdomnych odnotowano w największych polskich miastach: Warszawa (1835 os.), Łódź (1088 os.), Kraków (909 os.), Poznań (807 os.), Bydgoszcz (886 os.) i Wrocław (735 os.) (*Sprawozdanie z działalności...* 2013)². Zdaniem części badaczy, prezentowane w *Sprawozdaniu* dane są zaniżone ze względu na obiektywną niemożność dotarcia do wszystkich „pozainstytucjonalnych” bezdomnych (Dębski 2014).

W ustalaniu zasięgu zjawiska i szacowaniu jego skali wykorzystuje się również sprawozdania ośrodków pomocy społecznej, zawierające informacje o liczbie osób pozyskujących świadczenia z tytułu bezdomności oraz sprawozdania z realizacji krajowego *Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności* (2010), wskazujące liczbę osób, które skorzystały ze wsparcia organizacji pozarządowych, finansowanych z *Programu*. Oba rodzaje źródeł mają jednak swoje ograniczenia. Z jednej strony, nie wszyscy bezdomni korzystają z pomocy oferowanej przez OPS-y, z drugiej zaś mogą oni korzystać z wielorakich form wsparcia świadczonego przez różne organizacje pozarządowe.

Bezdomność a wykluczenie społeczne

Naukowy renesans problematyki bezdomności w polskiej socjologii wiązać należy z nieślabnącą popularnością pojęć marginalizacji i ekskluzji społecznej. Wykluczenie, definiowane w kategoriach kulturowej lub strukturalnej odmienności, sprowadza się do nieuczestniczenia (lub braku zdolności do uczestniczenia) w ważnych aspektach życia zbiorowego, w wymiarze społecznym, politycznym, gospodarczym i kulturowym lub izolacji, często wymuszanej uwarunkowaniami zewnętrznymi. Skutkiem braku partycypacji przedstawicieli znacznych segmentów społecznych jest ich „nie-przynależność”, brak spójności społecznej i utrwalający się podział na „włączonych” i „wykluczonych”, czyli społecznie upośledzonych obcych (por. Jarosz 2008). Jak podkreśla Kazimierz W. Frieske, kategorii wykluczenia społecznego nie można zawężać wyłącznie do problemów ludzi materialnie nieuprzywilejowanych. Mechanizmy społecznego wykluczenia równie łatwo obejmują bowiem osoby z warstw średnich czy wyższych, naruszające ład normatywny lub lekceważące kanony obowiązującej poprawności politycznej (2008: 26).

Niemniej jednak współczesne debaty nad wykluczeniem ogniskują się wokół dwóch naczelných problemów – odmowy lub niemożności realizacji obywatelskich praw społecznych

² Ostatnie badanie liczby osób bezdomnych w Polsce przeprowadzono w nocy z 21 na 22.01.2015 r. W trakcie przygotowywania artykułu wyniki badania nie były jeszcze dostępne. Doniesienia medialne z poszczególnych miast wskazują jednak na wzrost liczby bezdomnych w porównaniu z rokiem 2013.

(m.in. prawa do materialnego dobrobytu i bezpieczeństwa, prawa do pełnego udziału w dziedzictwie społecznym i kulturowym) oraz bezrobocia (por. Lepianka 2002a). Obie kwestie, w mniej lub bardziej oczywisty sposób, wiążą się z problemem bezdomności, (współ)definiując go. Zwłaszcza długotrwałe funkcjonowanie poza rynkiem pracy identyfikowane jest jako jedna z kluczowych cech populacji osób bezdomnych. Nawet ci, którzy są zatrudnieni, pracują zwykle dorywczo „w szarej strefie”. Ich praca nie jest więc „biletem do świata zasobów” (Dahrendorf 1993), który zmniejszałby ryzyko wykluczenia i umożliwiał trwały powrót do głównego nurtu życia społecznego.

Ekskluzję w wypadku bezdomnych pieczętuje niejako wykluczenie mieszkaniowe, które w skrajnej postaci sprowadza się do funkcjonowania na ulicy. Bez dachu nad głową, długotrwałe bezrobotni, spondy i obiektywnie (lub subiektywnie) pozbawieni możliwości korzystania z przysługujących obywatelom uprawnień społecznych, bezdomni są modelowymi reprezentantami *underclass*. W zależności od przyjętej optyki, ich sytuacja analizowana może być w dwojaki sposób – w kategoriach neutralnych, z akcentem na aspekty strukturalne, położenie u samego dołu struktury społecznej lub wręcz poza nią, bądź w kategoriach kulturowych, eksponujących specyficzny styl życia bezdomnych, wybór „życia na marginesie” i skłonność do podejmowania zachowań anormatywnych.

W ujęciach strukturalnych, nawiązujących do prekursora koncepcji *underclass*, Gunnara Myrdala, bezdomność, podobnie jak ubóstwo i bezrobocie, postrzegana może być jako nieuchronny efekt zmian dokonujących się we współczesnych społeczeństwach, produkt logiki ekonomicznej, na którą skazani na wykluczenie nie mają większego wpływu. Ze względu na deficyty i zgodnie z przypadającą im w dzisiejszym, konsumpcyjnie zorientowanym „świecie spożywców” rolę, są jedynie przeznaczonymi „na przemiał” „ludzkimi odpadami”, „nie-konsumentami” lub co najwyżej „konsumentami z uszczerbkiem” (Bauman 2004; 2006). W tym nurcie analizy nacisk położony jest na niezależne od jednostki, strukturalne uwarunkowania bezdomności, takie jak: zła sytuacja na rynku pracy, na rynku mieszkaniowym, ubóstwo, niewydolny system pomocy społecznej, wadliwe ustawodawstwo czy ogólnie zła kondycja społeczno-ekonomiczna kraju (Dębski 2011a). Bezdomność spowodowana tego typu przyczynami interpretowana jest jako problem systemowy, niezawiniony efekt życiowej konieczności (Pindral 2011).

Alternatywny sposób analizy *underclass*, w tym również bezdomności, uwypukla kulturowy charakter problemu, nadając mu pejoratywny sens i podkreślając indywidualną odpowiedzialność (winę) osób wykluczonych za swój los, ich stygmatyzujące skłonności, składające się na **wybrany** styl życia. Kulturowe ujęcia akcentują zatem przewagę przyczyn endogennych, zależnych od jednostki, w powstawaniu zjawiska. Wśród nich dominują: uzależnienia, przemoc, przestępczość, pobyty w zakładach karnych, rozpad rodziny i zaburzenia psychiczne (Dębski 2011a; Oliwa-Ciesielska 2006). Wedle takich ujęć bezdomny to przede wszystkim „osoba o specyficznych predyspozycjach, która nie akceptuje norm społecznych, która w imię wolności dokonała wyboru pewnego sposobu życia – typ wędrowca tułacza” (Pisarska 1993: 39, cyt. za Pindral 2011: 40). Autorzy przeciwstawiający się koncepcji „bezdomności z wyboru”, zwracają jednak uwagę, że specyficzna hierarchia wartości, ograniczone potrzeby i różnorodne deficyty w zakresie kapitału kulturowego, edukacyjnego i społecznego oraz uzależnienia, które często przesądzają o tym „niby-wyborze”, są efektem socjalizacji, przebiegającej nierzadko w dysfunkcyjnych warunkach i w konsekwencji faktycznej niemożności sprostania społecznym standardom. Tym samym, rzekomo **wybrany** styl życia w bezdomności jest niczym innym jak efektem społecznego nieprzystosowania i życiową koniecznością (Przymerński 2001; Oliwa-Ciesielska 2006).

Zarówno wykluczenie społeczne, jak i bezdomność jako jego przejaw są następstwem splotu wielu zdarzeń i czynników, tak systemowych, jak jednostkowych. Zwykle nie sposób wskazać jedną, główną przyczynę tej sytuacji, nierzadko trudno nawet jednoznacznie ocenić, co – w skomplikowanym łańcuchu zdarzeń – tak naprawdę jest przyczyną, a co skutkiem. Niemniej jednak definicja problemu i sposób jego przedstawiania w dyskursie publicznym przekłada się na jego zaistnienie w świadomości społecznej ze wszystkimi tego konsekwencjami. W kontekście rozprzestrzeniania się i/lub utrwalania problemu bezdomności ważne jest więc zwrócenie uwagi na to, jak się go uzasadnia i prezentuje. Analizowanie zjawiska wyłącznie w kategoriach winy samych bezdomnych i świadomego wyboru życia bez zobowiązań ułatwia i zarazem legitymizuje ich stygmatyzację, odwraca uwagę od czynników zewnętrznych, równie istotnych w genezie problemu i przyczynia się niejako do zwolnienia społeczeństwa i państwa od podejmowania działań na rzecz pomocy takim osobom (por. Przymerński 2001).

Wniosek ten potwierdzają wyniki badań dotyczących dobroczynności w Polsce, prowadzonych wśród profesjonalistów i wolontariuszy udzielających wsparcia osobom najuboższym i najbardziej potrzebującym. Badania wskazują na wyraźną skłonność Polaków do uznaniowości i selektywności w świadczeniu pomocy. Na podstawie arbitralnych, zdaniem badanych, niekoniecznie sprawiedliwych kryteriów, darczyńcy dzielą ubogich na mniej i bardziej potrzebujących oraz mniej i bardziej zasługujących na pomoc. Podstawowym kryterium podziału jest wina lub jej brak. Empatię wzbudzają najczęściej ci, których trudno obarczyć odpowiedzialnością za własną sytuację, a więc dzieci, ludzie starzy, niepełnosprawni i chorzy – to oni mają obiektywnie największe szanse na uzyskanie wsparcia. Tym, których uważa się za autorów własnych biografii, dokonujących złych życiowych wyborów, często pomocy się odmawia. Dotyczy to w szczególności bezdomnych mężczyzn oraz osób opuszczających zakłady karne (Lepianka 2002b; Kawczyńska-Butrym 2001).

Sposób przedstawiania bezdomności w dyskursie publicznym, uwzględnianie w jej opisie czynników jednostkowych, ale i strukturalnych oraz unikanie kategorii „winy” może być jednym z warunków decydujących o skuteczności realizacji prezentowanych poniżej programów i strategii przeciwdziałania zjawisku. W większości z nich bowiem podkreśla się partycypacyjny, czyli zakładający zaangażowanie wielu podmiotów, charakter działań pomocowych.

Wykluczenie społeczne i bezdomność w świetle dokumentów strategicznych o zasięgu europejskim

Wspólną cechą znacznej części wszelkich dokumentów programowych i strategicznych jest akcentowanie zrównoważonego rozwoju społeczeństw i jego partycypacyjny charakter, sprowadzający się do szerokiego udziału obywateli we (współ)kształtowaniu rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Uczestnictwo jednostek w procesach rozwojowych sprzyjać ma społecznej spójności, stąd nieustająca promocja działań mających na celu integrację, włączanie i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, znajdująca odzwierciedlenie w rzeczonych dokumentach. Jak wspomniano w pierwszej części artykułu, problem bezdomności nie zawsze artykułowany jest wprost w tego typu aktach, często występuje w nich pod szyldem szeroko rozumianej ekskluzji i łączony jest z takimi kwestiami jak ubóstwo, bezrobocie, uzależnienia, niski poziom kwalifikacji szkolnych i zawodowych. Niemniej jednak bezdomność dyskutowana jest dziś jako problem społeczny, zjawisko narastające i społecznie szkodliwe. W tym kontekście już samo zagrożenie bezdomnością uznaje się za wymagające skutecznej i szybkiej interwencji.

Kluczowym dokumentem strategicznym w skali UE jest *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Spośród pięciu głównych celów Strategii, trzy – w mniej lub bardziej dosłowny sposób – dotyczą problemów wykluczenia społecznego, każdy z nich zaś ma – mniej lub bardziej bezpośrednio – związek z bezdomnością. Są wśród nich działania mające prowadzić do zwiększenia wskaźników zatrudnienia we wszystkich kategoriach społecznych, podniesienia poziomu wykształcenia oraz ograniczenia ubóstwa (*Europa 2020. Strategia...* 2010: 4).

Problematyka przeciwdziałania wykluczeniu jest obecna także w siedmiu inicjatywach przewodnich, funkcjonujących w ramach Strategii, na które składają się działania realizowane zarówno na poziomie unijnym, jak i w poszczególnych krajach członkowskich. Z perspektywy niniejszego opracowania na uwagę zasługują przede wszystkim dwa programy: *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia* oraz *Europejski program walki z ubóstwem*. Pierwszy promuje działania na rzecz wdrażania modelu łączącego bezpieczeństwo i elastyczność zatrudnienia oraz zwiększania atrakcyjności obywateli na rynku pracy poprzez ciągłe kształcenie i podnoszenie kwalifikacji. W tym kontekście może być traktowany jako profilaktyka i prewencja bezdomności, ale również przydatne narzędzie w procesach readaptacji i aktywizacji zawodowej osób wychodzących z bezdomności. Ważniejszy wydaje się być *Europejski program walki z ubóstwem*, w którym podejmuje się problematykę działań na rzecz zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej tak, aby równomiernie udostępniać korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz umożliwiać korzystanie z nich wszystkim obywatelom, a także aby zapewniać osobom ubogim i wykluczonym godne warunki życia i możliwość pełnej partycypacji w życiu społecznym.

Następstwem ostatniego z wymienionych powyżej projektów jest powstała w 2010 roku *Platforma współpracy i wymiany dobrych praktyk w zakresie walki z wykluczeniem społecznym* oraz szczegółowe programy rozwiązywania problemów grup szczególnie zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem, w tym między innymi osób bezdomnych, opracowywane i wdrażane na poziomie państw członkowskich (*Komunikat Komisji...* 2010). Przyjęte w ramach Platformy współpracy założenie, że walka z wykluczeniem musi bazować na wzroście gospodarczym, zatrudnieniu i skutecznej, innowacyjnej ochronie socjalnej, stało się podstawą do wyznaczenia zakresu działań, w kilku komplementarnych względem siebie obszarach. Ich szeroka formuła sprawia, że w każdym z nich znajdują się inicjatywy odnoszące się do problemu bezdomności, zarówno w kontekście przeciwdziałania temu zjawisku, jak i jego profilaktyki:

- działania obejmujące wszystkie dziedziny polityki, tj. rynek pracy, opiekę zdrowotną, edukację, politykę mieszkaniową, usługi bankowe i teleinformatyczne,
- efektywne wykorzystywanie funduszy unijnych wspierających włączenie społeczne,
- wspieranie skutecznych i innowacyjnych rozwiązań w zakresie polityki społecznej,
- współpraca partnerska ze społeczeństwem obywatelskim, włączanie do działań mających przeciwdziałać wykluczeniu osób bezpośrednio dotkniętych problemem,
- koordynacja polityki państw UE w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem.

Analiza wyżej wymienionych dokumentów pozwala wnioskować, że walka z bezdomnością wprawdzie nie stanowi w nich priorytetu, niemniej jednak jeśli już problem jest wskazywany, interpretowany jest jako jedna z najdotkliwszych form wykluczenia. Wielowymiarowe traktowanie ekskluzji i szeroki zakres proponowanych działań mających prowadzić do społecznego włączenia osób zmarginalizowanych pozwala sądzić, że ich efektywne wdrażanie, a tym samym skuteczne przeciwdziałanie ubóstwu i bezrobociu (naczelnym problemom, artykułowanym w dokumentach), przyczyniłoby się również do ograniczania problemu bezdomności. Oddziaływanie na rzecz podnoszenia kwalifikacji szkolnych i zawodowych,

dbałość o zwiększanie wskaźników zatrudnienia, promowanie elastycznych form pracy, budowa aktywizującego systemu pomocy socjalnej, wspieranie polityki mieszkaniowej i zdrowotnej to podstawowe w kontekście zwalczania bezdomności postulaty.

Szczegółowe rekomendacje oraz kierunki działań wytyczone w *Strategii Europa 2020* i *Europejskim programie walki z ubóstwem* znajdują odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych obowiązujących w państwach członkowskich UE. W Polsce są to między innymi *Strategia Rozwoju Kraju 2020* oraz *Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020*.

Wykluczenie społeczne i bezdomność w świetle dokumentów strategicznych o zasięgu krajowym

Podstawowym dokumentem strategicznym, określającym długoterminowe cele państwa polskiego w kontekście kreowania procesów rozwojowych, jest *Strategia Rozwoju Kraju 2020*. Głównym celem Strategii jest „wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności” (*Strategia Rozwoju Kraju... 2012: 29*). W dokumencie podkreśla się, że

przyspieszonym procesom restrukturyzacyjnym i rozwojowym towarzyszy rozwarstwienie społeczne, przebiegające w wielu wymiarach: dochodowym, generacyjnym, zdrowotnym, edukacyjnym, **warunków mieszkaniowych**, jak też terytorialnym. Utrzymujące się zróżnicowania społeczne mogą stać się barierą utrzymania dynamicznego rozwoju w przyszłości. Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu oznacza wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i przedsiębiorczości oraz zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną (*Strategia Rozwoju Kraju... 2012: 144*, podkr. I.K-K).

W związku z powyższym, definiowane w Strategii priorytety koncentrują się wokół trzech podstawowych obszarów interwencji: sprawne państwo, konkurencyjna gospodarka oraz spójność społeczna i terytorialna.

Problematyka wykluczenia społecznego podejmowana jest szczególnie w trzeciej z wyróżnionych powyżej płaszczyzn. Jednym ze wskazanych w tym kontekście celów jest szeroko pojmowana integracja społeczna, której sprzyjać ma działalność prowadzona w dwóch głównych kierunkach: zwiększanie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem oraz zmniejszanie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych.

Autorzy Strategii postulują wiele działań mających na celu – w krótkim czasie – poprawę jakości życia osób dotkniętych różnymi formami wykluczenia oraz zmniejszanie zasięgu niekorzystnych zjawisk. W odniesieniu do problemu bezdomności postuluje się stworzenie efektywnego systemu wynajmu mieszkań, rozwój budownictwa socjalnego, racjonalizację zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego. Działania te służyć mają niwelowaniu dysproporcji i rozwarstwienia warunków mieszkaniowych, uznawanych za jedną z potencjalnych barier rozwojowych. Wśród pozostałych, licznie formułowanych wytycznych, na uwagę zasługują w szczególności następujące kierunki działań:

- zmiany w systemie świadczeń społecznych, stymulowanie aktywności, lepsze dopasowanie wsparcia,
- programy integracji społecznej nastawione na likwidowanie deficytów jednostek oraz wspieranie ich potencjałów,

– rozwój instrumentów legislacyjnych i finansowych wspierających ekonomię społeczną (*Strategia Rozwoju Kraju...* 2012: 146–150).

Dokumentem podejmującym temat bezdomności w sposób bardziej bezpośredni jest *Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020* (2013). Program, z definicji mający charakter operacyjno-wdrożeniowy, przyjęto w 2013 roku jako jedno z narzędzi realizacji Strategii. Jego głównym celem jest wzrost spójności społecznej oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln. W części strategicznej dokumentu wskazywane są priorytety, dotyczące w szczególności problemów dzieci i młodzieży, rodzin oraz seniorów (kwestie edukacji, rynku pracy, dostępu do wysokiej jakości usług społecznych, tworzenia warunków umożliwiających rozwój rodziny). Czwarty cel operacyjny Programu podnosi kwestie wykluczenia mieszkaniowego i profilaktyki bezdomności, poprzez „zapewnienie dostępu do niedrogich mieszkań na wynajem umożliwiających stabilność i aktywizację zawodową rodzin oraz zapobieganie utracie mieszkania i bezdomności powodującej wykluczenie społeczne” (*Krajowy program...* 2013: 41).

Autorzy Programu zakładają w tym obszarze dwutorowe oddziaływanie. Część dyrektyw koncentruje się wokół polityki mieszkaniowej i obejmuje działania mające prowadzić do rozwoju mieszkalnictwa społecznego, uporządkowania odpowiedzialności gmin za jego rozwój, zwiększanie środków przeznaczanych na budowę lokali socjalnych, mieszkań chronionych, ale też noclegowni i domów dla bezdomnych, oraz rozwój partnerstwa społeczno-publicznego dla tworzenia mieszkań społecznych.

W strukturze Programu dyspozycje te sprowadzają się do trzech działań: rozwój mieszkalnictwa i budownictwa społecznego (działanie V.1.), reforma budownictwa komunalnego (mieszkania na wynajem, socjalne mieszkania kontraktowe – V.2.) oraz diagnozowanie i mierzenie problemu wykluczenia mieszkaniowego (V.3).

Drugą płaszczyznę oddziaływania stanowią wytyczne o charakterze „pomocowym” lub profilaktycznym, takie jak koordynowanie działań służb społecznych wobec osób zagrożonych eksmisjami, mające na celu prewencję i działania aktywizacyjne, umożliwiające spłatę zadłużenia oraz wprowadzenie problematyki bezdomności do lokalnych strategii polityki społecznej (*Krajowy program...* 2013: 41, 75–82).

W analizowanym dokumencie bezdomność traktowana jest jako samodzielny problem, wymagający konkretnych (i w założeniach szybkich) rozwiązań legislacyjnych, zwłaszcza w zakresie polityki mieszkaniowej. Jedną z podstawowych barier walki z wykluczeniem mieszkaniowym jest bowiem brak mieszkań komunalnych i socjalnych, przeznaczonych zarówno dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, zagrożonych eksmisjami z dotychczas zajmowanych lokali, jak i tych przygotowanych do wyjścia z bezdomności.

Niebezpieczne wydają się natomiast tendencje do cedowania całej odpowiedzialności za rozwiązywanie problemu bezdomności na gminy. Doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza pokazują, że gminy nie radzą sobie z tym problemem, co sprzyja między innymi procesom migracji bezdomnych. Tymczasem nie na swoim terenie, ze względu na „rejonizację” wsparcia, bezdomni często nie mają możliwości uzyskania pomocy publicznej (Dębski 2014).

Ważnym elementem Programu jest zwrócenie uwagi na konieczność monitorowania zjawiska. Systematyczne diagnozowanie problemu pozwala dostrzec pojawiające się trendy, umożliwia też prognozowanie, a tym samym wyprzedzanie sytuacji i odpowiednio szybkie reagowanie na pojawiające się potrzeby, co z perspektywy dyrektyw zawartych w Programie jest niebagatelną przewagą. Istotne jest również wielokrotne podnoszenie kwestii partycypacyjnego charakteru zabiegów zmierzających do zwiększania spójności społecznej (we wszystkich wyróżnionych obszarach), co wymaga zaangażowania instytucji

publicznych, organizacji pozarządowych, a także samych obywateli, dla których szczególnie ważny jest szeroki i łatwy dostęp do informacji na temat przysługujących im uprawnień oraz dostępnych form aktywności.

Istotnym, z punktu widzenia analizowanej problematyki, programem jest również funkcjonujący na podstawie zapisów Ustawy o pomocy społecznej *Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności* (2010). Wyróżnia się w nim trzy następujące obszary interwencji w zakresie zwalczania problemu:

- pomoc doraźna w sytuacjach kryzysowych – usługi interwencyjne dla przeciwdziałania sytuacji zamieszkiwania na ulicy,
- integracja społeczna – indywidualne programy wychodzenia z bezdomności oraz działania sprzyjające aktywizacji zawodowej, pozwalające wrócić na rynek pracy,
- prewencja (profilaktyka) bezdomności – szeroko rozumiana praca socjalna ukierunkowana na pobudzenie świadomości w zakresie czynników prowadzących do bezdomności, takich jak uzależnienia, przemoc domowa, niepełnosprawność, choroby psychiczne czy bezrobocie (*Program wspierający... 2010: 3*).

MPIPS corocznie wyznacza kilka celów szczegółowych i powierza ich realizację podmiotom, które wybierane są w ramach otwartego konkursu ofert. Program, szczególnie w części dotyczącej profilaktyki, wskazuje na różnicowane uwarunkowania, zarówno jednostkowe, jak i strukturalne, mogące prowadzić do „wejścia” w stan bezdomności. W tym obszarze należałoby doprecyzować działania, zwłaszcza że wybór konkretnych zadań do realizacji i ustalenie kierunków interwencji może wpływać na społeczny odbiór bezdomności i kształtować postawy wobec osób bezdomnych, przyczyniając się do mniej lub bardziej efektywnego zwalczania problemu.

Wykluczenie społeczne i bezdomność w świetle dokumentów strategicznych o zasięgu regionalnym i lokalnym (przykład województwa lubuskiego)

Podstawowym dokumentem strategicznym na poziomie województwa lubuskiego jest *Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020*, która w swych celach pozostaje spójna z europejskimi i krajowymi dokumentami tego typu. Celem głównym Strategii jest szerokie wykorzystanie potencjału województwa do wzrostu jakości życia, dynamizowania konkurencyjnej gospodarki, zwiększenia spójności regionu oraz efektywnego zarządzania jego rozwojem.

Działania służące wzmocnieniu społecznej i terytorialnej spójności, a także sprzyjające społecznemu włączeniu, koncentrują się przede wszystkim wokół zagadnień dotyczących dostępu do edukacji, usług medycznych oraz włączenia zawodowego i społecznego (bez artykułowania problemu bezdomności). Kwestie związane z problematyką wykluczenia uwzględniane są także w pozostałych celach Strategii, np. problem dopasowania wykształcenia do wymagań rynku pracy, jako czynnik redukcji bezrobocia i jego konsekwencji, analizowany jest w ramach celu „Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka regionalna” (*Strategia rozwoju województwa... 2012*).

Problematyka wykluczenia w sposób szczególny podejmowana jest w *Strategii polityki społecznej województwa lubuskiego na lata 2014–2020* (2014), choć zjawisko bezdomności także tu nie jest szczególnie eksponowane. W części diagnostycznej dokumentu charakteryzuje się skalę problemu (na podstawie danych Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz MPIPS) i prezentuje miejsca jego największej koncentracji w województwie: Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra oraz mniejsze ośrodki: Międzyrzecz, Słubice, Żary, Świebodzin, Strzelce Krajeńskie, Drezdenko, Kostrzyn n. Odrą, Kożuchów, Nowa Sól, Gubin, Lubsko, Łagów, Skwierzyna i Szprotawa. W części strategicznej bezdomność także traktowana

jest marginalnie. W kontekście dominujących w regionie problemów, jakimi są starzenie się populacji oraz trudna sytuacja osób młodych wchodzących na rynek pracy, bezdomność nie jest identyfikowana jako zjawisko pierwszoplanowe, szczególnie nasilone i wymagające wzmożonej interwencji. Wymienia się ją jako jeden z możliwych skutków ubóstwa oraz wskazuje kwestię potencjalnej bezdomności kobiet z dziećmi w kontekście sytuacji kryzysowych w rodzinach. Taki sposób pojmowania bezdomności, nie stanowi zaskoczenia, zwłaszcza, że w świetle danych ministerialnych lubuskie, jako jedyne województwo Polski zachodniej, jawi się jako region w znikomym stopniu dotknięty tym problemem (tab. 1).

W Strategii jednak, zgodnie z formalnymi wymogami budowy tego typu dokumentów, podjęto się identyfikacji grup wrażliwych na wykluczenie i marginalizację oraz poważnie zagrożonych wykluczeniem. Do tych kategorii zaliczono między innymi: osoby starsze, samotne, rodziny niepełne (w szczególności samotne matki), wielodzietne, rodziny żyjące w chronicznym ubóstwie, poniżej minimum egzystencji, osoby długotrwale bezrobotne, niepełnosprawne, chore psychicznie, słabo wykształcone, o niskich kwalifikacjach zawodowych, osoby uzależnione, dzieci i młodzież z rodzin dysfunkcyjnych i patologicznych (w tym dzieci „wypadające” z systemu szkolnego), osoby zagrożone eksmisją z zajmowanych lokali oraz byłych więźniów z długimi wyrokami (*Strategia polityki społecznej...* 2014: 17–20). Śledząc prezentowane zestawienie można skonstatować, że w obu kategoriach wyraźnie przeważają osoby będące w sytuacji, w której popadnięcie w bezdomność jest jednym z wysoce prawdopodobnych scenariuszy życiowych (por. bezdomność potencjalna). Uwagę zwraca również wyraźna nadreprezentacja osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem z powodu czynników endogennych.

Szczebel lokalny w niniejszym opracowaniu reprezentują gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych. Konieczność opracowania i wdrażania tego typu dokumentów przez jednostki samorządowe reguluje między innymi ustawa o pomocy społecznej. Na potrzeby niniejszego artykułu analizie poddano dokumenty obowiązujące w gminach obszaru funkcjonalnego miasta Zielona Góra³. Analiza porównawcza dostępnych strategii pozwala wnioskować, że cele w nich formułowane przybierają bardzo zbliżoną postać. Zarówno w przypadku miasta, jak i ościennych gmin, postuluje się podejmowanie starań służących tworzeniu kompleksowego systemu wsparcia dla mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych, tak aby zapewnić im godne warunki życia i przeciwdziałać procesom marginalizacji społecznej i wykluczenia.

We wszystkich dokumentach niemal jednakowy nacisk położono na problemy, które definiowane są w ustawie o pomocy społecznej jako podstawowe przyczyny pozyskiwania świadczeń socjalnych, czyli ubóstwo, bezrobocie (w tym bezrobocie osób młodych i długotrwale bezrobocie), wieloaspektowo definiowane problemy rodzin (w tym bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, przemoc), uzależnienia, niepełnosprawność, problemy osób starszych i niesamodzielnych życiowo oraz bezdomność.

W celu rozwiązywania wymienionych wyżej problemów, minimalizowania ich negatywnych konsekwencji i uruchamiania procesów (re)integracyjnych na terenie analizowanych zbiorowości, w strategiach postuluje się działania w obszarze edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, rynku pracy, a także budownictwa mieszkaniowego, w tym budownictwa socjalnego. Podobnie jak w omawianych powyżej dokumentach o nadrzędnym charakterze, także w lokalnych strategiach wymienia się liczne podmioty mające (lub mogące mieć) udział w uruchamianiu procesów rozwojowych oraz w działaniach poprawiających

³ Są to gminy Czerwieńsk, Świdnica, Sulechów, Zabór oraz gmina wiejska Zielona Góra, którą od 1.01.2015 r. przyłączono do miasta.

jakość życia mieszkańców poszczególnych gmin (w sferze odpowiadającej działalności i kompetencjom danych instytucji).

Analizując lokalne strategie, można wnioskować, że obecność w nich problematyki bezdomności wynika raczej z ustawowych „podpowiedzi” aniżeli z rzetelnej diagnozy i dotkliwości problemu. Dane uzyskane z ośrodków pomocy społecznej wskazują bowiem, że problem ten dotyczy niemal wyłącznie miasta Zielona Góra, w którym od kilku lat odnotowuje się systematyczny wzrost liczby osób bezdomnych. W miejskiej Strategii problemowi bezdomności poświęcono nieco więcej uwagi. Jednym z jej założeń jest bowiem budowanie systemu pomocy osobom bezdomnym przez opracowanie i pomoc w realizacji programu wychodzenia z bezdomności oraz utworzenie całodobowego miejsca pobytu dla bezdomnych niepełnosprawnych i chorych, mających trudności w poruszaniu się, którego w mieście brakuje (*Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście...* 2013: 43). W pozostałych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich bezdomność nie jest kwestią dotkliwą – liczba osób korzystających z pomocy społecznej z tego tytułu waha się w przedziale od kilku do trzydziestu osób (tab. 2).

Tabela 2

Rzeczywista liczba rodzin i osób objętych pomocą społeczną z powodu bezdomności

Gmina	2009		2010		2011		2012	
	liczba rodzin	liczba osób	liczba rodzin	liczba osób	liczba rodzin	liczba osób	liczba rodzin	liczba osób
Czerwieńsk	15	15	20	30	14	20	12	14
Sulechów	17	17	21	21	22	22	23	23
Świdnica	3	3	4	4	1	1	2	2
Zabór	4	5	3	4	3	4	1	4
Zielona Góra (wieś)	13	17	17	18	23	25	23	28
Zielona Góra (miasto)	114	148	139	159	137	162	158	196

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań MPiPS za lata 2009–2012.

Z jednej strony, względnie niewielki zasięg zjawiska w regionie niejako usprawiedliwia brak wyraźnego umocowania problemu w lokalnych dokumentach programowych, z drugiej jednak podkreślenia i wzmoczonej czujności wymaga wzrastająca skala zjawiska w mieście Zielona Góra oraz sam fakt zaistnienia bezdomności w gminach typowo wiejskich, w których problem ten jeszcze kilka czy kilkanaście lat temu nie występował. Kwestią wartą podjęcia i rozpoznania jest również zasięg tzw. bezdomności potencjalnej, dotyczącej zwłaszcza osób długotrwale bezrobotnych, żyjących w warunkach utrwalonego ubóstwa, zagrożonych wyrokami eksmisyjnymi, na co zwracają uwagę autorzy *Strategii polityki społecznej województwa lubuskiego*. W stosunku do tych kategorii osób należałoby w szczególności podjąć wzmoczone działania profilaktyczne w zakresie bezdomności.

Wnioski

Bezdomność stanowi jedną z najjaskrawszych postaci wykluczenia społecznego. Przesądza o faktycznym funkcjonowaniu na marginesie społeczeństwa i identyfikowana jest jako strukturalna i/lub kulturowa obcość. Wielopłaszczyznowy charakter zjawiska sprawia, że stanowi ono nie lada problem dla współczesnych społeczeństw. W przypadku Polski, ostatnie lata przyniosły poważne zmiany w systemie wsparcia osób bezdomnych

i zagrożonych bezdomnością. Z jednej strony następują procesy profesjonalizacji pracy (indywidualizacja wsparcia, innowacyjne metody – np. streetworking itp.), z drugiej – wzrasta liczba i poprawia się jakość badań nad bezdomnością. Ciągłe jednak system radzenia sobie z problemem jest niewydolny i nieskuteczny (Dębski 2014).

Powyższy przegląd dokumentów programowych i strategicznych wskazuje, że problem bezdomności „zadomowił się” już w tego typu opracowaniach. Podobnie jak w stosunku do innych form wykluczenia, także w tym przypadku projektuje się oficjalne wytyczne, wyznacza ramy czasowe realizacji poszczególnych postulatów, ustala wskaźniki ewaluacji i przewidywane efekty. Mimo to skala i zasięg problemu nie maleje, co więcej, polscy bezdomni zbyt długo przebywają w placówkach pomocowych, oswajają się z sytuacją i utrwalają status bezdomnego, uzależniając się od pomocy. Programy aktywizacyjne ukierunkowane na wychodzenie z bezdomności ciągle są jeszcze mało dostępne, a w dyskursie nad readaptacją i aktywizacją samym bezdomnym często przydziela się rolę „niemych obiektów” (por. Lister 2007).

Skuteczność projektów reintegracyjnych, nawet jeśli są realizowane, jest raczej niewielka. Z jednej strony decyduje o tym funkcjonujący, także wśród części profesjonalistów, stereotyp bezdomnego jako osoby w pełni odpowiedzialnej za swój los, (samo)skazującej się na wykluczenie lub świadomie wybierającej bezdomność jako „styl życia”. Z drugiej zaś strony nie bez znaczenia są obiektywnie niewielkie pokłady inicjatywy i często skrajnie pasywne (wyuczone) postawy samych bezdomnych, którzy na tyle silnie zinternalizowali swoją rolę, że nie chcą podejmować wysiłku powrotu do „normalności” lub im się to „nie opłaca” ze względu na satysfakcjonujący ich poziom instytucjonalnej opieki. Są wśród nich tacy, którzy już trwale zmienili sposób percypowania domu i wypracowali wzorce przetrwania na ulicy czy w placówce na tyle skuteczne, że nie widzą potrzeby zmiany, nie mają motywacji, ale często także obiektywnych szans na ponowną inkluzję. W procesie reintegracji bezdomnych decydującym kryterium jest czas. W miarę jego upływu i pogłębiania się bezdomności próby działań readaptacyjnych przynoszą coraz mniejsze efekty.

Może więc pora na kolejny etap w procesie zwalczania bezdomności? Pora na przejście od programowania działań – do samych działań, skupionych wokół tworzenia obiektywnych warunków reintegracji osób bezdomnych (polityka rynku pracy, polityka mieszkaniowa) oraz wzmacniania lub przywracania im motywacji i chęci do powrotu (praca socjalna, pomoc psychologiczna, prawna, aktywizacja zawodowa)? Klucz do sukcesu leży, jak się wydaje, właśnie w dokumentach programowych i strategicznych. Jak pokazują analizowane przykłady, bezdomność ukazywana jest w nich jako problem wielowątkowy, wymykający się wąsko definiowanej pomocy społecznej i wymagający rozpatrywania z perspektywy szeroko rozumianej polityki społecznej, z uwzględnieniem działań interwencyjnych, readaptacyjnych i profilaktycznych. Wystarczy więc pójść tą drogą i rozwinąć już nie tylko „papierowe skrzydła” (por. Karwacki 2010).

LITERATURA

Bauman Z. 2004, *Życie na przemiał*, Wydawnictwo Literackie, Kraków.

Bauman Z. 2006, *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy*, W.A.M., Kraków.

Dahrendorf R. 1993, *Nowoczesny konflikt społeczny. Esej o polityce wolności*, Czytelnik, Warszawa.

- Dębski M. 2011a, *Przyczyny bezdomności. Typologie i kwestie sporne*, w: *Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty – diagnoza Zespołu Badawczego*, red. M. Dębski, Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk, s. 57–86.
- Dębski M. 2011b, *Wstęp*, w: *Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty – diagnoza Zespołu Badawczego*, red. M. Dębski, Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk, s. 15–20.
- Dębski M. 2014, *Wybrane metody pracy z bezdomnymi*, „Nowa Praca Socjalna”, nr 17.
- Frieske K.W. 2008, *Spoleczna marginalność jako koszt systemowy*, w: *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, red. M. Jarosz, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa, s. 19–41.
- Jarosz M. 2008, *Wstęp. Wymiary wykluczenia w Polsce*, w: *Wykluczeni. Wymiar społeczny, materialny i etniczny*, red. M. Jarosz, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa, s. 7–17.
- Karwacki A. 2010, *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Kawczyńska-Butrym Z. 2001, *Komu pomagać? Dylematy pracowników socjalnych*, „Praca Socjalna”, nr 3, s. 66–91.
- Lepianka D. 2002a, *Czym jest wykluczenie społeczne? Wprowadzenie do europejskich debat na temat ekskluzji*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 4, s. 3–22.
- Lepianka D. 2002b, *Polacy a biedacy – społeczny obraz ubóstwa i stosunek społeczeństwa polskiego do osób ubogich*, w: *Przeciw biedzie. Programy, pomysły, inicjatywy*, red. E. Tarkowska, Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 54–76.
- Lister R. 2007, *Bieda*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.
- Oliwa-Ciesielska M. 2006, *Piętno nieprzypisania. Studium o wyizolowaniu społecznym bezdomnych*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Pindral A. 2011, *Definicje i typologie bezdomności*, w: *Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty – diagnoza Zespołu Badawczego*, red. M. Dębski, Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk, s. 37–55.
- Podgórska-Jachnik D. 2014, *Praca socjalna z osobami bezdomnymi*, „Nowa Praca Socjalna”, nr 20, Warszawa.
- Porowski M. 1998, *Bezdomność*, w: *Encyklopedia Socjologii*, Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 60–64.
- Przymeński A. 1998, *Bezdomność. Polityczno-społeczna definicja i formy zjawiska*, „Praca Socjalna”, nr 4, s. 3–26.
- Przymeński A. 2001, *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań.
- Sochocki M.J. 2011, *Skala i charakter bezdomności w Polsce (wybrane parametry)*, w: *Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty – diagnoza Zespołu Badawczego*, red. M. Dębski, Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk, s. 87–114.
- Staręga-Piasek J. 2013, *Metodologia strategicznego rozwiązywania problemów społecznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Sztumski J. 1977, *Problem społeczny jako przedmiot badań socjologii*, „Studia Socjologiczne”, nr 3, s. 215–224.

Ściubis-Szota D. 2014, *Bezdomność jako zjawisko społeczne*, w: *Innowacyjne metody przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Podsumowanie realizacji projektu „Streetworking – nowa jakość pracy z osobami bezdomnymi”*, red. Ż. Pacud, P. Wodo, Fundacja św. Barnaby, Częstochowa, s. 21–47.

Pozostałe źródła

Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Krajowy Program Reform, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010, www.mg.gov.pl.

Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych w gminie Świdnica na lata 2010–2014, Rada Gminy Świdnica, Świdnica 2010.

Komunikat Komisji, Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.03.2010, KOM (2010) 2020.

Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013, www.mpips.gov.pl.

Program wspierający powrót osób bezdomnych do społeczności, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, www.mpips.gov.pl.

Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w roku 2012 oraz wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych (7/8 luty 2013), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2013, www.mpips.gov.pl.

Sprawozdanie z realizacji Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności – edycja 2013, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014, www.mpips.gov.pl.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy Czerwieńsk na lata 2015–2020, Czerwieńsk, styczeń 2015 (projekt), www.bip.czerwiensk.pl.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy Sulechów na lata 2013–2017, Rada Miejska w Sulechowie, Sulechów 2012.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy Zabór na lata 2013–2017, Rada Gminy Zabór, Zabór 2013.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy Zielona Góra na lata 2006–2013, Rada Gminy Zielona Góra, Zielona Góra 2006.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Zielona Góra na lata 2012–2020, Rada Miasta Zielona Góra, Zielona Góra 2012.

Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, www.mir.gov.pl.

Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego 2020, Zielona Góra 2012, www.lubuskie.pl.

Strategia Polityki Społecznej Województwa Lubuskiego na lata 2014–2020, Zielona Góra 2014, www.polityka-spoeczna.lubuskie.pl.

Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku, Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593 z późn. zm.

Ustawa o pomocy społecznej z dnia 29 listopada 1990 roku, Dz.U. 1990, nr 87, poz. 506 z późn. zm.

Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań, GUS, Warszawa 2014.

HOMELESSNESS AS FORM OF SOCIAL EXCLUSION IN LIGHT OF SELECTED JURIDICAL ACTS AS WELL AS STRATEGIC AND POLICY STATEMENTS

KEYWORDS HOMELESSNESS,
SOCIAL EXCLUSION,
FLAT EXCLUSION,
STRATEGIC DOCUMENTS,
SOCIAL COHESION

SUMMARY The escalating and strengthening problem of homelessness and flat exclusion is the challenge for many contemporary societies. This problem is identified as relatively new and it is insufficiently recognized so far. In the article the authoress proposes to keep the phenomenon of homelessness understood as a form of social exclusion through the prism of applicable strategic and programmatic documents.

In the first part of her paper the authoress reviews definitions of the homelessness, characterizes its dimension and analyses in the context of present discussions about social exclusion and underclass. In the second part, the authoress analyses the selected European, national and local juridical acts as well as policy statements and is concerned with the issue of presence the homelessness and flat exclusion aspects in these documents. She raises the problem of complexity of the phenomenon.

This character implies multiplicity of aspects that should be taken into consideration while conducting analyzes of the widely understood social policy (social assistance, flat policy, labor market policy, education and health policy), especially when the resolution of this problem is in search (preventive influences, intervention and readaptation).