



pracownia badań
i innowacji
społecznych



Julia
Wygnańska

BADANIE BEZDOMNOŚCI METODĄ AGREGACJI ZINDYWIDUALIZOWANYCH
DANYCH O OSOBACH KORZYSTAJĄCYCH ZE WSPARCIA INSTYTUCJI
POMOCOWYCH DLA LUDZI BEZDOMNYCH

RAPORT KOŃCOWY Z WOLSKIEGO PILOTAŻU

Zespół projektowy: Paweł Duńczewski, Jan Herbst, Wojciech Lipiński, Dorota Marchlewska, Julia Wygnańska

Dokument powstał w ramach projektu: Wolski pilotaż badania „Retrospektywna analiza zbiorów danych o osobach bezdomnych z terenu Warszawy z lat 2005-2009” realizowanemu dzięki dotacji udzielonej przez Wojewodę Mazowieckiego w konkursie dla organizacji pozarządowych w 2010 roku.

Warszawa, lipiec 2011 r.

SPIS TREŚCI

Wstęp	3
Najważniejsze wnioski i rekomendacje	4
Testowana metoda	4
Wnioski z analizy uzyskanych danych	4
Rekomendacje systemowe	5
Rozdział 1. Opis testowanej metodologii	7
Rozdział 2. Ochrona danych osobowych	9
Rozdział 3. Przebieg wolskiego Pilotażu	10
Etap 1. Przygotowanie pilotażu	10
Etap 2. Inwentaryzacja sposobów prowadzenia rejestracji.....	11
Etap 3. Przygotowanie zbiorów częściowych do analizy	13
Etap 4. Anonimizacja i integracja zbiorów danych	17
Etap 5. Analiza statystyczna danych	20
Etap 6. Zarządzanie projektem	20
Rozdział 4. Baza danych i warszawski system obserwowania bezdomności	21
Rozdział 5. Wolskie instytucje dla ludzi bezdomnych i ich klienci	22
Zastrzeżenia metodologiczne	22
Dane ilościowe: stan, przepływ i inne.....	24
Cechy osób: wiek, płeć, stan cywilny, pochodzenie „geograficzne” i inne.....	29
Korzystanie z pomocy: pobyty, wizyty... ..	32
Bibliografia	36
Aneksy	36
Aneks 1. Zmienne podstawowe w bezdomności według rekomendacji MPHASIS	37
Aneks 3. Analiza formuł udzielania zgody na przetwarzanie danych osobowych	38
Aneks 4. Lista instytucji przekazujących dane do analizy w Wolskim Pilotażu	39
Aneks 5. Opis działania programu do anonimizacji i agregacji danych	40
Aneks 6. Zmienne i słowniki odpowiedzi z bazy danych dla placówek.....	43

„Wolski pilotaż” to projekt badawczy, którego celem było przetestowanie innowacyjnej w Polsce metody określania skali i podstawowych cech populacji ludzi bezdomnych przebywających na określonym terytorium. Metoda opiera się o **agregację zindywidualizowanych danych o osobach korzystających z pomocy instytucji udzielających wsparcia ludziom bezdomnym**. Testowanie metody odbywało się w realnym środowisku w oparciu o prawdziwe dane, dzięki czemu uzyskano również opis podstawowych cech i wielkości populacji ludzi korzystających z pomocy wolskich instytucji wspierających ludzi bezdomnych. Choć z pewnością opis ten posiada wady wynikające z pilotażowego charakteru zastosowania metody badawczej, to jednak zawiera bardzo dużo nowych informacji o badanej populacji, do których warto sięgnąć.

Tym bardziej, iż Polska mapa badań ilościowych nad bezdomnością wciąż ma więcej luk niż wypełnionej przestrzeni. Choć jest kilka przykładów badań regionalnych i miejskich, to nawet te najbardziej znane nie dostarczają ważnych wskaźników używanych na świecie do opisywania zjawiska („przepływ” i „występowanie w populacji”) (Patrz Tabela 5. Rozdział 5). Dzieje się tak, ponieważ badania zdominowane są przez metodę spisową tzw. *headcount*, której głównym rezultatem jest wskaźnik „stanu” czyli wielkości populacji, do której udało się dotrzeć w danym punkcie w czasie. Testowana w „Wolskim pilotażu” metoda pozwala na uzyskiwanie wszystkich wskaźników. Szczególnie sprawdza się na terytoriach z rozbudowaną siecią instytucji pomocowych np. w dużych miastach.

Ten sposób monitorowania zjawiska bezdomności jest z powodzeniem wykorzystywany w wielu miejscach na świecie min. w USA (Homelessness Management Information System), Wielkiej Brytanii (system zarządzany przez Homeless LINK) czy Holandii (system Federatie Opvang). Do tej pory nie był stosowany w Polsce, co było uwarunkowane min. potocznie przekazywanymi wątpliwościami dotyczącymi ochrony danych osobowych. Nigdy jednak nie przeprowadzono dokładnej analizy przepisów pod tym kątem. Uczyniono to w „Wolskim pilotażu”, w którym także opracowano niezbędne narzędzia do stosowania metody (min. uniwersalna baza danych o mieszkańcach/klientach instytucji, programy służące anonimizacji i integracji danych, wzory raportów końcowych).

Przeprowadzenie pilotażu na terenie warszawskiej dzielnicy Wola, w której ulokowanych jest około 30% instytucji udzielających wsparcia ludziom bezdomnym potwierdziło wykonalność i zalety stosowania tej metody. Dostarczyło także narzędzi niezbędnych do eliminowania wad oraz dalszego rozszerzania systemu.

W pierwszym rozdziale niniejszego raportu opisano istotę testowanej metodologii wraz z jej zaletami i ograniczeniami. W rozdziale drugim omówiono kwestie związane z ochroną danych osobowych. Rozdział 3 zawiera bardziej szczegółowy opis przebiegu pilotażu z przykładami wyzwań i rozwiązań, z którymi badacze musieli się zmierzyć. Opisano w nim także zidentyfikowane systemy prowadzenia rejestracji informacji o mieszkańcach i klientach placówek. Rozdział 4 przedstawia propozycję systemu obserwowania bezdomności opartego o metodologię testowaną w pilotażu i opracowaną przez jego specjalistów uniwersalną bazę danych dla placówek udzielających wsparcia. W Rozdziale 5 przedstawiono wnioski z analizy zbioru danych o osobach, które w okresie trzech lat skorzystały ze wsparcia wolskich placówek dla bezdomnych. Na końcu w Aneksach zamieszczono szczegółowe informacje o narzędziach wypracowanych i stosowanych podczas pilotażu.

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI I REKOMENDACJE

TESTOWANA METODA

Testowana metodologia jest wykonalna i może być stosowana na szerszą skalę. Umożliwia uzyskiwanie unikalnych danych opisujących sytuację osób indywidualnych w sytuacji bezdomności. Uzyskiwany zbiór danych umożliwia wykonywanie analiz (min. analiza przepływu, analiza stanu, analiza klastrowa) i testowanie hipotez nieweryfikowalnych w żadnych innych badaniach prowadzonych w mieście stołecznym i w Polsce.

Stosowanie metody jest możliwe z zachowaniem pełnej ochrony danych osobowych. Metoda nie wymaga tworzenia interaktywnej wielostanowiskowej bazy danych o osobach korzystających z usług instytucji – może być stosowana w oparciu o zbiory danych prowadzone przez pojedyncze instytucje bez potrzeby dzielenia się danymi między nimi.

Warunkiem koniecznym dla stosowania metody jest upowszechnienie stosowania elektronicznych systemów gromadzenia informacji o osobach znajdujących się w sytuacji bezdomności korzystających ze wsparcia instytucji. Stosowanie metody jest również możliwe bez spełnienia tego warunku, jest jednak znacznie droższe i bardziej czasochłonne.

Podstawowe dane ilościowe charakteryzujące badaną populację obejmujące: *stan* - wielkość w dowolnym punkcie w czasie, *przepływ* - wielkość populacji w dowolnym okresie, rozkład płci i wieku, *pobyty i wizyty* – rozkład w czasie i w instytucjach) można uzyskiwać na podstawie „zmiennych minimalnych” obejmujących imię, nazwisko, datę urodzenia, płeć, daty początku i końca pobytu lub datę wizyty w instytucji. Aby uzyskać pełny obraz badanej populacji na danym terenie konieczne jest uzyskanie wymienionych wyżej danych od większości instytucji udzielających wsparcia badanej populacji na tym terenie.

Formułowanie wniosków dotyczących cech badanej populacji min. stanu cywilnego, sytuacji rodzinnej, oraz tzw. zmiennych podstawowych bezdomności min. przyczyn, problemów wymagających wsparcia, zatrudnienia, dochodów, długości trwania w bezdomności i innych oraz ETHOS jest możliwe w zależności od zakresu danych gromadzonych przez instytucje. Zaznaczyć należy, iż do charakteryzowania badanej populacji wystarczy uzyskać dane od części instytucji o określonym profilu np. przyjmujących osoby z całego terytorium itd.

WNIOSKI Z ANALIZY UZYSKANYCH DANYCH

Wielkość populacji: W ciągu trzech lat od połowy 2007 do połowy 2010 roku w systemach rejestracyjnych wolskich instytucji udzielających wsparcia ludziom bezdomnym (noclegownia zimowa, schroniska, schroniska specjalistyczne dla chorych, specjalistyczna poradnia zdrowia, ośrodek pomocy społecznej) ujęto 4380 osób (unikalnych). Rocznie (liczone od/do połowy roku) przez instytucje te przewijało się ponad dwa tysiące ludzi. W roku 2008-2009 grupa ta była nieco większa. W okresie objętym pilotażem codziennie z pomocy korzystały przeciętnie 342 osoby, z czego 308 było każdej doby zarejestrowanych na pobyt w całorocznych placówkach mieszkalnych.

Sezonowość: Jesienią wielkość grupy oraz skala udzielanej pomocy automatycznie się zwiększała wraz z otwarciem noclegowni zimowej. Jednak nawet pomijając jej działalność, w placówkach mieszkalnych całorocznych jak i w poradni zdrowia można zaobserwować zarówno zwiększenie się wielkości grupy korzystającej z pomocy (przepływ) jak i zwiększenie skali udzielanej pomocy (stan) w sezonie jesienno

zimowym. Skala pomocy zaczyna się zwiększać w okolicach października, osiąga szczyt od stycznia do marca i od kwietnia zaczynała spadać. Nie oznacza to, że wiosną i latem po pomoc nikt się nie zgłasza a placówki świecą pustkami. W miesiącach wiosennych i letnich średnio miesięcznie przez wolskie instytucje przewijało się ponad 440 osób, a pomocy udzielano codziennie ponad 300 osobom.

Stan vs. przepływ: Analiza danych udowodniła jak bardzo zawodne mogą być miary stanu gdy wyłącznie na ich podstawie określa się wielkość populacji dotkniętej problemem bezdomności na danym terytorium. Średni stan dzienny w okresie pilotażu wynosił 342 co oznacza, iż średnio każdej nocy w placówkach pojawiło się tyle osób. Jednak w skali roku – co pokazała analiza przepływu – przez placówki przewijało się ponad 2000 osób! A w ciągu trzech lat 4380 osób. Policzenie stanu w danym dniu np. w poniedziałek daje złudzenie, iż populacja wymagająca wsparcia jest znacznie mniejsza niż w rzeczywistości.

Wiek: Wśród osób przewijających się przez wolskie placówki najliczniejsza jest grupa w wieku od 51-60 lat (37%). W populacji Warszawy osoby w tym wieku stanowią 16%.

Samotność: Dane dotyczące stanu cywilnego tworzą dość smutny obraz kondycji związków osób bezdomnych trafiających na Wolę. Szczególnie wśród mężczyzn obraz ten jest zdominowany przez samotność w większości przypadków wynikającą z rozpadu lub nieistnienia związku (41% rozwiedziony i 42% kawaler/panna).

Migracje: Ponad 60% badanej populacji to ludzie zameldowani poza Warszawą co potwierdza migracyjny charakter stołecznej (czy raczej wolskiej) bezdomności. Nie zmienia to jednak faktu, iż zameldowanie na pobyt stały lub ostatnie zameldowanie na pobyt stały w Warszawie posiadały z aż 962 osoby! które w trzyletnim okresie zostały zarejestrowane w wolskich schroniskach dla bezdomnych, specjalistycznej poradni zdrowia lub złożyły wniosek o pomoc z tytułu bezdomności w ośrodku pomocy społecznej. Zdecydowanie sytuację mieszkaniową tych osób należy uznać za trudną, jeśli nie krytyczną. Organem zobowiązanym do udzielenia im pomocy mieszkaniowej w formie lokalu socjalnego lub komunalnego (w zależności od dochodów) jest warszawski samorząd.

Obywatelstwo polskie: Osoby deklarujące obywatelstwo inne niż polskie stanowiły **jednoprocentowy** margines.

Chroniczna bezdomność: Zasadnicza część badanej populacji to ludzie pojawiający się w wolskich schroniskach jednorazowo, jednak towarzyszy im ponad dwuosobowa grupa mieszkańców, którzy zarejestrowali się na co najmniej cztery pobyty. Chociaż średnia długość pobytu to dwa i pół miesiąca to ponad połowa pobytów trwała nie więcej niż 40 dni. Jednak zdarzały się pobyty ekstremalnie długie, przekraczające pięć lub nawet 10 lat. Dane te są przesłanką dla stwierdzenia, iż w placówkach przebywają osoby chronicznie bezdomne (Kuhn i Culhane, 1998), dla których schronisko – z definicji instytucja interwencji kryzysowej – stało się rozwiązaniem długoterminowym. Potwierdzenie tej hipotezy wymaga przeprowadzenia analizy klastrowej na zbiorze danych obejmujących informacje o pobytach nie tylko w wolskich ale i pozostałych placówkach na terenie m.st. Warszawa z nieco dłuższego okresu.

REKOMENDACJE SYSTEMOWE

1. Charakteryzowanie populacji ludzi znajdujących się w sytuacji bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego poprzez następujące miary podstawowe: stan dla dowolnego punktu w czasie, przepływ dla wyznaczonych okresów, dynamika pobytów i wizyt (epizodyczna, przejściowa,

chroniczna) zmienne podstawowe bezdomności MPHASIS, Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS. Miary te są niezbędne dla planowania efektywnego systemu pomocy, dzięki któremu bezdomność staje się „przejściowym epizodem w życiu ludzi” (Misja warszawskiej polityki społecznej wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego wg. Społecznej Strategii Warszawy 2009-2020).

2. Wykorzystanie metody badawczej przetestowanej w „Wolskim pilotażu” do określania skali i podstawowych cech populacji ludzi bezdomnych przebywających na terenie Miasta Stołecznego Warszawa oraz Województwa Mazowieckiego. Wymaga to zbudowania i rozwijania przemyślanego systemu obserwowania bezdomności na tych terenach. Jedynie taki system pozwoli na uzyskiwanie miar wskazanych w poprzedniej rekomendacji.
3. Ujednolicenie sposobów prowadzenia rejestracji przez instytucje udzielające wsparcia ludziom bezdomnym – ustalenie zbioru zmiennych podstawowych i słowników odpowiedzi, które powinny być stosowane przez wszystkie placówki. Narzędziem zapewniającym realizację tej rekomendacji jest uniwersalna baza danych opracowana w niniejszym projekcie. Konieczne jest zapewnienie finansowania dla instytucji, w szczególności organizacji pozarządowych, stosujących bazę (min. wprowadzanie danych, szkolenia, dostosowanie bazy do indywidualnych potrzeb placówek).
4. Włączenie do współpracy szerszej gamy instytucji głównego nurtu (nie tylko dla ludzi bezdomnych) min. administratorów danych dotyczących sytuacji mieszkaniowej (lokale komunalne i socjalne, zadłużenia) oraz instytucji udzielających świadczeń zdrowotnych min. pielęgniarek środowiskowych i pracowników socjalnych zatrudnionych w szpitalach miejskich. Ustalenie filtrujących definicji bezdomności dla tych instytucji w tym dla systemu POMOST stosowanego przez ośrodki pomocy społecznej (np. kafeteria rodzajów miejsc pobytu).
5. Zwiększanie wiedzy o sposobach gromadzenia informacji o osobach korzystających z usług instytucji, korzyściach i wyzwaniach związanych ze stosowaniem relacyjnych elektronicznych baz danych, związku między uzyskiwanymi danymi a możliwościami planowania efektywnych systemów pomocy wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.
6. Zwiększenie wiedzy wśród administratorów zbiorów danych osobowych o zasadach dotyczących ochrony danych osobowych i obowiązkach jakie nakłada na nich stosowna Ustawa (min. zgłoszenie zbioru danych osobowych do rejestru e-gido, wyznaczenie pracowników odpowiedzialnych za to zadanie, określenie sposobów przechowywania danych i dostępu do nich). Więcej informacji znajduje się w opinii prawnej z zakresu danych osobowych opracowanej w ramach „Wolskiego pilotażu”.

Metoda badania bezdomności w oparciu o dane gromadzone przez usługodawców jest rekomendowana przez specjalistów w dziedzinie badań nad bezdomnością min. skupionych w międzynarodowym projekcie MPHASIS oraz FEANTSA. Minimalizuje ona obciążenia respondentów (ludzi bezdomnych) oraz koszty badania. Jednocześnie pozwala na uzyskanie wszystkich istotnych wskaźników bezdomności niezbędnych do planowania efektywnej i prowadzącej do zmiany polityki publicznej wobec zjawiska.

ROZDZIAŁ 1. OPIS TESTOWANEJ METODOLOGII

Istotą testowanej metodologii jest wykorzystanie do poznawania całości populacji ludzi bezdomnych przebywających na danym terytorium, danych które są gromadzone przez instytucje udzielające im wsparcia min. schroniska, noclegownie, poradnie czy ośrodki pomocy społecznej. Większość instytucji pomocowych prowadzi jakiś rodzaj rejestru klientów na potrzeby swojej działalności np. pracy socjalnej, rejestracji stanu zapewnienia placówki, określania liczby wolnych miejsc, ewidencji wniosków o pomoc czy udzielanych świadczeń z pomocy społecznej. Rejestry te są zindywidualizowane, czyli zawierają informacje o poszczególnych osobach wymienianych z imienia i nazwiska, którym często towarzyszą dodatkowe dane identyfikacyjne min. data urodzenia, deklarowany adres zamieszkania i inne.

Testowana metodologia polega na sięgnięciu właśnie po te dane i zagregowaniu ich w jeden zbiór zbudowany z informacji o osobach korzystających ze wsparcia wszystkich instytucji w wybranym do badania okresie na wybranym terytorium. Zbiór ten zawiera informacje o unikalnych osobach - jest pozbawiony duplikatów – nawet jeśli ta sama osoba korzystała ze wsparcia kilku instytucji. Jest to możliwe dzięki oparciu procedury agregacji o dane zindywidualizowane, co z kolei jest możliwe dzięki zastosowaniu procedury anonimizacji z jednoczesnym zastępowaniem danych identyfikacyjnych unikalnym kodem. Jan Kowalski, mężczyzna urodzony 1 stycznia 1960 roku odnotowany w styczniu w rejestrze ośrodka pomocy społecznej a następnie we wrześniu w rejestracji schroniska dla bezdomnych, w procesie anonimizacji otrzyma ten sam kod, który następnie w zbiorze zagregowanym będzie kotwicą dla wszelkich informacji jego dotyczących pochodzących ze zbiorów różnych instytucji. Kod ten będzie identyfikował osobę między zbiorami, ale nie da żadnej możliwości odtworzenia jej oryginalnych danych osobowych.

W badaniu tą metodą za czynnik definiujący bezdomność uznaje się fakt korzystania z pomocy instytucji udzielającej wsparcia ludziom bezdomnym. W przypadku instytucji specjalistycznych dla osób bezdomnych np. noclegowni i schronisk definicję tę spełniają z założenia wszyscy klienci. W przypadku instytucji głównego nurtu definicję osoby bezdomnej ustalają instytucje np. w OPS przyjmuje się definicję wynikającą z ustawy o pomocy społecznej. W przypadku instytucji udzielających wsparcia niskoprogowo (bez weryfikacji statusu użytkowników) np. jadłodajni, pogotowia ratunkowego itd. stosuje się definicje filtrujące ustalane przez badaczy we współpracy z przedstawicielami instytucji.

Takie podejście do definiowania bezdomności jest zgodne z rekomendacjami Europejskiej Federacji Organizacji Pracujących z Ludźmi Bezdomnymi FEANTSA: nie należy definiować bezdomności jako cech osób tworząc definicję „osoby bezdomnej” ponieważ jest to stygmatyzujące. Należy zdefiniować „sytuacje mieszkaniowe”, które oznaczają bezdomność np. mieszkanie w przestrzeni publicznej, mieszkanie w instytucji dla bezdomnych, mieszkanie w niekonwencjonalnym lokum np. przyczepie kempingowej czy budzie nad Wisłą. Każda osoba, która znajdzie się w takiej sytuacji mieszkaniowej jest bezdomna. O tę zasadę oparta jest Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS (Aneks 2.).

Ogromną zaletą testowanej metody jest możliwość uzyskiwania informacji o osobach, które bardzo rzadko korzystają ze wsparcia instytucji, ponieważ przebywają w miejscach niemieszkalnych lub w przestrzeni publicznej. W badaniach metodą spisową prowadzonych w jednym punkcie w czasie (co jest konieczne ze względu na eliminację podwójnego liczenia) dotarcie do tej grupy wiąże się z największymi kosztami i trudnościami logistycznymi (zlokalizowanie miejsc, zapewnienie bezpieczeństwa enumeratorom, zachęcenie

respondentów do udziału w badaniu) itd. Tymczasem, w praktyce bardzo nieliczna część osób bezdomnych przebywających w miejscach niemieszkalnych nigdy nie korzysta z pomocy instytucji. Wielu ubiega się o świadczenia z państwowego systemu pomocy społecznej, pobiera rentę, spożywa posiłki w jadłodajni lub okresowo np. podczas największych mrozów przenosi się na kilka dni do noclegowni lub schronisk. Potwierdzają to relacje streetworkerów, służb chroniących porządek publiczny i osób bezdomnych. Jeśli tylko instytucje pomocowe prowadzą rejestr klientów, osoby te pozostawiają w nich po sobie ślad, który dzięki metodzie agregacji zindywidualizowanych danych trafi do badaczy i zostanie uwzględniony w analizie. Mimo tego, iż źródłem danych są instytucje, dane osób korzystających sporadycznie z ich wsparcia również zostaną uwzględnione. Warunkiem jest przyjęcie odpowiednio długiego okresu badania.

Dzięki łączeniu danych z różnych rejestrów uzupełniamy nie tylko wiedzę o liczbie osób bezdomnych przebywających w mieście ale także dowiadujemy się więcej o ich cechach. Rodzaj rejestru zależy od rodzaju pomocy świadczonej przez instytucje np. ośrodek pomocy społecznej gromadzi znacznie więcej danych niż jadłodajnia lub noclegownia niskoprołogowa. Ponieważ wiele osób bezdomnych z dużym prawdopodobieństwem będzie korzystało ze wsparcia kilku instytucji to dane ich dotyczące uzyskane w jednym rejestrze w analizie mogą być uzupełnione danymi z innego rejestru. Po poddaniu analizie rejestru jadłodajni, w której notuje się tylko imiona i nazwiska dowiemy się bardzo niewiele o jej klientach. Jeśli jednak dane te zanalizujemy wspólnie z rejestrem ośrodka pomocy społecznej o części osób dowiemy się znacznie więcej. Ma to swoje konsekwencje dla zaleceń dotyczących prowadzenia rejestrów przez instytucje świadczące różne usługi: skoro wiele informacji o znaczącej części badanej populacji można uzyskiwać z rejestrów ośrodków pomocy społecznej i poradni zdrowia to może nie warto wymagać od jadłodajni prowadzenia wysublimowanych kartotek?

Fakt korzystania z danych już zgromadzonych przez instytucje jest poważną zaletą metody, ponieważ eliminuje kosztowny, uciążliwy organizacyjny zarówno dla badaczy jak i respondentów etap zbierania danych poprzez dodatkowe kwestionariusze przygotowane li tylko na potrzeby badania. Z drugiej jednak strony stanowi istotne ograniczenie: badaniu można poddać wyłącznie dane zbierane przez instytucje a nie te wymyślone przez badaczy. W praktyce jednak opisanie podstawowych cech populacji ludzi bezdomnych jest możliwe w oparciu o dane tradycyjnie gromadzone przez instytucje pomocowe.

Najpoważniejszym wyzwaniem dla jakości wyników uzyskiwanych dzięki tej metodzie jest jakość rejestrów prowadzonych przez instytucje. Niektóre instytucje nie prowadzą żadnych rejestrów np. jadłodajnie, wiele instytucji prowadzi wyłącznie rejestry papierowe. Tymczasem, wykorzystanie danych wymaga przekształcenia ich w wersję elektroniczną. Wymaga to bardzo dużo pracy. Z kolei istniejące rejestry elektroniczne mogą różnić się z pozoru nieznacznie a w praktyce bardzo istotnie sposobem zapisywania poszczególnych informacji np. w jednej organizacji w odpowiedzi na pytanie o długość pobytu w Warszawie zapisuje się rok przyjazdu do miasta w innej liczbę lat spędzonych w mieście. Przy łączeniu danych z różnych zbiorów pojawia się niezgodność uniemożliwiająca interpretację wyników. Rozwiązaniem tego problemu jest usystematyzowanie sposobu gromadzenia danych przez instytucje pomocowe np. poprzez ujednolicenie słowników odpowiedzi w bazach danych lub przyjęcie standardu gromadzenia danych.

Metoda badania bezdomności w oparciu o dane gromadzone przez usługodawców jest rekomendowana przez specjalistów w dziedzinie badań nad bezdomnością min. skupionych w międzynarodowym projekcie MPHASIS oraz FEANTSA. Minimalizuje ona obciążenia respondentów (ludzi bezdomnych) oraz koszty badania. Jednocześnie pozwala na uzyskanie wszystkich istotnych wskaźników bezdomności niezbędnych do planowania efektywnej i prowadzącej do zmiany polityki publicznej wobec zjawiska.

Wstępnym i kluczowym warunkiem powodzenia pilotażu było znalezienie procedury pozwalającej na zachowanie ochrony danych osobowych wykorzystywanych w badaniu. Wszak istotą badania jest uzyskanie od usługodawców danych zindywidualizowanych zawierających informacje pozwalające na jednoznaczną identyfikację osób pojawiających się w różnych placówkach. Kwestia ta zawsze budziła duże kontrowersje. Zatem zapewnienie ochrony danych osobowych warunkowało przeprowadzenie badania.

W ramach projektu uzyskano opinię prawną (Szymielewicz, 2010), której autorzy starali się w sposób przystępny dla laików przedstawić regulacje prawne zawarte w Ustawie o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997r., a także udzielić odpowiedzi na podstawowe pytanie: Na jakich warunkach instytucja udzielająca wsparcia ludziom bezdomnym może przekazać zbiory danych osobowych badaczowi do badań naukowych lub badań, które mają się przyczynić do poprawy jakości polityki społecznej? W opinii wskazano trzy podstawowe scenariusze:

- (1) przekazanie danych przez administratora bazy innej instytucji prowadzącej badania;
- (2) powierzenie zbioru danych innemu podmiotowi w celu przetwarzania w zakresie i celu, jaki wyznacza sam administrator;
- (3) upoważnienie konkretnej osoby (w tym wypadku badacza) do przetwarzania danych w ramach zawartej umowy (np. zlecenia, pracy, o dzieło).

Na podstawie opinii opracowano procedurę ochrony danych osobowych stosowaną w projekcie. W pierwszej kolejności rejestry danych prowadzone przez placówki były uzupełniane i porządkowane przez pracowników placówek lub badaczy po udzieleniu przez administratora zbioru stosownego upoważnienia. Następnie dane osobowe zawarte w zbiorach zostały zanonimizowane z pomocą programu komputerowego opracowanego w Wolskim pilotażu. Imiona i nazwiska zastąpiono unikalnym kodem opartym o imię, nazwisko, płeć oraz datę urodzenia zarejestrowanej osoby. Dzięki anonimizacji dane przestały spełniać definicję danych osobowych i tym samym ich przetwarzanie nie musiało spełniać rygorystycznych warunków określonych w Ustawie. W kolejnym kroku zanonimizowane zbiory połączono w jeden z pomocą programu integrującego, dzięki czemu dane dotyczące osoby identyfikowanej tym samym kodem zostały połączone w jedno, a zbiór zintegrowany zawierał informacje o unikalnych osobach, które w okresie objętym pilotażem skorzystały ze wsparcia wolskich placówek.

Teoretycznie możliwe jest przeprowadzenie całej procedury w sposób, w którym badacze nie mają żadnego dostępu do danych osobowych przetwarzanych przez instytucje, z których pobierany jest zbiór. W ten sposób uzyskano dane z ośrodka pomocy społecznej. W pilotażowym wdrożeniu projektu konieczna okazała się jednak pomoc ze strony badaczy, bowiem w większości placówek trzeba było przenieść dane z papierowych ankiet i zeszytów do elektronicznych arkuszy kalkulacyjnych. W części placówek zadanie to wykonali lokalni pracownicy w ramach wynagrodzenia zapewnionego w projekcie. W pozostałych pomagali pracownicy projektu, którzy uprzednio uzyskali stosowne upoważnienie do przetwarzania danych osobowych od administratorów zbiorów. Administratorzy zbiorów wydając upoważnienia wychodzili z założenia, iż zadanie to jest ważne z punktu widzenia realizacji misji ich organizacji i udzielania wsparcia ludziom, których dane dotyczą. Każdy pracownik pilotażu mający dostęp do danych prowadził „historię dostępu”, w której notował każdy dostęp do danych. Na zakończenie projektu organizacje otrzymały elektroniczne zbiory danych oraz raporty statystyczne stworzone na ich podstawie. Ponadto na początku

realizacji pilotażu Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia podpisała „Porozumienie o współpracy” z każdym administratorem danych, którego zbiór był udostępniany badaczom. W porozumieniach szczegółowo wskazano cel współpracy, zakres i okres udzielanego dostępu do danych osobowych oraz obustronne zobowiązania.

Ta skomplikowana procedura była konieczna min. ze względu na specyficzny i nieprzewidziany w ustawie o ochronie danych osobowych charakter instytucji realizującej pilotaż. Celem statutowym STOCZNI jest prowadzenie innowacyjnych badań społecznych czyli takich, których rezultaty mają szanse przyczynić się do poprawy jakości polityki społecznej na rzecz grup, których badania dotyczą. Choć Stocznia nie jest instytucją przetwarzającą dane dla celów komercyjnych (dla zysku), nie jest także instytucją naukową *sensu stricto*, a tylko takie wedle ustawy uprawnione są do przetwarzania danych osobowych, jeśli nie mogą być spełnione inne warunki.

Rekomendacja: Procedura została ustalona na podstawie wskazówek zawartych w opinii prawnej, która nie stanowi oficjalnej wykładni Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, dlatego przy dalszym stosowaniu metody w analogicznych warunkach instytucjonalnych zalecane jest wystąpienie do GODO o oficjalną wykładnię przyjętej ścieżki postępowania.

Rekomendacja: Wprowadzenie do rejestrów danych o mieszkańcach placówek dla osób bezdomnych formuły pozwalającej na udzielanie przez osobę przekazującą dane osobowe świadomej, dobrowolnej i skonkretyzowanej zgody na przetwarzanie danych osobowych wraz ze wskazaniem nazwy instytucji upoważnionej do przetwarzania danych (Patrz Aneks 3.).

ROZDZIAŁ 3. PRZEBIEG WOLSKIEGO PILOTAŻU

Wolski pilotaż trwał pół roku i składał się z kilku etapów następujących po sobie lub prowadzonych równolegle. Przed jego zasadniczą realizacją trwał około 3 miesięczny etap wstępny, podczas którego z pomysłem stopniowo zapoznawano organizacje skupione w Warszawskiej Radzie Opiekuńczej dla Osób Bezdomnych wspierające ludzi bezdomnych z terenu miasta i najbliższych okolic, znajdowano partnerów do realizacji przedsięwzięcia a także poszukiwano źródeł finansowania.

ETAP 1. PRZYGOTOWANIE PILOTAŻU

Partnerzy. Głównym realizatorem pilotażu była Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia. Do współpracy przy jego realizacji włączyły się lokalne instytucje polityki i pomocy społecznej w postaci Ośrodka Pomocy Społecznej dla Dzielnicy Wola oraz Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia dla Dzielnicy Wola. Instytucje te udzieliły projektowi rekomendacji niezbędnych do uzyskania dofinansowania w konkursie Wojewody Mazowieckiego dla organizacji pozarządowych. Ponadto Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia uczestniczył w realizacji pilotażu dedykując na to działanie wiele godzin pracy swoich pracowników (256h). Projekt był koordynowany przez specjalistę w zakresie badań bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, autorkę publikacji o metodologii badań nad bezdomnością i wieloletnią współpracowniczkę Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA.

Metodologia. W oparciu o międzynarodowe publikacje specjalistyczne dotyczące badań bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego opracowana została metodologia pilotażu. Podstawę stanowił raport końcowy Międzynarodowego Projektu na rzecz Wzmacniania Systemów Informacji o Ludziach Bezdomnych MPHASIS (European Commission, 2008), „Przegląd metod monitorowania bezdomności” (Wygnańska, 2007),

Rekomendacje Konferencji Europejskich Statystyków dla spisów powszechnych w 2011 roku przy Komitecie Ekonomicznym ONZ (UNECE, 2008) oraz publikacje FEANTSA związane z Europejską Typologią Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS (www.feantsa.org).

Lokalizacja: do przeprowadzenia pilotażu wybrano warszawską dzielnicę Wola, co było podyktowane kilkoma względami. Po pierwsze na terenie dzielnicy zlokalizowanych jest około 10 instytucji udzielających wsparcia ludziom bezdomnym w tym 23% placówek stacjonarnych prowadzonych przez organizacje pozarządowe zapewniających ok 23% wszystkich miejsc noclegowych w mieście (dane za Informatorem Rady Opiekuńczej „Zima 2010”). Po drugie wolskie instytucje dla ludzi bezdomnych świadczą wszystkie funkcjonujące w mieście rodzaje usług obejmujące noclegownię, schronisko, schronisko specjalistyczne dla chorych, mieszkania treningowe, specjalistyczną ambulatoryjną poradnię zdrowia oraz ośrodek pomocy społecznej. Rodzaj usługi wpływa na sposób prowadzenia rejestracji klientów, więc wolska różnorodność umożliwiała testowanie metodologii w odpowiednio zróżnicowanym środowisku. Ponadto wśród wolskich instytucji znalazły się zarówno prowadzone przez organizacje pozarządowe jak i samorząd lokalny a wśród osób odpowiedzialnych za podjęcie decyzji o udziale w badaniu byli zarówno gorący zwolennicy i zagorzali przeciwnicy monitorowania bezdomności. Po trzecie Wola zawsze była kolebką innowacyjnych działań w sferze bezdomności w Warszawie i Polsce (min. Program „Druga Szansa”) co sugerowało (jak się okazało słusznie) otwartość lokalnych interesariuszy na pilotażową realizację trudnego przedsięwzięcia (Patrz Aneks 4. Lista instytucji objętych pilotażem).

Finansowanie. Projekt wolskiego pilotażu uzyskał dofinansowanie w konkursie Wojewody Mazowieckiego dla organizacji pozarządowych ogłoszonym w kwietniu 2010 roku. Wsparcia niefinansowego udzielił Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia dla Dzielnicy Wola delegując do pracy w realizacji projektu swoich pracowników.

ETAP 2. INWENTARYZACJA SPOSOBÓW PROWADZENIA REJESTRACJI

Dzięki analizie dokumentów i spotkaniom z pracownikami wszystkich instytucji, które zdecydowały się na udział w pilotażu, przeprowadzono inwentaryzację sposobów prowadzenia rejestrów mieszkańców i klientów instytucji. Zidentyfikowano następujące rodzaje rejestrów:

Zeszyt z listą dzienną (STAWKI, LEKARZE): w zeszycie pod kolejną datą notuje się nazwiska wszystkich osób obecnych w placówce bądź przychodzących na wizytę (w przypadku placówki ambulatoryjnej) danego dnia. Listy z kolejnych dni są od siebie niezależne: fakt zarejestrowania osoby na liście z jednego dnia nie ma wpływu na sposób jej zarejestrowania innego dnia.

Zeszyt z listą miesięczną (POTRZEBNA): do zeszytu na początku miesiąca wpisywane są imiona, nazwiska i daty przyścia osób obecnych w placówce ujętych na liście z poprzedniego miesiąca. Na końcu listy na bieżąco dopisywane są imiona, nazwiska i daty przyścia osób przybyłych w trakcie miesiąca. W efekcie nazwiska są uporządkowane wg. kolejności przyjęcia. Numer osoby, która trwale opuściła schronisko jest zakreślany zieloną kropką. Nazwisko to nie jest przepisane na kolejną listę. Czasowy pobyt osoby w szpitalu nie jest traktowany jako zakończenie pobytu - jest odnotowywany z informacją o dacie udania się do szpitala wraz z jego nazwą oraz datą powrotu do placówki.

Skorowidz alfabetyczny (PRZYCE_PIS, MSZCZONOWSKA_TAR): do zeszytu zawierającego wyodrębnione działy dla każdej litery alfabetu wpisywano odpowiednio nazwiska kolejnych osób pojawiających się w placówce notując krótkie informacje dodatkowe. Dla kolejnego roku zakładano nowy zeszyt lub rysowano

grubą kreskę w działach dla każdej litery po nazwisku ostatniej osoby przyjętej w kończącym się roku. Skorowidzowi alfabetycznemu towarzyszyła kartoteka kwestionariuszy osobowych, w których gromadzono bardziej szczegółowe dane dotyczące poszczególnych osób.

Kartoteka kwestionariuszy osobowych (WOLSKA, ZYTANIA, MSZCZONOWSKA_TAR, LEKARZE, PRZYCE_PIS):

Zbiór kwestionariuszy zakładanych dla każdego mieszkańca uporządkowanych w rozmaity sposób. Najczęściej spotykanym kwestionariuszem była Warszawska Karta Mieszkańca (formularz wymagany przez miejski samorząd udzielający placówkom dofinansowania na działalność na rzecz osób bezdomnych). Zdarzało się jednak, że organizacja stosowała własne formularze do których zaliczyć należy również karty leczenia/pacjenta prowadzone przez specjalistyczną poradnię zdrowia. Sposób uporządkowania kwestionariuszy był rozmaity i nie zawsze klarowny nawet dla korzystających z niego pracowników: porządek alfabetyczny (segregatory lub szuflady dla kart osób z nazwiskami rozpoczynającymi się od kolejnych liter alfabetu), roczny (segregatory dla kart mieszkańców z poszczególnych lat), statusowy (segregatory dla mieszkańców byłych, obecnych, zmarłych, oczekujących na lokal socjalny itd.). Bywało, iż porządki były wymieszane co należałoby właściwie określić bałaganem.

Tabela w arkuszu kalkulacyjnym (WOLSKA): na podstawie danych notowanych w rejestrach papierowych do arkusza kalkulacyjnego wpisywano imiona i nazwiska, daty przyjścia i opuszczenia placówki oraz podstawowe dane logistyczne np. sala w której osoba przebywa, rodzaj zajęcia itd. Tabela służyła do rejestracji stanu mieszkańców i była na bieżąco aktualizowana: dane osób, które opuściły placówkę były zastępowane danymi nowo przybyłych.

Baza danych „płaska” (LEKARZE): Baza danych prowadzona w programie MS Access, w której rejestruje się podstawowe dane o wszystkich osobach, które po raz pierwszy skorzystały ze wsparcia tej instytucji. Dane uzyskiwane przy kolejnej wizycie nie były wprowadzane do bazy, jedynie notowane w towarzyszącej kartotece papierowej. Jeśli jednak zmiany wprowadzano do bazy, zastępowano nimi dane starsze. Na podstawie bazy nie jest możliwe określenie daty uzyskania danej informacji.

Administracyjna ogólnopolska baza danych (POMOST) (**OPS_WOLA**): Szczególnym rodzajem rejestru, z którego korzystano podczas pilotażu był POMOST, czyli oficjalna baza danych pomocy społecznej, do której wprowadzane są wszystkie dane o osobach uzyskujących świadczenia lub składających wnioski o świadczenia z państwowego systemu pomocy społecznej. Z „POMOSTU” uzyskano wybrane dane poprzez wytworzenie kilku raportów następnie zagregowanych w jeden zbiór w arkuszu kalkulacyjnym. Działanie to było wykonane w całości przez dyrektora działu realizacji świadczeń i analiz ośrodka pomocy społecznej.

W większości instytucji funkcjonowały kombinacje opisanych wyżej sposobów prowadzenia rejestracji. Skorowidzom alfabetycznym lub zeszytom z listami dziennymi towarzyszyły kartoteki oraz dodatkowo tabele w arkuszach kalkulacyjnych lub baza danych. Poszczególne kombinacje zostały opisane w raportach indywidualnych przekazanych instytucjom uczestniczącym w projekcie.

Do najczęściej pojawiających się trudności, z którymi pracownicy projektu musieli się zmierzyć na tym etapie pilotażu był brak wiedzy pracowników organizacji o prowadzonych rejestrach, sposobach ich uporządkowania i miejscach przechowywania. W niektórych placówkach bardzo dużo czasu zajęło dotarcie do kartotek i zeszytów – nie zawsze udało się znaleźć wszystkie karty. Karty jednej organizacji zostały złożone w magazynie i nie były dostępne wcale. Wiele danych gromadzonych przez OPS było zarchiwizowanych wyłącznie w postaci papierowej i przechowywanych w różnych lokalizacjach. Kolejnym powtarzającym się problemem był brak przejrzystości rejestrów oznaczający, że wyłącznie osoby je prowadzące mogły

zrozumieć zawarte w nich informacje. Badacze przed wprowadzeniem danych do arkuszy kalkulacyjnych musieli uzyskiwać obszerne wyjaśnienia dotyczące stosowanych symboli i zasad zapisu.

Do pozytywnych odkryć należą przykłady rejestrów, które mimo zeszytowej formy umożliwiały nie tylko szybkie notowanie informacji o ruchu mieszkańców ale również pozwalały na szybkie wykonywanie podsumowań i uzyskiwanie podstawowych raportów zbiorczych.

Inwentaryzacja sposobów prowadzenia rejestracji ujawniła wśród osób za nie odpowiedzialnych brak wiedzy z dziedziny ochrony danych osobowych. W opinii prawnej przedstawiono sporo przykładów prowadzenia rejestracji zaczerpniętych z praktyki warszawskich schronisk. Przykłady te zostały ocenione przez autorów pod kątem zgodności z ustawą. Większość przykładowych rejestrów spełniało ustawową definicję zbioru danych osobowych jednak nie spełniało ustawowych warunków związanych z ich ochroną (zgłoszenie rejestru do Rejestru GIODO, upoważnienie pracowników do przetwarzania danych osobowych, zabezpieczenie dostępu do rejestrów itd.). W trakcie realizacji projektu administratorzy zbiorów zostali zapoznani z opinią prawną i byli zachęceni do podjęcia kroków w stronę realizacji ustawowych wymogów.

Niestety nie wszystkie wolskie instytucje udzielające wsparcia ludziom bezdomnym zdecydowały się na współpracę w ramach pilotażu. Organizacja prowadząca dużą noclegownię najpierw unikała kontaktu, następnie przeciągała oficjalną procedurę nawiązania współpracy w rezultacie nigdy nie zgodziła się na spotkanie z ekspertem prowadzącym projekt w celu wyjaśnienia jego celu ani sposobu realizacji. Organizacja uznała, że jej udział w projekcie jest niemożliwy ze względów proceduralnych choć inne instytucje, którym zaproponowano współpracę na identycznych warunkach nie widziały przeciwwskazań. Analizą objęto natomiast rejestr placówki, która w okresie realizacji projektu już nie funkcjonowała, działała jednak w części okresu objętego pilotażem (od 1 lipca 2007 do 30 czerwca 2010).

Rekomendacja: Ujednolicenie sposobów prowadzenia rejestracji przez instytucje udzielające wsparcia ludziom bezdomnym – ustalenie zbioru zmiennych podstawowych i słowników odpowiedzi, które powinny być stosowane przez wszystkie placówki.

Rekomendacja: Włączenie do współpracy szerszej gamy instytucji głównego nurtu (nie tylko dla ludzi bezdomnych) min. administratora bazy LISTUM LOKUM, pielęgniarek środowiskowych i pracowników socjalnych zatrudnionych w szpitalach i innych. Ustalenie filtrujących definicji bezdomności dla tych instytucji w tym dla systemu POMOST stosowanego przez ośrodki pomocy społecznej (np. kateriaia rodzajów miejsc pobytu).

Rekomendacja: Zachęcanie administratorów zbiorów do zapoznania się i wdrożenia wymagań z zakresu ochrony danych osobowych np. na podstawie opinii prawnej opracowanej w „Wolskim pilotażu”.

ETAP 3. PRZYGOTOWANIE ZBIORÓW CZĘŚCIOWYCH DO ANALIZY

Fakt prowadzenia przez instytucję rejestru danych o mieszkańcach nie jest tożsamy z możliwością wykorzystania rejestru w badaniu opartym o testowaną metodologię. Muszą być spełnione dwa warunki podstawowe: po pierwsze instytucja musi rejestrować **zestaw danych minimalnych o klientach: imię, nazwisko oraz data kontaktu z instytucją (dla instytucji ambulatoryjnych) lub daty początku i zakończenia kolejnych pobyków (dla instytucji stacjonarnych)** w okresie objętym pilotażem. Do zmiennych minimalnych należy również **pleć oraz data urodzenia** ponieważ zgodnie z zaleceniami międzynarodowymi (np. MPHASIS) dane te są niezbędne do unikalnej identyfikacji osób. Zasadę tę zastosowano w pilotażu dopisując pleć na

podstawie imienia i nazwiska i czyniąc wyjątek dla dwóch rejestrów, w których nie notowano dat urodzenia. Uznano, iż prawdopodobieństwo popełniania błędu w identyfikacji osób jest na tyle niewielkie, że nie wpłynie znacząco na proces integracji danych (liczba osób o tym samym imieniu i nazwisku objęta rejestrami instytucji została uznana za niewielką). Z większą stratą wiązałyby się rezygnacja z objęciem dwóch rejestrów pilotażem.

Drugim warunkiem jest **uzyskanie danych w formie elektronicznej w arkuszu kalkulacyjnym lub bazie danych**. Przy zidentyfikowanych na Woli systemach rejestracji w większości przypadków oznaczało to konieczność wprowadzenia danych zapisanych na papierze do komputera. W przypadku rejestrów elektronicznych konieczne okazało się uzupełnienie o dane gromadzone wyłącznie na papierze.

Ten etap pilotażu zgodnie z opinią prawną o ochronie danych osobowych był prowadzony na poziomie instytucji prowadzących rejestry – proces ten było oczywiście wspierany przez badaczy pilotażu, jednak wszelkie wykonywane przez nich działania były czynione niejako na zlecenie poszczególnych instytucji. Ich celem – poza uzyskaniem danych dla pilotażu – było stworzenie rejestrów i raportów zbiorczych służących danej placówce. Stąd do arkuszy niektórych placówek pracownicy projektu wpisali dane ważne dla administratora a nieistotne dla pilotażu np. dokładny adres zameldowania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały. Poniżej przytoczono opisy kilku przypadków, które pokazują na czym działanie to polegało i jakie podejmowano decyzje kierując się możliwością wykorzystania danych w badaniu:

Tworzenie zbioru do analizy na podstawie rejestrów ambulatoryjnej poradni zdrowia: W poradni istnieją trzy rejestry: komputerowa baza danych o bezdomnych pacjentach poradni; papierowa kartoteka kart pacjentów oraz zeszyty raportów pielęgniarских. Do bazy danych wpisywane są podstawowe informacje (dane identyfikacyjne, adresowe i diagnozujące sytuację społeczno-ekonomiczną) o każdej osobie, która po raz pierwszy została zarejestrowana w poradni wraz z datą tej rejestracji. W kartotece kart pacjenta poza historią choroby i informacjami medycznymi wraz z datami kolejnych wizyt notuje się zmiany w danych adresowych i sytuacji społeczno-ekonomicznej np. rodzaj miejsca przebywania pacjenta w dniu wizyty, zmiany w stałym adresie itd. Dodatkowo w zeszytach raportów pielęgniarских pod kolejną datą notuje się imiona i nazwiska oraz skrótowo zaznaczony charakter wizyty wszystkich pacjentów z danego dnia. Pilotażową analizą miały być objęte dane wszystkich osób, które w okresie od 1 lipca 2007 do 30 czerwca 2010 skorzystały z usług poradni. Ich wyodrębnienie nie było możliwe na podstawie komputerowej bazy danych, bowiem notowano w niej wyłącznie daty pierwszej wizyty. Do wyodrębnienia do analizy osób, które kontaktowały się z instytucją we wskazanym okresie, konieczne okazało się wprowadzenie do arkusza kalkulacyjnego wszystkich danych zawartych w zeszytach raportów pielęgniarских ze wskazanego okresu. To żmudne zadanie wykonali pracownicy Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia dla Dzielnicy Wola. Następnie specjalista ds. baz danych przekształcił dane zawarte w arkuszu w listę unikalnych osób, którym przypisano daty kolejnych wizyt – rekordzista złożył ich w okresie badania blisko 250. Na podstawie listy specjalista wyodrębnił dane tych samych osób z komputerowej bazy danych, które z kolei pracownicy projektu uzupełnili danymi społeczno-ekonomicznymi i adresowymi zamieszczonymi w kartotece kart pacjenta. Wszystkie opisane wyżej kroki były niezbędne dla uzyskania zbioru danych, w którym spełniony był warunek zawarcia wszystkich osób kontaktujących się z instytucją w okresie pilotażu i jednocześnie wykorzystane pełne bogactwo danych gromadzonych przez placówkę w elektronicznej bazie. (Drobne modyfikacje w sposobie prowadzenia rejestrów pozwoliłyby na wyeliminowanie części kroków np. rejestrowanie danych wpisywanych do zeszytów pielęgniarских w arkuszu kalkulacyjnym lub bezpośrednio w bazie danych prowadzonych przez placówkę).

Rezygnacja z tworzenia zbioru dla schroniska dla kobiet: W schronisku prowadzono rejestrację w postaci zeszytu z listą dzienną. Pod kolejną datą wieczorem pracownik dyżurny notował ponad czterdzieści imion i nazwisk kobiet spędzających daną noc w schronisku. Dodatkowo *ad hoc* notowano zdawkowe informacje dotyczące spraw związanych z mieszkanką. W okresie pilotażu w schronisku wypełniono jedenaście zeszytów formatu A5 w których zanotowano blisko 50 tysięcy nazwisk (w tym wiele powtarzających się). Ponieważ w placówce nie prowadzono żadnych dodatkowych rejestrów zdecydowano, iż wprowadzanie danych do arkusza kalkulacyjnego wiążące się z wieloma godzinami żmudnej pracy nie przyniesie efektów usprawiedliwiających konieczny nakład pracy i kosztów. W poprzednim przykładzie wykonanie analogicznej pracy wiązało się z możliwością wykorzystania danych zawartych w rejestrze elektronicznym. W tym przypadku działanie to nie otworzyłoby bramy do dodatkowych danych ani nie przyniosłoby żadnych korzyści instytucji prowadzącej rejestr.

Notowanie osób vs. notowanie pobytów: Prowadzącym rejestry problemów nastrożowało wypracowanie sposobu rejestracji klarownie porządkującego dane uzyskane przy kolejnych pobytach tej samej osoby. W przypadku papierowych kartotek dla nowego pobytu zakładano nową kartę, którą dokładano do koszulki foliowej czy koperty z danymi osoby. Pojawiał się problem uporządkowania kart: czy w segregatorach powinny być ułożone alfabetycznie? Czy według lat pobytów? Jak sprawdzić czy dana osoba była wcześniej w placówce i czy ma już kartę? Które dane zmieniają się w zależności od pobytu a które są stałe? Które dane trzeba archiwizować, a które można nadpisywać (zastępować nowymi)? W przypadku rejestrów zeszytowych, w których notowano jedynie dane minimalne problem ten nie występował – po prostu dopisywano nazwisko nie zastanawiając się, czy dotyczy ono pierwszego czy ponownego pobytu „nowego” mieszkańca. Gdy prowadzący rejestr byli zainteresowani historią pobytów przeglądali cały zeszyt. Problem ten musiał być rozwiązany przy wprowadzaniu danych z rejestrów do arkuszy kalkulacyjnych tworzonych na potrzeby pilotażu: przy pierwszym pobycie wpisywano nazwisko danej osoby, daty pobytów i towarzyszące dane w jednym wierszu. Przy kolejnym pobycie przepisywano nazwisko i dane dotyczące kolejnego pobytu do kolejnego wiersza. Zatem w zbiorze jeden wiersz oznaczał jeden pobyt. Dane uzyskały właściwą strukturę bazy danych zawierającej tabelę z danymi osobowymi i tabelę z danymi o pobytach połączone unikalnym id dopiero na etapie przygotowania zbiorów częściowych do integracji wykonanego przez specjalistę ds. baz danych.

Ostatecznie w analizie wykorzystano osiem rejestrów pochodzących z ośmiu instytucji: noclegowni (1), schronisk (4), schroniska specjalistycznego dla chorych (1), specjalistycznej ambulatoryjnej poradni zdrowia (1) oraz ośrodka pomocy społecznej (1). Z każdej instytucji pochodził jeden zbiór, choć w kilku przypadkach obejmował on dane o osobach korzystających z różnych rodzajów usług świadczonych w jednej lokalizacji np. jeden zbiór „ZYTANIA” obejmował dane o osobach korzystających z mieszkań treningowych, schroniska dla mężczyzn i schroniska dla kobiet; podobnie zbiór „WOLSKA” obejmował dane o mieszkańcach schroniska i rekonwalescentach korzystających z miejsc specjalistycznych dla chorych. Instytucje prowadzące rejestry tych placówek nie wyodrębniały rodzaju usługi a jej odtworzenie na etapie przygotowania zbiorów do pilotażu nie było możliwe.

W Tabeli 1 przedstawiono podsumowanie rodzajów danych, które udało się uzyskać z rejestrów instytucji i włączyć do analizy w ramach pilotażu. W wielu przypadkach dane były niepełne np. datę urodzenia wpisywano tylko niektórym mieszkańcom, podobnie miejscowość zameldowania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały, itd. Wiele danych zostało uzupełnionych przez badaczy np. płeć (na podstawie imion i nazwisk), województwo zameldowania lub ostatniego zameldowania na pobyt stały (na podstawie nazwy miejscowości) i data opuszczenia placówki przez osoby, które w dniu kończącym okres objęty

pilotażem przebywały w placówce (jako zakończenie pobytu przyjęto tę datę). Instytucje objęte badaniem oprócz danych wymienionych w tabeli gromadzą wiele innych, jednak fakt gromadzenia ich wyłącznie w papierowych rejestrach oraz zaobserwowane różnice w ich strukturze uniemożliwił wykorzystanie ich w badaniu.

Tabela 1. Rodzaje zbieranych danych.

rodzaj danych	poradnia zdrowia	ośrodek pomocy społecznej	noclegownia	schronisko specjalistyczne	schronisko	schronisko	schronisko	schronisko
imię	jest	jest	jest	jest	jest	jest	jest	jest
nazwisko	jest	jest	jest	jest	jest	jest	jest	jest
data urodzenia	jest	jest	brak	brak	jest	jest	jest	jest
miejsce urodzenia	jest	brak	brak	brak	brak	brak	jest	jest
płeć	jest	jest	brak	brak	brak	brak	brak	jest
stan cywilny	jest	jest	brak	brak	brak	brak	jest	jest
obywatelstwo	jest	brak	brak	brak	brak	brak	jest	jest
wykształcenie	jest	brak	brak	brak	brak	brak	brak	brak
ost. zameld. miejscowość	jest	brak	brak	brak	jest	jest	jest	jest
ost. zameld. województwo	brak	brak	brak	brak	jest	jest	jest	jest
rodzaj miejsca pobytu w dniu rejestracji lub przed przyjściem do placówki	jest	jest	brak	brak	brak	brak	jest	jest
data przyścia i data opuszczenia placówki	brak	brak	jest	jest	jest	jest	jest	jest
data kontaktu z instytucją	jest*	jest**	brak	brak	brak	brak	brak	brak
długość pobytu w warszawie	brak	brak	brak	brak	brak	brak	jest	jest
od kiedy bezdomny	jest	brak	brak	brak	brak	brak	brak	jest
przyczyna pierwszej bezdomności	brak	brak	brak	brak	brak	brak	jest	jest

*data pierwszej rejestracji w placówce (nie obejmuje dat kolejnych wizyt)

**data złożenia wniosku o przyznanie pomocy społecznej

Efektem końcowym tego etapu pilotażu było opracowanie ośmiu zbiorów częściowych dla każdej instytucji biorącej udział w pilotażu spełniających następujące warunki:

(1) Zbiór zawiera przynajmniej dane minimalne czyli imię, nazwisko, płeć, datę urodzenia (z dwoma wyjątkami) oraz daty kontaktu z instytucją (dla instytucji ambulatoryjnych) lub daty początku i zakończenia kolejnych pobytów (dla instytucji stacjonarnych) dla wszystkich mieszkańców/pacjentów/klientów, którzy mieli kontakt z instytucją w okresie objętym pilotażem czyli od 1 lipca 2007 do 30 czerwca 2010.

(2) Zbiór jest prowadzony w arkuszu kalkulacyjnym, w którym wszystkie dane dotyczące jednej osoby, w tym daty i cechy kolejnych pobytów lub wizyt umieszczone są w jednym wierszu. Dla każdej zmiennej przewidziana jest jedna kolumna np. imię jest oddzielone od nazwiska, nazwa miejscowości urodzenia oddzielona od daty urodzenia itd.

(3) Struktura zbioru jest dostosowana do wymogów programu anonimizującego tzn. układ pierwszych kolumn jest następujący: imię, nazwisko, płeć, data urodzenia RRRR-MM-DD, dalsze informacje.

(4) Struktura zbioru jest dostosowana do potrzeb administratorów zbioru, tak aby mogli oni po zakończeniu pilotażu wykorzystać go w bieżącej pracy.

Rekomendacja: Przeprowadzenie szkolenia dla instytucji udzielających wsparcia ludziom bezdomnym ze sposobów prowadzenia rejestracji danych o mieszkańcach w szczególności z zakresu struktury i możliwości płynących ze stosowania relacyjnych baz danych.

Rekomendacja: Przygotowanie uniwersalnej relacyjnej bazy danych pozwalającej na prowadzenie rejestracji w placówkach udzielających wsparcia ludziom bezdomnym – rekomendacja została zrealizowana w wolskim pilotażu (Patrz Rozdział 5).

ETAP 4. ANONIMIZACJA I INTEGRACJA ZBIORÓW DANYCH

Celem projektu było uzyskanie zbioru danych o unikalnych osobach, które w okresie trzech lat skorzystały ze wsparcia instytucji biorących udział w pilotażu. Zbiór ten miał powstać dzięki połączeniu zbiorów częściowych uzyskiwanych od poszczególnych instytucji. Według opinii prawnej z zakresu ochrony danych osobowych (Szymielewicz, 2010) w okolicznościach zdiagnozowanych w wolskim pilotażu zbiory danych osobowych uzyskane od różnych administratorów nie powinny być łączone w jeden. Dlatego przed integracją zbiorów konieczne było dokonanie anonimizacji danych w sposób nie pozwalający na odtworzenie listy nazwisk lub innych danych osobowych. Dane anonimowe z definicji nie pozwalają na ustalenie tożsamości osób, których dotyczą, zatem regulacje ustawy ich nie obowiązują. Ze względu na cel badania procedura anonimizacji musi zachować identyfikujący charakter szyfrów nadawanych unikalnym osobom, tak aby na etapie integracji zbiorów możliwe było wykrycie szyfrów reprezentujących te same osoby w różnych zbiorach.

Szczegółowy opis procedury anonimizacji i kodowania znajduje się w Aneksie 5. Warto jednak podkreślić, iż procedura przewiduje możliwość występowania różnic w zapisie imienia i nazwiska tej samej osoby wynikających z najczęściej występujących literówek np. Kowalski/Kowlski, stosowania bądź nie polskich znaków np. Wygnańska/Wygnanska. Tego rodzaju błędy są rozpoznawane przez program i szyfrowane jako dane tej samej osoby. Oddzielna procedura przewidziana jest dla danych, które różnią się od siebie bardzo nieznacznie, jednak jednoznaczne stwierdzenie, iż dotyczą tej samej osoby jest nieuzasadnione np. Nowak/Nowek.

Program „preprocess.pl” służący kodowaniu danych został udostępniony administratorom zbiorów częściowych, którzy samodzielnie lub z udziałem pracowników pilotażu przeprowadzili anonimizację. W Tabeli 2 przedstawiono kilka przykładowych szyfrów zastępujących dane identyfikujące unikalne osoby. Identyfikator jednej osoby składa się z trzech części: szyfru stworzonego na podstawie imienia, nazwiska oraz płci i daty urodzenia (kolejne kolumny).

Tabela 2. Szyfry zastępujące dane osobowe czterech osób.

1	BASE:FAwnPntI7q07vD7I3lvNCbsK9Vw,BASE+NODIA:5abAZbfYhPoOhqSjJ3aLlckZ7xk	BASE:dboobjFttuH4y9qllJeVI6+WJss,BASE+BRZM:7Btl/9/ufM6weoi9XGbgXCthw+A	BORN:eNieYqtLeI8TpWWaZdgkj15IYBw,1958
2	BASE:3917dUUXSM1Tzd3mJUcyhaoPEIY	BASE:mMBrmgf7bjSroP94QMkYUJ2VKYQ	BORN:N/fltq1JED1Sfi55f5V9UOUVoFc,1947
3	BASE:I5OPqhmFLzFFeDKY4zoFSQCUIAo	BASE:EI4RIqX6odGgQmr6Z9IRJu3lnZ8	BORN:d6j2kswvuHkZzPk3PrVXEHuIRrk,
4	BASE:tYKSi6d+gjD7p/yvIwFgii7fHrk	BASE:bC8cPENLJmNYLvLemKslw+uagYU	BORN:YVvryX46AQes41H7gzHRjQGRxTE,1949

Zakodowane zbiory częściowe zostały przekazane badaczom, którzy przeprowadzili dalsze konieczne czynności niezbędne przed wykonaniem procedury integracji zbiorów. Należały do nich:

Ujednolicenie formatów zmiennych min.: W rejestrze każdej instytucji występowały różnice w sposobie zapisu pewnych informacji np. dat (urodzenia, wizyty, przyścia i opuszczenia placówki), płci, nazwy województwa itd. Przed integracją danych konieczne było ujednolicenie formatów min. normalizacja dat do formatu RRRR-MM-DD, płci do formatu k, m itd. Działanie te przeprowadzili pracownicy projektu: koordynatorka oraz specjalista ds. baz danych.

Ujednolicenie kafeterii: Podobne różnice między rejestrami instytucji występowały w zapisywaniu kolejnych możliwych odpowiedzi na te same pytania np. w jednej organizacji pytano o długość pobytu w Warszawie i notowano ją w postaci liczby lat spędzonych w mieście, w innej notowano orientacyjny rok przybycia do Stolicy. W rejestrze OPS w odpowiedzi na pytanie o miejsce zamieszkania osoby składającej wniosek o pomoc notowano tylko adres bez nazwy instytucji, a z kolei w rejestrze ambulatoryjnej poradni zdrowia notowano rodzaj miejsca np. 'barak', 'kanał', 'u rodziny', 'u księdza dyrektora', itd. Podobne rozbieżności występowały w przypadku niemal wszystkich pytań, nawet w rejestrach placówek prowadzonych przez tę samą organizację. W niektórych rejestrach odpowiedzi na dane pytanie były skategoryzowane – posiadały zamknięty katalog zwany fachowo słownikiem odpowiedzi lub kafeterią, w innych pytania miały charakter otwarty co oznaczało, że wpisujący notowali dowolną odpowiedź. W pytaniach otwartych zdarzało się, że ta sama informacja np. oznaczająca fakt „mieszkania kątem” u kogoś znajomego, bywała zapisywana na wiele różnych sposobów: „u kolegi”, „kolega”, „u znajomego”, „u znajomej”, „znajomy”, „przyjaciół”, „u koleżanki” itd. W Tabeli 3 dla przykładu zobrazowano proces ujednolicania kafeterii dla pytania o rodzaj miejsca pobytu w dniu wizyty w placówce lub przed przyściem do placówki.

Tabela 3. Sposoby zapisu rodzaju miejsca pobytu w wolskich rejestrach i przyporządkowanie do ETHOS.

Zapisy stosowane w wolskich rejestrach	Rodzaj miejsca przebywania wg. ETHOS
na ulicy, na zewnątrz, nad Wisłą, pustostany, klatki, dworce, kanały, przejścia podziemne,	mieszkanie na dziko/w przestrzeni publicznej/w miejscu niemieszkalnym
noclegownia; ogrzewalnia; świetlica;	zakwaterowanie kryzysowe
schronisko, placówka, ośrodek dla bezdomnych, u księdza dyrektora, traktorzystów, wspólnota, stawki, itd.	placówka/instytucja dla bezdomnych
dom samotnej matki, ośrodek interwencji kryzysowej itd.	placówka dla ofiar przemocy, dla samotnych matek
Więzienie, zakład karny, areszt; dom dziecka; poprawczak; szpital; zakład opiekuńczo - leczniczy; dom pomocy społecznej, itd	Instytucja typu szpital, zakład karny, areszt śledczy.
przyczepa kempingowa; altanka działkowa, konstrukcja tymczasowa np. szopa w krzakach itd; w samochodzie.	Mieszkanie w "niekonwencjonalnym" mieszkaniu z braku innego.
mieszkanie u znajomych, u koleżanki, przyjaciel, matka, ojciec, brat, dalsza rodzina, itd.;	mieszkanie ze znajomymi lub dalszą rodziną z braku innego lokum
lokal socjalny; lokal komunalny; mieszkanie własnościowe; wynajęty pokój; dom rodzinny; hotel pracowniczy, kwatera,	przebywanie "w domu" - nie bezdomni
Inne niemożliwe do przypisania wyżej	inny rodzaj miejsca

Dostosowanie słowników odpowiedzi do wytycznych międzynarodowych: Jednym z celów pilotażu było sprawdzenie możliwości uzyskiwania danych o polskiej bezdomności, które można wykorzystywać w porównawczych analizach międzynarodowych. Dlatego podczas ujednolicania słowników odpowiedzi konieczne było podjęcie próby dostosowania ich do wytycznych międzynarodowych określonych w projekcie MPHASIS jako zbiór zmiennych podstawowych bezdomności oraz definicji operacyjnej bezdomności i

wykluczenia mieszkaniowego ETHOS (jak w tabeli wyżej). Podobnie starano się uczynić w przypadku innych zmiennych min. długości ostatniego epizodu bezdomności (uporządkowanie długości przedziałów czasowych) i przyczyn bezdomności (Tabela 4).

Tabela 4. Ujednolicanie kafeerii przyczyn bezdomności.

Przyczyny bezdomności wg. wolskich rejestrów	Przyczyny bezdomności wg. MPHASIS
wymeldowanie, wymeldowanie przez rodzinę, wymeldowanie przez sąd i inne rodzaje wymeldowania, wyrzucenie przez rodzinę, eksmisja, przejęcie za niespłacony kredyt hipoteczny	działanie właściciela
koniec umowy dot. kwatery, lokalu służbowego/przy miejscu pracy; lokalu socjalnego czy komunalnego itd.	koniec umowy najmu
rozwód, rozpad związku, konflikt w rodzinie	konflikt w rodzinie/gospodarstwie domowym
	przemoc w rodzinie/gospodarstwie domowym
utrata pracy, bezrobocie, długotrwałe bezrobocie,	problemy z pracą
wyjazd za granicę, wyjazd/przyjazd do innego miasta w poszukiwaniu pracy,	niepowodzenie w poszukiwaniu pracy poza miejscem zamieszkania
alkohol, inne uzależnienia, stan zdrowia, choroba psychiczna itd.	Osobiste
długi, trudna sytuacja finansowa	Finansowe
z domu dziecka, zakładu karnego, aresztu śledczego, szpitala, itd.	Wypis z instytucji
np. uchodźca	Imigracja
pożar, powódź, inne	Siły wyższe - katastrofy naturalne
Inne przyczyny nie przypisane wyżej	Inne przyczyny

Ujednolicenie słowników odpowiedzi na pytanie o przyczyny bezdomności okazało się szczególnie trudne ponieważ zapisy stosowane na Woli obejmowały tak naprawdę odpowiedzi na dwa pytania z europejskiej klasyfikacji: o przyczyny bezdomności oraz problemy wymagające wsparcia. W wolskich rejestrach jako przyczynę bezdomności bardzo często wpisywano „alkohol” lub „uzależnienie”, tymczasem według klasyfikacji MPHASIS uzależnienia należą do kategorii problemów wymagających wsparcia. Jeśli są uznawane za przyczynę bezdomności, klasyfikuje się je jako „przyczyny osobiste” obok innych problemów związanych ze zdrowiem fizycznym lub psychicznym. Alkoholizm jak i inne uzależnienia uznaje się za chorobę, która może leżeć u podstaw zarówno konfliktów w rodzinie, przemocy czy wymeldowania. Stąd wyodrębnianie „alkoholu” jako przyczyny bezdomności obok wskazanych wyżej jest nielogiczne. Na etapie integracji zbiorów nie udało się w pełni dostosować zapisów wolskich do europejskich – postulat ten zrealizowano natomiast w strukturze uniwersalnej relacyjnej bazy danych dla placówek, która powstała jako jeden z rezultatów wolskiego pilotażu.

Po przejściu opisanych wyżej przekształceń zbiory zostały poddane procedurze integracji, której celem było połączenie zbiorów częściowych w zintegrowany zbiór danych o unikalnych osobach, które w okresie objętym pilotażem zostały zarejestrowane przez instytucje objęte badaniem. Przy integracji konieczne było połączenie danych dotyczących tej samej osoby w jednym wierszu. Jeśli osoba była zarejestrowana w kilku rejestrach gromadzone o niej informacje były łączone i wzajemnie się uzupełniały. Dodatkowo utworzono oddzielny zbiór zawierający dane o wszystkich pobytach i wizytach, które miały miejsce w okresie pilotażu.

Zasada działania programu integrującego jest szczegółowo przedstawiona w Aneksie 5. Program jest komplementarny do programu anonimizującego dane osobowe. Podczas realizacji pilotażu program był wielokrotnie dostosowywany do zmieniających się warunków min. pojawiających się różnic w konstrukcji

zbiorów częściowych, możliwości wykorzystania przez programy do analizy statystycznej oraz licznych zmian w metodologicznej koncepcji badania.

Rekomendacja: Przygotowanie uniwersalnej relacyjnej bazy danych pozwalającej na prowadzenie rejestracji w placówkach udzielających wsparcia ludziom bezdomnym wymuszającej ujednolicony format zmiennych oraz opartej o ujednolicone i dostosowane do rekomendacji międzynarodowych słowniki odpowiedzi na najważniejsze pytania – rekomendacja zrealizowana w „Wolskim pilotażu” (Rozdział 5).

Rekomendacja: Dostosowanie programu anonimizującego i integrującego dane do warunków powstałych w związku ze stosowaniem uniwersalnej bazy danych.

ETAP 5. ANALIZA STATYSTYCZNA DANYCH

Dzięki zastosowanej metodologii pobierania zanonimizowanych ale zindywidualizowanych danych uzyskano zintegrowany zbiór danych o osobach, które w okresie od 1 lipca 2007 roku do 30 czerwca 2010 roku zostały zarejestrowane w systemach rejestracji prowadzonych przez instytucje uczestniczące w projekcie oraz zbiór zawierającego informacje o pobytach bądź wizytach osób w placówkach. Na podstawie tak skonstruowanych zbiorów możliwe jest uzyskiwanie miar podstawowych w bezdomności (Tabela 5).

Tabela 5. Miary podstawowe w bezdomności:

Stan (ang. stock)	Liczba osób, które w danym punkcie w czasie np. danej nocy spełniały obraną definicję bezdomności
Przepływ (ang. flow)	Liczba osób, które w danym okresie spełniały obraną definicję bezdomności np. podczas roku, kwartału, miesiąca
Występowanie (ang. prevalence)	Proporcja osób w całej populacji, które w danym okresie spełniały obraną definicję bezdomności

W ramach analizy udało się uzyskać zarówno miary „stanu” dla każdego dnia okresu objętego pilotażem jak i „przepływu” dla okresów tygodniowych, miesięcznych, kwartalnych, rocznych i trzyletniego. Wyniki analiz zbiorczych znajdują się w Rozdziale 5 pt. „Wolskie instytucje dla ludzi bezdomnych i ich klienci”. Wyniki dotyczące poszczególnych placówek zostały ujęte w raportach indywidualnych przekazanych organizacjom prowadzącym placówki. Analiza statystyczna danych została przeprowadzona przez specjalistę Pracowni Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.

ETAP 6. ZARZĄDZANIE PROJEKTEM

Projekt był zarządzany przez koordynatorkę poprzez dwa podstawowe narzędzia: spotkania zespołu specjalistów oraz spotkania z pracownikami instytucji przekazującymi dane na potrzeby pilotażu.

Spotkania zespołu specjalistów: Przy realizacji projektu konieczna była ścisła współpraca specjalistów z zakresu metodologii badań nad bezdomnością, ochrony danych osobowych, projektowania i obsługi baz danych, programowania komputerowego oraz analizy statystycznej. Specjaliści z każdej wymienionej dziedziny byli odpowiedzialni za opracowanie konkretnego elementu metodologii testowanej w pilotażu. Regularne spotkania specjalistów okazały się niezbędne ze względu na konieczność optymalizacji efektywności poszczególnych narzędzi i eliminacji niepotrzebnych kroków. Konstrukcja każdego narzędzia była uzależniona od konstrukcji pozostałych. Np. projekt metodologii badania musiał być skorelowany z regulacjami o ochronie danych osobowych. Uzyskanie danych poddawanych anonimizacji wymagało nadania im struktury bazy danych i struktury zmiennych zgodnych z metodologią badań nad bezdomnością. Plik

wynikowy uzyskiwany dzięki programowi integrującemu musiał być dostosowany do możliwości programów służących analizie statystycznej, itd. W efekcie podczas realizacji projektu odbyło się 5 spotkań zespołu specjalistów w składzie co najmniej trzyosobowym w zależności od opracowywanego narzędzia. Spotkania odbywały się w siedzibie Pracowni Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA.

Spotkania z pracownikami instytucji przekazującymi dane: Podczas realizacji projektu koordynatorka utrzymywała stały kontakt z pracownikami instytucji przekazującymi rejestry do analizy. Z każdą z siedmiu instytucji odbyły się dwa spotkania indywidualne, w których wyjaśniano pomysł i metodologię pilotażu, warunki współpracy oraz sposób postępowania. Ponadto prezentacje i informacje dotyczące pilotażu były przedstawione organizacjom uczestniczącym w pilotażu podczas spotkań Warszawskiej Rady Opiekuńczej dla Bezdomnych (październik 2010). W spotkaniach tych uczestniczyły instytucje, które w przyszłości mogłyby włączyć się w system badania bezdomności w mieście oparty o tę zasadę. Odbyły się również dwa spotkania przeznaczone wyłącznie dla organizacji uczestniczących w projekcie. Zaprezentowano na nich wstępne założenia a następnie projekt bazy danych do rejestracji informacji o osobach korzystających ze wsparcia instytucji dla ludzi bezdomnych. Uczestnicy współpracowali nad konstrukcją bazy danych ustalając słowniki odpowiedzi i funkcjonalności. Spotkania odbyły się w siedzibie Pracowni Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA.

Ponadto projekt był prezentowany na forum międzynarodowym podczas Dorocznej Europejskiej Konferencji Badawczej o Bezdomności organizowanej przez FEANTSA we wrześniu 2010 roku w Budapeszcie. Koordynatorka przedstawiła obszerną prezentację o założeniach i celach projektu. Bieżące informacje o projekcie wraz z wypracowanymi narzędziami pojawiały się także na łamach Polskiej Strony o Badaniach Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego www.bezdomnosc.edu.pl.

Za administrację projektu i obsługę finansową odpowiadała Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia.

Rekomendacja: Tworzenie zespołów specjalistów z dziedziny metodologii badań nad bezdomnością, ochrony danych osobowych projektowania i zarządzania bazą danych, programowania, oraz analizy statystycznej do prowadzenia badań opartych o metodologię testowaną w wolskim pilotażu.

ROZDZIAŁ 4. BAZA DANYCH I WARSZAWSKI SYSTEM OBSERWOWANIA BEZDOMNOŚCI

Doświadczenia uzyskane w projekcie na etapach inwentaryzacji systemów rejestracji oraz przygotowania zbiorów częściowych do integracji potwierdziły wstępne założenia badaczy o możliwości znacznego uproszczenia całego procesu w przyszłości, poprzez zaprojektowanie i popularyzację uniwersalnej bazy danych do rejestracji informacji o osobach korzystających ze wsparcia placówek dla ludzi bezdomnych. Stosowna baza została stworzona przez specjalistów projektu i przekazana organizacjom wraz z danymi uzyskanymi od nich podczas pilotażu. Organizacje miały możliwość skorzystania z podstawowego przeszkolenia dotyczącego obsługi bazy.

Baza została skonstruowana w oparciu o przeprowadzoną podczas pilotażu inwentaryzację sposobów gromadzenia danych przez organizacje. Celem jej autorów było skorzystanie z doświadczeń organizacji oraz zachowanie możliwie dużej zgodności nowego narzędzia z dotychczasowym podejściem placówek do gromadzenia danych. Jednocześnie struktura bazy została dostosowana do rekomendacji europejskich ekspertów dotyczących zmiennych podstawowych bezdomności MPHASIS oraz europejskiej typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS. Oparcie bazy o te rekomendacje umożliwia

wykorzystanie gromadzonych danych w międzynarodowych badaniach porównawczych nad bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym. Dodatkowo baza została wyposażona w liczne funkcjonalności pozwalające na automatyczne generowanie zestawień zbiorczych, do których przygotowywania zobligowane są organizacje otrzymujące dofinansowania ze środków publicznych min. raportów kwartalnych wymaganych przez Urząd m.st. Warszawa, regularnych raportów o stanie wykorzystania miejsc w placówce, a także zbiorów danych, które po poddaniu procedurze anonimizacji mogą być automatycznie przekazane do analizy wg. metodologii testowanej w niniejszym pilotażowym projekcie. Zmienne ujęte w bazie przedstawiono w Aneksie 6.

Baza została zaprojektowana w programie MS Access. Organizacje uzyskały informacje o możliwościach uzyskania niezbędnego oprogramowania w ramach programu Technologie non-profit prowadzonego przez Bank „Drugiej Ręki”. W ramach programu organizacje pozarządowe mogą uzyskiwać legalne oprogramowanie firmy Microsoft na preferencyjnych warunkach (bardzo tanio)¹.

Opracowanie i przetestowanie bazy danych i innych narzędzi niezbędnych do prowadzenia analizy bezdomności w oparciu o dane uzyskiwane z instytucji udzielających wsparcia ludziom bezdomnym to pierwsze kroki w procesie ustanawiania innowacyjnego, niedrogiego i efektywnego systemu obserwowania bezdomności w Warszawie. Warunkiem kluczowym dla jego wdrożenia jest upowszechnienie uniwersalnej bazy danych wśród organizacji prowadzących placówki stacjonarne i poza-stacjonarne dla ludzi bezdomnych, co oznacza konieczność zapewnienia środków pozwalających organizacjom na bieżącą obsługę bazy (wprowadzanie danych, zapewnienie ochrony danych osobowych, itd.). Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia jest gotowa do opracowania projektu Warszawskiego Systemu Obserwowania Bezdomności opartego o metodologię i narzędzia stworzone i przetestowane podczas pilotażu.

ROZDZIAŁ 5. WOLSKIE INSTYTUCJE DLA LUDZI BEZDOMNYCH I ICH KLIENCI

ZASTRZEŻENIA METODOLOGICZNE

Na wstępie należy zaznaczyć, iż głównym celem „Wolskiego pilotażu” było przetestowanie metodologii i określenie warunków jej stosowania, a **nie uzyskanie zbioru danych i statystyk opisujących populację ludzi bezdomnych przebywających na danym terytorium**. Do przyjęcia takiego celu zmuszało wstępne rozeznanie dotyczące jakości rejestrów prowadzonych przez wolskie instytucje. Obawa ta potwierdziła się podczas realizacji projektu, co zostało opisane we wcześniejszym rozdziale. Ponadto dobór instytucji nie był podyktowany reprezentatywnością ich klientów dla populacji ludzi bezdomnych w mieście, lecz rodzajami sposobów prowadzenia rejestracji. Pilotaż był ograniczony do terenu jednej dzielnicy, która nie stanowi zamkniętego terytorium lecz jest jego częścią - osoby bezdomne trafiające do wolskich placówek nie poruszają się wyłącznie po terenie tej dzielnicy. Istnieje grupa, która w okresie objętym pilotażem nigdy na Wolę nie trafiła. W ramach pilotażu nie było możliwe określenie jakichkolwiek proporcji między tymi grupami. Nie ma zatem podstaw do odnoszenia przedstawionych wniosków do ogółu populacji ludzi bezdomnych przebywających w Warszawie.

Pewną wskazówką istotną dla interpretacji wyników w odniesieniu do populacji ludzi bezdomnych przebywających na terenie całego miasta może być proporcja miejsc noclegowych udzielanych przez placówki wolskie do ogółu liczby miejsc w Warszawie, która wynosi 23% (według Informatora Rady

¹ Więcej informacji na <http://www.technologie.org.pl/eligibility/microsoft>

Opiekuńczej „Zima 2010”). Wolskie placówki objęte pilotażem udzielają 23% ogółu miejsc dla mężczyzn oraz 23% ogółu miejsc dla kobiet w mieście (Zbiór dotyczący kobiet był jednak bardzo niewielki, stąd analizom poddano przede wszystkim zbiór zawierający informacje o mężczyznach). W tym miejscu należy przypomnieć, iż w praktyce osoby bezdomne w Warszawie mogą korzystać ze wszystkich placówek w każdej dzielnicy. Jest spore prawdopodobieństwo, iż proporcja osób, które przebywały w wolskich placówkach w ogóle grupy korzystających z placówek warszawskich jest znacznie większa niż 23%. Wynika to z dość długiego trzyletniego okresu objętego pilotażem, podczas którego znacznie większa grupa potrzebujących mogła trafić na Wolę, zwłaszcza, że w powszechnej opinii miejscowe placówki uchodzą za bardzo profesjonalne i dobrze prowadzone a dzielnica ma opinię lidera w realizacji innowacyjnych projektów na rzecz ludzi bezdomnych.

Chociaż nie wiadomo, czy zgromadzone dane są reprezentatywne dla warszawskiej bezdomności ich użyteczność dla pogłębiania wiedzy o populacji ludzi bezdomnych nie może być kwestionowana. W badaniach nad bezdomnością bardzo rzadko udaje się spełnić postulat reprezentatywności dla jakiegokolwiek grupy szerszej niż ta wprost objęta badaniem. **Wielkość populacji objętej wolskim pilotażem jest w skali kraju unikalna: to 4380 osób.** Dla porównania w największym polskim badaniu jakim jest „Socjodemograficzny portret osób bezdomnych Województwa Pomorskiego” co dwa lata udaje się dotrzeć do populacji niemal dwukrotnie mniejszej².

Interpretując przedstawione niżej miary należy odnosić je do grupy ludzi, którzy w okresie trzech lat od 1 lipca 2007 roku do 30 sierpnia 2010 roku skorzystali z usług instytucji wspierających ludzi bezdomnych w dzielnicy Wola i zostali ujęci w prowadzonych przez nie systemach rejestracji.

Szczególnym zbiorem objętym analizą był rejestr poradni zdrowia, z której wsparcia korzystają osoby z terenu całego miasta. Wyniki analiz tego zbioru z pewnością można traktować jako przedstawiające obraz ludzi bezdomnych przebywających w Warszawie posiadających potrzeby zdrowotne. Zostały one przedstawione w oddzielnym raporcie (Wygnańska 2011).

Zasadniczo w raporcie końcowym nie zostały opublikowane żadne dane liczbowe dotyczące indywidualnych placówek, chociaż stosowne raporty zostały przygotowane. Testowana metodologia pozwala na niemal automatyczne generowanie miar w odniesieniu do całej zbiorowości jak i tej zarejestrowanej w systemach tylko jednej placówki. Dane o placówkach zostały przekazane tylko organizacjom prowadzącym i im pozostawiono decyzję o ich ewentualnej publikacji. Nie zawsze dane zarejestrowane odpowiadały stanowi obserwowanemu przez pracowników placówek. Wolskie instytucje miały pierwszy raz do czynienia z tak szczegółową analizą opartą o ich systemy rejestracji, które nigdy wcześniej nie podlegały ewaluacji. Badacze nie chcieli narażać placówek na nieuprawnione interpretacje wynikające z braku wiedzy o ograniczeniach i pilotażowym charakterze przedsięwzięcia.

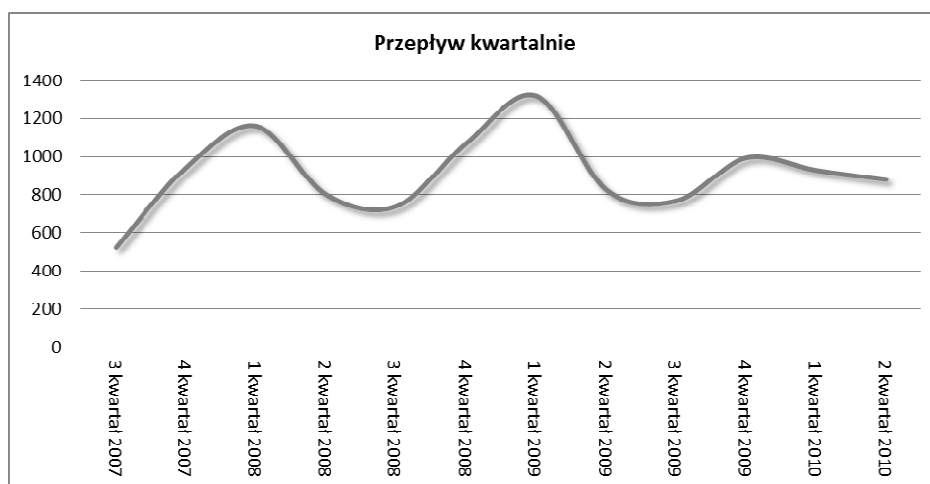
Biorąc pod uwagę powyższe ograniczenia niniejszy rozdział należy traktować przede wszystkim jako przykład pokazujący różnego rodzaju miary, które można uzyskiwać dzięki testowanej metodologii. Pełne docenienie jej potencjału będzie możliwe po realizacji rekomendacji z wolskiego pilotażu dotyczących warszawskiego systemu obserwowania bezdomności opartego o uniwersalną relacyjną bazę danych o mieszkańcach i klientach instytucji udzielających wsparcia ludziom bezdomnym.

² Podsumowanie wyników badań socjodemograficznych (<http://www.pfwb.org.pl/2010/02/najwazniejsze-wyniki-badan-socjodemograficznych-dla-wojewodztwa-pomorskiego-lata-2003-2009/>) dostęp styczeń 2011

W okresie trzech lat przez instytucje objęte wolskim pilotażem przewinęło się 4380 osób z czego 84% to mężczyźni a 16% kobiety. Miarę tę określa się mianem „przepływu” od angielskiego słowa *flow*. Jest to miara, którą można uzyskać jedynie w badaniu opartym o dane pozwalające na unikalną identyfikację osób. Mówi ona o **wielkości populacji** dotkniętej w danym okresie jakimś problemem. W przypadku „Wolskiego pilotażu” przepływ oznacza liczbę unikalnych osób, które we wskazanym okresie zostały zarejestrowane w systemie rejestracji instytucji objętych badaniem bez względu na to ile razy zostały zarejestrowane.

Rocznie przez wolskie instytucje przewijało się średnio 2085 osób. W roku 2008-2009 (od 1 lipca do 30 czerwca) grupa ta była wyraźnie większa niż w pozostałych latach i wynosiła 2192 osoby. Poniższy wykres przedstawia przepływ dla każdego kwartału. Wyraźnie widać na nim sezonowość: w miesiącach zimowych wielkość populacji zmuszonej do skorzystania ze wsparcia placówek dla bezdomnych rośnie.

Wykres 5a. Przepływ kwartalnie (liczba osób, które co najmniej raz skorzystały z pomocy instytucji w kwartale)



Nie oznacza to jednak, iż latem nikt nie korzysta z pomocy. Średnio w kwartałach wiosennym i letnim (kwiecień-wrzesień) przewijało się przez nie 758 osób. Po części sezonowość należy tłumaczyć funkcjonowaniem na Woli noclegowni zimowej (PRZYCE_PIS) w latach 2007-2009. W ostatnim sezonie jesienno-zimowym objętym badaniem (2009-2010) noclegownia została zamknięta po kilku dniach funkcjonowania co zaowocowało automatycznie zmniejszeniem się wielkości grupy, której udzielano pomocy – na wykresie wzniesienie dla tego okresu jest znacznie mniejsze, niemniej jednak wciąż występuje.

Miara przepływu pokazuje wielkość populacji korzystającej z pomocy placówek w danym okresie bez względu na częstotliwość korzystania z tej pomocy. Z kolei miara „stanu” pochodząca od angielskiego słowa *stock* służy do określenia wielkości grupy korzystającej ze wsparcia w wybranym jednym punkcie w czasie. Miara ta jest używana najczęściej do określania skali udzielanej pomocy, bowiem w przypadku bezdomności zaniża wielkość populacji dotkniętej problemem. Pewna część ludzi bezdomnych jest bardzo mobilna i regularnie kursuje między różnymi „sytuacjami mieszkaniowymi”: jednej nocy ktoś jest w schronisku, innej na kwaterze u kolegi a w następnym miesiącu na działce. Z tego, że dzień po dniu miara stanu jest taka sama,

nie wynika, że ludzie których ona dotyczy to ta sama grupa – mogą to być zupełnie inne osoby³. Stąd do opisywania populacji ludzi bezdomnych właściwsza jest miara „przepływu”, a do opisywania skali udzielanej pomocy miara „stanu”.

W okresie objętym pilotażem wolskie instytucje codziennie udzielały zarejestrowanej pomocy średnio 343 osobom, które spędzały daną dobę w placówce, przychodzili do poradni po pomoc lekarską lub złożyli wniosek o pomoc z tytułu bezdomności⁴.

W samych placówkach mieszkalnych (po wyłączeniu poradni zdrowia i ops) średnio każdej doby zarejestrowanych na pobyt było 330 osób. Jeśli ze względu na sezonowy charakter wyłączymy z tej analizy również noclegownię zimową uzyskamy średni stan w placówkach mieszkalnych całorocznych na poziomie 308 osób.

Stan dla każdego dnia w okresie badania jest zilustrowany na wykresie 5b. Linia ciemniejsza pokazuje liczby osób objętych pomocą wszystkich instytucji, linia jaśniejsza wyłącznie instytucji mieszkalnych. Charakterystyczne góry to działalność noclegowni zimowej. Widać wyraźnie, że od momentu jej otwarcia automatycznie rośnie liczba osób bezdomnych korzystających codziennie z pomocy wolskich instytucji. Na kolejnym wykresie 5c wyłączono dane dotyczące noclegowni zimowej aby pokazać, iż zwiększona liczba osób nocujących w wolskich placówkach jesienią i zimą nie wynika wyłącznie z faktu funkcjonowania na terenie dzielnicy tejże noclegowni. Sezonowe „góry” pojawiają się i tutaj. Najwięcej schroniskowej pomocy dziennie udzielano jesienią i zimą na przełomie lat 2008-2009.

Proporcje między stanem zarejestrowanym w poszczególnych placówkach ilustruje Wykres 5d. Najwięcej osób zostało objętych rejestracją placówki ŻYTANIA, następnie POTRZEBNA i WOLSKA. Proporcje te są pochodną liczby miejsc oferowanych przez placówki, chociaż analiza danych dla poszczególnych placówek wykazała, iż nie zawsze liczba zarejestrowanych osób jest zgodna z przekonaniem pracowników o faktycznym poziomie wykorzystania miejsc. Na przykład wykres stanu dla placówki pokazuje, iż w długich okresach liczba osób zarejestrowanych była mniejsza niż liczba miejsc w placówce, podczas gdy pracownicy są przekonani, iż w okresach tych z pewnością był komplet mieszkańców. W przypadku dwóch placówek dane wydawały się znacząco zaniżone, co zdaniem badaczy wynikało z nieszczelności systemów rejestracji. Według zaleceń instytucji finansującej placówki, Karta Mieszkańca powinna być zakładana dla każdej osoby przebywającej w placówce co najmniej trzy dni. Jeśli dane przekazane do pilotażu pochodziły z kartoteki Kart Mieszkańca – a tak było w przypadku obu placówek – mogły one nie zawierać informacji o osobach, które spędziły w placówce mniej niż trzy dni. Nie da się także wykluczyć pomijania niektórych mieszkańców w rejestracji jeśli prowadzona jest ona na papierze, w kilku kartotekach, przez osoby nie posiadające żadnego przeszkolenia z wykonujące to zadanie jako dodatkowe i nie cieszące się dobrą sławą – prowadzenie rejestracji uchodzi za biurokrację przeszkadzającą w prawdziwej pracy z klientem.

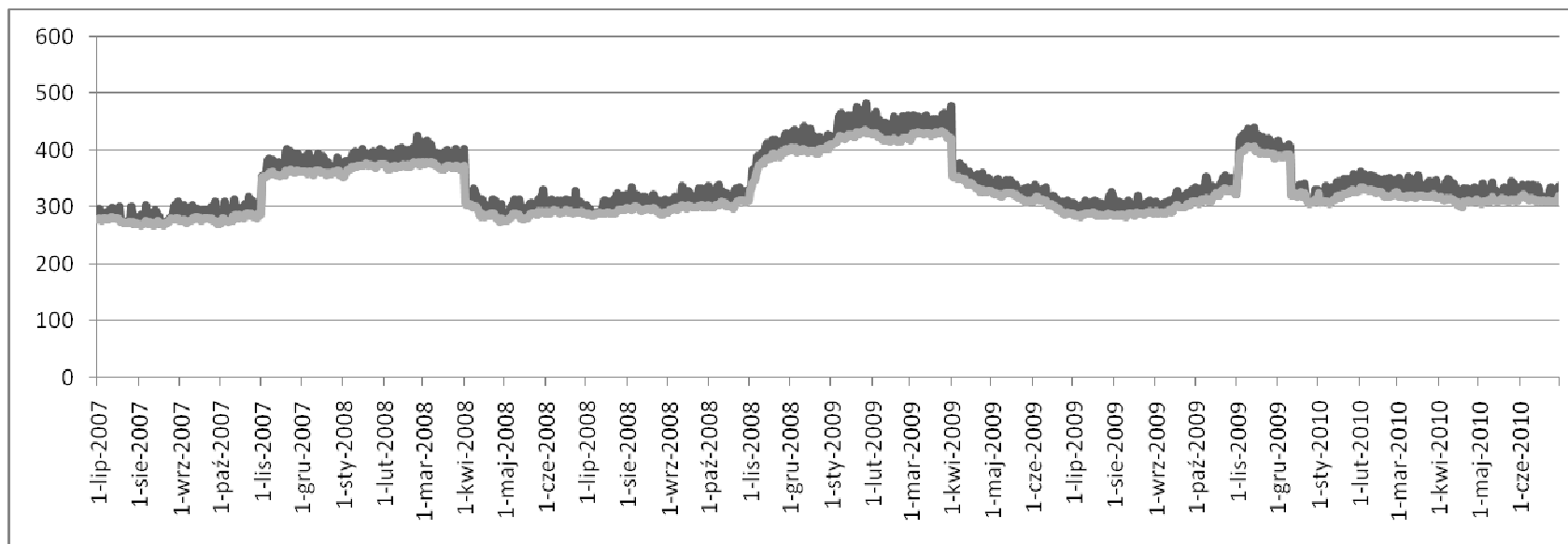
³ Jeśli co dwa lata prowadzimy badanie metodą spisową w określonym punkcie w czasie i gromadzone przez nas dane są anonimowe to nie mamy możliwości uzyskania informacji o związku populacji, którą udało się objąć badaniem w jednym roku z populacją przebadaną dwa lata później. Mogą to być ci sami ludzie lub zupełnie inni... Podobnie jeśli co tydzień liczymy zajęte miejsca w placówkach – uzyskane miary mogą dotyczyć tej samej populacji jak również zupełnie innej. Stan w określonym punkcie w czasie niewiele nam mówi o rzeczywistej skali problemu.

⁴ Miara ta została wyliczona z założeniem, iż w noclegowni zimowej od daty, w której stan osiągnął poziom 70 osób pozostał taki aż do jej zamknięcia. Założenie to było konieczne ze względu na błąd w systemie rejestracji: w większości przypadków notowano wyłącznie fakt przyścia do placówki. Badaczom przekazano, że brak daty odejścia powinien być interpretowany jako odejście 31 marca czyli w dniu zamknięcia placówki po sezonie. Po analizie tak wprowadzonych danych okazało się, że pod koniec sezonu stan w placówce był pięciokrotnie wyższy niż liczba miejsc. Analiza przepływu kwartalnego nie wymagała takiej interwencji bowiem z definicji dotyczy osób a nie faktu skorzystania z pomocy.

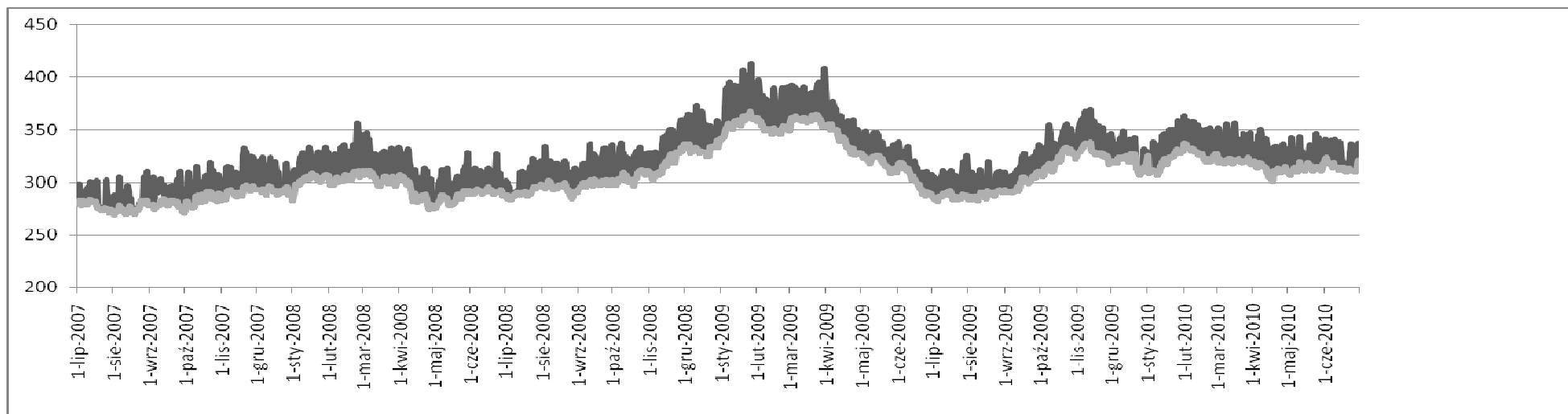
Znaczące różnice między miarami stanu a miarami przepływu wykazane w badaniu wolskim dla dłuższych okresów (kwartalnych, rocznych i trzyletniego) wskazują na **zawodność stosowania miary stanu** (np. liczby miejsc zajętych w danym dniu, liczby świadczeń udzielonych danego dnia, liczby osób zlokalizowanych danego dnia) dla określania rzeczywistej wielkości populacji ludzi zmuszonych do korzystania ze wsparcia instytucji dla bezdomnych. Powstaje pytanie czy określając priorytety miejskiej polityki wobec tego zjawiska a co za tym idzie wielkość funduszy przeznaczanych na wspieranie ludzi dotkniętych tym problemem należy się kierować miarą skali udzielanej pomocy czy wielkości populacji dotkniętej problemem?

Rekomendacja: uzyskiwanie miar przepływu a nie tylko stanu dla potrzeb właściwego określania wielkości populacji ludzi korzystających ze wsparcia instytucji dla bezdomnych oraz określania priorytetów oraz wielkości finansowania przeznaczanego na wsparcie tej grupy.

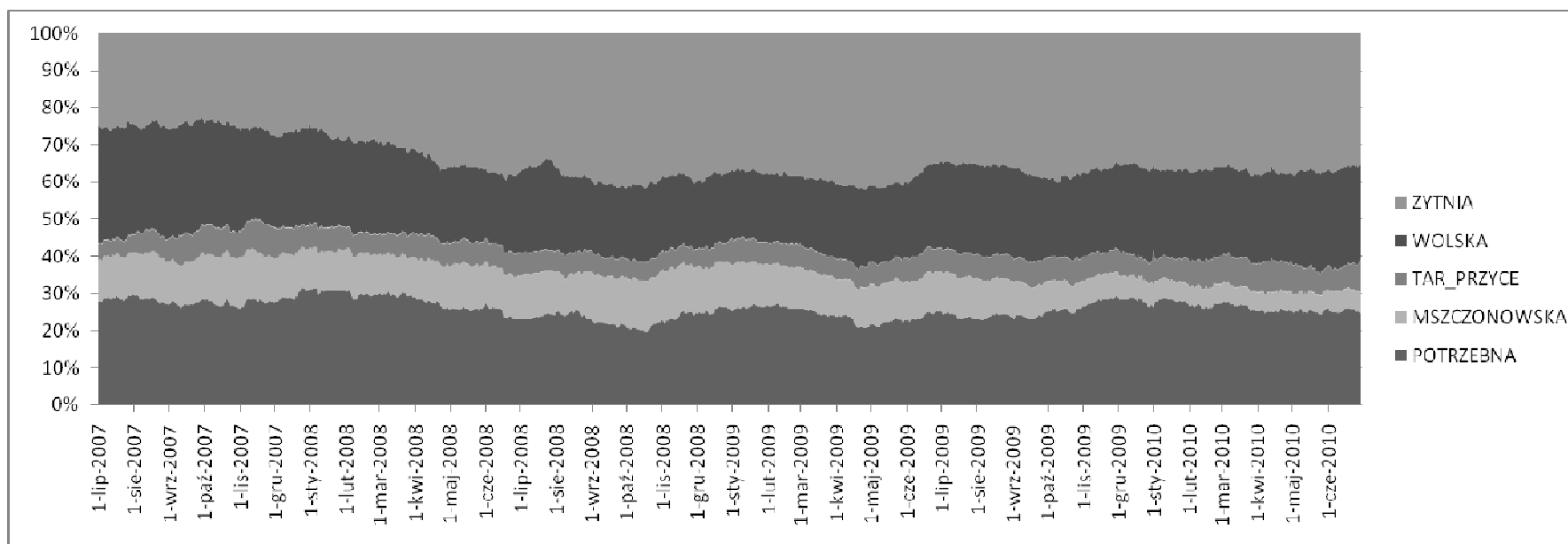
Wykres 5b. Stan dzienny we wszystkich wolskich instytucjach (ciemna linia) i tylko w placówkach mieszkalnych (jasna linia) z założeniem, że w noclegowni zimowej od daty osiągnięcia 70 (liczba miejsc) stan pozostawał zawsze na tym poziomie.



Wykres 5c. Stan dzienny we wszystkich wolskich instytucjach całorocznych (ciemna linia) i tylko w placówkach mieszkalnych całorocznych (jasna linia)



Wykres 5d. Stan dzienny w całorocznych placówkach mieszkalnych (proporcja osób zarejestrowanych na pobyt w poszczególnych placówkach).



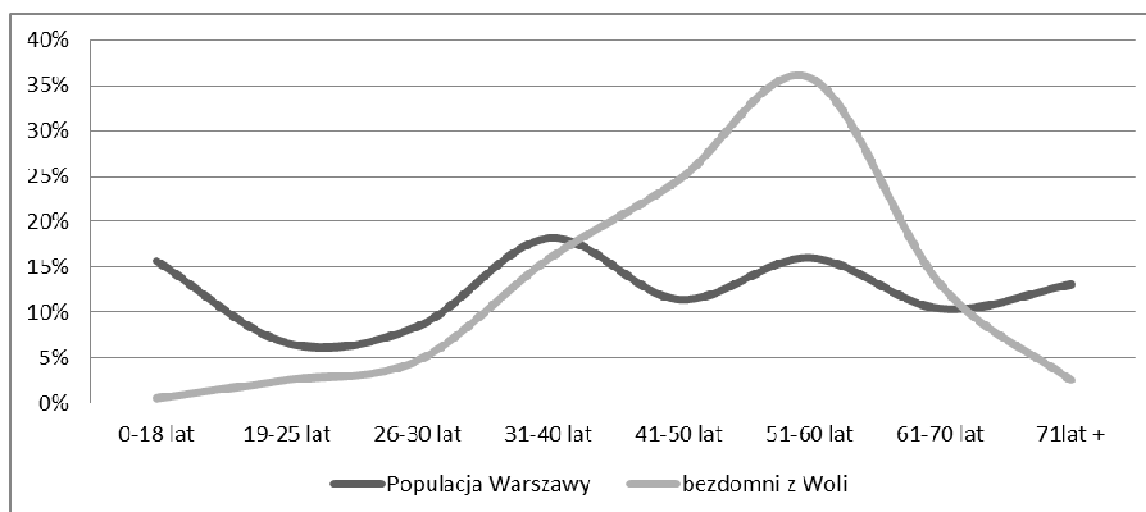
Dane o osobach objętych wolskim pilotażem udało się ustalić dzięki pozbieraniu informacji ich dotyczących gromadzonych w rejestrach instytucji, z których pomocy korzystały. Instytucje nie zbierały tych samych danych w ten sam sposób, stąd często uzyskana informacja dotyczy niecałej grupy. W przypadkach wielu osób zarejestrowanych w dwóch miejscach udało się uzupełnić część informacji.

Wiek: Dane o wieku udało się uzyskać dla 79% osób objętych analizą. Średni wiek mężczyzn to 50 lat, kobiet 46. Najliczniejszą grupę wiekową wśród mężczyzn stanowiły osoby w wieku od 51 do 60 lat (37%) podobnie wśród kobiet (31%).

		Wiek					
		Mężczyźni		Kobiety		Wszyscy	
		Liczebność	%	Liczebność	%	Liczebność	%
Wiek:	<= 18	17	0,6%	4	0,7%	21	0,6%
	19 - 25	52	1,8%	38	6,4%	90	2,6%
	26 - 30	112	3,9%	53	8,9%	165	4,7%
	31 - 40	444	15,4%	109	18,2%	553	15,9%
	41 - 50	717	24,8%	141	23,6%	858	24,6%
	51 - 60	1 066	36,9%	184	30,8%	1 250	35,9%
	61 - 70	400	13,9%	57	9,5%	457	13,1%
	71+	78	2,7%	12	2,0%	90	2,6%

Wykres przedstawia porównanie struktury wieku określonej w wolskim pilotażu ze strukturą wieku mieszkańców Warszawy na podstawie danych GUS z 2009 roku. Widać wyraźną nadreprezentację osób w wieku od 41 do 70 lat w grupie korzystających z wolskich placówek w stosunku do ogółu mieszkańców Warszawy. Najliczniejszą wiekową grupę wśród tych ostatnich stanowią osoby młode między trzydziestym a czterdziestym rokiem życia. Ich siłą zapewne wymaga Stolica: zlokalizowane na jej terenie korporacje, małe i duże firmy, urzędy państwowe i inne instytucje. Z pomocy dla bezdomnych korzystają przede wszystkim osoby starsze.

Wykres 5e. Struktura wieku osób korzystających z wolskich instytucji dla ludzi bezdomnych (jasna linia) i mieszkańców Warszawy (ciemna linia).



Stan cywilny: Dane dotyczące stanu cywilnego są dostępne dla 78% osób zidentyfikowanych w „Wolskim pilotażu”. Zdecydowana większość deklaruje formalną samotność: bycie rozwiedzionym 41% lub kawalerem/panną 42%. Jak mówią pracownicy socjalni z placówek często za tą ostatnią deklaracją stoi tak naprawdę informacja o nie pozostawianiu aktualnie w żadnym związku i gotowości na ewentualny następny. Zdaniem pracowników wielu „kawalerów” ma za sobą nieudane związki, do których trudno im się przyznać, dlatego wybierają opcję „kawaler”. Gdyby w kafeterii odpowiedzi była opcja „do wzięcia” pewnie wielu panów by się na nią zdecydowało. Jedynie 12% to osoby zamężne/żonate (odsetek ten jest znacznie wyższy wśród kobiet i wynosi 20%). Dane te tworzą dość smutny obraz kondycji związków osób bezdomnych trafiających na Wolę. Szczególnie wśród mężczyzn obraz ten jest zdominowany przez samotność w większości przypadków wynikającą z rozpadu związku.

		Stan cywilny					
		Mężczyźni		kobiety		Wszyscy	
		Liczebność	%	Liczebność	%	Liczebność	%
Stan cywilny	kawaler/panna	1 185	43,2%	190	34,4%	1 375	41,7%
	Konkubinat	1	0,0%	2	0,4%	3	0,1%
	rozwiedziony/rozwiedziona	1 187	43,3%	181	32,7%	1 368	41,5%
	Separacja	80	2,9%	13	2,4%	93	2,8%
	wdowiec/wdowa	110	4,0%	65	11,8%	175	5,3%
	żonaty/mężatka	295	10,8%	116	21,0%	411	12,5%

Obywatelstwo: Dane o obywatelstwie udało się uzyskać w odniesieniu do 68% osób objętych badaniem. Wśród tych osób, posiadające obywatelstwo inne niż polskie stanowiły jednoprocenowy margines. Miejsce urodzenia inne niż w Polsce zadeklarowało niecałe 3%. Na tle wiedzy o bezdomności w miastach europejskich jest to zadziwiający wynik, bowiem tam wśród ludzi korzystających z usług dla bezdomnych imigranci stanowią istotną część. Z różnych źródeł wiadomo także, że na terenie Warszawy, również na terenie Woli przebywają obcokrajowcy, imigranci znajdujący się w bardzo trudnym położeniu mieszkaniowym. Fakt, iż praktycznie wcale nie korzystają oni z pomocy placówek dla ludzi bezdomnych zmusza do zastanowienia. Może placówki te są „tylko dla Polaków”?

Pochodzenie (geograficzne) zostanie opisane za pomocą trzech zmiennych, które udało się uzyskać w pilotażu: miejscowości urodzenia (uzyskane dla 61% badanej populacji) oraz miejscowości i województwa zameldowania (aktualnego bądź ostatniego) na pobyt stały (dla 58% populacji).

		Miejscowość urodzenia					
		Mężczyźni		Kobiety		Wszyscy	
		Liczebność	%	Liczebność	%	Liczebność	%
Miejscowość urodzenia:	Warszawa	585	26,4%	136	31,3%	721	27,2%
	Polska poza Warszawą	1 594	72,0%	279	64,3%	1 873	70,8%
	Zagranica	55	2,5%	19	4,4%	74	2,8%

Jedynie 27% osób to urodzeni warszawiacy, 71% urodziło się poza Warszawą (ale w Polsce). Jednak zameldowanie na pobyt stały lub ostatnie zameldowanie na pobyt stały na terenie Stolicy posiada już większa 39% grupa. Kolejne 21% to osoby zameldowane poza Stolicą ale na terenie Województwa Mazowieckiego. 40% w sensie administracyjnym pochodzi z dalszych rejonów kraju.

Województwo zameldowania (aktualnego lub ostatniego) na pobyt stały	Liczebność	%
Warszawa	962	38,60%
mazowieckie oprócz Warszawy	468	21,60%
śląskie	107	4,50%
warmińsko-mazurskie	98	4,10%
dolnośląskie	92	3,90%
kujawsko-pomorskie	82	3,50%
świętokrzyskie	79	3,30%
lubelskie	78	3,30%
łódzkie	75	3,20%
wielkopolskie	62	2,60%
zachodniopomorskie	62	2,60%
pomorskie	53	2,10%
podlaskie	52	2,10%
podkarpackie	40	1,70%
małopolskie	38	1,50%
lubuskie	17	0,70%
opolskie	16	0,70%

Oczywiście ponad 60% odsetek ludzi zameldowanych poza Warszawą, którzy skorzystali z pomocy wolskich schronisk potwierdza migracyjny charakter stołecznej (czy raczej wolskiej) bezdomności. **Nie zmienia to jednak faktu, iż zameldowanie na pobyt stały lub ostatnie zameldowanie na pobyt stały w Warszawie posiadały z pewnością aż 962 osoby!** które w trzyletnim okresie trafiły do wolskich schronisk dla bezdomnych, specjalistycznej poradni zdrowia lub złożyły wnioszek o pomoc z tytułu bezdomności w ośrodku pomocy społecznej. Zdecydowanie sytuację mieszkaniową tych osób należy uznać za trudną, jeśli nie krytyczną. Organem zobowiązanym do udzielenia im pomocy mieszkaniowej w formie lokalu socjalnego lub komunalnego (w zależności od dochodów) jest warszawski samorząd. Według danych uzyskanych w Biurze Polityki Lokalowej m.st. Warszawa wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 roku do wynajęcia lokalu na czas określony (socjalnego) zakwalifikowanych było jedynie 66 osób bezdomnych oraz lokalu na czas nieokreślony (komunalnego) 23 osoby bezdomne. Z pierwszej grupy 18 osób i z drugiej 11 otrzymało lokale do końca 2010 roku. Nie jest możliwe uzyskanie danych o liczbie osób bezdomnych, które ubiegały się w danym roku o prawo do lokalu socjalnego w mieście lub w poszczególnych dzielnicach. Skala udzielanej pomocy mieszkaniowej wydaje się mizerna w zestawieniu z potrzebami zdiagnozowanymi w wolskim pilotażu.

Rodzaj miejsca pobytu w dniu skorzystania z pomocy (OPS i teoretycznie LEKARZE) lub przed trafieniem do placówki (mieszkalne). To dana, którą udało się określić w zbiorach kilku placówek mieszkalnych oraz w zbiorach ośrodka pomocy społecznej (OPS) i ambulatoryjnej poradni zdrowia (LEKARZE). Stosowane kategorie miejsc pobytu zostały zaczerpnięte z ETHOS i nadane przez badaczy na podstawie danych zapisanych w rejestrach. Liczby przedstawione w tabeli mówią o osobach, które zadeklarowały dany rodzaj miejsca pobytu. Jeśli jedna osoba korzystała z pomocy kilku instytucji to mogła zadeklarować kilka miejsc pobytu i wszystkie zostały policzone, a co za tym idzie, osoba również została policzona kilka razy. Dodatkowe zastrzeżenie dotyczy rejestru lekarzy: rodzaj miejsca pobytu był notowany przy okazji pierwszej wizyty w poradni. Jeśli dodatkowa informacja znajdowała się w karcie z dnia wizyty objętego pilotażem to została uzupełniona, jednak nie dotyczyło to wszystkich przypadków, zatem pewna część miejsc pobytu jest informacją o charakterze archiwalnym. Z ostrożności zatem w przypadku pacjentów lekarzy rodzaj miejsca pobytu należy interpretować przede wszystkim jako charakterystyczną cechę ich „ścieżki” w bezdomności.

Analizę zadeklarowanych przez klientów instytucji rodzajów miejsc pobytu warto zacząć od porównania dwóch instytucji OPS i specjalistycznej poradni zdrowia. Blisko 80% osób, które złożyły wniosek o pomoc z tytułu bezdomności w wolskim OPS uczyniło to przebywając w placówce dla bezdomnych. 9% przebywało w chwili składania wniosku w szpitalu (ujęte w gronie osób opuszczających instytucje). Osoby przebywające w dniu składania wniosku w przestrzeni publicznej lub w lokum niekonwencjonalnym stanowią 14%. Wygląda na to, że o pomoc z tytułu bezdomności wnioskuje w OPS przede wszystkim osoby, które już korzystają z instytucjonalnej formy wsparcia.

Trochę inaczej jest w poradni zdrowia dla bezdomnych prowadzonej przez Stowarzyszenie „Lekarze Nadziei”. Chociaż deklaracje dotyczące pobytu w placówce również stanowią największy 53% odsetek, to już 23% zadeklarowanych miejsc należy do przestrzeni publicznej i niekonwencjonalnych. Bardzo wysoki blisko 16% odsetek stanowią deklaracje przebywania u znajomych lub przyjaciół. Pacjenci lekarzy doświadczają najczęściej najtrudniejszych i najmniej stabilnych sytuacji mieszkaniowych. Pod tym względem wybijają się również na tle ogółu osób przewijających się przez wolskie instytucje.

Rodzaj miejsca pobytu uporządkowany wg. ETHOS	OGÓŁEM W PILOTAŻU		LEKARZE		OPS WOLA	
	liczba osób, które wskazały dany rodzaj miejsca pobytu	% jaki stanowiły osoby wskazujące dany rodzaj miejsca pobytu w populacji objętej badaniem	liczba klientów placówki, którzy wskazali dany rodzaj miejsca pobytu	% jaki stanowiły osoby wskazujące dany rodzaj miejsca pobytu w ogóle klientów placówki	liczba klientów placówki, którzy wskazali dany rodzaj miejsca pobytu	% jaki stanowiły osoby wskazujące dany rodzaj miejsca pobytu w ogóle klientów placówki
przestrzeń publiczna ('na dziko', dworce)	365	8,33%	296	14,02%	72	7,13%
lokum niekonwencjonalne (działki, i inne)	245	5,59%	189	8,95%	58	5,74%
placówka dla bezdomnych	1914	43,70%	1130	53,53%	805	79,70%
opuszczający instytucje (penitencjarne, terapeutyczne, szpitale, dps)	211	4,82%	88	4,17%	125	12,38%
u dalszej rodziny, znajomych	432	9,86%	337	15,96%	60	5,94%
kwatery (wynajęta, przy miejscu pracy, hotel)	264	6,03%	114	5,40%	42	4,16%
dom rodzinny, mieszkanie	108	2,47%	42	1,99%	43	4,26%
Zagranica	6	0,14%	0	0,00%	0	0,00%
liczba osób ogółem	4380	100%	2111	100,00%	1010	100,00%

KORZYSTANIE Z POMOCY: POBYTY, WIZYTY...

Sposób pobrania i agregacji danych zastosowany w testowanej metodologii pozwala na obliczenie miar dotyczących korzystania z pomocy instytucji poszczególnych osób. Czy skorzystały one z pomocy tylko jednej placówki czy kilku? Jeśli były zarejestrowane na pobyt w schronisku kilka razy to wybierały to samo schronisko czy za każdym razem inne? Jak długo pozostawały w schroniskach?

Sposoby korzystania ze wsparcia instytucji a w szczególności ich rozkład w czasie są uważane za bardzo istotne wskaźniki dla planowania adekwatnego systemu pomocy. Amerykański badacz Dennis Culhane (Kahn & Culhane, 1998) już w 1998 r. zweryfikował typologię bezdomności poprzez analizę sposobów korzystania z pomocy instytucji. Wyróżnił osoby bezdomne *przejściowo*, *epizodycznie* i *chronicznie*. Pierwsza grupa to osoby, dla których przebywanie w placówkach to pojedynczy wypadek, druga grupa to osoby pojawiające się w nich od czasu do czasu a trzecia to osoby, które praktycznie stale korzystają ze wsparcia. Podstawą dla stworzenia typologii była analiza klastrowa (ang. *cluster analysis*) przeprowadzona na zbiorach danych o użytkownikach usług w Nowym Jorku i Filadelfii oparta o liczbę pobyków i liczbę dni spędzonych w placówkach przez zarejestrowane osoby. Analiza wykazała min., iż bezdomni chronicznie stanowią jedynie 10% zarejestrowanych osób ale ich pobyki obejmują aż połowę „osobodni”. Informacja ta zaowocowała wnioskiem, iż prawdopodobnie „schroniskowa” pomoc nie jest odpowiednia dla tej grupy – ludzie nie wychodzą z bezdomności - i w związku z tym należy zaproponować inną np. wspierane mieszkalnictwo czy opiekę długoterminową.

Metodologia testowana w wolskim pilotażu daje możliwość przeprowadzenia analogicznej analizy klastrowej, jednak zbiór danych uzyskany tym razem był zbyt ubogi aby nadać jej wystarczający sens (możliwe było wyznaczenie grup, brakowało danych pozwalających na ich scharakteryzowanie). Poważnym ograniczeniem był też dzielnicowy charakter zbioru – dane były pobierane tylko z części placówek funkcjonujących w ramach większego miejskiego organizmu. Osoby objęte badaniem mogły korzystać w tym samym okresie z placówek ulokowanych w innych dzielnicach, które nie zostały objęte analizą. Za względu na te ograniczenia określono jedynie średnie długości pobyków i wizyt, liczby pobyków i liczby dni spędzanych w placówkach dla ogółu populacji objętej analizą.

I tak osoby, których dane objęte zostały wolskim pilotażem średnio dwukrotnie były zarejestrowane na pobyt w wolskich placówkach mieszkalnych dla ludzi bezdomnych w okresie trzech lat. Jednak co najmniej połowa z nich zrobiła to tylko raz. Rekordowa liczba pobyków jednej osoby to 9. Na cztery pobyki zarejestrowanych było nie mniej niż 5% mieszkańców. Dane te skłaniają do wniosku, iż zasadnicza część badanej populacji to ludzie pojawiający się w wolskich schroniskach jednorazowo, jednak towarzyszy im ponad dwuosobowa grupa mieszkańców, którzy zarejestrowali się na co najmniej cztery pobyki. Grupa ta wymaga szczególnej uwagi – mogą to być właśnie osoby bezdomne chronicznie, o których pisali Kuhn i Culhane (ibidem). Z pewnością pomoc „schroniskowa” dla tej grupy nie jest odpowiednia. Potwierdzenie tej hipotezy wymaga jednak przeprowadzenia analizy klastrowej na zbiorze danych obejmujących informacje o pobykach nie tylko w wolskich ale i pozostałych placówkach na terenie m.st. Warszawa z nieco dłuższego okresu.

W sumie według uzyskanych danych na Woli zarejestrowano 4042 pobyki obejmujące 483898 „osobodni” (dzień spędzony w placówce przez osobę). W zbiorze danych zidentyfikowano pewną liczbę pobyków skrajnie długich, które zaburzały wskaźniki dotyczące długości pobytu, dlatego postanowiono je wyłączyć z analizy. W tabeli poniżej przedstawiono wskaźniki uzyskane zarówno przed jak i po wyłączeniu.

Za średnią długość pobytu należy uznać 79 dni czyli ponad dwa i pół miesiąca. Jednak co najmniej połowa pobyków była znacznie krótsza i wynosiła 40 dni. Zdarzały się pobyki ekstremalnie długie, przekraczające pięć lub nawet 10 lat. Oznacza to, że w placówkach znajdują się osoby, dla których schronisko dla bezdomnych jest domem i stałym miejscem zamieszkania – tak nie powinno być. Osoby te powinny uzyskać pomoc długoterminową w realnej sytuacji mieszkaniowej.

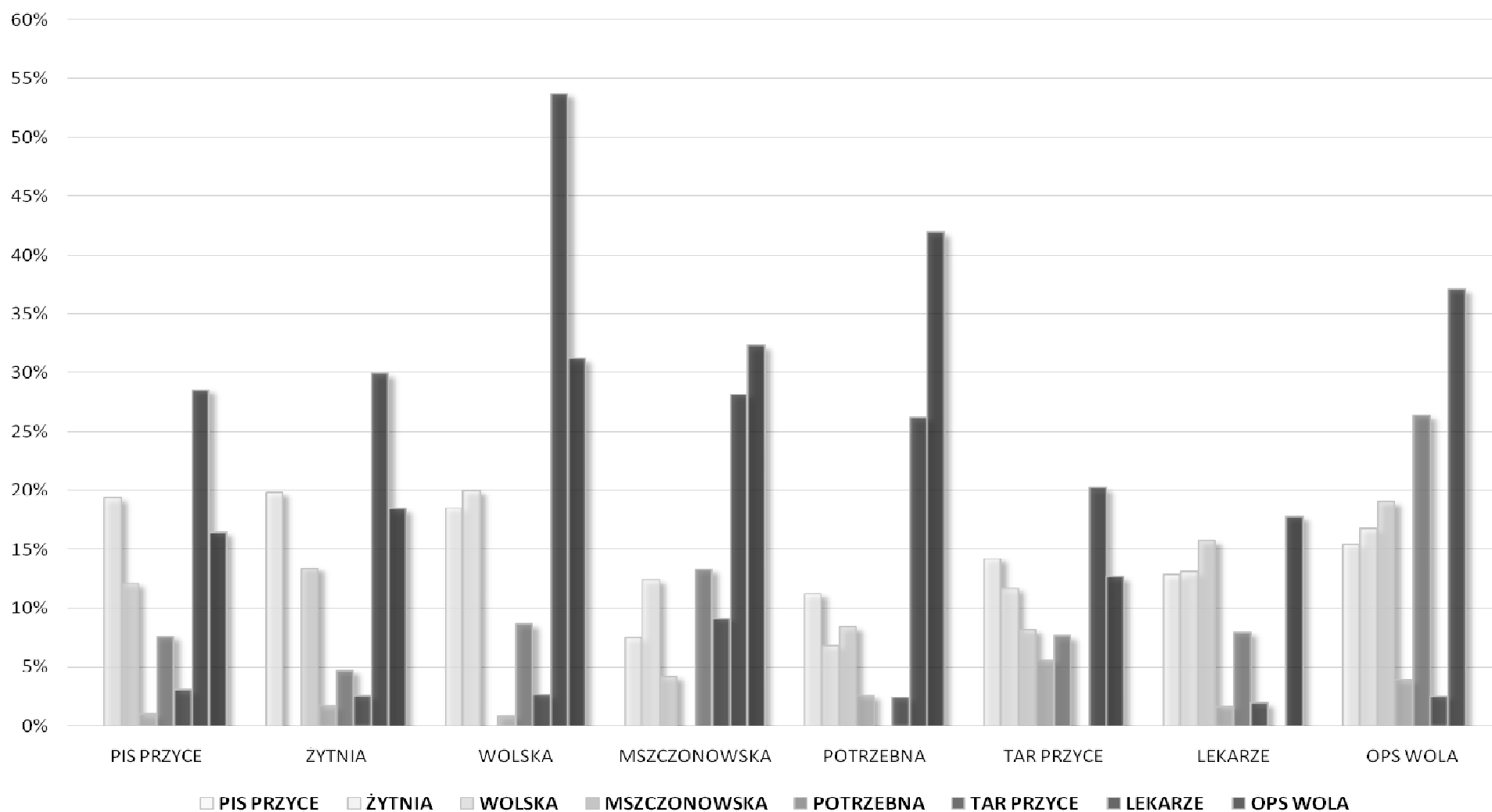
Długość pobytów	Bez pobytów skrajnie długich	Wszystkie pobyty
liczba pobytów	3825	4042
suma dni	300781	483898
średnia liczba dni	79	120
średnia liczba dni w miesiącach	2,6	3,9
Medialna liczba dni	40	45
medialna liczba dni w miesiącach	1,3	1,5
maksymalna liczba dni	1887	4249
maksymalna liczba dni w latach	5,2	11,6
Std. Deviation	120,1	255,3
Współczynnik zmienności	152,9	213,3
Skośność	5,4	6,2

Testowana metodologia pozwala także na śledzenie ścieżek poruszania się między placówkami. Wykres zamieszczony na następnej stronie obrazuje proporcje osób ujętych w rejestrach poszczególnych placówek ujętych również w rejestrach pozostałych. I tak szybko można zauważyć, iż spora część mieszkańców schroniska „WOLSKA” korzysta ze wsparcia „LEKARZY” – placówki ulokowane są w bezpośrednim sąsiedztwie. Z kolei blisko połowa mieszkańców „POTRZEBNEJ” składa wnioski o pomoc z tytułu bezdomności w „OPS WOLA”. Wśród klientów OPS Wola przeważają osoby również zarejestrowane u „LEKARZY” a u LEKARZY najliczniejszą grupę stanowią również klienci OPS.

Przedstawione wyżej analizy i wnioski to tylko ułamek możliwości wynikających z zastosowania metody badawczej testowanej w „Wolskim pilotażu”. Niewątpliwie uzasadniają one konieczność rozwijania metody dla potrzeb planowania efektywnej i dostosowanej do potrzeb polityki społecznej wobec zjawiska bezdomności.

Rekomendacja: uzyskiwanie danych umożliwiających przeprowadzenie rzetelnej analizy klastrowej (a. z terenu całego miasta b. dane o zmiennych podstawowych w bezdomności).

Przepływ klientów między placówkami - % korzystających z placówki [oś x], którzy korzystali także z placówki [legenda]



BIBLIOGRAFIA

Kuhn, R., Culhane, D. (1998) "Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data" w: American Journal of Community Psychology, Volume 26, Issue 2, April 1998, pages 207-232

European Commission (2008) "MPHASIS Synthesis Report - How to Improve the Information Base on Homelessness on a Regional, National and European Level"

<http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/streszczenieSYNTHESISPLFINAL.pdf>

Szymielewicz, K. (2010) „Opinia prawna z zakresu ochrony danych osobowych w badaniach nad bezdomnością metodą agregacji zindywidualizowanych danych gromadzonych przez placówki wspierające”, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji STOCZNIA oraz Fundacja PANOPTYKON, Warszawa

United Nations Economic Commission for Europe (2006) "Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 censuses of population and housing", New York, Geneva

Wygnańska, J. (2007) „Przegląd metod monitorowania bezdomności” Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa

Wygnańska, J. (2011) „Badanie bezdomności metodą agregacji zindywidualizowanych danych o osobach korzystających ze wsparcia instytucji pomocowych dla ludzi bezdomnych. Raport indywidualny dla Stowarzyszenia 'Lekarze Nadziei'", Warszawa, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, www.bezdomnosc.edu.pl

ANEKSY

Aneks 1. Zmienne podstawowe MPHASIS

Aneks 2. Typologia operacyjna ETHOS (www.bezdomnosc.edu.pl)

Aneks 3. Formuły wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych – fragmenty opinii prawnej.

Aneks 4. Lista instytucji uczestniczących w pilotażu.

Aneks 5. Opis działania programu anonimizującego oraz integrującego dane osobowe.

Aneks 6. Zmienne uniwersalnej relacyjnej bazy danych dla placówek.

(Aneksy elektroniczne dostępne w Pracowni Badań i Innowacji Społecznych STOCZNIA):

Aneks 7. Duńczewski, P. (2010) Program anonimizujący oraz program integrujący dane osobowe, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji STOCZNIA

Aneks 8. Lipiński, W., Wygnańska, J. (2010) „Baza danych do rejestracji informacji o osobach korzystających ze wsparcia instytucji dla bezdomnych”, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji STOCZNIA

ANEKS 1. ZMIENNE PODSTAWOWE W BEZDOMNOŚCI WEDŁUG REKOMENDACJI MPHASIS

Zmienna	Słownik odpowiedzi
Zmienne demograficzne: wiek i płeć	
Wiek	Data urodzenia
Płeć	Mężczyzna/kobieta
Narodowość/historia migracji	
Narodowość	Obywatelstwo
Kraj urodzenia	Kraj urodzenia
Gospodarstwo domowe/ charakterystyka rodziny	
Struktura gospodarstwa domowego / sytuacja życiowa	Samotnie bez dzieci Samotnie z dziećmi, Para mieszkająca bez dzieci, Para mieszkająca z dziećmi, Inny rodzaj gospodarstwa domowego
Historia mieszkaniowa	
Poprzednie zamieszkiwane miejsce, w noc przed obecnym skorzystaniem z pomocy oraz bieżąca miejsce zamieszkania (w dniu zbierania danych)	Mieszkanie na dziko (przestrzeń publiczna / na zewnątrz) Zakwaterowanie kryzysowe (noclegownia) Zakwaterowanie dla bezdomnych (schronisko, mieszkanie tymczasowe, wspierane mieszkanie przejściowe) Zakwaterowanie w placówce dla ofiar przemocy Przebywanie w instytucji (szpitalu, więzieniu) Mieszkanie w niekonwencjonalnym mieszkaniu z powodu braku innego mieszkania (przyczepy kempingowe, konstrukcje tymczasowe, niestandardowy budynek) Wspólne zamieszkiwanie z przyjaciółmi lub krewnymi (z powodu bezdomności) Bezdomny przebywający w innego rodzaju miejscu do mieszkania Nie bezdomny
Okres bezdomności (aktualnego epizodu)	Poniżej 2 mies.; od <2 do 6 mies.; od <6 mies. do roku; od <3 do 5 lat; od <5 lat i dłużej
Przyczyny bezdomności	
Przyczyny ostatniego epizodu bezdomności według osoby bezdomnej (można wskazać kilka)	Działanie właściciela (gospodarza) (eksmisja) / przejęcie za niespłacony kredyt hipoteczny Koniec umowy / mieszkanie niedostosowane do potrzeb / brak mieszkania Rozpad związku / konflikt w rodzinie / śmierć Utrata pracy / bezrobocie Przemoc Osobiste (potrzebne wsparcie / uzależnienie / zdrowie) Finansowe (długi) Wypis z instytucji / sił zbrojnych Imigracja Siły wyższe (<i>Force majeure</i>) (pożar, powódź itd.) Inne przyczyny

Wycinki z „Opinii prawnej” (Szymielewicz, 2010): „To, czy organizacja prowadzi wyłącznie zbiór w formie elektronicznej, czy papierowej nie ma żadnego znaczenia dla formy uzyskiwania zgody od osoby, której dane dotyczą. A zatem w każdej konfiguracji można poprosić o zgodę na piśmie, w formie papierowej, lub zgodę w formie elektronicznej („tick box” na formularzu internetowym itp.). Ważna jest tylko treść klauzuli zgody, która musi wskazywać cel i zakres przetwarzania danych. Z jednym zastrzeżeniem: tak jak wyjaśniamy powyżej, w przypadku przetwarzania danych wrażliwych ustawa nakłada obowiązek uzyskania zgody w formie pisemnej. To oznacza, że konieczna jest albo zgoda na papierze, z klasycznym podpisem osoby udzielającej zgody, albo oświadczenie woli w formie elektronicznej potwierdzone tzw. kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Jeśli mieszkaniac schroniska w momencie przyjęcia do schroniska wypełnia kwestionariusz „kartę mieszkańca” zawierającą następującą formułę „Wyrażam zgodę na przetwarzanie przez (miejsce na pieczętkę placówki/organizacji) moich danych osobowych w systemach informatycznych i innych zbiorach ewidencyjnych. Potwierdzam otrzymanie informacji, że moje dane osobowe są zbierane w związku z udzieleniem mi pomocy, przysługuje mi prawo wglądu do moich danych prawo ich poprawiania.” to zgodnie z przeważającą interpretacją nie udziela skutecznej zgody na przetwarzanie danych. Tak sformułowana klauzula zgody nie jest kompletna i nie spełnia ustawowych wymogów, ponieważ nie zawiera określenia celów i zakresu przetwarzania danych.

Klauzula powinna wyraźnie wskazywać w jakim celu i zakresie dane będą przetwarzane – tylko wtedy jest kompletna i zapewnia możliwość udzielenia poinformowanej zgody. Np. „Wyrażam zgodę na przetwarzanie przez (miejsce na pieczętkę placówki/organizacji) moich danych osobowych w systemach informatycznych i innych zbiorach ewidencyjnych ww. organizacji w zakresie niezbędnym, do udzielenia mi pomocy oraz przeprowadzenia na podstawie moich danych uzasadnionych badań naukowych lub społecznych”.

Ponadto, jeśli w celu zwiększenia jakości świadczonej pomocy, dana placówka ma zamiar przekazywać dane innym organizacjom, takie działanie musi być wyraźnie przewidziane w klauzuli zgody, najlepiej ze wskazaniem podmiotu, któremu dane mają być przekazane: „Wyrażam zgodę na przetwarzanie przez (miejsce na pieczętkę placówki/organizacji) moich danych osobowych w systemach informatycznych i innych zbiorach ewidencyjnych ww. organizacji w zakresie niezbędnym, do udzielenia mi pomocy oraz na przekazywanie moich danych [nazwa i adres organizacji] w celu przeprowadzenia uzasadnionych badań naukowych lub społecznych”. Niezwykle istotne w tym kontekście jest to, aby zapewnić dobrowolność zgody. Placówka w żadnym razie nie może uzależniać udzielenia pomocy od faktu wyrażenia zgody na przetwarzanie danych ani wywierać nacisku innego typu (np. psychologicznego) na osoby pytane o zgodę. W innym wypadku uzyskana zgoda będzie uważana za wymuszoną, a przez to nieskuteczną. Klauzula zawarta w karcie mieszkańca może przewidywać zgodę osoby, której dane dotyczą, na przetwarzanie jej danych osobowych do celów badawczych także w przyszłości (a zatem bez konieczności uzyskiwania zgody na każde prowadzone badanie/analizę) pod warunkiem, że będzie w niej określony cel i zakres przetwarzania danych oraz nazwa i adres organizacji, której dane mają zostać przekazane (dokładnie tak, jak w powyższym przykładzie). Optymalnie byłoby również wskazać w takim przypadku czas, przez jaki dane mogą być przetwarzane w ten sposób, np. „przez okres 10 lat od momentu uzyskania zgody”. “

ANEKS 4. LISTA INSTYTUCJI PRZEKAZUJĄCYCH DANE DO ANALIZY W WOLSKIM PILOTAŻU

Nazwa instytucji/placówki Nazwa organizacji prowadzącej	Adres placówki	Rola organizacji
Schronisko EMAUS dla kobiet Wspólnota CHLEB ŻYCIA	ul. Stawki 27 01-040 Warszawa	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji
Schronisko dla chorych ludzi bezdomnych Wspólnota CHLEB ŻYCIA	ul. Potrzebna 55 02-448 Warszawa	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji, udostępnienie rejestru w celu przygotowania zbioru częściowego
Dom Pomocy "Słoneczny" (do listopada 2009) Fundacja Tarkowskich Herbu Klamry	ul. Mszczonowska 5 Warszawa	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji, udostępnienie rejestru w celu przygotowania zbioru częściowego
Schronisko dla mężczyzn kobiet i rodzin od listopada 2009 Fundacja Tarkowskich Herbu Klamry	ul. Przyce 17 a 01-252 Warszawa	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji, udostępnienie rejestru w celu przygotowania zbioru częściowego
Noclegownia dla bezdomnych (do listopada 2009) Stowarzyszenie Pomocy Bezdomnym	ul. Przyce 17a 01-252 Warszawa	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji, udostępnienie rejestru w celu przygotowania zbioru częściowego
Dom Pomocy "Słoneczny" Fundacja Tarkowskich Herbu Klamry	ul. Mszczonowska 6 Warszawa	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji, udostępnienie rejestru w celu przygotowania zbioru częściowego
Specjalistyczne schronisko dla osób bezdomnych po leczeniu szpitalnym Przysiań, Caritas Archidiecezji Warszawskiej	ul. Wolska 172 Warszawa	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji, udostępnienie rejestru oraz współpraca przy przygotowaniu zbioru częściowego
Schronisko dla bezdomnych mężczyzn "Przysiań" Caritas Archidiecezji Warszawskiej	ul. Wolska 172 Warszawa	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji, udostępnienie rejestru oraz współpraca przy przygotowaniu zbioru częściowego
Ośrodek Charytatywny Tylko z Darów Miłosierdzia, Schronisko Caritas Archidiecezji Warszawskiej	ul. Żytnia 3/9 01-014 Warszawa	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji, przygotowanie zbioru częściowego
Ośrodek Charytatywny Tylko z Darów Miłosierdzia – mieszkania chronione Caritas Archidiecezji Warszawskiej	ul. Żytnia 3/9 01-014 Warszawa	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji, przygotowanie zbioru częściowego
Specjalistyczna Niepubliczna Poradnia Zdrowia dla Bezdomnych, Stowarzyszenie Lekarze Nadziei	ul. Wolska 172	Udostępnienie rejestru do opisanie sposobu prowadzenia rejestracji, udostępnienie rejestru w celu przygotowania zbioru częściowego
Ośrodek Pomocy Społecznej dla Dzielnicy Wola	ul. Bema 91 01-233 Warszawa	Opracowanie definicji pobieranych danych, przygotowanie zbioru częściowego
Noclegownia Polski Komitet Pomocy Społecznej	Ul. Burakowska 16/24, Warszawa	Odmowa udziału w pilotażu

Celem autora programów było zaprojektowanie i stworzenie systemu umożliwiającego wykrycie rekordów reprezentujących te same osoby w bazach danych różnych instytucji. Według przyjętego rozwiązania analiza następuje na podstawie danych anonimizowanych (bez możliwości odtworzenia listy nazwisk lub innych danych osobowych).

Opis systemu: Aby zapewnić ochronę danych osobowych podopiecznych i uniemożliwić odtworzenie listy osób na podstawie informacji przekazywanych przez ośrodki, system jest podzielony na dwie części:

- działająca lokalnie (uruchamiana na komputerze instytucji udostępniającej bazę danych), przekształca dane do postaci anonimowej. Informacje są przekształcane w sposób nieodwracalny, ale zachowana jest odpowiedniość (zatem możliwe pozostaje porównanie zbiorów, mimo nieznajomości ich oryginalnej treści).
- centralna, porównuje uzyskane dane anonimowe, scala w jeden zbiór informacje załączone do rekordów, generuje raporty i statystyki.

Dane wejściowe: Plik zawierający zestaw rekordów w postaci CSV o następującej strukturze:

```
imię;nazwisko;płeć;YYYY-MM-DD;dalsze      uzgodnione      informacje...
```

Dla poprawnego funkcjonowania systemu kluczowe jest prawidłowe przygotowanie danych wejściowych, by były w pełni zgodne z ustalonym formatem (pod kątem kolejności kolumn, przyjętego kodowania polskich znaków, formatu zapisu daty, zawartości dodatkowych kolumn). W razie wystąpienia nieprawidłowości, program zgłasza zastrzeżenia.

Przykładowo, gdy zostanie stwierdzony nieprawidłowy format daty, typu "01-05-03", nie wiadomo do końca czy jest to 3 maja 2001, czy pierwszy maja 2003. W takich przypadkach plik z danymi wejściowymi (w formacie CSV) powinien zostać wygenerowany powtórnie, z uwzględnieniem wymaganych poprawek.

Dla uniknięcia problemów, najlepszym scenariuszem byłoby korzystanie przez ośrodki z jednolitych baz danych. Nie oznacza to, że dane mają być zbierane w jednym miejscu! Wspólny powinien być jedynie format zapisywanych danych. Jednolity system umożliwia prosty eksport do wymaganej postaci CSV, z gwarancją poprawności (nie trzeba każdorazowo dbać o przekształcenie danych do prawidłowej formy).

Wstępne przekształcenia: Prawidłowo przygotowany plik z danymi wejściowymi jest przetwarzany do postaci anonimowej. Kolumny zawierające dane osobowe (imię, nazwisko, data urodzenia) są z osobna przekształcane przy pomocy jednokierunkowej funkcji skrótu.

We wstępnym etapie przetwarzania, dane są konwertowane do jednorodnej postaci (tak, by nazwiska "Nowak" i błędnie wpisane "NOwak" były rozpoznane jako identyczne). Analogicznie dzieje się w przypadku nazwisk podwójnych: "Nowak-Kowalska" i "Nowak Kowalska" będą rozpoznane jako tożsame. Z kolei nazwiska "Kowalska-Nowak", "Kowalska" oraz "Nowak" - będą oznaczone jako nazwiska **podobne**.

W praktyce, dla każdego przypadku tworzona jest lista możliwych wariantów:

"Nowak" -> "nowak"

"NOwak" -> "nowak"

“Nowak-Kowalska” -> “nowak kowalska”, “kowalska nowak”, “nowak”, “kowalska” itd.

Listy są uzupełniane o zapisy z błędami, jakie udało się przewidzieć. Na przykład nazwiska w których występują polskie znaki, uzyskują dodatkowy zapis:

“Kościuszko” -> “kościuszko”, “kosciuszko”

Podobnie można przewidywać błędy ortograficzne lub fonetyczne w zapisie:

“Damiędzki” -> “damiędzki”, “damiedzki”, “damięcki”, “damiecki”.

“Świniarski” -> “świniarski”, “swiniarski”, “świnarski”, “swinarski”

“Grzegożewski” -> “grzegożewski”, “grzegozewski”, “grzegorzewski”, “gżegorzewski”, ...

Słowniki przewidywanych błędów można rozbudowywać o kolejne ogólne reguły, jednak ew. rozwój tego elementu systemu należy poprzedzić analizą, czy istnieje taka potrzeba. Wydaje się, że na ogół dane wejściowe są dość dobrej jakości, i ewentualne wyeliminowane w ten sposób błędy (tj. nazwiska dopasowane pomimo różnych zapisów) stanowią jedynie drobny margines.

Każdemu przekształceniu nadawana jest kategoria, której odpowiada liczbowa wartość podobieństwa. I tak, “świniarski” to 100% zgodności z wejściowym “Świniarski”, ale już “świnarski” to forma przekształcona, więc będzie mniej niż 100% zgodności. Podobnie “Nowak”, to nie w 100% to samo co “Kowalska-Nowak”, ale gdy zachodzi również zgodność imienia i roku urodzenia, jest poważna przesłanka że to ta sama osoba.

Identyczne przekształcenia odbywają się dla pól z imionami. W przypadku daty urodzenia, odrzucane są informacje o miesiącu i dniu urodzenia. Do analizy pobierany jest wyłącznie rok.

Kodowanie: Po przygotowaniu list wg powyższego przepisu, na każdej danej jest wykonywana jednokierunkowa funkcja haszująca (z dodatkowym parametrem, by zniweczyć ew. próby odwrócenia funkcji na zasadzie ataku słownikowego brute-force).

Na przykład:

“damiecki” -> 9e43c73533f7a1c193f222b139400c2a

“damiedzki” -> fc8a348e3b94c65c21d476f0cf27e7fd

“nowak” -> a62a09dd1ab26906e811133232e94dfb

krstian” -> d982262a6608470b0ca64f0d1b0a0357

Przekazanie danych badaczowi: Plik z tak przetworzonymi danymi nie stanowi już zbioru danych osobowych, i może zostać przekazany przez ośrodek do centralnego punktu (tj. do badacza), w celu dalszej obróbki.

Faktyczna deduplikacja: Pozyskane zbiory są poddawane deduplikacji. Oznacza to, że kolejne rekordy z bazy **A** są porównywane, jeden po drugim, ze wszystkimi rekordami w bazie **B**. Jeśli w bazie **A** istnieje wpis “Krystian Damiędzki 1983”, a w bazie **B** “Krystian Damiecki 1983”, to badacz nie pozna faktycznego nazwiska, ale podczas analizy zostanie stwierdzona zgodność imion (“d982262a6608470b0ca64f0d1b0a0357”), oraz jednego z wariantów nazwisk (np. “9e43c73533f7a1c193f222b139400c2a”).

Powyższe wpisy posiadają 100% zgodności imion, 100% zgodności roku urodzenia, zaś zgodność nazwisk zostanie oceniona odpowiednio niżej - z dokładnością do polskiej diakrytyki ("ę" -> "e") oraz fonetyki ("-dzki" -> "cki"). Wpisy zostaną zaznaczone jako tożsame, jeśli sumaryczna ocena zgodności będzie na odpowiednio wysokim poziomie.

Zadanie deduplikacji można przeprowadzić na dwóch lub więcej zbiorach. Jeśli jest więcej niż dwa, to automatyczna analiza jest prowadzona na zasadzie każdy z każdym.

W razie stwierdzenia duplikacji, dane przekazane jako uzupełniające ("dalsze uzgodnione informacje" z wejściowego pliku CSV) są łączone w rekord jednej **anonimowej** osoby. Mogą to być np. dane o terminach pobytów w konkretnej placówce, lub inne informacje zgodne z uzgodnieniami. Istotne jest, aby wśród dodatkowych danych, nie znajdowały się informacje umożliwiające identyfikację, typu PESEL lub adres zamieszkania.

Dodatkowe zagadnienia: Program może tworzyć raport, podsumowania na podstawie danych zbiorczych (typu: w ilu placówkach danego rodzaju przebywała osoba w konkretnym czasie). Istnieje możliwość rozszerzenia generowanego raportu o informacje statystyczne, np. jaka część deduplikacji nastąpiła przy 100% zgodności, a jak często była to niższa wartość.

Kluczowe do sprawnego funkcjonowania jest uzgodnienie formatu przekazywanych danych (zarówno podstawowych - branych pod uwagę w procesie deduplikacji, jak i dodatkowych). Przy dalszym rozwijaniu systemu, należy stworzyć ogólne kategorie przekazywanych danych dodatkowych, aby mogły być automatycznie porządkowane (np. informacje o terminach pobytów w poszczególnych placówkach mogą być sortowane chronologicznie).

Opracowanie: Paweł Duńczewski, specjalista Wolskiego Pilotażu, autor koncepcji oraz programu anonimizującego i programu integrującego dane.

ANEKS 6. ZMIENNE I SŁOWNIKI ODPOWIEDZI Z BAZY DANYCH DLA PLACÓWEK

Zmienna	Typ	Słownik odpowiedzi
id osoby	klucz podstawowy	
data pierwszej rejestracji w placówce	Data	
Nazwisko	Tekst	
Imię	Tekst	
data urodzenia	Data	
Płeć	wybór jednokrotny	mężczyzna; kobieta
miejsowość urodzenia	Tekst	
miejsowość urodzenia	wybór jednokrotny	deklarowana; potwierdzona dokumentem
PESEL	Tekst	
adres zameldowania ulica	Tekst	
adres zameldowania kod poczt	Tekst	
adres zameldowania miejscowość	Tekst	
miejsowość zameldowania	wybór jednokrotny	deklarowana; potwierdzona dokumentem
adres zameldowania województwo	wybór jednokrotny	dolnośląskie; kujawsko-pomorskie; lubelskie; lubuskie; łódzkie; małopolskie; mazowieckie; opolskie; podkarpackie; podlaskie; pomorskie; śląskie; świętokrzyskie; warmińsko-mazurskie; wielkopolskie; zachodniopomorskie
inny adres ulica	Tekst	
inny adres kod poczt	Tekst	
inny adres miejscowość	Tekst	
inny adres województwo	wybór jednokrotny	dolnośląskie; kujawsko-pomorskie; lubelskie; lubuskie; łódzkie; małopolskie; mazowieckie; opolskie; podkarpackie; podlaskie; pomorskie; śląskie; świętokrzyskie; warmińsko-mazurskie; wielkopolskie; zachodniopomorskie
kraj inny niż Polska	Tekst	
Obywatelstwo	Tekst	
stan cywilny	wybór jednokrotny	kawaler/panna; żonaty/zamężna; rozwiedziony/rozwiedziona; w separacji; konkubinat/związek nieformalny; wdowiec/wdowa
Wykształcenie	wybór jednokrotny	podstawowe; zasadnicze zawodowe; liceum; policealne; wyższe
struktura gospodarstwa domowego	wybór jednokrotny	samotnie bez dzieci; samotnie z dziećmi; para bez dzieci; para z dziećmi; inny rodzaj gospodarstwa
stopień niepełnosprawności	wybór jednokrotny	lekki; umiarkowany; znaczny

okres bezdomności	wybór jednokrotny	poniżej 2 m-cy; 2 - 6 m-cy; 6 m-cy - 1 rok; 1 - 3 lata; 3 - 5 lat; powyżej 5 lat
od kiedy w Warszawie	wybór jednokrotny	poniżej 6 m-cy; 6 m-cy - 1 rok; 1 - 3 lata; 3 - 5 lat; powyżej 5 lat; od zawsze
dodatkowe uwagi o osobie	Tekst	
id świadczenia	klucz podstawowy	
id osoby	klucz obcy	
rodzaj świadczenia	wybór jednokrotny	pobyt; odmowa
przyczyna odmowy	wybór jednokrotny	brak miejsc; osoba pod wpływem alkoholu; stan zdrowia/niedostosowanie obiektu; złamanie regulaminu podczas wcześniejszego pobytu
data przyścia do placówki	Data	
uwagi dodatkowe dotyczące przyścia	Tekst	
data opuszczenia placówki	Data	
uwagi dodatkowe dotyczące opuszczenia	Tekst	
lokalizacja w placówce	Tekst	
lokalizacja w placówce szczegóły	Tekst	
liczba dzieci w placówce	Liczba	
miejsce przebywania przed pojawieniem się w placówce	wybór jednokrotny	mieszkanie na dziko/w przestrzeni publicznej; zakwaterowanie kryzysowe; placówka/instytucja dla bezdomnych; placówka dla ofiar przemocy/dla samotnych matek; instytucja typu szpital, zakład karny, areszt śledczy; niekonwencjonalne schronienie; mieszkanie ze znajomymi lub dalszą rodziną z braku innego lokum; lokal socjalny; lokal niestabilny; przebywanie w domu - nie bezdomni
nazwa, adres placówki	Tekst	
inne rodzaj miejsca-jaki	Tekst	
deklarowany rodzaj miejsca przebywania po opuszczeniu placówki	wybór jednokrotny	mieszkanie na dziko/w przestrzeni publicznej; zakwaterowanie kryzysowe; placówka/instytucja dla bezdomnych; placówka dla ofiar przemocy/dla samotnych matek; instytucja typu szpital, zakład karny, areszt śledczy; niekonwencjonalne schronienie; mieszkanie ze znajomymi lub dalszą rodziną z braku innego lokum; lokal socjalny; lokal niestabilny; przebywanie w domu - nie bezdomni
nazwa, adres placówki	Tekst	
inny rodzaj miejsca	Tekst	
przyczyny ostatniego epizodu bezdomności	słownik wielokrotnego wyboru	działanie właściciela; koniec umowy najmu; konflikt w rodzinie/gospodarstwie domowym; przemoc w rodzinie/gospodarstwie domowym; problemy z pracą; niepowodzenie w poszukiwaniu pracy poza miejscem zamieszkania; przyczyny osobiste; przyczyny finansowe; wypis z instytucji; imigracja; siły wyższe - katastrofy naturalne
inne przyczyny – jakie	Tekst	
forma opuszczenia placówki	wybór jednokrotny	planowane - z pożegnaniem; porzucenie - bez pożegnania; z przyczyn regulaminowych (np. alkohol)
zgon w placówce	true/false	

rodzaje codziennego zajęcia w dniu przyjęcia do placówki	słownik wielokrotnego wyboru	zatrudnienie płatne; zatrudnienie wspierane; praca wolontarystyczna; nauka, szkolenia, doksztalcanie, kursy; bezrobocie; emerytura, renta; przewlekła choroba, niepełnosprawność
rodzaje codziennego zajęcia w dniu opuszczenia placówki	słownik wielokrotnego wyboru	zatrudnienie płatne; zatrudnienie wspierane; praca wolontarystyczna; nauka, szkolenia, doksztalcanie, kursy; bezrobocie; emerytura, renta; przewlekła choroba, niepełnosprawność
problemy wymagające wsparcia	słownik wielokrotnego wyboru	niepełnosprawność; choroby przewlekłe; inne problemy zdrowotne; zaburzenia psychiczne; uzależnienie od alkoholu; uzależnienie od innych substancji np. narkotyków; uzależnienie od hazardu; długi, zaległości w płaceniu czynszu; zaległości w spłaceniu kredytów; długi alimentacyjne; brak codziennego zajęcia (szkoleń, pracy); doświadczenie przemocy; bezradność, nieporadność życiowa
inne problemy wymagające wsparcia	Tekst	
źródła i rodzaje dochodu w dniu przyjęcia do placówki	słownik wielokrotnego wyboru	umowa o pracę na czas określony; umowa o pracę na czas nieokreślony; umowa zlecenie; umowa o dzieło; praca na czarno; samodzielna działalność; emerytura, renta; zasiłek stały z pomocy społecznej; inne świadczenia z pomocy społecznej; alimenty; granty, stypendia edukacyjne; pomoc rodziny; inne źródła dochodu; brak dochodów
źródła i rodzaje dochodu w dniu opuszczenia placówki	słownik wielokrotnego wyboru	umowa o pracę na czas określony; umowa o pracę na czas nieokreślony; umowa zlecenie; umowa o dzieło; praca na czarno; samodzielna działalność; emerytura, renta; zasiłek stały z pomocy społecznej; inne świadczenia z pomocy społecznej; alimenty; granty, stypendia edukacyjne; pomoc rodziny; inne źródła dochodu; brak dochodów
formy pomocy udzielane we współpracy z mieszkańcem	słownik wielokrotnego wyboru	wyrobienie dowodu tożsamości; przywrócenie stałego meldunku; znalezienie czasowego mieszkania; znalezienie stałego mieszkania; skontaktowanie z rodziną; uzyskanie nie-finansowej pomocy z OPS; kontakt z Zespołem Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności; uzyskanie emerytury lub renty; uzyskanie finansowej pomocy z OPS; kontakt z usługami prawnymi; kontakt ze służbą zdrowia; uzyskanie wyników badań lekarskich niezbędnych do podjęcia pracy; kontakt w znalezieniu pracy; umieszczenie w szpitalu, sanatorium; skierowanie do DPS; pozyskanie miejsca w DPS; podjęcie leczenia odwykowego; uczestniczenie w spotkaniach grup AA lub AlAnon; kontakt z usługami psychologicznymi
pozostałe formy pomocy	słownik wielokrotnego wyboru	pomoc w uzyskaniu świadectwa pracy, zaświadczeń o zatrudnieniu i wynagrodzeniu; wydawanie zaświadczeń o pobycie; pomoc w napisaniu CV, listu motywacyjnego; wniosek o udostępnienie danych osobowych; kontrakty socjalne; indywidualny program wychodzenia z bezdomności; pomoc w napisaniu pisma do komornika, ZUS, wydziału lokalowego; umawianie wizyt u lekarzy specjalistów; pomoc w wypełnieniu druków; wizyty u lekarza z podopiecznym, wizyty w szpitalu; kontakt z lekarzami (ogólnym, psycholog, psychiatrą)
inne formy pomocy	Tekst	