



# MPHASIS

(Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems)

**Съвместни действия за напредък в борбата с бездомността чрез засилване и разрастване на информационните системи**

Финансиране от ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ  
Генерална дирекция „Заетост, социална дейност и равни възможности“

## **Как да се подобри информационната база данни за бездомността на регионално, национално и европейско равнище**

Предварителен експертен доклад за насоки при провеждане на Национални Семинари



Изследванията и дейността по проекта MPHASIS са финансирани от Европейската комисия – Генерална дирекция „Заетост, социална дейност и равни възможности“ по Програмата за заетост и социална солидарност, известна като PROGRESS (VS/2007/0617 SI2.483181).

Главна страна по договора:  
**Town and Regional Planning**  
**University of Dundee**  
**Nethergate**  
**Dundee, DD1 4HN**  
**Scotland, United Kingdom**

*За контакти:*

**Bill Edgar:** [w.m.edgar@dundee.ac.uk](mailto:w.m.edgar@dundee.ac.uk)

**Barbara Illsley:** [b.m.illsley@dundee.ac.uk](mailto:b.m.illsley@dundee.ac.uk)

**Volker Busch-Geertsema:** [vbg@giss-ev.de](mailto:vbg@giss-ev.de)

**Matt Harrison:** [matt.harrison@ris.org.uk](mailto:matt.harrison@ris.org.uk)

**Peter Watson:** [peter.watson@ris.org.uk](mailto:peter.watson@ris.org.uk)

Съдържанието на този доклад не отразява непременно мнението или становището на Европейската комисия, Генералната дирекция „Заетост, социална дейност и равни възможности“.



European Commission

## Съдържание

<b>Целта на настоящия документ .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Бездомност и изключване от жилище .....</b>	<b>7</b>
1.1 Европейският и националният контекст .....	7
1.2 Определение за бездомност.....	8
<b>2 Информационни стратегии за мониторинг на бездомността .....</b>	<b>12</b>
2.1 Въпроси на управлението .....	12
2.2 Политики, основани на доказателства – Разработване на информационна система за мониторинг на бездомните .....	13
<b>3 Данни относно доставчиците на услуги.....</b>	<b>16</b>
3.1 База данни за доставчици на услуги .....	16
3.1.1 Съществуващи бази данни за доставчици на услуги .....	16
3.1.2 Основни положения за разработване база данни за доставчиците на услуги ....	17
3.1.3 Заключение .....	20
3.2 Регистър на клиенти и системи за записване на данни.....	20
3.2.1 Увод.....	20
3.2.2 Доставчици на услуги и събиране на данни .....	21
3.2.3 Системи за регистриране на клиенти .....	21
3.2.4 Общ поглед върху разгледаните системи .....	21
3.2.5 Въвеждане на данни .....	25
<b>4. Данни от преброяване на населението, емпирични изследвания и други източници.</b>	<b>29</b>
4.1 Съвкупността на бездомните.....	29
4.1.1 Здравни заведения.....	29
4.1.2 Затвори.....	30
4.2 Преброяване на населението и други изследвания .....	30
<b>5 Въпроси на хармонизирането .....</b>	<b>32</b>
5.1 Основни променливи.....	32
5.2 Хармонизирани дефиниции .....	35

<b>6</b>	<b>Проблеми на въвеждането на данни .....</b>	<b>36</b>
6.1	Разработване на информационна стратегия за мониторинг на бездомните .....	36
6.2	Управлението на събирането на данни .....	37
6.3	Пречки .....	38
<b>7.</b>	<b>Цитирана литература .....</b>	<b>41</b>

## Целта на настоящия документ

Настоящият документ излага в синтезирана форма идеите, съдържащи се в изследванията за *Измерване на бездомността*, финансирани от Европейската комисия (Edgar et al, 2007). Намерението е, чрез този документ да се осигури основа за дискусии, които – надяваме се – ще се състоят между партньорите преди и след семинарите на MPHASIS, и които ще се проведат в хода на този проект във всяка една от 20-те партниращи си страни.

Докладът за *Измерване на бездомността* съдържа множество препоръки за подобряване възможностите на националните власти да събират информация относно бездомността. В тези препоръки се посочват необходимите за предприемане действия на национално равнище и на равнището на ЕС. По-долу са дадени накратко препоръките; очаква се националните семинари да бъдат важна стъпка за тяхната реализация в много от страните.

### *Препоръки на национално равнище*

1. Подготовка за изработването на национална *Информационна стратегия за мониторинг на бездомността* и за провеждане на консултации с всички министерства и заинтересувани от тази проблематика институции, действащи лица и органи.
2. Идентификация, съставяне и установяване на единен координиращ механизъм или агенция за събиране на данни за бездомността.
3. Приемане на уеднаквено определение за понятията „жилищни условия” и „бездомност” като основни в структурата за събиране на данни.
4. Приемане на набор от стандартни основни променливи и тяхното определяне като основен набор, за да се използват при събирането на данни.
5. Приемане на национално определение за „заведение за услуги на бездомните”.
6. Установяване и поддържане на „управленческо звено за заведенията и услугите” за бездомните.
7. Осигуряване финансирането на доставчици на заведения и услуги за бездомни, което да бъде обвързано с набиране и предоставяне на основни (анонимни) данни за клиентите и ако се налага, според конкретната нужда - предоставяне на финансови средства за целта.
8. Изработване стратегия за събиране на данни от системите за регистриране на клиенти при доставчиците на услуги.
9. Осигуряване на добавъчно остойностяване на дейностите при събиране на данни от заведенията, от доставчиците на различни услуги за бездомни и пряко от самите бездомни.

### *Препоръки на равнище ЕС*

10. Да се изисква от страните-членки да разработят национални стратегии за борба срещу бездомността в рамките на опростената стратегия на ЕС за социална защита и социално включване.
11. Да се изисква от страните-членки да преценяват постигнатия напредък в разработването на национални стратегии и да измерват резултата от включването на информационна стратегия за мониторинг на бездомността.
12. Да се наблюдава напредъка на страните-членки в изграждането на системи за постоянно регистриране на бездомни.
13. Да се поощряват националните статистически институции да приемат уеднаквено определение на бездомността за нуждите на събирането на данни, при което се признава,

че алтернативни определения също могат да бъдат използвани за нуждите на политиките.

14. Да се поощряват националните статистически институции да играят координираща роля при събирането на данни относно бездомността.
15. Да се намаляват пречките при осъществяване на мониторинг върху информацията за бездомните (напр. като се ползва финансиране по 7РП и Европейската програма за научни изследвания).

## 1 Бездомност и изключване от жилище

Когато се обмислят необходимите стъпки за подобряване на информационната база за бездомните и бездомността, винаги трябва да се има предвид контекстът на европейската и националната политика, в който протича този дебат. Без съмнение е нужно и някакво общо разбиране на участниците за природата и причините на бездомността и особено за определението на това явление. Целта на настоящата глава е да представи въпросния контекст.

### 1.1 Европейският и националният контекст

Целта на събирането на данни за бездомността би трябвало да бъде предотвратяване, намаляване и облекчаване на бездомността. Осигуряването на тази информация може да помогне за подобряване на услугите и заведенията за бездомните. Събраната информация трябва да е подходяща за политиката на националните и местните власти, които – в рамките на Стратегията за социално включване на ЕС – трябва да разработват стратегии за:

- ◆ Предотвратяване на бездомността;
- ◆ Борба с причините на бездомността;
- ◆ Намаляване равнището на бездомността;
- ◆ Намаляване отрицателните последици за бездомните хора и за техните семейства;
- ◆ Осигуряване на подходящи условия за хората, които по-рано са били бездомни, за да могат трайно да продължават да живеят в самостоятелно жилище.

За да се осъществят целите на политиката за предотвратяване на бездомността и за да се намали въздействието на бездомността върху уязвимите домакинства, нужна е информация, която обективно да отразява реалния процес на бездомността и на изключването от жилище.

Бездомността би трябвало да бъде видима за хората, които боравят с политика, както и за тези, които доставят услуги за бездомните. Това означава, че явлението трябва да се разбира и да се измерва. Бездомността включва и ситуации, при които хората живеят в несигурно жилище, принудени са да се местят постоянно заради неадекватни жилищни условия, както и принудително да живеят при жилищни условия, които не са подходящи за живот според обичайните норми.

Ако политиките възнамеряват да осигурят условия, при които никой няма да е принуден да спи на открито и без елементарни удобства, то ще е необходима информация, за да може да се следи броя на спящите на открито, броя на клиентите на заведенията за бездомни и броя на наличните места за подслоняване.

Когато приетата социална и жилищна политика на управление има за цел да постигне резултат, при който по-малко хора ще са бездомни, то и тогава е нужна информация, за да може точно да се следи общия брой на бездомните домакинства, броя на живеещите във временни или несигурни/неподходящи жилища и броя на потенциалните бездомни или на застрашените от бездомност.

Ако целта на политиката е да се предотврати бездомността, в такъв случай е важно да се разполага с информация относно броя на хората, застрашени да напуснат принудително квартирата си, да бъдат извадени от нея и броя на хората, на които предстои да напуснат специализираните заведения за подслон и са без жилище. Превенцията на бездомността също така изисква предоставяне на траен подслон за бивши бездомни хора. А за това е нужна информация относно броя на бездомните хора, получаващи достъп до подслон с подкрепа.

Има разлика между отделните страни-членки по отношение на това, кой носи отговорност за политиките, програмите и стратегиите за бездомни. Освен това отношението между политиките за бездомни и за жилищно снабдяване, от една страна, и за социалното осигуряване или подпомагане, от друга - също се различават в отделните части на Европа. Затова всички национални, регионални и местни администрации играят някаква роля по отношение на набиране на данни и употребата на тези данни с цел да се следи и направлява дейността по изпълнение на политиките. Макар в някои страни политиките да се определят на национално равнище, отговорността за тяхното изпълнение обикновено се носи на местно равнище.

През март 2006 **Министерски съвет** на Европа прие нова рамка за процеса на социална защита и социално включване. В тази преработена политическа рамка бяха приети три нови общи цели на ЕС, включително тази: "Да се осигури достъп на всички граждани до ресурсите, правата и услугите, нужни за участие в обществото, като се предотвратяват условията за социално изключване и се води борба срещу всички форми на дискриминация, водещи до изключване."

В националните планове за действие на страните от ЕС относно социалното включване (Съвместен доклад, 2006 г.) се придава голямо значение на седем ключови приоритети в политиката. Петият от тях гласи: "Да се осигури подходящ, достоен подслон: В някои от страните членки се обръща внимание на подобряването на жилищните стандарти; в други – на нуждата от действия за намаляване липсата на социални жилища за уязвимите групи хора. Няколко от страните-членки разработват по-широкообхватни, интегрирани подходи за справянето с бездомността."

## 1.2 Определението за бездомност

Трудността да се даде точно определение на бездомността влияе върху способността на правителствата да се справят адекватно и по подходящ начин със самото явление. Макар разбирането за това, що е бездомност, да варира в различните страни на Европа и да се променя с времето, то напълно възможно е по подходящ начин да се идентифицират различните жилищни ситуации, в които хората се намират. Европейската конференция на статистиците (UNECE/EUROSTAT, 2006) прави разлика между „конвенционалните“<sup>1</sup> жилища и „колективните“ квартири от една страна и „други жилищни единици“ или „неконвенционални“ жилища от друга (стр. 23). В настоящия доклад това разбиране е представено адаптирано, с цел да се направи кратко изложение на жилищните условия, някои от които могат да се разглеждат като ситуации на бездомност, на риск от бездомност или на жилищно изключване (вж. Фиг. 1, с. 9).

Оказва се, че можем да съставим една единна типология за жилищните условия и ситуации и да постигнем съгласие относно нея, можем да я прилагаме в различните страни, но става ясно, че е далече по-трудно да определим смисъла на понятието бездомност. Този факт отчасти се дължи на обстоятелството, че явлението бездомност може да бъде конструирано според различните перспективи на водената политика в отделните страни. По този начин явлението засяга хората, които са уязвими на жилищния пазар (и нямат достъп до достойно жилище или до жилище според техните финансови възможности). Но то също така засяга и хората, които живеят в обществени институции, създадени в резултат на държавни политики (напр. поради липса на инвестиции в общински здравни заведения за душевно болните).

---

<sup>1</sup> Конвенционални жилища

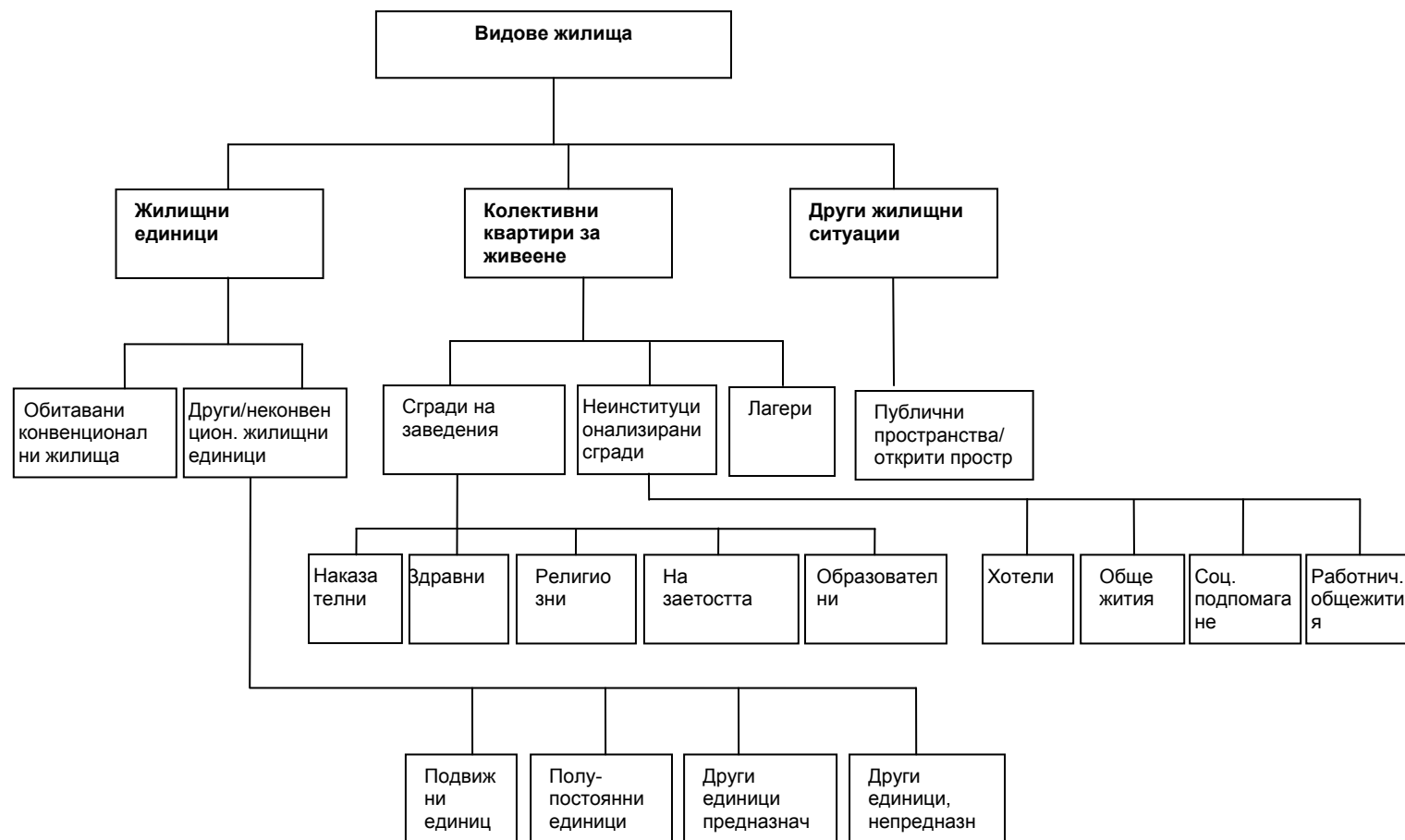
Освен това може да се счита, че се отнася за хора, нуждаещи се от подкрепата на социални услуги. По този начин явлението бездомност може да се тълкува като жилищен въпрос или като проблем на социалното осигуряване. То има значение и за здравните и за правораздавателните политики и действия.

Голяма трудност представлява установяването на броя на бездомните хора. От една страна, жилищното положение на хората се мени във времето поради промени в личните обстоятелства, както и поради правителствени решения и действия. От друга страна, ако целта е да се следи какво е влиянието на политиката, то се оказва необходимо да се установи какъв е броят на хората, които вече не са бездомни или да се измери резултата от прилагането на някоя конкретна социална инициатива (напр. инвестиране в подслоняване със съдействие и т.н.).

Следователно, възможно е да се стигне до едно по-широко определение, което да отразява процеса на бездомност в динамика, съответстващо на промените през различни житейни и жилищни ситуации на хората. Типологията ETHOS, разработена от FEANTSA, представлява точно такава типология на бездомността и жилищното изключване. Освен широкото, възможно е да се използва и по-тясно определение на бездомността, което би било от съществено значение при редовното събиране на данни, за които е нужна логическа последователност. Това е особено значимо, когато целта е сравнително измерване на бездомността. Изследването върху *Измерване на бездомността* (Edgar et al., 2007) посочва такова тясно определение, което може да е подходящо при събиране на данни (вж. Фиг. 2, с.12).

Първата стъпка в процеса на събиране на данни за бездомността е изясняването на определението за бездомност и адаптирането му към националния (или регионалния) контекст. Важно е да се разберат общите термини и понятия при формулирането на самото определение, за да се вникне в концептуалната база при конструиране на самото определение. А тази база трябва да отразява спецификата на процеса на бездомността и жилищното изключване. Също така е нужно да сме сигурни, че операционалната номенклатура и терминология отразяват областите на национална политика. Накрая, важно е определението да бъде прието от всички основни заинтересувани страни. Това включва всички ключови министерства на правителството (на национално и областно равнище). Добрите практики са показали, че министерствата, които носят отговорност, са свързани с жилищното задоволяване, социалните заведения, здравеопазването, заетостта, наказателната система и имиграцията. Вички те могат да играят роля в това отношение. Тук се включват най-големите доставчици на услуги, особено тези, чието основно финансиране е свързано с разходите в обществената сфера или регулиране.

Figure 1 Обобщено определение на жилищните ситуации



Източник: Adapted from UNECE/EUROSTAT 2006

Figure 2 Хармонизирано определение за бездомност

Операционална категоризация		Жилищна ситуация		Определение
1	Хора, живеещи на открито	1	Обществени, градски пространства/пространства извън сгради	Живеене на улицата или в обществени пространства без подслон, тези, които могат да бъдат определени като „място за обитаване“
2	Хора, живеещи в приюти за спешен подслон	2	Нощен приют	Хора, без постоянно място за обитаване, които често се местят за пренощуване в различни видове подслон
3	Хора, живеещи в подслон за бездомни	3	Приюти за бездомни	Когато периодът на живеене е по-малко от една година <sup>23</sup>
		4	Временно настаняване в приют, заведение	
		5	Преходно, подпомогнато настаняване	
		6	Специализиран приют, заведение или убежище за жени	
4	Хора, живеещи в различни видове заведения, институции, неспециализирани за бездомни	7	Здравни заведения	Остават по-дълго от необходимото поради липса на жилище
		8	Наказателни заведения	Не са имали жилище преди освобождаването им
5	Хора, живеещи в неконвенционални жилища поради липса на дом	9	Мобилни домове	Когато обитаваното място не е обичайно място за живеене на лицето, но се използва поради липса на жилище
		10	Неконвенционална сграда	
		11	Временна постройка	
6	Бездомни хора, живеещи временно в конвенционални жилища при роднини и приятели (поради липса на дом)	12	Конвенционално жилище, което обаче не е обичайното място за живеене на лицето	Когато мястото за обитаване се използва поради липса на жилище и не е обичайното място за живеене на лицето

Източник: Edgar et al., 2007

<sup>2</sup> Пояснения, относно видовете жилища са дадени накрая на този доклад.

<sup>3</sup> Избран е период от една година, за да бъде възможно проследяването на случая. Той е в съответствие с препоръките на преброяванията на UNECE/EUROSTAT

## 2 Информационни стратегии за мониторинг на бездомността

Информацията служи за основа при разработването, прилагането и мониторинга на политиката за бездомността. Затова на всички нива е нужна надеждна информация за вземане на решения – за разработването на стратегическо действие, за организационното управление или за оценката на проекти. Така, обсъждането на отговорността за действията по събиране на данни върху бездомността трябва да става в контекста на разработването и прилагането на национални стратегии за бездомността. Събирането на данни върху бездомността е най-ефективно, когато се провежда като елемент от една цялостна стратегия за справяне с бездомността или за предотвратяването ѝ. По такъв начин стратегията за бездомност се включва в процеса на събиране на данни и гарантира, че политиката ще е основана на доказателства.

### 2.1 Въпроси на управлението

В настоящия европейски дебат относно бездомността се отдава особено значение на необходимостта:

- ◆ Да се разработят национални стратегически политики относно бездомността, които да ангажират всички заинтересувани лица, включително релевантните министерства;
- ◆ Да се установят механизмите за осъществяване на политиките по места;
- ◆ Да има ясна отговорност за координирането и прилагането на политики;
- ◆ Да има ясни цели и механизми за измерване на резултатите въз основа на надеждна информация;
- ◆ Да има политики, базирани на доказателства.

Следователно, ключов принцип на държавната дейност по събиране на данни е необходимостта от поставяне на рамката при изпълнението на (националната или регионална) стратегия за бездомността. Затова стратегията за бездомността би трябвало да включва информационна стратегия относно мониторинга на бездомността. Там, където отговорността за осъществяването на стратегии за бездомност е прехвърлена на регионалните или местни власти, тогава централната власт има за задача да подобрява капацитета и компетентността на тези власти, а те от своя страна - да управляват събирането на информацията за бездомността. Например, неотдавна при експертния обзор (Peer Review) по Норвежката Национална стратегия за предотвратяване на бездомността се установи, че на една координираща агенция (the Housing Bank) е била възложена отговорността за координиране, осъществяване и насърчаване на стратегията (Edgar, 2006). Един от аспектите на тази роля е да осигурява грантове за компетентност на общините и да организира областни и местни мрежи и форуми за подобряване капацитета на местните власти за осъществяване на стратегията.

На национално (или регионално) равнище могат да играят роля различни министерства както в развитието и осъществяването на стратегии за борба с бездомност, така и в събиране на нужните данни за мониторинг на напредъка. В няколко страни със събирането на данни върху бездомността се занимават национални или регионални статистически заведения (напр. във Франция, Италия, Испания и Германия). Макар да не е непременно нужно националните статистически заведения пряко да организират и извършват събирането на такива данни, те трябва да бъдат консултирани, за да се гарантира качеството и надеждността на националните данни, сравнението им.

Всеки етап от прилагането на една информационна стратегия за мониторинг на бездомността е свързан с различни разходи, които могат да бъдат уточнени и предвидени в бюджета.

Националните власти могат да пресметнат разходите за всеки отделен етап на изпълнението както за държавата, така и за доставчиците на услуги. Тези разходи трябва да бъдат предвидени в бюджета за времето на изпълнение на стратегията; същото трябва да се направи по отношение на текущите годишни оперативни разходи. За успешното изпълнение на информационната стратегия е нужно адекватно финансиране, но разходите трябва да се съпоставят с преките и косвени ползи от извършването на мониторинг на информацията за бездомността.

## **2.2 Политики, основани на доказателства – Разработване на информационна система за мониторинг на бездомността**

Някои автори са обосновавали тезата (Edgar et all., 2007), че стратегията относно борбата с бездомността изисква разработване на информационна стратегия за мониторинг на бездомността. Предвид разнообразието от възможни източници на информация, може да се наложи изследователска дейност на национално равнище, за да се установи естеството и употребата на вида информация и да се установи как различните източници могат да бъдат комбинирани или използвани по съвместим начин. Това трябва да е част от работата по разработване на национална стратегия за борба с бездомността.

Първата стъпка при разработване на всяка информационна стратегия за разкриване на бездомността като социално явление трябва да бъде прегледът на наличните информационни източници за различните категории бездомно население, както и прегледът на популациите в риск (напр. хората настанени в приюти и различни видове заведения, хората с несигурно или незадоволително жилище и т.н.) - всички те в съответствие с определението на бездомността, използвано за нуждите на стратегията. Този комплекс от действия би трябвало да включва преглед на административните източници, както и на емпиричните изследвания; трябва да се разгледа естеството, наличието и надеждността на информацията. Такъв преглед би трябвало да обхване и информационните системи, използвани от доставчиците на услуги за бездомните.

Стратегията за мониторинг на бездомността трябва да съдържа решения относно подходите, които трябва да се възприемат с оглед видовете информация в различните области.

Едно ключово решение, което би трябвало да обвърже всички специализирани и заинтересувани страни, се отнася до определението на бездомността, затова трябва да се изработи ясно определение за бездомността и бездомния. Може да се приеме по-широка дефиниция в случай, че се цели превенция, защото в този именно контекст определението ще включва и тази популация, която рискува да изпадне в бездомност. По отношение на събирането на данни, хармонизираното определение на жизненни ситуации, препоръчано от Конференцията на европейските статистики, би трябвало да служи като основна единица (вж. по-горе фиг. 2, с. 12).

Необходимо е да се вземе решение относно това, кои видове услуги ще се включат при събирането на данни от доставчиците на услуги. Информационната стратегия също така трябва да определи подхода и отговорността за развиване и поддръжка на база данни за доставчиците.

Трябва да се реши и какъв вид информация е от съществено значение за нуждите на мониторинга. Основните променливи, дадени в списъка по-долу (фиг. 5, с. 29), вероятно ще послужат за съставянето на съществената необходима информация. Важно е да се потвърди определението на тези променливи, за да се осигури логическа последователност при събиране на данни в различни географски области и по различно време. В този контекст би

трябвало да се извърши консултация с националната статистическа служба по отношение на протоколите на Евростат, които са разработени с оглед хармонизиране на понятията, определенията и класификациите.

Нужно е да има яснота относно типа данни, които се изискват при мониторинг. Разликата между данните за потока от бездомни (*flow data*), данните за наличните единици за приютяване на бездомни (*stock data*) и данните за преобладаващото състояние на бездомността (*prevalence data*) трябва ясно да се разбират, когато се планират процедурите за събиране на данни. Например, записването на данни в регистър за клиентите при входа и при изхода на услугата се налага, когато се изисква информация за налични бройки места за настаняване и за потоци бездомни (*stock and flow information*).

Макар че стремежът към събиране на данни трябва да е на национално равнище, това не винаги ще е възможно или ефективно като разход. Може да се наложи географски поетапно набиране на данни. Затова от ключово значение при планирането е да се определят приоритетите на географското покритие при събиране данни от доставчиците на услуги за бездомните. При такива ситуации се препоръчва все пак регистърът на доставчици да се изгради така, че да покрие цялата страна. Това би позволило да се правят оценки чрез използване на анализи относно областта на предлаганите услуги. То ще улесни периодичното въвеждане на данни и ще позволи оценките на бездомността в отделните региони да се оценяват на национално равнище.

Стадиите на планиране на Преброяването на населението през 2011 г. би трябвало да включат преброяването на бездомното население. Би следвало да се вземе под внимание и подходящото оползотворяване на онези данни от регистъра на населението и онези подходи при изброяването на индивидите, при които се включва бездомното население (или поне тази негова част, която е в ситуация на колективно живеене и в неконвенционални жилища). При планиране на Преброяването трябва да се вземе под внимание и дали могат да се съберат предварителни данни за някои категории бездомни хора (например: „хора, живеещи при роднини или приятели или които делят подслон и съжителстват с други не по своя воля” и т.н.). Също така планирането на национални емпирични изследвания трябва да обърне внимание на възможността да се вградят ретроспективни модули за бездомността (вж. Модула, вграден в Европейска Статистика за доходите и условията на живот (EU-SILC) и Изследването Градски Одит (Urban Audit Survey).

Информационната стратегия би трябвало да вземе под внимание възможната полза и употреба на административни данни. Например : съдебните архиви относно заповеди за изваждане от жилище по съдебен ред, регистрите на затвори относно дати на освобождаване или болничните регистри относно изписванията, всичко това има отношение към различни страни на по-горната дефиницията за бездомност.

Очевидно бездомността е важен фактор за охарактеризиране и оценка на жилищния пазар, тя позволява да се разкрие доколко ефективно работи този пазар. Оценка за нуждата от жилища са ключов компонент при планирането в редица страни на ЕС. Също така при програмите за социално включване (интеграция) подпомагането на уязвимите хора, за да могат те да живеят независимо в общността, е свързано с ползване на информация относно клиентите<sup>4</sup> при мониторинг и планиране на услугите. Информационната стратегия за мониторинг на бездомността бе трябвало да осигури съвместимост и координираност между тези близки механизми на планиране.

---

<sup>4</sup> Навсякъде в текста терминът „клиент” означава потребител на услугите за бездомни (бел. на преводача)

Информационната стратегия за мониторинг на бездомността би трябвало в основната си част да посочи етапите и процедурите, чрез които се осъществява управлението на дадена база данни и то в зависимост от доставчиците на услуги за бездомните клиенти, от данните, които се съдържат в регистрите. Следващите раздели обобщават препоръчаните процедури в тази връзка.

### 3 Данни от доставчиците на услуги

#### 3.1 База данни за доставчиците на услуги

Ключов елемент при досегашните изследвания за измерване на бездомността е било събирането на данни относно заведенията за бездомни и създаването на база данни за самите доставчици на услуги за бездомни. Тъй като тези заведения са в контакт и подслоняват голям брой бездомни, те могат да предоставят важна статистика относно броя и характеристиките им, а също така и да осигурят на изследователите достъп до клиенти, които могат да бъдат включени в изследванията. При събиране данни относно заведенията с оглед измерване на бездомността нужно е да се направи класификация на видовете заведения, които ще бъдат разгледани. Трябва да се създаде база данни с релевантна информация за тях, за да може след това да се съберат стандартни променливи на данни от регистрите на клиентите или да се проведат емпирични изследвания.

Чрез преглед на конкретни примери за съществуващи база данни и информационни директории на заведения за бездомни, създадени за изследователски цели или за други заведения, в различните страни на ЕС става възможно предлагането на подходящи методологии, с които националните власти могат да създават и поддържат база данни за такива институции за бездомните, включително и за управлението, информационните технологии и ресурсите.

Освен че предоставят данни за измерване на явлението, подходящо съставените и поддържани бази данни за доставчиците на услуги позволяват по-добро изграждане на политики, по-добри решения за финансиране и планиране на услуги в помощ на бездомните. Те също така могат да спомогнат за откриването на празноти при осигуряването на услуги, избягването на дублиране при услугите и подкрепа на добрите практики и изграждане на мрежи от доставчиците на услуги. Следователно, такива бази данни могат да имат множествени функции, да бъдат финансово ефективни и да са полезни за различни видове публика, в крайна сметка - за самите бездомни.

##### 3.1.1 Съществуващи бази данни относно доставчици на услуги

При заведенията за бездомни в различните страни на ЕС има множество примери за бази данни, свързани с услуги за бездомните. Повечето от тях са били вече публикувани през последните 5 години и показват доколко е изпълнимо изграждането на източници за информация. В много страни вече има известен напредък в използването на тези набори от данни за предоставяне на информация за заведенията, за адресите на много организации, които могат да бъдат доставчици на данни.

Базите данни и информационните директории са различни по обхват и качество, включително по отношение на характеристики като:

- ♦ Цел и публика (например: изследвания върху бездомността, регистри за финансиране и/или реферални инструменти);
- ♦ Издатели (национални или регионални държавни управления, общини или неправителствени организации);
- ♦ Географски обхват (местни – включително за столицата), регионални, национални;
- ♦ Обхват на услугите от различните видове заведения (напр. специализирани и неспециализирани, предоставящи подслон и не предоставящи такъв, държавни, общински/местни заведения, неправителствени организации или частни компании и т.н.);

- ◆ Ниво на релевантна информация (относно изследваните заведения и области данни);
- ◆ Качество на данните и тяхната използваемост;
- ◆ Изследователски метод и честота на осъвременяване;
- ◆ Наличност на данни и публичната им достъпност.

### 3.1.2 Основни положения за разработване на база данни за доставчиците на услуги

Разглеждайки някои актуални примери на бази данни за доставчици на услуги, може да съставим гъвкава процедура от 7 етапа, по която националните власти биха могли да създават бази данни относно заведенията за бездомни. Тук се очертават накратко първите четири от тях:

#### 1. Оценка на съществуващи бази данни/информационни директории, основани на горепосочените характеристики

Тъй като разработването на база данни може да се окаже особено важна задача, най-добре е от самото начало да се установи дали съществуват ресурси за тях и, ако да, то дали наличните данни за заведенията могат да бъдат включени/използвани повторно. Полезно би било да се свържем с национални и регионални правителствени и финансиращи органи, с неправителствени организации, които имат координиращи функции, с научно-изследователски организации, регионални и местни общини, местни неправителствени организации и големи доставчици на услуги в ключови градове и конурбации, където е вероятно да има повече бездомни. Особено важно и полезно е, когато в дадена страна или област няма изява на обособена бездомност, да се провери какви ресурси съществуват в това отношение в други подобни области или съседни страни.

#### 2. Изисквания и спецификация

Би могло да се състави списък от проектни изисквания, с които да се покрият горепосочените въпроси (например: цел, обхват, покритие, кои данни да се събират и т.н.) и нуждите по отношение на персонала (например: персонал за управление на проекта, за информационни технологии, с изследователски и административни умения). Изискванията на проекта трябва също така да имат отношение към: методологията на събиране на данни, към оборудването с информационни технологии, към осъвременяването на данни и достъпа до данни.

Препоръчително е да има един минимум от основни данни относно заведенията за бездомни (данни от степен 1), които да спомагат за измерване на бездомността. Събирането на такива данни за нуждите на изследователската работа и за съставяне на извадки, позволява осъществяването на ефективен контакт между агенциите и оценката за обслужваните целеви групи. Събирането на тези данни дава възможност да се охарактеризират клиентите и по този начин да се измери бездомността. Допълнителни данни могат по избор (нива 2 и 3) да бъдат съпоставени според конкретните потребности, цели и публика. Данни от ниво 2 предлагат по-детайлна информация, която е с особено значение за рефералите (например: тарифи за услуги, достъп за инвалиди, транспорт, ниво на персонал и т.н.), а данните от ниво 3 съдържат информация за допълнителен анализ на предлаганите услуги за бездомни (например: финансиране, качество и резултати).

Фигура 3

ДАННИ ОТ НИВО 1	
<b>Организационни сведения за заведенията</b>	
Име на организацията/заведението	Организациите, които имат множество заведения може да се нуждаят от диференциране и от отделни вписвания.
Адрес за контакт и данни (телефон, факс, електронен адрес, интернет страница)	Това може да е адреса на администрацията или на централната служба, а не на самото заведение. Някои адреси са конфиденциални, а <b>за</b> някои заведения са само телефонни.
Адрес и данни за направление (телефон, факс, електронен адрес)	В случай, че се различават от горните. <i>Nota bene</i> : тези данни са необходими, ако сведенията ще бъдат публикувани за справки и връзки.
Географско местонахождение на заведението	Малък град, град, община, регион или друга релевантно географска локализация.
Тип организация	Заведението е специализирано за бездомни или не е, дали е общинско, на НПО, частно и т.н.
<b>Сведения за клиента</b>	
Целева и клиентска група	Вкл. възраст, пол и др., както и някакви ограничения.
Обслужвана територия	При <b>някои</b> заведения, особено общежития и дневни центрове, предоставянето на услуги може да не е ограничено до определена територия. Различни организации може да обслужват разнообразни но припокриващи се територии (напр. територии, основани на географска местност, в границите на общината или областта на действие на финансиращите организации)
<b>Сведения за заведението</b>	
Цел/намерения на заведението	Напр. спешни случаи на подслон, междинен, преходен или специализиран подслон, дневен център и т.н., според класификацията на използваните услуги.
Критерии за достъп	Напр. личен или чрез направление, получено от агенция; с договаряне на час или при явяване; и т.н.
Срок на пребиваване	Планираната максимална продължителност на престой при заведения, даващи подслон.
Предоставена подкрепа	Това може да е описание в свободен текст и/или система от кодове за обозначаване различни видове предоставена подкрепа.
Работно време/наличие на персонал	Работно време на заведения, които не се занимават с даване на подслон; при подслон – време, през което има наличен персонал.
Характеристики на подслона	Напр. брой помещения за спане, единични или споделени стаи, апартаменти.
Брой легла	Общ брой.
Достъп на живущите до квартирата	Напр. има ли вечерен час и дали живущите трябва да са извън квартирата през деня.
Честота и ниво на обитаване или употреба на заведението	Средни нива на обитаване за заведения, даващи подслон, брой предоставени услуги на седмица и/или брой или видове клиенти, ползващи услугите.

### *3. Източници на средства и финансиране*

Разходите за изграждане на база данни за бездомните, която е с различен обем в зависимост от предлаганите услуги, са сравнително достъпни и се оказват особено ефективни, особено след първоначалните разходи за изграждането ѝ.

За да се изгради например малка база данни и информация за 50 заведения са нужни 4-5 седмици (24 дни) и около 2 седмици работно време на персонал (7 дни) на година за осъвременяване на данните и поддръжка на базата данни.

За база данни от среден размер или около 500 заведения, разходите по изграждането ѝ, изразени в продължителност на работа на персонала, би бил около 4 месеца пълно работно време (79 дни) и годишно около 5 седмици допълнителна работа на персонала (27 дни) за осъвременяване на данните и поддръжка на базата данни.

За голяма база данни за 2500 заведения, разходите за изграждане се оценяват на 56 седмици работно време на персонала (282 дни) или 4 месеца работа на 3 души персонал, работещи на пълно работно време. Приблизително 5 месеца работно време (94 дни) ще са нужни годишно за осъвременяване на данните и поддръжка на базата данни.

За публикуването на база данни относно доставчици на услуги на хартиен носител или он-лайн ще са нужни допълнителни разходи, които също трябва да бъдат изчислени.

### *4. Задачи и срокове на проекта*

Това са основните етапи при изграждане на базата данни и съдържанието ѝ, някои от които етапи могат да протичат успоредно във времето:

- ◆ Уточняване на структурата на данните, кодовете и големината на определеното място за вписване и дали то ще е в свободен текст или не;
- ◆ База данни с контакти за изследователски организации и за въвеждане на сведения за тези организации;
- ◆ Изработване на изследователски инструментариум (например: въпросници, разписание за провеждане на телефонни интервюта);
- ◆ Провеждане на изследователска дейност (например: разпращане по пощата на въпросници) или настойчиво търсене на неотговорилите;
- ◆ Вписвания и редактиране на вписвания относно заведенията.

Ако базата данни ще бъде предоставена под формата на печатна директория или он-лайн, тогава ще има допълнителни задачи като: изграждане и изпробване на интернет страница, изграждане на база данни за производство на книги или употреба на десктоп публикуване за създаване на печатна директория, напечатване на директорията и начало на работа на директорията и/или интернет страницата, маркетинг и разпространение.

Според размера на проекта, неговия формат и броя на персонала му, обикновено ще са нужни най-малко 3 месеца за разработване на база данни и съпоставяне и въвеждане на данни относно заведенията. Ако данните ще бъдат предоставени и в печатан вид, тогава ще са нужни още 2 месеца (което прави общо 5 месеца) за развиване на системите за производство на книги, самото производство и отпечатването. Ако данните трябва да бъдат достъпни он-лайн, общото необходимо време става около 6-8 месеца за дизайн, изграждане и изпробване на една основна, но достъпна база данни относно заведенията.

Последните 3 етапа са:

*5. Използване/разпространение на базата данни*

*6. Осъвременяване на данните*

*7. Оценка на базата данни*

### **3.1.3 Заключение**

Следването на тези напътствия ще помогне и улесни успешното създаване на база данни за заведенията за бездомни. Веднъж създадена тя ще подпомогне събирането на стандартни променливи данни при провеждането на емпирични изследвания, както и тези от регистрите на доставчиците на услуги за бездомни. Създаването на база данни от доставчиците на услуги за бездомни би могло да бъде в още по-голяма степен икономически изгодно, ако към нея се включат и достъпни данни за други полезни цели за доставчиците на услуги, както и за самите бездомни.

От голямо значение е използването на всякакъв съществуващ източник на данни за бездомните, при което се прилага поетапен подход, особено когато се разработват национални набори от данни, изискващи значителни ресурси (например: да се приеме като приоритет разработването на база данни за столицата и другите големи градове и конурбации).

От националните власти трябва да се изисква най-малкото да подкрепят - ако не и да допринесат в значителна степен за финансирането на базата данни чрез национален ресурс. Не е задължително самите те да искат пряко да изпълнят задачата. Вместо тях обаче някоя агенция (било то изследователски институт, консултантска организация, НПО или подобни организации) може да получи поръчка и изпълни тази задача. При това, прекият изпълнител трябва да има нужните преки знания относно доставката на помощ за бездомни, както и нужните умения в информационни технологии и изследователска дейност.

## **3.2 Регистър на клиенти и системи за записване на данни**

### **3.2.1 Увод**

Мнозина от доставчиците на услуги пазят информацията относно своите клиенти или потребители на услуги в компютъризирани системи за записване на клиенти или бази данни. Тези системи са били разработени в течение на времето с различни цели и посредством използване на различни компютърни технологии. Някои регистри на клиенти са били разработени на основата на вече съществуващи на хартиен носител системи, докато други са били създадени като компютъризирана база данни от самото начало. Нашето изследване откри много примери на системи за регистриране на клиенти, които са в употреба и са с тенденция да се развиват. Вярваме, че тази тенденция ще продължи и в много случаи ще осигури най-плодотворния начин за събиране на данни от потребители на услуги за в бъдеще.

### **3.2.2 Доставчици на услуги и събиране на данни+++++++**

Неправителствените организации, като доставчици на услуги за бездомните, са организирани по различни начини в зависимост от регионалното или национално равнище. И това – поне в някои страни – оказва важно влияние за наличието на хармонизирани системи за регистриране на клиенти. За националните организации, които имат развити местни клонове, е много по-лесно да стандартизират информацията и методите на регистриране на клиенти, докато при онези организации, които са разпръснати на национално и регионално равнище, но които се основават на членството на относително или изцяло независими местни сдружения, трудностите и усложненията за хармонизиране на регистрационните системи са по-големи.

Данните за клиентите се събират с различни цели, като например: за да се документира процесът на подкрепа и доставка на услуги или да се осигури информация за финансиращите власти, за обществеността и (понякога) за научни изследвания. Някои – но не всички – системи са построени така, че да обслужват всички тези нужди едновременно. Има случаи, при които изискванията на финансиращите власти са движещата сила за въвеждане на стандартизирана система за регистриране на клиенти

### **3.2.3 Системи за регистриране на клиенти**

Ето някои системи за регистриране на клиенти, които бяха изучени и анализирани в хода на научно-изследователската работа:

- ◆ Regas and Clever client record systems (Netherlands)
- ◆ Dublin Link Client Recording System (Ireland)
- ◆ Link (UK)
- ◆ CHAIN (UK - London)
- ◆ Common Monitoring System (UK -Scotland)
- ◆ Supporting People Client Record System (UK - England)
- ◆ AG STADO Basic Data Set (Germany)
- ◆ SAW Tellus system (Belgium)
- ◆ NewPeopleVison (Czech Republic)
- ◆ Naděje EK system (Czech Republic)

### **3.2.4 Общ поглед върху разгледаните системи**

Прегледът на системата за регистриране на клиенти, действаща в различните страни, илюстрира широкия обхват на проблеми, които трябва да се разгледат от националните власти при разработването на методологии за съпоставяне или сумиране на статистиките относно бездомността чрез употребата на регистри за клиенти. Този раздел предлага ценното в наученото от тези системи или уроците, които могат да се използват от националните власти при изработването на методология за регистрация на бездомните.

### **Отговорност за разработване на системата**

При разработването на информационни системи за бездомните разликите в отговорностите на съответните национални власти до голяма степен зависят от ролята, която те играят за наличието на задължителни елементи в тази система или доколко в нея задължително се включват набирането на такива данни..

Там, където има задължение за набиране на данни за бездомни, разработването на системите от данни обикновено се финансира от съответното централно министерство. Това означава, че ключови въпроси за определяне на данни и защита на тези данни могат да бъдат решавани на национално равнище. Този подход обаче трябва да бъде уточнен след като се вземат под внимание нуждите на участващите агенции, които трябва да бъдат консултирани по време на разработването на системата. Освен това този подход е по-малко гъвкав по отношение на възможността към тази основна система да се вмъкват допълнителни системи за събиране на данни, необходими при управлението и планиране на собствената информация на агенциите.

Там, където няма задължително участие в информаионната система, или то е доброволно, подходът е следният – съответното министерство финансира разработването на данни или се съсредоточава само върху сумирането на данните от системи, разработени извън държавния контрол, както и да финансира анализа на тези сумирани данни.

### **Заведения, обхванати от системите**

Системите за регистриране на клиенти често пъти обхващат различни типове услуги. Един специфичен проблем е големият оборот на клиенти, осъществяван за кратко време в заведенията за кратък престой на бездомни, както и на тези проблемни клиенти, които са с нисък праг на търпимост. Често пъти липсва достатъчно време и персонал за събиране на данни от онези клиенти, които остават само за една или две нощи; освен това някои от тези заведения имат правила за запазване на анонимността при предоставяне на услуги за хора, които нямат документи или се чувстват възпрепятствани от административните процедури на други властови системи. Тези затруднения може да са свързани с проблеми на финансирането, а също така и с проблеми при улавяне и дублиране на данни. Такива проблеми обаче трябва да се решат, за да може да се събира точна профилна информация относно тази особена категория потребители на услуги. Фактът, че някои системи успяват да наберат тези данни, показва, че проблемите могат да бъдат решавани. Само малко на брой информационни системи са използвани за събиране на данни от убежища за жени, жертви на домашно насилие. Често пъти това също е въпрос на финансиране и на политика, а не на логистиката при събиране на данни. Макар че трябва да се вземат под внимание и допълнителни фактори, свързани със защита на данните и достъпа до тях (вижте по-долу), няма особени технически трудности да се прилагат системи за регистриране на клиенти към тази категория потребители на услуги.

### **Разработване на софтуерни системи**

Могат да се открият два различни подхода за разработване на софтуерни системи за регистри с информация за бездомните като клиенти.

Първо, данните се извличат от комерсиални системи, които са били разработени и се продават за управление на случаи, отнасящи се до социалните служби или за управление на жилищния фонд. Такъв например е германският подход, както и основата на първоначалната идея за холандска Регас система (Regas system). Тези системи позволяват да се извлича информация за клиентите за нуждите на анализа било чрез употреба на една извличаща програма, било чрез достъп до специален модул вътре в програмата.

Второ, съществуват системи, които са специално разработени за улавяне на данни от информация за клиентите или за нуждите на мониторинг върху клиенти. Такива са системите,

разработени със собствени ресурси (in house) от неправителствени организации (например SAW и Nadeje), системите, които са възложени за разработване и са платени от правителството (например Supporting People), и тези, които са възложени от неправителствени организации на софтуерни служби, например Dutch Clever system и Link systems в Обединеното кралство и Ирландия. Те се отличават с това, че са системи по поръчка и към тях може да се добавят модули за нуждите на потребителите.

### **Функционалност**

Програмите трябва да гарантират, че търсената лекота при въвеждане на данни няма да компроментира качеството на данните. Прегледаните системи са или основани на Windows, или представляват интерфейс, свързан с уеб, които използват „изкачащи“ менюта и радиокопчета, позволяващи въвеждане на предварително кодирани данни. На второ място, програмите могат да повишат качеството на данните, като позволят да се извършва валидиране на данните и съобщаване на грешките още при етапа на въвеждане на данните. Много от разгледаните програми също така позволяват и второ ниво на валидиране в момента на изнасяне на данни, когато персоналът в центъра за обработка на данни може да реши проблемите, свързани с данните, заедно с персонала на агенцията, откъдето идват данните. Най-сетне, програмите осигуряват възможности за изнасяне и вкарване на данни в договорени формати.

### **Защита на данни**

Макар че всички системи съответстват на националните изисквания за защита на данните, подходът към този проблем е различен, особено що се отнася до сумирането на данните на национално равнище. Германската система е най-строга. Тя позволява само съвкупни данни да бъдат извеждани за анализ на национално равнище. Това условие до голяма степен възпрепятства анализа и употребата на данни. Всички други системи позволяват да бъдат анализирани регистри на равнището на отделния индивид, като се използват анонимизирани данни. Индивидуално идентифицираните клиенти могат да бъдат генерирани от системата и това може да се постигне чрез създаване на уникален номер (основан на някакво съчетание от фамилно име, инициали, пол, рождена дата). Нито една от разгледаните тук системи за бездомните не е използвала националния номер за самоличност или номера на застраховката като индивидуален идентификатор, макар че този подход се прилага в някои други системи.

Проблемът с дублирането при броенето на бездомните съществува, и то се проявява най-вече там, където не се използват индивидуални идентификатори за клиента. При измерване на преобладаващото състояние или на потока бездомни (prevalence or flow) е почти невъзможно да се изключи дублиращото броене на едни и същи хора, ако няма индивидуални идентификатори на клиента. Понякога се използват разнообразни техники за анонимизиране и защита на индивидуалната самоличност, така че извличането на данни да е съвместимо с правилата за защита на данните и да не смущава интереса на бездомните да са клиенти на предлаганите услуги, да няма злоупотреба с техните лични данни.

Макар че в различните страни на Европа е налице солидна рамка за защита на личните данни, то тя не представлява непреодолима преграда за споделяне на информацията. Оказва се, че в някои страни и държави опазването на данните е много важен проблем, който чака своето решение.

### **Осигуряване на качество на данните**

Данните, които се събират от заведенията и службите по гореспоменатите начини често пъти са критикувани, защото има съмнение, че когато голям брой хора въвеждат данни това неминуемо довежда до неточна и ненадеждна информация. Качеството и пълнотата на данните трябва да бъдат гарантирано.

Първо, самата софтуерна програма може да гарантира едно ниво на точност и логическа последователност при записа на данните и това може да се случи на различни етапи. На етапа на въвеждането на данните може да се отстрани проблема с липсващи данни или невалидни въвеждания посредством сигнали за грешки, алгоритми за валидиране и автоматично докладване на грешки преди извеждането на данните. На този етап проблемът се състои в баланса между лекотата при въвеждане на данни, от една страна и от друга – на сигурни начини за проверка на ключови области. Тези програми също така осигуряват системи за помощ, които са чувствителни към контекста.

Второ, в случаите, когато данните се извеждат и отправят към централна обработваща единица, могат да се използват по-сигурни алгоритми за валидиране. Това изисква относително високо ниво на ресурси откъм персонал, който да проверява и отстранява грешките и това да се осъществява заедно със службата, която доставя информацията.

Трето, мониторингът на данните и анализът на тенденциите помагат за това да се докладва обратно на потребителите, които въвеждат данните. По този начин редовното докладване за звена от данни, които са непълни или неточно регистрирани, а след това използвани за статистически и сравнителни анализи може да доведе до подобряване на работата.

Четвърто, прекият контакт с персонала на агенцията е от съществено значение. Горепосаният мониторингов подход обикновено се съчетава с обучение на персонала, с наличието на наръчници, бюлетини и с други групи потребители на данни. Повечето системи осигуряват служби за помощ, които решават специфични проблеми. Уеб-системите допълват тези подходи чрез онлайн системи за оказване на помощ.

### **Извеждане и генериране на данни**

Разгледаните системи показват широк диапазон от подходи за експорт на данни към централната обработваща единица. В чешката и британската системи е включена информация на хартиен носител (с централна обработка на данните), макар че това се среща все по-рядко и е най-времеемкият и скъпоструващ подход. Трансфер на електронни данни би трябвало да бъде стандартният подход при новите осъвременени системи, тъй като широката достъпност на компютри го прави най-ефективният път. Електронният трансфер на данни може да бъде адаптиран по няколко начина, но отново прегледът показва, че уеб-системите, използващи стандартни XML направления сега се използват нашироко при новите или осъвременени системи. Този подход има предимството, че не е необходимо да се инсталира софтуера на системите, предоставящи данни, тъй като въвеждането на данни става онлайн. Обаче прегледът подсказва, че е необходимо персоналът да е особено внимателен при получаването и проверката на електронни данни преди обработката и анализа.

## **Анализ на данни**

Използването на индивидуални данни, а не на „пред-агрегирани“ данни е най-гъвкавият подход за анализ на данни на национално равнище, тъй като само достъпът до индивидуални данни позволява кръстосване и съпоставяне между някои от събраните променливи. Това трябва да се съчетае с подходяща география за анализ (свързана с географските разделения на преброяване на населението и/или на административните служби).

### **3.2.5 Въвеждане**

Прегледът на подходите за въвеждане на данни, възприети в различни страни, показва, че съществуват няколко етапа или фази при въвеждането на системи за регистриране на бездомни клиенти. Това разграничаване трябва да се разглежда като решаващо за успешното разработване на подобни системи.

- ◆ Фаза 1 Планиране

Тази фаза е свързана с консултациите с доставчици на услуги. Тя може да включва изследване на специфичното регистриране на клиенти и употребяваните софтуерни системи за управление. Също така може да е свързана с консултации с ключови агенции по отношение на въпросите и определенията за данните, които ще се използват. Тази фаза ще изисква и решение относно структурите на управление, чрез които ще се поддържа системата, както и за назначаването на национален координационен екип за разработка и въвеждане.

- ◆ Фаза 2 Разработване

Това включва разработване на софтуерни системи и/или специфициране на формати за обмяна на стандартни данни. Това също така трябва да включва и пилотни системи и системи за изпробване. На този етап се извършва подготовка на детайлна документация, наръчници и материали за обучение.

- ◆ Фаза 3 Въвеждане

Този етап включва предварително обучение и популяризиране. Тези дейности често пъти трябва да бъдат организирани на регионално равнище и евентуално насочени поотделно към различни видове доставчици (например агенции за бездомните и подслоните за жертви на домашно насилие).

- ◆ Фаза 4 Управление и осъвременяване

Освен текущите „хостинг“ системи, необходими са още поддръжка на системата, управление, мониторинг и структури за преглед на изпълнението на програмите, за да се гарантира, че системата се администрира правилно и ефективно и отговаря на договорените условия.

## **Финанси, ресурси и бюджет**

Разходите за събиране на данни от системи на регистри на клиенти са свързани с два различни проблема – цялостното въвеждане на подхода и създаването на софтуер или система за събиране и агрегиране на данни.

При всяка от четирите фази за осъществяване, описани по-горе, има съответни разходи. Не е възможно да се знаят предварително точните разходи за всяка фаза, тъй като това отчасти ще зависи от броя на доставчиците на услуги във всяка страна и от степента на изискваната координация между централната власт и регионалните или местни власти. Разходите също така зависят и от това дали централните власти възнамеряват да осъществяват въвеждането на данни или да приложат извеждането (аутсорсинг) на задачите. Последният подход е препоръчителен.

Разработването на софтуер, който би позволил създаването на национална база данни или анализ на данни, също така зависи от подхода, който е възприет във всяка страна. Основните опции са дадени накратко по-долу:

+++++

**Опция 1           Използване на съществуващи софтуерни системи и протоколи за извличане на данни**

В Германия се наложи създаването на един инструмент за агрегиране, за да се извличат агрегирани данни от известен брой различни софтуерни системи, които вече се ползваха от неправителствени доставчиците на услуги за бездомни. Разработването на този инструмент беше поръчано на един институт и струваше приблизително €50,000. Отделно трябва да се финансират ежегодни приспособявания на софтуера. Всяка година последният вариант на софтуерния инструмент се изпраща на доставчиците на услуги, които участват в националното събиране на данни. През 2004 г. около 120 заведения са получили софтьер за извличане и 56 набори от агрегирани данни трябваше да се обработят и съберат в националната база данни. Този ежегоден процес струва около €5,000 до €7,000 според броя на доставчиците на услуги. Тъй като целта е да се увеличи участието, ежегодните разходи ще се повишат съществено в бъдеще.

В тази стойност не са включени разходите за служителите в BAG W, поел отговорността да управлява събирането на данните, да координира обсъжданията и вземането на решения за необходимостта от внасяне на промяна в основната структура от показатели и други специфични страни на набирането на данни, както и анализа им. Очевидно е, че резултатите от работата на наети с частични трудови договори служители, макар и за продължително време не са такива, както тези от служители, назначени на постоянна работа, каквито са нужни за управлението на процеса на събиране на данни на национално равнище.

**Опция 2           Разработване софтуер за улавяне на СРК Обединено кралство / Англия (CRS Capture Software UK / England)**

Системата за регистриране на бездомни клиенти „Подкрепа за хората“ (Supporting People Client Record System) се основава на особена форма за регистриране на клиенти, уточнена от ODPM (Department of Communities and Local Government), която се прилага след консултации с местните власти и доставчици на услуги.

Центърът за изследвания на жилищния фонд в Шотландия (Centre for Housing Research in Scotland) има договор да разработи, изпробва и въведе софтуер за база данни за бездомните и след това да поддържа тази база данни, да ги анализира, да създава редовно от тях таблици и да поддържа уебсайта на системата.

Системата е разработена в рамките на шест месеца и се поддържа от 2003 г. Базата данни включват регистър на доставчици на услуги, от които се събират данни (понастоящем около 30 000 служби). Данните се предоставят директно на около 140 абонати сред местните власти. Ежегодно около 200 000 нови клиенти се регистрират чрез тази система, от които 54 % са бездомни (според хармонизираната дефиниция). Разходите за персонал на системата са дадени накратко във фигура 4. Необходими са и разходи за допълнително информационно оборудване и за поддръжка на офиси.

**Фигура 4** Разходи за разработване „Система за събиране на данни” CRS

Фаза на разработване (1)		ПЕРСОНАЛ
Директор	Наблюдение на развитието на проекта	30 дни
Управител на проекта	Осъществяване на проекта	40 дни
Отговорник по проекта	Въвеждане на данни и изследователска работа	100 дни
Програмиране	Разработване на софтуер, изпробването му	100 дни
Сътрудник за научни изследвания	Изследване за нуждите на потребителите и изпълнение на свързаните с него задачи	60 дни
Сътрудник по информационни технологии	Програмиране, изработване на наръчници и други справочни материали	40 дни
<b>Годишни разходи за поддръжка</b>		
Управление	Управител на проекта и помощник управител	1
Изследване, анализ на данни и публикации	Сътрудник за научни изследвания	1
Компютърна поддръжка и уебсайт	Програмист	1
Осигуряване качеството на данните	Оценители на качеството на данните	4
Обработка на данните	Лица, обработващи данните, включително електронни и онлайн системи	4

Бележка (1) Тъй като това беше краткосрочен договор, целият персонал работеше на половин работно време или се определяше персонал на пълно работно време само за определени периоди. Затова времето е дадено в човекодни.

### **Опция 3** Адаптиране на съществуваща система (Линк) Ирландия

Първоначалните разходи за разработване на системата „Линк” за регистриране на бездомни клиенти, на които се основава Дъблинската Линк система (Dublin Link system), са изчислени на две човекогодни време на разработка. Работата включва изготвяне на изисквания и консултации с потенциални потребители, спецификация, дизайн на системата, програмиране, изпробване и обучение на потребители на първата система. Но разходите за внедряването на следващи Линк системи са значително по-малки. Разходите за въвеждане на една Линк система могат да се разделят на 3 основни компонента:

#### 1. Първоначален дизайн и програмиране на системата

Адаптирането и разработването на основната Линк система изисква да се заплатят еднократни такси между €4 000 и €12 000 в зависимост от размера на системата (броя на доставчиците, покрити от системата).

2. Първоначални разходи за изграждане на системата

Това включва еднократни разходи за изграждане и въвеждане на системата (което трае около 3-6 месеца). Освен това включва работа с потребители за промоция на системата и за обучение на персонала ѝ. Разходите за такова изграждане на структура варират от €8 000 до €20 000 според размера на системата.

3. Текущи годишни разходи за експлоатация и поддръжка на системата.

Веднъж изградена, системата се приема, пази и поддържа някъде и от някого, за което има годишни разходи, които се движат между €5 000 и €15 000 според размера на системата. Може да има допълнителни разходи за информационни технологии според това, дали ще трябва допълнително развиване на системата.

#### **4. Данни от преброяване на населението, от емпирични изследвания и от други източници**

В тази глава се обсъждат въпросите, свързани с използването на информация от определен кръг официални правителствени източници с цел да се осигури един по-точен и детайлизиран профил на хората, които са бездомни или в риск да изпаднат в бездомност.

Административните данни се събират от различни министерства и правителствени агенции, с които се управляват службите, финансирани от правителството или осигурени под установен вече статут. Тези данни често пъти осигуряват важна информация относно хората, които са бездомни или в риск от бездомност. От правителствата се събира също така и информация, отнасяща се до цялата съвкупност или извадки от общата съвкупност, като се използват методи на емпирични изследвания или други подобни.

Тези източници на данни могат да бъдат групирани и класифицирани в различни типове:

- ◆ Административни данни (например: регистри за обитателите на затворите)
- ◆ Изследвания на подгрупи от общата съвкупност (например : на домакинствата)
- ◆ Данни, отнасящи се до цялото население (например: преброяване на населението на всеки десет години или регистрите на населението).

#### **4.1 Съвкупността на бездомните+++++**

На базата на определението за “бездомност”, дадено по-горе (вижте фигура 2, с. 10), в този раздел се разглежда възможната употреба на административни данни, осигурени от здравните и наказателните институции. Докладът на Edgar et al (2007 год.) описва ситуацията на датския модел („добри практики”), където информацията върху населението, осигурена от всички институции (например параграф 91, пар. 96 и пар. 101 от Закона за социалните грижи, по-късно променен чрез законодателни поправки от 2007 г.), постоянно се въвежда и записва в национална база данни с регистри за бездомни клиенти. В този раздел обаче се разглежда по-ограничена цел: използват се административни данни за определени съвкупности за осигуряване национални или регионални числа за мащаба и профила на бездомността. Този проблем е важен поради две причини. Първо, хората, които напускат затворите, и хората с душевни заболявания са значителна част от бездомното население в много страни на ЕС. Второ, политиките, насочени към превенция на бездомността, разчитат на административни данни, за да осъществяват мониторинг на политиките и за да могат да се насочат към реализиране на ефективни инициативи за превенция.

##### **4.1.1 Здравни заведения**

Това е най-сложният аспект, който трябва да се разгледа, и той зависи от специфичната политика и управленски структури, които оказват влияние върху здравеопазването в отделните страни. По принцип се срещат два типа ситуации:

- Здравни институции за дълго пребиваване: например центрове за душевно болни или за зависими от наркотици или алкохол. В тези ситуации хората могат да останат в институцията поради липса на подходящо жилище и/или подкрепа за жилище от страна на общността. Проблемът е да се осъществи мониторинг на броя и типа клиенти, попадащи в тази категория.

- ♦ Обичайни болници: откъдето хората не могат да бъдат изписани поради липса на подходящо жилище (социална и/или медицинска подкрепа в общността, например, хора с мозъчни травми в резултат на катастрофа или мозъчен удар). Тук не се предвижда да се включват хората, за които са необходими продължителни грижи като например възрастни хора, страдащи от Алцхаймер или други подобни състояния, свързани с напреднала възраст).

#### 4.1.2 Затвори

Изследванията върху бездомното население ясно показва, че в много страни значителен процент от бездомните хора са били в близкото минало в затвора. Политиките, насочени към превенция, определят протоколите за освобождаване от затвора като ключов аспект на политиките; изследванията са потвърдили, че действието в това отношение е ефективно за превенцията (и е разходноефективно).

#### 4.2 Преброявания на населението и други изследвания

Националните преброявания на населението и изследвания на домакинствата могат да бъдат използвани като източник на информация за някои категории бездомни. Те могат да осигурят информация за тези части от населението, които живеят в институции, такива, които живеят временно при приятели или роднини, в специални подслони за бездомни, и такива, които живеят при условия на пренаселеност или в неподходящи или неконвенционални жилища.

Трябва да се прокара отчетлива разлика между страните, които използват регистър, основан на преброяването на населението, и онези, които ползват преброявания (на десет години), основани на емпирични изследвания. В няколко страни (например Дания, Финландия, Нидерландия) традиционният въпросник за преброяване на населението е бил заместен от регистри, които да служат като източници за преброяване на населението и на жилищния фонд. Съществуването на един Централен регистър на населението с уникален национален идентификационен номер и регистър на жилищния фонд с уникален идентификационен ключ се използват, за да се установи връзка между жилищата и лицата в страните, където се използват регистри. В Германия и Швеция планират да преминат изцяло към преброявания на населението, основани на регистри, а някои страни вече са го направили или планират да въведат един смесен модел, обединяващ традиционно преброяване на населението и регистри (включително Австрия, Белгия, Латвия и Словения). Франция е възприела едно "подвижно" преброяване (2006 година). Останалите страни запазват традиционните изследвания с помощта на въпросници.

Теоретично, би трябвало да е възможно да бъдат преброени хората, живеещи в различни видове институции и хората, които нямат постоянно местопребиваване, като се използват централните регистри за населението. Във Финландия регистърът на населението е напълно интегриран с пощенската система (и други национални регистри). Това означава, че автоматично се отразяват промените в пощенския адрес. Освен това всяко лице, за да може да получава парични помощи и услуги от здравеопазването, трябва да бъде регистрирано. Като тест за настоящето изследване е използван финландският регистър, разгледан през ноември 2006 г., от който може да се види, че е имало общо 26 519 лица без постоянен адрес. В това число са включени и група лица, чието местоживеене е неизвестно (група 903 – 8 424 лица, като тук се включват както преместили се лица или които са извън страната, така и

хора, които са “изчезнали”). Като се извади броят на хората от тази група, остават 16 674 лица без постоянно жилище (група 901). Обаче тази цифра е почти двойно по-голяма от числото на бездомните в годишното Изследване на жилищния фонд. За него може да се счита, че подценява броя на хората, живеещи при семейства и приятели, и ще са необходими допълнителни изследвания, за да се съвместят двете числа за лицата. За други страни, които използват системи, основани на регистри, изглежда, че е по-трудно уточняването на броя на хората, които не живеят в конвенционални жилища. Ясно е, че това е въпрос отвъд обхвата на нашия интерес, но е проблем, който заслужава повече допълнителни изследвания.

Страните, използващи традиционните изследвания с въпросници могат да дадат информация относно хората, които се намират в неадекватни и неконвенционални жилищни условия. Но те също така биха могли да възприемат един процес на преброяване, който да включва и бездомните хора; австралийското преброяване на населението дава информация именно по този начин. Франция и Литва са европейски страни, където преброяването на населението се използва, за да се преброят хората, живеещи без покрив.

Понастоящем във Франция се извършват ежегодни преброявания на населението (от януари 2004 година насам). Тези преброявания включват броя на бездомните хора, живеещи в общежития по същия начин, както се преброяват всички други “общности”. Нощните приюти представляват отделна категория и би трябвало да позволят преброяването на тази част от населението без подслон. Обаче местата за продължителен престой на бездомните се поставят в общ куп с други форми на настаняване за продължителен престой, като например старческите домове. По отношение на живеещите без покрив сътрудничеството с доброволни групи (включително FNARS ) и тясното взаимодействие с местните съвети и преброителите е помогнало да се намали риска от дублирано преброяване и от пропуски. Освен това населението без покрив в общините с по-малко от 10 000 лица се изследва през същата година, както останалото градско население (например веднъж на всеки 5 години). За по-големите общини – 10 000 лица и повече – приблизително 8% от домовете в общините се изследват всяка година и хората без покрив се изследват на всеки 5 години по цялата територия на общината. Бездомните се преброяват като правило: бездомните са френски граждани като всички останали и трябва да бъдат преброени (всички онези, които могат да бъдат интервюирани лично, попълват същия формуляр за преброяване, както останалата част от населението).

В Литва Преброяването на населението и на жилищния фонд от 2001 г. е единственият източник на данни относно броя на хората, живеещи на публични места. Информацията относно хората без покрив включва техния пол, националност, възраст и образование. След 2001 г. няма нова информация относно тази група хора.

## 5 Въпроси на хармонизацията на данните

### 5.1 Основни променливи

Една информационна стратегия относно бездомността обикновено не се ограничава само с извършването на наблюдения за броя бездомни лица, а се стреми да събере и осигури допълнителна информация относно техния профил. За да могат да се правят смислени сравнения между различни набори от данни за клиентите – на местно, национално, регионално и международно равнище – е абсолютно необходимо да е налице съгласуваност за определен минимум от променливи, които да се събират по един и същи начин. Един установен за всички набор от хармонизирани основни променливи би задълбочил разбирането ни за бездомността и за променящия се профил на бездомното население, дори без да има пълно покритие на съвкупността от бездомните. Изследването Измерване на бездомността (Measuring Homelessness, Edgar et al, 2007) предлага набор от основни данни с ограничен брой променливи, които трябва да се събират в цяла Европа, като се използват едни и същи определения за тези променливи. Той би осигурил основа за информация относно профила на бездомните хора в Европа.

Този набор от основни данни следва да даде информация относно:

- ◆ основни демографски характеристики (възраст и пол).
- ◆ националност и емигрантски произход (страната, в която е родено лицето).
- ◆ състав на бездомните домакинства.
- ◆ жилищното им състояние (непосредствено преди периода на ползване на услуги и по време на събиране на данните).
- ◆ продължителност на (текущата) бездомност.
- ◆ причините за (последната) бездомност.

Всичките тези променливи, които са препоръчителни като основни показатели, са представени във фигура 5, с. 28 от този доклад. Причините да се изберат тъкмо тези променливи като основни, т.е. тяхната значимост, произтича от факта, че те дават информация относно профилите на бездомното население, а също така и защото тези данни са достъпни в повечето съществуващи системи за регистриране (които обикновено набират много повече от тези данни). Ключов критерий за избора на тези показатели е изискването техните определения относително лесно да се хармонизира събирането на измерените за тях данни за нуждите на цяла Европа. Факт е обаче, че не всички основни показатели се вписват в съществуващите информационни системи и все още остава нуждата в някои случаи да се променят определенията им на национално равнище.

Установяването на списък от основни променливи, макар и твърде ограничен, увеличава възможността да се постигне хармонизиране на данните за бездомните. Въпреки че са разработени главно за заведения и служби, свързани с настаняването на бездомни, то променливите могат да бъдат използвани и за набиране на ключови данни при регистриране на клиенти в заведения за бездомни, различни от тези за настаняване. Данните могат да помогнат за уточняването на определенията на показателите, използвани в изследвания. За някои от променливите може да има повече липсващи данни, отколкото за други, макар че използването на системи за подобряване и осигуряване на качеството на данните би имало съществен ефект при намаляване броя на неотговорилите и на липсващите данни.

Фиг. 5 Предложени основни променливи

Променлива	ОСНОВНА
<b>Демографски характеристики: Възраст и пол</b>	
Възраст	Дата на раждане
Пол	Мъж/жена
<b>Националност/ Мигрантски произход</b>	
Националност	Страна, на която е гражданин
Родна страна	Родна страна
<b>Домакинство/семеини характеристики</b>	
Структура на домакинството/с кого живее	Сам – живее без дете/деца, Сам – живее с дете/деца, Семейна двойка – живеят без дете/деца, Семейна двойка – живеят с дете/деца Друг вид домакинство
<b>Характеристики на жилищните условия</b>	
Преишни условия на подслоненост вечерта преди да се настани в заведението и сегашни условия на подслоненост (към датата на преброяването)	Живее на открито (публично пространство/външно пространство) Спешно настаняване (нощни приюти) В място за настаняване на бездомни (общжитие за бездомни, временно място за настаняване, преходно жилище, получено чрез подпомагане) Живее в кризисен подслон за жертви на домашно насилие Живее в институция (здравно заведение, затвор) Живее в неконвенционално жилище поради липса на жилище (мобилни домове, нестандартна сграда, временна постройка) Дели квартира с приятели или роднини (поради бездомност) Бездомност и други видове подслоненост Не е бездомен
Продължителност на (сегашната) бездомност	По-малко от 2 месеца; 2 до под 6 месеца; 6 месеца до по-малко от 1 година ; 1 до по-малко от 3 години; 3 до по-малко от 5 години; 5 години и повече
<b>Причини за бездомността</b>	
Причина/и за последния период на бездомност, определени от бездомното лице (възможни са повече от един отговор)	Действие на наемодателя (принудително изваждане от квартирата) / Загуба на собственост поради неизплатена ипотека Край на договор/ неподходящо жилище/липса на жилище Разпадане на връзка / семеен конфликт / смърт Загуба на работно място / безработен Насилие Лични (нужди от подкрепа / зависимост / здравни проблеми) Финансови (задлъжнялост) Изписан от институция / въоръжени сили Имиграция Природно бедствие и форсмажорни обстоятелства (пожар, наводнение и т.н.) Други причини

Източник: Edgar et al, 2007

Препоръчва се втори набор от променливи, които са важни, но не са основни. Събирането на такава информация (например относно нужди от подкрепа) въз основа на еднакви определения в цяла Европа също би имало важно значение за увеличаване ценността на съществуващите набори от данни и би позволило извършването на повече сравнителни

анализи. Но за някои от променливите ще е нужно време, за да се хармонизират определенията и да се постигне широк европейски консенсус. Освен това за някои от показателите по-рядко се среща информация в съществуващите системи за регистриране на бездомни клиенти или е по-спорно дали такава информация наистина е необходима. Така че събирането на информация за показатели от втора величина по важност (не-основни) би трябвало да е желание на националните власти. Такива променливи могат да включват данни за лицето като:

- ◆ основна дейност,
- ◆ източник на доход,
- ◆ най-висока постигната степен на образование,
- ◆ основната област на нуждите от подкрепа.

Тези данни биха осигурили и допълнителна информация относно факторите, които усилват причините за бездомност, регистрирани при основните променливи. Фигура 6 представя променливите, които са препоръчани от Edgar et al (2007), за да бъдат използвани като не основни променливи при системите за регистриране на данни и изследванията на национално равнище.

**Фигура 6** Предложени втора величина по значимост показатели или на не-основни променливи

Променлива	НЕ-ОСНОВНА
<b>Икономически характеристики</b>	
<b>Основна дейност</b>	Платена работа (не субсидирана), Субсидирана платена работа, работа във връзка с осигурено жилище Доброволна работа Учащ или обучаващ се Безработен (но работоспособен) Пенсионер Продължително боледуващ/инвалид
<b>Източник/ вид доход (възможни са повече от един отговор)</b>	Доход от платена работа Пенсия по старост или пълна нетрудоспособност Доход от схема за минимално препитание Други видове помощи Образователни стипендии Доход от просия, сексуална работа Други видове доходи Без доход Посочване на главния източник на доход
<b>Образователни характеристики</b>	
<b>Най-висока достигната степен на образование</b>	Най-висока достигната степен на образование (кодирано според нивото по ISCED)
<b>Нужди от подкрепа, помощ/Проблеми</b>	
<b>Физическо здраве</b>	Инвалидност (да/не) Други физически проблеми (да/не)
<b>Душевно здраве</b>	Душевнотравни проблеми (няма, подозирани, диагностицирани)
<b>Зависимост</b>	Алкохол (няма, подозирани, диагностицирани) Наркотици (няма, подозирани, диагностицирани) Други вещества и дейности/ хазарт и т.н. (няма, подозирани, диагностицирани)
<b>Финансови</b>	Дългове (да/не)

Променлива	НЕ-ОСНОВНА
Занимание	Няма занимание/квалификация (да/не)
Безопасност / насилие	Лицето е било е подложено на домашно насилие (да/не)

Източник: Edgar et al, 2007

И двата списъка от показатели не включват информацията относно резултатите и употребата на услуги за бездомните, макар че такава информация е много ценна и се изисква все повече за оценка на ефективността от заведенията за облекчаване на бездомността. Но засега е доста трудно да се дефинират хармонизирани процедури за събиране на такава информация поради съществуващото разнообразие от системи за социална помощ и подходи към регистриране на клиенти. За онези заведения, които записват информацията при влизане и излизане от заведението, общата препоръка е да се осигури възможност за сравняване на ситуацията преди и след употребата на услугата по отношение на известен брой променливи. Може да се наложи и е възможно в средносрочен план да се включват променливи относно резултатите в списъка на основните променливи. Този аспект на управление на резултатите представлява поле, заслужаващо специално изследване.

## 5.2 Хармонизирани дефиниции

В рамките на проекта MPHASIS възможността да се използват предложените променливи трябва да се изпробва допълнително и при нужда трябва да се изготвят препоръки за това, как да се хармонизират различаващите се определения на някои променливи. Координаторите на национални срещи ще бъдат помолени да попълнят въпросник относно това, дали информацията за препоръчаните променливи за бездомни вече е събрана в тяхната страна и как могат да се преодолеят съществуващите пречки за употребата на предложените променливи.

В някои случаи съществуващата информация на местно равнище може да бъде много по-подробна от търсената, но от нея се оказва възможно извличането на данни относно основните променливи. В случаите, когато все още не се събира информация за основните променливи (или има разлика в определенията им), би трябвало да е възможно без много усилия съществуващите системи за събиране на данни да се нагодят към общовалидните европейски, но все пак се налага да се работи по евентуални проблеми и пречки, възникващи при прилагането им.

Употребата на показатели за резултата от събраните данни също трябва да бъде разисквана на национално равнище. Правят ли се някакви усилия за оценяване на резултатите от услугите за бездомни, за техните потребители и как могат да се използват данните от регистри на клиенти за тази цел? Има ли такива примери на добри практики в измерването на резултатите, които да послужат като основа за препоръчителни хармонизирани променливи?

## **6 Проблеми на въвеждането на данни**

В тази глава са разгледани някои проблеми на въвеждането, които трябва да се вземат под внимание, за да може националните власти да подобрят информационната база относно бездомността. В някои страни това би било свързано с цялостно изграждане на капацитета за събиране на данни, докато в други страни то може да се отнася до усъвършенстване на административната география на информационния анализ, а в трети страни да означава разширяване обхвата на данните, така че да се включат неизползвани до сега източници.

### **6.1 Разработване на Информационна стратегия за мониторинг на бездомните**

В раздел втори по-горе бяха разгледани проблемите на управление при събирането на данни. Тези въпроси могат да се резюмират по отношение на:

#### **1. Разработване / планиране**

Решението кой отговаря за събирането на данни за бездомността и за други аспекти на социалното изключване и жилищната осигуреност е релевантно за широк кръг правителствени учреждения. Всички ключови министерства би трябвало да са включени в този процес.

#### **2. Въвеждане**

Според възприетото определение за бездомност и жилищно изключване, въвеждането на информационна стратегия относно бездомността може да бъде предприето чрез употребата на различни модели. То би трябвало да включва съпоставяне на информация от доставчиците на услуги, което най-добре може да се постигне чрез описаните методи в доклада (Edgar et al, 2007).

#### **3. Финансиране**

За прилагането на информационните системи са нужни подходящи бюджети, съставени реалистично и предварително планирани.

В доклада се разисква широк кръг въпроси, свързани с усъвършенстването на събирането на данни относно бездомността в контекста на разработката на стратегически подход към информацията за мониторинга на бездомните. Тези въпроси са резюмирани тук спрямо ключовите етапи на това събиране.

Фигура 7

Етап	Дейност	Описание
1	Консултация	В задължителните и доброволните сектори да се включат всички подходящи заинтересувани страни
2	Определения	Съгласие по определението за бездомност Разработване на хармонизирани операционални определения на променливите
3	Потребности от информация	Да се използва Стратегия за бездомността за идентифициране коя информация е нужна и кои са приоритетите, с цел подобряване събирането на данни.
4	Преглед на информационни източници	Да се определи каква информация съществува и е достъпна и да се провери нейната полза за оценка и развитие на политиката за борба с бездомността
5	Защита на данни	Да се осигурят подходящи протоколи за защита на данни и анонимизиране на информацията
6	План график на въвеждането на данни	Да се планира прилагането на данните (особено където се иска поетапно прилагане), за да се гарантира, че нуждите на заинтересуваните страни ще бъдат удовлетворени
7	База данни за доставчици на услуги за бездомни	Да се подготви и поддържа база данни за доставка на услуги
8	Данни за клиенти	Да се приложи стратегия за съпоставяне и агрегиране на данни от регистри, получени от доставчици на услуги
9	Административни данни	Да се гарантира, че административните данни, регистри и изследвания могат да бъдат уловени за нуждите на анализа на политики
10	Комбиниране на информация	Да се установят съвместни протоколи за отстраняване на дублираното броене и за хармонизиране на операционалните определения Да се стандартизират системите на индивидуалните идентификации и на методите за анонимизиране на данни Да се определят подходящи географии за анализ

## 6.2 Управление на събирането на данни

Могат да се опишат някои ключови принципи в управлението на събирането на данни за бездомността; тези принципи трябва да служат за основа при разработването на информационна стратегия относно бездомността.

1. Успешното въвеждане и поддръжка на системите за събиране на данни изисква механизми за консултиране и преглед, които обхващат всички релевантни заинтересовани страни. Във всяка страна трябва да се установи поотделно кои са подходящите заинтересувани страни, но те вероятно ще включват доставчиците на услуги и всички ключови министерства, както и представители на регионалната и общинската власт.

2. Националното сравняване на данни от регистри на клиенти, взети от множество доставчици, и редовното докладване при релевантните географски места изискват умения и екипен подход. Тези умения включват управление на проект, обучение и консултиране на потребителите, осигуряване качество на данните, програмиране и анализ на данни. Макар че се наблюдават различни подходи в отделните страни, нужно е да има всеотдаен екип за такъв проект, независимо дали ще е от вътрешни ресурси или взет отвън. Този екип трябва да отговаря за всички аспекти на процеса, а не само за обработка и анализ на данни.
3. Във всички страни съществуват национални стандарти за защита на данните. Съществуват европейски и международни стандарти и за системите за управление на бази данни, например по отношение на управлението на външни данни и употребата на структурирани езици за запитвания (structured query languages (SQL))<sup>5</sup>. Тези стандарти би трябвало да важат и за информацията, получена от доставчиците на услуги; стандартите трябва да се уточнят, за да получат съгласие на национално равнище преди да се събират данните.
4. Разработени са протоколи на Обединените нации и на Евростат, за да се хармонизират понятията, определенията и класификациите в социалните изследвания. Проектно-протоколът на ООН относно Статистическата интеграция като част от Кодекса за дейността на националните статистики подкрепя стандарти за хармонизиране на класификациите (географски, социални и икономически), на статистическите единици (семејство, домаќинство, жилище), и на определенията (стандартни понятия и променливи). Би трябвало да има придържане към тези хармонизирани понятия и определения на променливи, когато се разработват процедури за събиране на данни и протоколи за данни за бездомните; по този въпрос трябва да се прави консултация с националните статистически заведения. Също така Евростат разработва хармонизирани Ключови социални индикатори; процедурите за събиране на данни трябва да правят справка с тези индикатори при всяка възможност.
5. Интуитивно се разбира (и фактите доказват), че събирането на данни се постига най-добре, когато лицето, което въвежда данните, разбира, че има директна полза за него, за клиента или за организацията. Затова данните, които се извличат от системи, свързани с управление на организации, с по-голяма вероятност ще доведат до качествена информация. Софтуерните системи би трябвало да включат функции за докладване, които улесняват събирането на информацията относно организационното управление, както и събирането на данни.
6. Системите за управление на бази данни трябва да се разработват в контекста на една ясна политика на конфиденциалност за клиента, която да е лесна за разбиране, обяснение и приложение. Тази политика трябва редовно да бъде подлагана на преглед.

### 6.3 Пречки

Проблемът с преброяването на бездомните често пъти бива представян като технически проблем. Но изследванията показват, че повечето технически проблеми могат да бъдат решени и че основният проблем твърде често се свежда до липсата на политическа воля, недостатъчно финансиране, неясни структури на отговорност и слаби управленски структури.

---

<sup>5</sup> ISO/IEC 9075-9:2003: Information technology – Database languages – SQL – Management of External Data (SQL/MED)

Докладът се занимава с кръг технически проблеми и ние правим преглед на това, как се е подхождало към решаването на тези проблеми при съществуващите системи. Може би най-критичният аспект за успеха на една система за събиране на данни за регистрация на бездомните клиенти е възприетият подход за гарантиране качеството на данните. Софтуерът е от решаващо значение за качеството на данните. Разбира се, леснината при употребата на менюта за въвеждане на данни е от съществено значение, но това трябва да се съчетае с подходящи процедури за валидиране и проверка на грешки. Агенцията, която отговаря за въвеждане на данни, изчистване на грешки и анализ, трябва да разработи процедури за осигуряване качество на данните и съответни структури, включващи целият персонал. Това е свързано с редовни процедури за мониторинг на управлението и докладване. Накрая, обучението на персонала от агенциите е съществено и може да се извърши посредством традиционни методи на обучение, както и с електронни техники за учене.

В някои страни са отбелязани технически проблеми, свързани с употребата на различни или несъвместими операционни системи, но те са относително незначими и са били преодолени. Значимостта на този проблем ще намалее с растящата употреба на онлайн системи. В случаите, където възникват проблеми поради недостатъчно финансиране, трябва да се осигурят ресурси от финансиращите власти. Може да се наложи националните правителства, както и властите на ниво ЕС да дадат подкрепа там, където още има структурни и технически проблеми.

Стана дума, че съществува проблем с дублираното броене, особено когато не се използват идентификатори за отделен клиент. В нашия доклад се обяснява как се решава този проблем при емпирични изследвания. По отношение на данни за преобладаващо състояние и данни за поток от клоенти е почти невъзможно да се премахне двойното броене на едни и същи хора, ако няма идентификатори за отделни клиенти. Препоръчани са някои такива идентификатори и известен брой техники са представени относно това, как могат тези идентификатори да се анонимизират и направят защитени, так че извличането на данни да бъде съвместимо с правилата за защита на данни и с основателния интерес на ползвателите на услуги, за да не се злоупотреби с личните им данни.

В случаите, когато услугите не се предоставят само за бездомни хора (а за по-широк кръг клиенти) е нужно да се отделят данните за бездомните от тези за другите видове клиенти. За тази цел е необходима ясна информация, за да се различат бездомните от останалите клиенти.

Накрая, ние идентифицираме един кръг управленски проблеми, свързани с разработването, приложението и извличането на данни от системите с регистри за клиенти. Макар че е приемливо различните софтуерни системи за регистриране на данни за клиентите да използват различни променливи, важно е да има последователност при дефиниране на основните променливи. Ако се използват разнообразни системи за регистриране на клиенти от службите за бездомни, ще е нужно време и ресурси за хармонизиране на променливите и за да се направят системите съвместими поне дотолкова, че да бъде възможно извличането на основен набор от променливи за данни. Цитирани са примери от Германия и Нидерландия, които показват как това може да се осъществи.

Една специфична грижа е това, до каква степен могат да се получат данни относно такива заведения за настаняване на бездомни като общежития за спешни случаи и общежития за клиенти с нисък праг на търпимост. Тези заведения обикновено се характеризират с пряк достъп, а не с направление и с висок оборот на постъпващи и напускащи. В много случаи те се характеризират с това, че обслужват категория клиенти с по-трудни проблеми (напр. зависимост от наркотици или алкохол или незаконно пребиваващи имигранти с езикови

трудности). Често пъти няма достатъчно време и персонал, за да се съберат данни от хора, които може да останат само за една или две нощи. Някои от тези заведения също така спазват принципа на анонимността, за да могат да предоставят услуги на хора без документи или които се чувстват отблъснати от административните процедури при други заведения. Изискванията по отношение на данните могат да бъдат намалени при тези видове заведения, така че да се получи поне минимум информация за оборота и степента на обитаване. Примерите на някои от използваните системи показват, че е практически възможно да се получат надеждни данни от заведения с нисък праг на търпимост към трудните клиенти както и от аутрич заведения.

Липсата на непрекъснатост в състава на персонала и липсата на обучение е друг управленски проблем, с който трябва да се заемем с оглед осигуряването на надеждни данни. Както видяхме, добрите системи за регистриране на клиенти не изискват много специализирано познание, но има нужда от подходящо обучение и (онлайн) подкрепа за хората, които работят със системи за регистриране на данни. Разходите за тази подкрепа трябва да се вземат под внимание и да бъдат покрити от властите, финансиращи заведенията.

## 7. Цитирана литература

Edgar, W (2006) *Norwegian Homelessness Strategy: Pathways to a permanent home*, Social Inclusion Peer Review, OSB, Vienna

Edgar W, Harrison M, Watson P and Busch-Geertsema, V (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level*, Brussels (European Commission), download under [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf)

United Nations Economic Commission for Europe and the Statistical Office of the European Communities (2006) *Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing*, Geneva

## ТЕРМИНИ

### Изясняване на някои от употребените в текста термини

#### 1. Конвенционални жилища

Този термин е употребен в конференцията на Европейските статистики по повод предстоящото преброяване на европейското население през 2011 г. Разяснение на всички термини в преброяването могат да се намерят в самия доклад на конференцията, справка за който се дава в настоящия доклад. Определението, което се дава за конвенционално жилище е следното: „*Конвенционалните жилища са тези, при които има структурно разделяне и независимо обособяване на помещенията, създадени за постоянни дейности на обитаването на установено място и не са изцяло използвани за различни нежилищни поводи по време на преброяването.*” (§ 594).

#### 2. Политика, обоснована на доказателства

Този термин, макар и ясен и неоспорим, набляга на факта, че политиката за борба с бездомността трябва да почива на доказателства, на обективни данни.

#### 3. Данни за потока от посетители

Терминът е свързан с потока от бездомни посетители, които идват в заведението за бездомни. Близък и сравним е с брутната динамика на потоците на миграция (във и извън даденото място), обратна на нетното число на динамиката в движението на посетителите (разлика между двете).

#### 4. Превантивни данни

Този термин е свързан с определянето му в основния доклад на проекта MPHASIS както и в статистическия обзорен доклад на FEANTSA. Той се отнася до особени данни, които се свързват с единични случаи на бездомност за даден период (например, Преобладаващия годишен ръст на бездомност се отнася до броя на изброените за една година случаи на бездомни). Това е добре познат и използван термин, различен от данните за жилищния фонд или моментните данни, които пък се отнасят до преброените случаи на бездомни в рамките на определена нощ за нуждите на емпирично изследване.

#### 5. Набиране на основни данни на определена дата

Тези данни за бездомните се свързват с набирането им на определена дата и приемането им за основна, „сравнителна“ дата, чрез която ще се извършат бъдещи сравнения и ще се измерват промени. Например, при наблюдението на бездомните на открито в UK се използват

данните набрани при изследване, проведено през 1998 г. и така се разкрива всяка година промяната в процентите на спящите на открито.

#### **6. Регистърен дневник за бездомните посетители**

Този израз се свързва ясно със системата на базата данни, която съдържа информация за всеки посетител на заведенията за бездомни. Примери на такива системни регистри могат да се открият в различните страни (описани в различни глави на разширения доклад).

#### **7. Заведения с нисък праг на услуги**

Този израз е широко използван в Европа и в публикациите за заведения, приютяващи бездомни. Определен е от Feantsa Review of statistics – 3<sup>rd</sup> Review, където се прави типология на заведенията за бездомни. Тази типология е дадена в Measuring Homeless Report – tables 4.5 and 4.6. Table 4.5 се отнася до критериите или принципите, чрез които могат да бъдат описани класификациите на заведенията за настаняване на бездомните. Накратко: заведения с нисък праг на услуги са тези, при които достъпът за приютяване е пряк, за него не се изискват препоръки и съдействие от социални работници или агенции и служби.

#### **8. Тезаурус или система за данни**

Става дума за подреждане и класифициране на данните в структурирана система или софтуер, отнасящи се до особени потребности на бездомните, с които доставчикът на услугата трябва да се справи по различен начин от този, отнасящ се до по-общовалидни случаи и който може да бъде използван от други доставчици.