

# **Финансовый контроль учреждений самоуправления действующих для бездомных лиц в Венгрии**

## **Бездомность - понятия**

Явление бездомности существует уже тысячелетия, сначала оно было предметом заинтересованности, в первую очередь, разных религиозных организаций. В средневековье бездомность не считалась проблемой, а бедными и бездомными заботились церковные фонды и благотворительные организации.

## **Всё-таки «бездомность» - понятие неоднозначное**

Бездомность (отсутствие жилья) в общем, определяется как состояние, когда люди не имеют официального местожительства, и что с этим связано, проводят ночь в публичных местах, под открытым небом или в домах ночного пребывания для бездомных.

**Согласно закону номер III об ассигнованиях и социальном обеспечении от 1993 года:**

- а) бездомным является лицо, которое не имеет заявленного местожительства или же таким жильем является для него дом для бездомных или гостиница для бездомных;
- б) бездомным считается лицо, которое проводит ночь в публичных местах или под открытым небом.

**В кругах специалистов выделяют две большие группы бездомных:**

- а) лица «проживающие на улице»;
- б) лица, которым грозит бездомность, или грозит потеря жилья, или возможность жилья.

**Бездомность появляется в основном в связи с:**

- задолженностью (связанной с общими жизненными расходами, оплатами и т.д.) и, что с этим связано, с принудительным выселением;
- отсутствием возможности обеспечения дешёвого ночлега лицам, которые в течение недели работают далеко от своего местожительства;
- вероисповедованием;
- безработицей, болезнью;
- алкоголем и зависимостью от наркотиков,

- выходом на свободу после тюремного заключения, освобождением из воспитательных колоний;
- психическими расстройствами.

### **Юридические основания**

#### **Закон LXV от 1990 года о территориальных самоуправлениях (далее называемый закон о самоуправлениях)**

Закон о территориальных самоуправлениях определяет задачи, поставленные перед всеми местными самоуправлениями. Согласно закону о самоуправлениях к обязанностям городских административно-территориальных единиц принадлежит, в частности, обеспечение доступа к здоровой питьевой воде, обеспечение доступа к канализации, обеспечение чистоты публичных объектов, основного здравоохранения и социального обеспечения, воспитание и преподавание на начальном уровне и т. д.

Услуги и публичное обеспечение предоставляют самоуправления на уровне так называемого «комитата» (комитат - область в Венгрии) а также местные самоуправления, которые на подобном уровне. К местным самоуправлениям принадлежит столица, районы столицы, города на правах области, города и деревни.

В соответствии с законом о самоуправлениях также и другие законы могут определять задачи самоуправлений.

После 1990 года социальное обеспечение и система здравоохранения Венгрии не были готовы на появление большого количества бездомных.

Задачи социального обеспечения на уровне самоуправлений, в том числе подробные и общие принципы обеспечения бездомных были в первую очередь определены в Законе о социальном обеспечении.

В соответствии с этим законом, самоуправления отвечают за обеспечение в сфере обеспечения непосредственной помощи, а также основного социального обеспечения. В рамках основного социального обеспечения в каждой административной единице необходимо предоставить питание и основную помощь на месте, остальные задачи зависят от размера административной единицы, а также численности её жителей.

К специальному обеспечению принадлежат дома помощи для лиц пожилого возраста, дома в которых обеспечивают опеку инвалидам, дома для лиц, страдающих психическими заболеваниями, а также дома для бездомных, обеспечение которых является задачей областных самоуправлений и самоуправления столицы.

Ситуация городов «на правах области» особенная, так как они обязаны выполнять часть задач принадлежащих к областным самоуправлениям. С точки зрения

социального обеспечения столичное самоуправление имеет такие же задачи, как и «областные» самоуправления (уровень: комитат).

**В Социальном Законе идет речь о следующем обеспечении бездомных:**

- а) работа социальных работников на улице,
- б) дневное размещение (так называемый, дом дневного пребывания),
- в) дома ночного пребывания,
- г) дом временного пребывания бездомных,
- д) центр реабилитации бездомных лиц,
- е) дом для бездомных.

Бездомный имеет право получить практически в каждой городской административно-территориальной единице необходимое обеспечение по предотвращению угрозы смерти (питание, финансовое пособие, место ночлега). На местном уровне эти услуги обязано обеспечить то самоуправление, на территории которого фактически находится бездомный.

В соответствии с намерением законодателя социальное обеспечение должно являться частью системы социального обеспечения.

По социальному Закону ночлег бездомным должны предоставить города, в которых проживает свыше 30.000 жителей. На практике бездомные лица находятся в больших городах, а небольшие административные единицы не имеют обязанности связанной с обеспечением бездомных.

**Основные условия, изначальная ситуация**

- Социальный Закон и даже поправки к нему не относятся к бездомным, которые имеют семью или бездомным молодым людям,
  - Предотвращением бездомности самоуправления не заинтересованы,
  - Численность людей, которых касается проблема, невозможно точно определить.
- Независимо от очевидной проблемы, которой является то, что численность бездомных нельзя точно определить, ценную информацию составляет ежегодная перепись, проводимая специалистами необходимая для предоставления в соответствующее министерство.

В Венгрии нет однородной статистико-информационной службы, которая могла бы предоставить информацию этого рода, но специалисты оценивают число бездомных на 25-30 тысяч.

По их мнению, в результате экономического кризиса 1,5 миллиона семей может оказаться в ситуации, что они не будут в состоянии выплатить свои кредиты, или же оплачивать снятие жилья. Им угрожает опасность потери жилья.

Результаты отсутствия жилья, отсутствия возможности содержания жилья - различные и меняются с течением времени. В связи с этим также перед службами ответственными за обеспечение бездомных лиц стоят разные задачи.

Среди последствий бездомности необходимо перечислить, в частности: болезни, недоедание, или же плохое питание, отсутствие услуг здравоохранения, необходимость использования дешевых, часто неэффективных лекарств, отсутствие возможности соблюдения гигиены, отсутствие чистой одежды, угроза изменения личности, смерти вследствие охлаждения организма и т. д.

Общественные психологи основываются на принципе, что даже пол года проведенные на улице усложняют ресоциализацию бездомного.

- Прежде всего, в больших городах создана система обеспечения для бездомных, так как много бездомных из-за отсутствия страхования по болезни, денег, или же простого нежелания, не являлись к врачам в поликлинику, в нескольких больших городах организовано бесплатное амбулаторное лечение на улице и в домах ночного пребывания.

- Обязанности самоуправлений не определены однозначно и конкретно в законах и не приспособлены к вышеуказанным последствиям бездомности.

Ликвидация или ограничение явления бездомности – это задание самоуправлений, которое охватывает элементы общественного (социального) характера и элементы противодействия угрозам. Проблемой является то, что невозможно заранее определить задачи, которые в данный момент будут самые необходимые. Другими словами, невозможно заранее предусмотреть, кто, что, где и сколько времени должен делать.

- Сотрудничество самоуправлений и государственных организаций. Учреждения, действующие для бездомных, организовались по инициативе правительственных организаций при сотрудничестве самоуправлений.

Также в настоящее время участие правительственных организаций в деятельности в пользу бездомных очень значительно.

Хотя, выполнение этой задачи является обязанностью городских административно-территориальных единиц, однако объем и способ реализации этой задачи они могут определять автономно.

- Система финансирования - независима от сектора

Все учреждения, действующие (на основании разрешения выданного соответствующим управлением) в пользу бездомных имеют право на финансирование из бюджета государства. Условия этого финансирования были определены соответствующими правилами. Кроме этого правительственные организации могут стараться получить дотации, участвуя в конкурсах.

- Эффективность в достижении назначенных целей

Эффективность - это способность реализации назначенных целей.

Цели должны быть сформулированы таким образом, чтобы успехи их реализации были измеримы.

Исследование эффективности означает необходимость оценки результата деятельности или влияния на конкретную ситуацию, для этой цели надо собрать данные, касающиеся не только исследуемой деятельности, но и подобной деятельности.

Это означает, что наша задача не была такой простой.

В 2006 году Государственная Палата Контроля провела контроль обеспечения бездомных через самоуправления.

Целью контроля было определение:

- поддержала ли система финансирования обеспечение бездомных и предусмотренные дотации на работу учреждений действующих в пользу бездомных лиц;
- соответствовало ли правилам использование доплат и дотаций из публичных средств реализации целей;
- реализованы ли в соответствии с правилами расширение поликлиник, амбулаторных пунктов и больниц, предоставляющих услуги в пользу бездомных, а также их финансирование.

В ходе контроля мы попробовали найти общий ответ на вопросы:

Правильный ли способ, каким образом это осуществляют?

Правильно ли то, каким образом они поступают?

Обстоятельства, которые усложняли контроль, проводимый Расчетной Палатой:

Контроль охватывал 143 разных учреждений/организаций, располагающих различными форматами данных и бухгалтерии касающихся деятельности в пользу бездомных;

Социальный закон, и что с этим связано, общие условия многократно изменялись;

Определение нормы возможно исключительно путем сравнения с другими, сравниваемыми родами деятельности, в разные периоды времени, в контексте правил, на основании которых действует контролируемая единица. В случае организаций предоставляющих услуги в пользу бездомных, мы не располагали данными, касающимися подробно этой части их деятельности, из-за чего возможность сравнения деятельности и периодов была ограничена.

В некоторых случаях сложно было констатировать, являлись ли действительно отмеченные успехи результатом этой конкретной деятельности, а не результатом другой деятельности.

## **Элементы, касающиеся практической реализации.**

### **Планирование проведения контроля**

#### · Сбор данных

Сбор данных начался уже на этапе планирования контроля, это означает, что мы собирали информацию на основании документов и проведения переговоров с заинтересованными лицами. (Министерство по Социальным вопросам и Труд, региональные самоуправления, самоуправления городов, организации).

#### · Формулировка предмета контроля, программа контроля

Вместе с формулировкой конкретных вопросов определено (что, кто, где и как) контролируемую территорию. Контроль касался дотаций на обеспечение бездомных, эффективности и целенаправленности их использования (и охватывал 2003-2005 гг.). В контроле приняло участие 10 аудиторов.

### **Статистические данные**

### **2005 год в стране / количество исследуемых**

Количество социальных служб, которые проводили деятельность «на улицах»	70/21
Количество мест в «домах пребывания»	4841/955
Число мест в домах ночного пребывания	2944/902
Места временного пребывания для бездомных	3454/948
Места в центрах ресоциализации/поддержки для бездомных	416/126
Места в домах для бездомных	286/111

## **Реализация контроля**

- Выбор способа сбора доказательств / информации

На месте, во время проведения контроля, мы применяли метод анкетирования, интервью и наблюдений. Для наиболее широкого изучения настоящей ситуации важно было задавать вопросы собеседникам в разных местах разных точек зрения. (Например: сотрудников учреждений обеспечивающих бездомных, служащих самоуправлений, специалистов).

- Анализ и оценка информации

В ходе контроля мы анализировали изменение количества мест в учреждениях занимающихся обеспечением бездомных, источники их работы и развития, а также изменения этих источников. Мы сравнивали также данные, касающиеся предоставления обеспечения и финансовые данные единиц, принадлежащих к отдельным самоуправлениям и правительственным организациям, а также изменение этих данных в разные периоды. Мы анализировали способ распределения и использования дотаций, их эффективность.

## **Составление рапорта**

На основании анализа информации собранных в ходе работ, был составлен финансовый/отчётный рапорт.

Наши основные определения:

- Задачи в сфере обеспечения бездомных определённые в законе не соответствуют необходимости;
- Министерство по Социальным Вопросам не имеет долгосрочной концепции касающейся обеспечения бездомных;
- Учитывая ориентировочное число бездомных, не имеется достаточного количества мест;
- Проблема здравоохранения в пользу бездомных не решена.

## **В заключениях о проведении проверки Расчётная Палата предложила, в частности:**

- Изменение «социального закона» с целью проведения упорядочения необходимого обеспечения для бездомных и предоставления государственных дотаций.
- Разработка долгосрочной концепции обеспечения бездомных и предоставление необходимых государственных дотаций;
- Введение коррективов системы мониторинга дотаций как таковых и способов их применения.