RZECZPOSPOLITA POLSKA

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

prof. dr Adam Zieliński

RPO/314747/99/XI/GR

00-090 Warszawa Tel. centr. 827 62 61
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, 1 czerwca 1999 r.

Pan Prof. dr hab.
Leszek Balcerowicz
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Finansów

Szanowny Panie Premierze,

W ciągu ostatnich lat Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie kierował pod adresem kolejnych Ministrów Edukacji Narodowej wystąpienia dotyczące konieczności zreformowania systemu opieki nad dzieckiem. Wyniki wizyt przeprowadzanych przez pracowników Biura RPO w kolejnych rodzajach placówek opiekuńczo-wychowawczych potwierdzały bowiem tezę, że daleko korzystniejsza jest sytuacja dzieci, którym państwo zapewniło opiekę przez umieszczenie w instytucjach podobnych do rodziny (rodzinach adopcyjnych, zastępczych, rodzinnych domach dziecka), niż dzieci w placówkach typu zakładowego. Nadmierny rozrost tych placówek (wiele spośród przebywających w nich dzieci mogło pozostać w rodzinie naturalnej pod warunkiem udzielenia jej odpowiedniego wsparcia lub, do czasu usamodzielnienia się znaleźć środowisko zbliżone do rodzinnego) spowodował, że łamane było podstawowe prawo dziecka - prawo do rodziny. Przejęcie dzieci na „wychowanie państwowe" nie gwarantowało też wcale lepszego zabezpieczenia innych ich praw, np. prawa do ochrony przed przemocą i demoralizacją, okrutnym karaniem, czy też do zapewnienia - mimo bardzo wysokich kosztów funkcjonowania placówek typu zakładowego - godziwych warunków bytowych. W efekcie nie dawało i nie daje właściwego przygotowania do samodzielnego, dorosłego życia.

W tym samym czasie Rzecznik sygnalizował władzom resortu narastające problemy związane z finansowaniem placówek opiekuńczo-wychowawczych podległych Ministerstwu Edukacji Narodowej. Środki, jakie otrzymywały placówki, mimo zapewnień Ministerstwa o priorytecie w finansowaniu tej pozycji budżetu, nie wystarczały na wykonywanie przez nie zadań statutowych. Rozbudowywany sponsoring i nieustające

ogólnonarodowe kwesty inicjowane dla zabezpieczenia podstawowych potrzeb placówek i umieszczonych w nich dzieci spowodowały dodatkowo, że przedstawiane przez MEN informacje o wydatkach budżetowych na zakłady opiekuńczo - wychowawcze przestały ilustrować rzeczywiste koszty ich funkcjonowania.

Obecnie, w dobie reform, poważne trudności finansowe przeżywają wszystkie rodzaje placówek, w których przebywają dzieci pozbawione opieki rodziny. W kolejnym już budżecie zaniżane są dotacje do zakładów Opiekuńczo-Wychowawczych, a więc „publicznych" placówek opieki całodobowej nad dziećmi. Przykładowo, w dawnym województwie olsztyńskim - jak wynika z informacji przedstawionych przez red. I. Trusewicz w artykule zatytułowanym .„Miało być prorodzinnie" opublikowanym w „Rzeczpospolitej" z 29 kwietnia 1999 r., s. 4 - stanowią one niecałe 50% ich ubiegłorocznych wydatków. Powoduje to nie tylko zagrożenie bytu części placówek publicznych i przebywających w nich dzieci, ale także trudności z określeniem - i zakwestionowaniem - podstawy, według której ustalane są dotacje dla placówek „niepublicznych" (zgodnie z przepisami powinny one wynosić 100% wydatków bieżących ponoszonych przez placówki publiczne tego samego typu na terenie danego województwa). Nic dziwnego zatem, że np. dotacje na niepubliczne rodzinne domy dziecka w Warszawie od kilku lat pokrywają zaledwie ok. połowy ich wydatków (RPO/305822/99/XI).

Inne skargi zgłaszane do Rzecznika (RPO/313106/99/XI, RPO/312486/99/XI, RPO/294751/98 i wcześniejsze) są sygnałem, że pieniędzy nie starcza także na pomoc finansową świadczoną przez państwo dzieciom umieszczonym w rodzinach zastępczych, choć jej wysokość jest precyzyjnie określona w przepisach. Dotyczy to zarówno zaległości za okres do końca ub. roku (kiedy pomocy tej udzielał właściwy kurator oświaty lub niektóre gminy), jak i okresu po 1 stycznia 1999 r., gdy dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, jakim jest udzielanie pomocy pieniężnej na rzecz umieszczonych w rodzinach zastępczych dzieci, otrzymują powiaty (podstawą wypłacania tej pomocy jest umowa o charakterze cywilnoprawnym zawierana w imieniu Skarbu Państwa z rodziną zastępczą wcześniej przez kuratora oświaty, a obecnie przez starostę).

Z informacji przekazanej przez przedstawiciela Ministerstwa Finansów i cytowanej w powołanym wyżej artykule wynika, że nie ma właściwie odpowiedzialnych za ten stan rzeczy. Wysokość planowanych na bieżący rok kwot dotacji do zakładów opiekuńczo-wychowawczych wyliczyło Ministerstwo Edukacji Narodowej, które powinno mieć orientację w potrzebach placówek publicznych (teoretycznie - w pełni finansowanych z budżetu). Od nowego roku tak ustalone kwoty są przekazywane powiatom na

prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych, w realizacji jednego z zadań z zakresu pomocy społecznej.

W dniu 21 grudnia ub. roku po raz pierwszy, a 16 lutego br. ponownie Rzecznik zwrócił się do Ministerstwa Edukacji Narodowej z pytaniem o problemy dotyczące finansowania całodobowych niepublicznych placówek opiekuńczo-wychowawczych w poszczególnych województwach, zasady ich dotowania po 1 stycznia 1999 r. oraz dokonywane w tym względzie uzgodnienia międzyresortowe (RPO/292384/98/XI). Odpowiedzi dotychczas nie otrzymał.

Z nasilających się sygnałów o opóźnianiu i zaniżaniu pomocy finansowej dla dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych kierowanych do Rzecznika z całego kraju wnioskować należy, że również potrzeby tej grupy dzieci nie zostały właściwie oszacowane.

Podkreślenia wymaga, że nie są możliwe zmiany „organizacyjne" poprzez, na przykład, przemieszczanie dzieci. Umieszczenie dzieci w placówkach jest zwykle wykonaniem orzeczenia sądu (procent dzieci umieszczonych na wniosek rodziców lub opiekunów, bądź samego małoletniego jest niewielki; wyjątkiem są specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze). Organy władzy publicznej są zobligowane do jego realizacji. Tylko poprzez zmianę postanowienia sądu dziecko „podsądne" może zostać przeniesione z placówki opiekuńczej do rodziny zastępczej. Ciągle też nie ma przepisów, które nakazałyby - przy umieszczaniu dziecka poza rodziną naturalną - priorytet dla korzystniejszych dla dziecka i tańszych form rodzinnych (kwestię tę Rzecznik podnosił w swych wystąpieniach, np. do Ministra Sprawiedliwości z 6 września 1996 r., RPO/207916/96/1 i zmuszony będzie do niej powrócić).

Pobyt w całodobowych placówkach opiekuńczo wychowawczych o specjalnym charakterze jest koniecznością także dla wielu dzieci niepełnosprawnych. Jest to jedyna szansa kształcenia i rehabilitacji dla tych, których codzienne przewozy są trudne lub niemożliwe (zwłaszcza - dzieci niedosłyszących i niesłyszących, niedowidzących i niewiążących, przewlekle chorych, niepełnosprawnych ruchowo, czy z upośledzeniem umysłowym sprzężonym z innymi zaburzeniami). Obecnie w tzw. specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych przebywa ok. 32 tys. dzieci (we wszystkich innych rodzajach placówek opiekuńczo-wychowawczych, tj. domach dziecka, pogotowiach opiekuńczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii - ok. 21 tys.). Choć wiele ośrodków szkolno-wychowawczych ma zasięg międzywojewódzki, tylko 4 spośród 427 zostały umieszczone w wykazie szkół i placówek o znaczeniu regionalnym, których prowadzenie należy do samorządu województwa. Tymczasem także część pozostałych ośrodków posiada dobrą bazę i grono wyspecjalizowanej kadry oraz

wychowanków z terenu niemal całego kraju. Ich prowadzenie przerośnie możliwości powiatów.

Realizacja i przestrzeganie praw dzieci niepełnosprawnych w dziedzinie dostępu do oświaty, wykształcenia, opieki zdrowotnej, rehabilitacji i przygotowania zawodowego jest szczególnym obowiązkiem państwa (art. 23 Konwencji o prawach dziecka).

W myśl art. 20 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka podwyższonej ochronie podlega również dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej: „Każde dziecko czasowo lub na stałe pozbawione swego środowiska rodzinnego lub które we własnym interesie nie może pozostawać w tym środowisku, ma prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa". Zgodnie z art. 72 ust. 2 Konstytucji RP każde takie dziecko ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.

Kolejna zasada Konwencji o prawach dziecka, choć nie może być samodzielną podstawą odpowiedzialności państwa nakazuje podwyższenie standardu ochrony praw przynależnych dziecku na tle ogólnego standardu ochrony praw człowieka: „We wszystkich decyzjach, które dotyczą dzieci, podejmowanych przez (...) sądy, władze administracyjne lub organy ustawodawcze, podstawową sprawą będzie zabezpieczenie nadrzędnego interesu dziecka" (art. 3 ust.l).

Zaniedbania w planowaniu finansowania placówek i instytucji opieki nad dzieckiem spowodowały zagrożenie warunków egzystowania i wychowania, kształcenia i rozwoju, leczenia i rehabilitacji przebywających w nich dzieci. Prowadzą do pogwałcenia podstawowych, przysługujących im praw. Interesy takich grup, które określane są w doktrynie praw człowieka jako „wrażliwe" muszą zostać rozpoznane bez zwłoki i podlegać szczególnej ochronie. Spoczywający na państwie obowiązek zabezpieczenia praw grup dzieci szczególnie bezradnych nie może być realizowany dopiero po upływie czasu potrzebnego na pełne rozeznanie potrzeb zaspokajanych przez placówki, oszacowanie rzeczywistych kosztów ich funkcjonowania, określenie standardu świadczeń udzielanych przez placówki danego rodzaju, ustalenie relacji miedzy świadczeniami edukacyjnymi, medycznymi, rehabilitacyjnymi i pomocy społecznej, wreszcie - na ustalenie liczby takich placówek. Nie jest zresztą pewne, czy takie prace są w ogóle prowadzone, o czym świadczy moja korespondencja w sprawie RPO/297965/99/XI, prowadzona uprzednio z Panią Minister - Koordynatorem Reform Społecznych, a obecnie z Panią Minister Zdrowia.

Kierowany przez Pana Premiera resort zajmuje się decentralizacją finansów publicznych. Część powołanych rozwiązań dotyczących finansowania placówek i instytucji opiekuńczych ustalona jest na okres

przejściowy, m.in. w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.). W takiej sytuacji zwracam się o rozważenie możliwości wprowadzenia odpowiednich zmian w systemie finansowania, a zwłaszcza:

- podjęcie prac nad zinwentaryzowaniem bieżących potrzeb placówek opieki całodobowej dla dzieci i uruchomienie środków z rezerwy budżetowej,
- stworzenie spójnych zasad finansowania tych placówek w przyszłości (z założeniem, że: po pierwsze - przebywają w nich dzieci spoza powiatu prowadzącego placówkę, po drugie - w najbliższych latach liczba placówek będzie malała zarówno w związku z niżem demograficznym, jak i zmianą form opieki nad dzieckiem),
- rozważenie możliwości zainicjowania zmiany ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r Nr 123, poz. 776 ze zm.) w części dotyczącej określenia limitu wydatków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na rzecz dzieci i młodzieży w wysokości od 5 do 10% przychodów Funduszu (art. 47 ust. 2 pkt 2) oraz ustalenie zasad, które umożliwią faktyczny dostęp do środków PFRON dzieciom niepełnosprawnym oraz placówkom prowadzącym ich rehabilitację społeczną i (pre)zawodową (w 1998 r . planowano wydać na te cele 5, 7 %, zaś w rzeczywistości wydano niecałe 3% przychodów Funduszu).

Będę zobowiązany za informację o stanowisku Pana Premiera w powyższej sprawie oraz podjętych działaniach.

Z wyrazami szacunku

Rzecznik Praw Obywatelskich
/-/ **Prof. dr Adam Zieliński**