



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 540-01/17-4/ EPA 2015-VII
Ljubljana, 13. 9. 2017

Državni svet Republike Slovenije je na 54. seji 13. 9. 2017, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

M N E N J E

k Dopolnjenemu predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-H) - druga obravnava

Državni svet dopolnjen predlog zakona **podpira**.

Državni svet ugotavlja, da se z novelo zakona, ki jo je v obravnavo po rednem postopku Državnemu zboru poslala Vlada Republike Slovenije, želi s spremembo organizacijske strukture ter spremembami pri strokovnem delu z uporabniki (novi koncepti dela z uporabnikom, strokovno izobraževanje in usposabljanje strokovnih delavcev) centre za socialno delo reorganizirati tako, da se bo poenotilo njihovo delo, poenostavilo upravne postopke pri odločanju o pravicah iz javnih sredstev (uvedba informativne odločbe), povečalo učinkovitost, racionaliziralo delo ter rabo vseh virov in sredstev (manjše število območnih centrov za socialno delo in skupnih služb za opravljanje kadrovskih in računovodskih zadev). Eden od pomembnejših ciljev predlaganih sprememb je razbremenitev strokovnih delavcev (več časa za pristno strokovno delo) ter posledično izboljšanje dostopnosti in kakovosti storitev za uporabnike.

Kot izhaja iz uvoda v predlog zakona, predlagana reorganizacija centrov za socialno delo vključuje tri med seboj povezane projekte, in sicer spremembo oziroma poenostavitev postopkov uveljavljanja pravic iz javnih sredstev z uvedbo informativne odločbe, uvajanje socialne aktivacije kot novega pristopa pri delu s prejemniki socialnih transferjev v socialnem varstvu in novo organizacijsko strukturo centrov za socialno delo (spojitev več centrov za socialno delo na posameznem teritorialnem področju v skupaj 16 (območnih) centrov za socialno delo, v okviru katerih se ohranja delovanje že obstoječih 62 centrov, ki bodo po novem delovali kot enote posameznega območnega centra). Državni svet ugotavlja, da reorganizacija po besedah predlagatelja ne bo negativno vplivala na obstoječe pravice in obveznosti zaposlenih na centrih za socialno delo, saj predlog zakona predvideva prevzem

javnih uslužbencev ter sklepanje pogodb o zaposlitvi za enako delovno mesto kot so ga imeli pred spojitvijo pri dosedanjem delodajalcu-prenosniku.

Državni svet je tematiko reorganizacije centrov za socialno delo obravnaval še pred vložitvijo novele zakona v zakonodajno proceduro, saj je v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 15. 2. 2017 so-organiziral posvet z naslovom Reorganizacija centrov za socialno delo. Na ta dan se je namreč zaključila javna razprava na temo aktualnega predloga zakona. Zaključke s posveta je Državni svet potrdil na 49. seji 15. 3. 2017 ter z njimi seznanil pristojne organe in zainteresirano javnost. Udeleženci posveta so v fazi javne razprave med drugim izrazili podporo uvedbi t. i. informativne odločbe po zgledu delovanja Finančne uprave RS, začrtanim ukrepom na področju socialne aktivacije, vzpostavitve mobilnih timov in uvedbi učnih baz, kar se je po ugotovitvah Državnega sveta ohranilo v besedilu aktualne novele zakona, vložene v zakonodajno proceduro.

Kljub temu, da so bile v razpravi na seji pristojne Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide izražene nekatere pripombe in dodatni predlogi posameznih deležnikov, Državni svet ugotavlja, da je predlog zakona glede ključnih vsebinskih vprašanj usklajen z različnimi zainteresiranimi deležniki na področju socialnega varstva. To potrjuje tudi stališče Inštituta RS za socialno varstvo, ki predlogu zakona izreka podporo, hkrati pa pojasnjuje, da je bilo od predložitve začetnega teksta predloga zakona v decembru 2016 pa do danes treba opraviti kar nekaj usklajevanj in dogovarjanj, a da so se glede ključnih elementov sprememb deležniki med seboj vendarle uspeli poenotiti.

Državni svet dodatno ugotavlja, da so deležniki na področju socialnega varstva poenoteni v oceni, da bi sistem socialnega varstva nujno potreboval kadrovske okrepitve (trenutno se dosega zgolj 42 % evropskega povprečja zaposlenosti na tem področju, prav tako število kadrov med samimi centri ni primerljivo (od 5 – 120 oseb). Nujna bi bila okrepitev s strokovnjaki, predvsem specialisti (psihologi, pedagogi, pravniki itd.), saj bodo nove naloge, ki se centrom za socialno delo obetajo na podlagi nove zakonodaje (Družinski zakonik, Zakon o osebni asistenci itd.), povečale že tako velik obseg strokovnega dela na enotah centrov za socialno delo. Prav tako se je treba zavedati, da se velikega obsega nalog (npr. na področju preprečevanja nasilja in posledic revščine) ne da reševati samo z odločanjem v obliki materialnih pravic, ampak predvsem z drugimi vrstami strokovnega dela in sistematično (uvajanje skupnostnih programov, pomoč pri zgraditvi socialne mreže itd.). Državni svet je bil seznanjen, da bo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: ministrstvo) po uveljavitvi novele zakona opravilo dodatno analizo potreb po posameznih specialistih v okviru posameznega centra za socialno delo, na podlagi česar bodo dodeljene možnosti za nove zaposlitve.

Da so pogoji dela na centrih za socialno delo slabi, opozarja tudi Sindikat Centrov za socialno delo - SINCE07, ki meni, da trenutno predvidene kadrovske okrepitve¹ ne bodo zadoščale za bistven premik v izboljšanju pogojev dela za strokovne delavce in

¹ Pristojno ministrstvo je do sedaj že zagotovilo po enega strokovnega delavca dvajsetim kadrovske najbolj podhranjenim centrom za socialno delo že v letošnjem letu, s 1. oktobrom 2017 bo vsak center za socialno delo upravičen do zaposlitve enega pripravnika, ki ga bo v primeru, če bo z njegovim delom zadovoljen, lahko zaposlil, preko ukrepov aktivne politike zaposlovanja pa naj bi se jeseni dodatno odprlo še 100 novih delovnih mest za pripravnike.

doseganju z reorganizacijo zastavljenih ciljev glede izboljšanja kvalitete strokovnega dela za uporabnika, zato pozivajo k dodatnim ukrepom ne tem področju.

Kot že v fazi javne razprave SINCE07 kot problematično ponovno izpostavlja predvideno razširjeno sestavo sveta centra za socialno delo v škodo zaposlenih (predvideno povečanje na 9 članov, pri čemer bodo imeli zaposleni samo 2 predstavnika). Državni svet ugotavlja, da ministrstvo sicer pritrjuje, da ima večino v svetu ustanovitelj, a rešitev ocenjuje kot ustrezno, kar utemeljuje s tem, da je ustanovitelj 100 %-ni financer, pa tudi s slabimi izkušnjami v drugih delih javne uprave, kjer ustanovitelji v svetih javnih zavodov nimajo večine.

Glede pomislekov SINCE07 o nejasno opredeljenih nalogah pomočnikov direktorjev, ki bodo vodili enote centrov za socialno delo (trenutno so v vlogi tako organizacijskega kot strokovnega vodje, iz novele pa nalog strokovnega vodje ni razbrati), je bil Državni svet seznanjen s pojasnilom ministrstva, da dikcija »vodi enoto centra za socialno delo in opravlja naloge, za katere ga pisno pooblasti direktor« dovolj jasno navaja na to, da ta funkcija vključuje tudi strokovno vodenje. Slednje izhaja tudi iz z zakonom določenih nalog, ki naj bi jih opravljali pomočniki direktorjev in so v veliki meri strokovne narave.

SINCE07 prav tako meni, da bi bilo bolje vse organizacijske podrobnosti določanja sedežev in teritorialnih pristojnosti centrov za socialno delo ter enot centrov za socialno delo in njihovih območij delovanja urediti v zakonu in ne v uredbi, kot predvideva šesti odstavek 2. člena predloga zakona. Državni svet v zvezi z navedenim ugotavlja, da se je za slednje zavzemalo tudi pristojno ministrstvo, a da po pojasnilih Ministrstva za javno upravo in ostalih pravnih strokovnjakov bolj natančen zapis od obstoječega v zakonu ni mogoč. Posledično ostaja edina možna ureditev zapis v vladni uredbi.

SINCE07 opozarja tudi na ne dovolj dorečeno vsebino poročila, ki naj bi ga v skladu s sedmimi odstavkom 2. člena predloga zakona Vlada Republike Slovenije vsake tri leta predložila Državnemu zboru, saj meni, da uporaba besede »učinkovitost« pušča preveč maneverskega prostora za predstavo o predvideni vsebini omenjenega poročila. Državni svet je bil v zvezi z navedenim seznanjen s pojasnili ministrstva, da gre za čisto na novo predvideno poročilo, zato je njegova vsebina namerno opredeljena bolj splošno in široko. Zajemalo pa naj bi tako številčne podatke kot druga vsebinska vprašanja delovanja centrov za socialno delo, na podlagi katerih se bo lahko ocenilo potrebe po okrepitvi števila enot centrov za socialno delo ipd.

Državni svet ocenjuje, da predlog zakona prinaša bistven napredek na področju dela centrov za socialno delo, saj so načrti glede reorganizacije njihovega dela aktualni že nekaj časa, a do sedaj do te mere še niso bili nikoli realizirani. Odločitev predlagatelja, da se v prvi fazi ureja organizacijski vidik reorganizacije, ki bo nato v drugi fazi nadgrajen še s reorganizacijo vsebine strokovnega dela, Državni svet podpira. Na tako občutljivem področju kot je socialno varstvo je namreč smiselno spremembe uvajati postopoma, še zlasti glede na slabe izkušnje zadnjega večjega posega v sistem z uvajanjem informacijskega sistema na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev.

Državni svet poleg posameznih vsebinskih rešitev kot pomemben element reorganizacije izpostavlja implementacijo predvidenih rešitev, zlasti glede novosti, povezanih z informacijskim sistemom, zagotavljanjem kadrov za izvajanje zadanih nalog in delitvijo pristojnosti med območne centre in enote teh centrov.

Državni svet v zvezi s predvidenimi organizacijskimi spremembami (delna centralizacija delovanja in delovanje na več nivojih) opozarja na nujnost skrbi za ohranitev stika z uporabnikom ter zagotavljanje čim višje stopnje poenotenja postopkov odločanja v okviru enot centrov za socialno delo, kar je trenutno zaradi kadrovske stiske in mase več kot 50 zakonov in približno toliko podzakonskih aktov, ki jih morajo zaposleni obvladati pri svojih odločitvah, težko zagotoviti. Državni svet upa, da se bo s prenosom določenih nalog vodenja in upravljanja (vzpostavitev skupnih služb: računovodstvo, administrativne naloge, pravna in kadrovska služba) na območne centre za socialno delo strokovno delo na enotah centrov za socialno delo resnično okrepi.

Državni svet ugotavlja, da je Skupnost občin Slovenije v svojem pisnem stališču izrazila skrb lokalnih skupnosti glede morebitnega poslabšanja dostopnosti storitev za uporabnika in izgube delovnih mest, s čimer imajo lokalne skupnosti slabe izkušnje iz že izvedenih projektov reorganizacije v okviru policijske, geodetske in davčne uprave (združevanje, zmanjševanje ali celo ukinjanje števila območnih enot, zmanjševanje obsega uradnih ur). Ministrstvo v zvezi s tem posebej poudarja, da načrtovane spremembe v organizacijski strukturi ne bodo negativno vplivale na dostopnost do storitev za uporabnike, saj se kot glavne točke za stik z uporabnikom in izvajanje strokovnega dela ohranja obstoječe centre za socialno delo (v bodoče enote). Po ugotovitvah Državnega sveta dodatno varovalko, da bo temu tako, predstavlja tudi sprejeti amandma k 2. členu predloga zakona na 45. seji Odbora Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide 6. 9. 2017, s katerim se je v drugem odstavku 49.a člena zbrisalo besedo »lahko«. Posledično se ne dopušča več možnosti, da se znotraj centra za socialno delo enote centra za socialno delo morebiti ne bi organizirale. Državni svet ugotavlja, da je navedeno skladno s predlogom Skupnosti občin Slovenije za spremembo dikcije omenjenega člena.

Državni svet v zvezi z dostopnostjo storitev za uporabnike dodatno ugotavlja, da predlog zakona v tretjem odstavku novega 49. a člena (2. člen predloga zakona) predvideva tudi možnost vzpostavitve stalnih ali občasnih krajevnih pisarn, kar bo lahko olajšalo dostop uporabnikom, ki so trenutno precej oddaljeni od najbližjega centra za socialno delo (npr. na področju Posočja).

Državni svet ugotavlja, da se je z amandmajem k 2. členu predloga zakona, sprejetim na 45. seji Odbora za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 6. 9. 2017, upoštevalo tudi pripombe pristojne Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide v zvezi s smiselnostjo oziroma aktualnostjo vključevanja nalog iz šeste alineje četrtega odstavka 2. člena predloga zakona med obseg nalog, ki naj bi jih v bodoče opravljale enote centrov za socialno delo (*naloge, ki jih opravljajo koordinatorji za izvajanje nadomestne kazni*). Z Zakonom o probaciji (Uradni list RS, št. 27/17), ki se bo sicer začel uporabljati 1. aprila 2018, je bila namreč predvidena ustanovitev posebne Uprave Republike Slovenije za probacijo, na katero se bodo v skladu z 52. členom omenjenega zakona prenesle prej omenjene naloge in tudi uslužbenci, ki so do sedaj v okviru centrov za socialno delo

opravljali naloge izvrševanja pogojne obsodbe z varstvenim nadzorstvom, pogojnega odpusta z varstvenim nadzorstvom, izvrševanja dela v splošno korist kot način izvršitve kazni zapora ali denarne kazni, izvrševanja dela v splošno korist namesto plačila globe in stroškov postopka ali nadomestnega zapora po zakonu, ki ureja prekrške, in izvrševanje dela v splošno korist v postopku poravnavanja ali pri odloženem kazenskem pregonu po zakonu, ki ureja kazenski postopek, ter skrbeli za vzpostavitev in vzdrževanje mreže izvajalskih organizacij. Rok za sklenitev sporazuma med pristojnim ministrstvom in centri za socialno delo o tem, koliko in katere javne uslužbenke bo prevzela Uprava RS za probacijo, je v 52. členu Zakona o probaciji postavljen na 31. oktober 2017. Posledično je tudi odbor Državnega zbora ugotovil, da je šesta alineja četrtega odstavka 2. člena predloga zakona odveč.

Državni svet se je seznanil tudi z vprašanjem vsebine informativnega izračuna, s katero obstoječi centri za socialno delo še niso bili seznanjeni, si pa želijo, da bi bil slednji pripravljen tako, da bo njegov izpis po zgledu informativnih odločb Finančne uprave Republike Slovenije in na podlagi vseh 48 baz v sistemu res popolnoma avtomatiziran. V okviru obstoječega informacijskega sistema centrov za socialno delo se namreč od zaposlenih zahteva kar nekaj ročnih vnosov oziroma označevanja posameznih kategorij, kar lahko bistveno poslabša pravilnost in zanesljivost informativnega izpisa.

Na podlagi pojasnil ministrstva Državni svet ugotavlja, da ima projekt priprave informativnega izračuna določeno zelo natančno časovnico, saj bo do 1. 9. 2018 treba izvesti ogromno tehničnih nalog. Obstoječi informacijski sistem centrov za socialno delo (ISCSD) naj bi se nadgradil v treh fazah, pri čemer je prva faza (tehnična nadgraditev okolja ISCSD in izgradnja postopkov za prenos podatkov) že zaključena, trenutno pa poteka druga faza, v kateri se na podlagi natančne analize posameznih postopkov slednje skuša v čim večji meri avtomatizirati. Ugotovljena odstopanja oziroma težave pri avtomatizaciji posameznega postopka se bo skušalo odpraviti do zadanega roka za vpeljavo izračuna, torej konca septembra 2018. Po pojasnilih ministrstva je cilj avtomatizirati izdelavo informativnega računa do te mere, da bo zagotovljen natančen, pravilen in poenoten izračun.

V zvezi z informativnimi izračuni in pristojnostjo za reševanje pritožb v prihodnje, ki ni jasno razvidna iz predloga zakona, Državni svet ugotavlja, da bo po pojasnilih ministrstva slednje v pristojnosti 16 centrov za socialno delo in ne njihovih enot.

Državni svet kot pomembno vprašanje, ki lahko vpliva na obremenitve bodočih enot centrov za socialno delo in delno izniči enega od ciljev reorganizacije – razbremenitev z administrativnimi postopki, vezanimi na sistem uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, opominja na velike zaostanke pri razreševanju pritožb, s katerimi se pristojno ministrstvo sooča že od leta 2012. Po odločitvah ministrstva o omenjenih pritožbah bodo najbrž zadeve vrnjene v obravnavo enotam centrov za socialno delo, kar jih lahko ponovno dodatno obremeni.

Državni svet ugotavlja, da so bile z amandmaji, sprejetimi na 45. seji Odbora Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 6. 9. 2017, odpravljene vse nejasnosti v predlogu zakona, na katere je opozorila Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. Glede opozorila o možnih negativnih posledicah morebitno nepravilno vloženi vlog za uporabnike sistema, pa je ministrstvo že na

seji pristojne Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide posebej zagotovilo, da se bo v takšnih primerih vloga brez zapletov preusmerila na enoto ali območni center, ki bo pristojna oziroma pristojen za njeno reševanje, zato je odveč strah, da bo vloga zaradi morebitne vložitve na napačnem mestu avtomatično zavrnjena.

Mitja Bervar, mag. manag.
predsednik