Povzetek revizijskega poročila  
Zagotavljanje izvajanja osebne asistence

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti zagotavljanja izvajanja osebne asistence v obdobju od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2023 pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ), Inštitutu Republike Slovenije za socialno varstvo (v nadaljevanju: IRSSV) in 4 centrih za socialno delo: Center za socialno delo Dolenjska in Bela krajina, Center za socialno delo Pomurje, Center za socialno delo Ljubljana in Center za socialno delo Južna Primorska.

Računsko sodišče je podalo mnenje, da je bilo v obdobju od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2023 zagotavljanje izvajanja osebne asistence **delno učinkovito.**

Računsko sodišče je ugotovilo, da je osebna asistenca utemeljena z več strateškimi podlagami, v letu 2017 pa je bil sprejet Zakon o osebni asistenci, ki se je pričel izvajati v letu 2019. Število uporabnikov osebne asistence je od začetka izvajanja Zakona o osebni asistenci vseskozi naraščalo in zato tudi obseg potrebnih sredstev za njeno izvajanje, tako število uporabnikov kot obseg sredstev pa sta znatno presegla njun predviden obseg ob sprejetju zakona. Za izvajanje osebne asistence je bilo od začetka leta 2021 do 30. 6. 2023 iz državnega proračuna izplačano skoraj 394 milijonov EUR, dodatno so k temu prispevali uporabniki, okvirno v znesku 12,6 milijona EUR. Z razlogi za rast števila uporabnikov je bilo MDDSZ seznanjeno in je med predlagane spremembe Zakona o osebni asistenci v letu 2021 vključilo institut ponovne ocene potreb po storitvah in obsegu osebne asistence pri uporabnikih po uradni dolžnosti, in sicer kot glavni ukrep za zaustavitev hitrega naraščanja števila uporabnikov in posledično finančnih sredstev, a se ta v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvajal.

MDDSZ ni opredelilo, na kakšen način bo spremljalo doseganje cilja podpore osebni asistenci, ki se nanaša na večjo neodvisnost, aktivnost, enakopravno vključenost ljudi z ovirami v družbo in njihovo učinkovitejše sodelovanje v družbi. MDDSZ tega ne spremlja na način, da bi bilo možno izmeriti učinke podpore osebni asistenci, saj ni opredelilo kazalnikov spremljanja in ni določilo podatkov, ki bi jih bilo treba v ta namen zbirati.

MDDSZ je v letu 2021 pripravilo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci, in sicer na osnovi težav, ki so bile ugotovljene pri dotedanjem izvajanju zakona. Pri tem je s predlogom sprememb naslovilo nekatere ugotovljene težave, vseh pa ne, saj je imelo namen čim hitreje urediti le najbolj pereče. Ključne težave, ki niso bile naslovljene, čeprav je bilo MDDSZ z njimi seznanjeno, se zato še vedno kažejo pri izvajanju osebne asistence. To so predvsem nejasno opredeljen namen osebne asistence, saj ni opredeljeno, kdaj velja, da posameznik živi neodvisno, aktivno in je enakopravno vključen v družbo. Prav tako so nezadostno opredeljena dokazila za izkazovanje upravičenosti do osebne asistence, predvsem tista, ki se nanašajo na izkazovanje aktivnega življenja uporabnika. Pomanjkljiva je tudi ureditev usposabljanj za osebne asistente, ki jih večinoma opravljajo izvajalci osebne asistence, pri čemer ni zagotovila, da so ta usposabljanja izvedena v predvidenem obsegu in vsebinah.

Zakon o osebni asistenci opredeljuje več vrst storitev osebne asistence. Storitve, ki se nanašajo na osebno pomoč uporabnika, se po vsebini prekrivajo s storitvami, ki sodijo v dolgotrajno oskrbo, pri tem pa v Zakonu o osebni asistenci ni izključena možnost, da se uporabniku dodeli zgolj storitev osebne pomoči, s čimer se ne sledi cilju osebne asistence. Na ta način je bil omogočen dostop do storitev osebne asistence tudi osebam, ki bi bilj potrebovale storitve dolgotrajne oskrbe ali druge (primerljive) vrste storitev.

Obstoječa ureditev uporabnikom osebne asistence omogoča enakopraven dostop do storitev osebne asistence, vendar ta enakopravnost ni bila zagotovljena v fazi izdelave mnenja o obsegu in vrsti storitev osebne asistence, saj je bilo zaradi zakonske določbe o regijskem kriteriju za člane strokovnih komisij v nekaterih regijah težje zagotoviti člane strokovnih komisij za ocenjevanje. To je vplivalo na podaljšanje časa za izdelavo mnenja strokovne komisije in posledično na čas za izdajo odločbe o pravici do osebne asistence. Računsko sodišče je tudi ugotovilo, da so strokovne komisije pri izdelavi mnenja o obsegu in vrstah storitev osebne asistence uporabljale vnaprej pripravljen ocenjevalni obrazec, ki je bil prenovljen zaradi sprejetja Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci (ZOA-B) v letu 2021 in spremenjenega pristopa k ocenjevanju potrebnega obsega in storitev osebne asistence. Z ustanovitvijo izvedenskega organa na Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo se je ocenjevanje uporabnikov bolj poenotilo.

Računsko sodišče je poleg težav zaradi zakonsko določenega regionalnega kriterija za člane strokovnih komisij ugotovilo še nekatere druge pomanjkljivosti na kadrovskem področju, ki vplivajo na učinkovitost izvajanja osebne asistence. V večini obravnavanih centrov za socialno delo so izpostavili pomanjkanje koordinatorjev invalidskega varstva, ministrstvo pa z njimi v letu 2022 pri oblikovanju kriterija za dodatne zaposlitve koordinatorjev invalidskega varstva ni sodelovalo. V povprečju uporabniku nudita izvajanje storitev osebne asistence 2 in pol osebnega asistenta, težave pri zagotavljanju osebnih asistentov pa se pojavljajo predvsem pri uporabnikih z najtežjimi oblikami oviranosti in tistih iz bolj oddaljenih območij. MDDSZ ni spremljalo zadostnosti števila osebnih asistentov in ni imelo načrtovanih ukrepov za primer njihovega nezadostnega števila glede na potrebe uporabnikov. Glede usposabljanja je računsko sodišče ugotovilo, da je Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo izvajal osnovna usposabljanja, ki so jih opravili vsi člani strokovnih komisij, dodatna usposabljanje so opravili v različnem obsegu ur. Vsi koordinatorji invalidskega varstva niso mogli opraviti osnovnega usposabljanja pred pričetkom opravljanja nalog, povezanih z osebno asistenco, kar sicer predvideva Zakon o osebni asistenci, zaradi obstoječe organizacije izvajanja teh usposabljanj. Za osebne asistente zakonsko ni zahtevan noben pogoj, vezan na njihovo strokovnost, razen da morajo pred začetkom dela opraviti usposabljanje. Usposabljanja osebnih asistentov pretežno izvajajo izvajalci osebne asistence, pri čemer pa se MDDSZ ni v zadostni meri prepričalo o njihovi dejanski izvedbi in kakovosti, čeprav se izvajalcem osebne asistence stroški usposabljanj priznavajo.

Računsko sodišče je tudi ugotovilo pomanjkljivosti pri izvajanju nadzora. Obravnavani centri za socialno delo so izvajali preverjanja izvajanj osebne asistence, vendar ne enkrat letno pri vseh uporabnikih, kot predvideva Zakon o osebni asistenci. Kot razlog za to so izpostavili pomanjkanje kadra. Koordinatorji invalidskega varstva niso izvajali nadzora pri izvajalcih osebne asistence, so pa z njimi sodelovali na različne načine. MDDSZ je izvajalo finančni nadzor nad izvajalci osebne asistence in v primeru ugotovljenih nepravilnosti ni odobrilo izplačila izvajalcu osebne asistence v zahtevanem znesku ali pa je izvajalca pozvalo k vračilu sredstev. MDDSZ je izvedlo nadzor izvajanja osebne asistence pri 3 izvajalcih osebne asistence in zaradi ugotovljenih nepravilnosti izvedlo več ukrepov.

Računsko sodišče je na podlagi izvedene revizije MDDSZ podalo več priporočil za izboljšanje ureditve področja osebne asistence. MDDSZ je v letu 2023 pristopilo k pripravi novega zakona, ki bo urejal osebno asistenco, in ga aprila 2024 posredovalo v medresorsko usklajevanje. Z njim je naslovilo določene ugotovljene težave pri izvajanju osebne asistence, kar je računsko sodišče upoštevalo kot ukrep MDDSZ in zato ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila.

Ljubljana, 24. junija 2024