

DECENTRALIZACIJA = ULTRALIBERALIZACIJA SOCIALNEGA VARSTVA

Predlog zakona o socialnovarstveni dejavnosti (ZSVD) ima številne slabosti.¹ Za dolgoročni razvoj področja, ki ga regulira ta zakon, so najbolj škodljive zlasti tri rešitve:

- načrtna deprofesionalizacija in politizacija socialne politike,
- napačen odnos do participacije uporabnikov,¹
- decentralizacija sistema socialnega varstva.

Deprofesionalizacija in politizacija bosta posledici nerazumnega, z ničimer in nikjer pojasnjene prenosa ključnih pristojnosti z dosedanje Socialne zbornice Slovenije na novo Javno agencijo za kakovost. Za to agencijo je predvideno, da bo delovala znotraj Ministrstva za delo in da bo v celoti podrejena ministru tega ministrstva, saj ji bo ta spisal celo pravilnik, nadzoroval njeno delo, ji določil personalno sestavo itd. Kako naj bi namesto Socialne zbornice – ki je v sedanjih ureditvah edino avtonomno strokovno telo, pristojno za sodelovanje med političnim predstavništvom države in sistemom socialnega varstva – nova agencija bila še bolj strokovna in še manj apolitična od zbornice?

¹ Ključne slabosti ZSVD so po mojem mnenju v členih: 5, 10, 11, 13, 60, 91, 116, 119, 120, 128, 129, 132, 149, 154, 160, 164, 165, 202.

Isto velja za nejasnost glede ustanovitve Inštituta za socialno varstvo (kot da ga nimamo že sedaj) ter za predviden strokovni in uporabniški svet pri ministrstvu. Gre za posvetovalne organe, katerih člane rekrutira minister, so pa nekakšen razširjen posvetovalni kolegij, ki bo – sestavljen po ministrovem izboru! – pomagal ministru zagovarjati ukrepe, ki si jih je pač zastavil v svojem ministrskem programu (vsakokratne vladajoče koalicije).

Problematičnost odnosa do uporabniške participacije pri ustvarjanju socialnih storitev je tale: zakaj ustanavljati uporabniški svet na tako abstraktni ravni, kot je ministrstvo za delo – torej znotraj njega in po izboru ministra – hkrati pa obstoj uporabniških svetov v samih organizacijah, ki izvajajo konkretne storitve, predvideti zgolj fakultativno, v čem je smisel? Zakaj ne obrnjeno, da bi pri izvajalcih ustanovili obvezne svete uporabnikov (sestavljene iz dejanskih koristnikov storitev), hkrati pa na najvišji, ministrski ravni v imenu uporabnikov okrepili inšpekcijsko funkcijo nad izvajalci, ki je sedaj nezadostna?

V nadaljevanju se osredotočam na projekt decentralizacije, ki prežema celoten predlog ZVSD.

Predlog obravnavanega zakona vpeljuje radikalno decentralizacijo (v smislu »občinizacije«) skoraj vseh temeljnih storitev, na katerih temelji osnovni oz. minimalni koncept socialne države na Slovenskem. Decentralizacija pomeni prenos finančnih in drugih obveznosti za izvajanje socialnovarstvenih storitev z države na lokalne oblasti, to je na občine, ki bi bile po novem – ne glede na zelo različno finančno kondicijo občinskih proračunov – pristojne za večino storitev.²

² Predlog ZSVD pozna osem socialnovarstvenih storitev: prva socialna pomoč, svetovanje s pomočjo, načrtovanje in organiziranje pomoči, socialna oskrba na domu, socialna oskrba z nastanitvijo, dolgotrajna oskrba, delo pod posebnimi pogoji in socialni servis – za večino naštetih pa se predvideva, da naj bi jih namesto države odslej financirale občine. Pod občinsko pristojnost naj bi po novem sodile dejavnosti: socialna preventiva, prva socialna pomoč, svetovanje s pomočjo, načrtovanje in organiziranje pomoči, najmanj 50 % celotnih stroškov socialne oskrbe na domu, razvojni in eksperimentalni programi, sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

Preveliko prelaganje bremen financiranja z države na občine je zelo problematično, saj lahko pospeši erodiranje samih temeljev socialne države. Kajti obstoječe občine so preštevilne, preveč razdrobljene, večina jih celo ne ustreza legalnim pravilom o ustanovitvi, hkrati pa so med občinami prevelike neenakosti v finančnih možnostih, da bi lahko v vseh primerih zagotavljale potrebno, varno in ažurno financiranje socialnovarstvenih storitev.

Problematičnost naše lokalne samouprave, kakršno smo vzpostavljali v zadnjih dveh desetletjih, je tako zelo očitna, da v Sloveniji že nekaj let ni mogoče najti niti enega strokovnjaka in niti enega samega politika, ki bi dvomil o tej trditvi in zagovarjal nasprotno, da so obstoječe občine primeren odgovor na zahteve lokalne samouprave in da je njihovo število ustrezno.

Primer: v 13. členu zakona o lokalni samoupravi je določeno, da mora imeti občina vsaj 5000 prebivalcev, izjemoma lahko (zaradi posebnih okoliščin) občina šteje tudi manj prebivalcev, vendar pa nikakor ne manj kot 2000. Z drobljenjem lokalnih skupnosti, ko je iz nekdanjih 60 nastalo kar 210 občin, pa smo dobili takšno stanje: po podatkih o številu prebivalcev sredi leta 2009 ima 52 % vseh občin manj kot 5000 prebivalcev, 12 % vseh občin ima manj kot 2000 prebivalcev, dobre 3 % občin pa imajo celo manj kot 1000 prebivalcev. Od tod absurdna situacija, ko primerjamo občino z najmanjšim številom prebivalcev (Hodoš: 320 prebivalcev) z najštevilčnejšo občino (mestno občino Ljubljana: 278.314 preb.) – v prvi občini prebiva kar 870-krat manj prebivalcev kot v drugi.

A te nočne more še ni konec. Ne pozabimo, da se predvideva še dodatna členitev slovenskega prostora na pokrajine, ki so predvidene celo z ustavo, o katerih pa ni niti najmanjšega konsenza o njihovi obliki, pristojnostih in številu. Hkrati že obstaja v Sloveniji tudi posebna členitev na razvojne regije (teh je trenutno 12), ki so po zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja opredeljene kot funkcionalne ozemeljske enote za izvajanje regionalne politike.

A to še ni vse. Slovenija je ob vsem tem razdeljena še na 58 upravnih enot, namenjenih izvajanju državnih nalog na lokalni ravni. Skratka, slovensko lokalno samoupravo smo tako zelo razdrobili, da smo z namnožitvijo števila občinskih oblasti in povečanjem različnosti med posameznimi občinami onemogočili večini občin izvajanje večine pooblastil, saj zanje nimajo ne denarja ne kadra. Eksperti za lokalno samoupravo ocenjujejo, da »večina občin že sedaj ne more izvajati 300 nalog iz 150-tih področij«,³ medtem ko je takšnih občin, ki so sposobne preživeti same, torej brez finančne pomoči države, le 27 (oz. 13 %).

Z vidika evropskih primerjav je za našo različico samouprave značilno tudi to, da kljub evropsko primerljivemu obsegu finančnih virov, ki jih država pobira z naslova potreb lokalne samouprave, občine dobijo nazaj od države manjši delež teh sredstev, kot pa je to značilno za evropsko povprečje.

Zakaj torej kljub takšnemu stanju hočemo temeljne socialnovarstvene storitve narediti odvisne od občinskih proračunov, ne pa od državnega? Še pred slabim letom so domnevno nujnost decentralizacije socialnega varstva predstavniki Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve razlagali prav s sklicevanjem na uvajanje pokrajin, češ, *ker* bomo dobili nove pokrajine, je treba tudi centre za socialno delo prilagoditi oz. uskladiti z novimi pokrajinskimi pristojnostmi. Zdaj, ko so celo na ministrstvu spoznali, da je tudi projekt s pokrajinami v slepi ulici, se seveda ne sklicujejo več na omenjeni pokrajinski argument, a decentralizacija CSD-jev ostaja, tokrat z novo argumentacijo – treba jih je uskladiti z lokalno samoupravo na občinski ravni.

Ne le, da to ni najbolj prepričljivo, je tudi protislovno. Namreč, namen decentralizacije naj bi bil, da bi CSD postali bolj vpeti v skupnost, če bodo delovali znotraj občinskih meja in v odvisnosti od občinskih oblasti. Vendar, tudi če za hip predpostavimo, da bi bilo to res, še vedno ostaja uganka, zakaj se je pred

³ Ocena dr. Staneta Vlaja, podana na posvetu: »Za decentralizacijo Slovenije« (IFIMES, Ljubljana: 19. 10. 2010).

enim letom isto decentralizacijo zagovarjalo z nujnostjo prilagoditve na pokrajine, saj je prav predvidena pokrajinska raven še višja in bolj odmaknjena od skupnosti kot občinska.

Torej, če se je prej šlo v spremembe kompetenc CSD zaradi pokrajin, zakaj zdaj še vedno vztrajati na spremembah, če je jasno, da pokrajin ne bo? Če je namen v približevanju storitev skupnosti, zakaj se je prej skušalo CSD preslepiti s pokrajinami, torej v nasprotno smer od skupnosti? Ali pa je pravi namen decentraliziranja mogoče drugje, npr. v varčevanju države, ki bi se rada znebila osnovnih socialnih stroškov in jih prevalila na občine?

Čeprav je ta ultraliberalistična težnja po čim bolj »vitki« državi zelo verjetna, je brez računice, saj je, kot rečeno, velika večina občin že sedaj nesposobnih za preživetje, če pa ne bi zmogle še dodatnih socialnovarstvenih stroškov, jih je dolžna pokriti država na račun insuficientnih občin – kaj bi torej v teh primerih država privarčevala?

Ostaja še ena razlaga, namreč, da skuša država s projektom decentralizacije socialnega varstva reševati (reanimirati) mrtev projekt lokalne samouprave. Pri tej možnosti je dejanski cilj oživiljanje občin, orodje za doseg tega cilja je decentraliziranje socialne države, žrtev pa so CSD-ji, katerih dejavnost bo fragmentirana znotraj 210 nepovezanih enot, kar pomeni, da bodo v skupnosti postali strelovod nezadovoljstva uporabnikov.

Skratka, ni se mogoče izogniti občutku, da ima decentralizacijski projekt najmanj skupnega prav s tistim namenom, s katerim se ga skuša legalizirati: s krepitvijo skupnostne funkcije CSD. Če bi bila krepitev skupnostnih služb poglavitna skrb, potem bi zakon moral težiti prav v nasprotno smer. Zavarovati bi moral avtonomijo CSD na lokalnih ravneh, da se disfunkcionalne lastnosti fragmentirane lokalne samouprave ne bi prenašale tudi v socialne storitve javnega pomena, hkrati pa poudariti pristojnosti in odgovornosti državnega financerja za celoten sistem socialnega varstva.

Ne pozabimo na splošne in nepovratne trende razvitih družb: z erodiranjem oz. moderniziranjem tradicionalnih skupnosti se zastruje

ravnanje z življenjskimi tveganji (najbolj) pristih, ki si sami ne morejo pomagati. Najpomembnejše vprašanje družbene integracije je, ali naj ta tveganja prevalimo na posameznike ali pa jih kolektiviziramo.

Prva rešitev gre v smeri ultraliberalnih modelov, ki krepijo svobodo in (z njo) odgovornost posameznikov na račun varnosti tako, da vsa tveganja v tej zvezi delegirajo na individualno raven. Druga rešitev je v kolektivizaciji *temeljnih* tveganj, ki se v procesu izginjanja tradicionalnih skupnosti (družina, sorodstvo, sosedstvo) prenašajo na višje, bolj abstraktne enote.

Socialna država je bila v kapitalističnih razmerah gospodarstva pravočasni, najpomembnejši in edini delujoči odgovor na ta protislovja. Liberalistično izpodjedanje koncepta socialne države se je začelo z afirmacijo tržnega sektorja na račun državnih kompetenc, ta podjetizacija modernih organizacij pa je na državni ravni podlegla ultraliberalistični dogmatiki na križišču dveh trendov.

Prvič, ko je tržna liberalizacija zajela tudi *temeljne* eksistenčne potrebe posameznika in *temeljne* dobrine skupnosti (npr. voda, javni prevoz, osnovna zdravstvena, socialna varnost), in drugič, ko se je država umikala tržni regulaciji z abdiciranjem od skupnih zadev, ne pa z drugačnim angažiranjem okrog njih. Ko se država znajde na presečišču obeh trendov, začnejo politiki uporabljati isti koncept in isti žargon kot ekonomisti pri mahanju z »nevidno roko« trga, socialna politika postane orodje ekonomske politike (podjetizacije države), državno ministrstvo, pristojno za socialno šibke, pa izdaja zakone proti njim. Korak v isto smer je tudi obravnavani predlog ZSVSD.

Srečo Dragoš