

Vesna Leskošek

Pripombe Fakultete za socialno delo na predlog sprememb Zakona o socialnem varstvu

Na Fakulteti za socialno delo menimo, da je nekoliko pretirano govoriti o reformi centrov za socialno delo in da bi bilo bolje poudariti, da gre za spremembe na organizacijski in administrativni ravni, ki lahko vplivajo na strokovno delo. Glavni pomislek pri tem je, da so učinki na strokovno delo posredni, saj se spremembe ne načrtujejo hkrati na organizacijski in strokovni ravni. Sicer je v dokumentu navedenih več posledic, ki naj bi jih spremembe organizacijske strukture povzročile na ravni strokovnega dela.

Na več mestih je npr. najti trditev, da bodo imeli delavke in delavci več možnosti za poglobljeno strokovno delo zaradi informativnega izračuna in zaradi prenosa nekaterih denarnih dajatev na raven območnega centra za socialno delo. O tem dvomimo, saj so zaposleni v sedanji ureditvi hudo preobremenjeni. Preobremenjenost zaposlenih v socialnem varstvu ni posledica napačnega organiziranja zaposlenih in njihove neracionalnosti pri delu, temveč državnega varčevanja.

Razlogi za to, da se je to zgodilo, so že dlje časa znani in evalvirani v strokovni literaturi s tega področja, empirično pa razvidni tudi iz mednarodnih in nacionalnih statistik o socialni zaščiti. Na primer: slovenski delež zaposlenih v (celotnem) javnem sektorju je v Evropski uniji podpovprečen, samo štiri države imajo še manjšega (Bolgarija, Češka, Italija in Romunija). Enako skrb zbujajoče številke so tudi pri odstotnem deležu zaposlenih znotraj sektorja socialnega varstva, kjer je bila Slovenija že na začetku uvajanja Zakona o uravnoveženju javnih financ globoko pod evropskim povprečjem, tako po osebah kot po delovnih urah (Eurostat 2012). Enako sliko dobimo tudi, če znotraj tega »vitkega« državnega sektorja pogledamo, kateri je najbolj podhranjen: to je sektor socialnega varstva (na drugem mestu je zdravstveni). To je veljalo že pred zadnjo ekonomsko krizo, med njo in velja tudi danes, ko imamo gospodarsko rast.

Zdi se verjetno, da se bo obseg dela zaradi napovedanih organizacijskih sprememb nekoliko zmanjšal, vendar je vprašanje, ali bodo spremembe pripomogle k znosni situaciji, v kateri bo število ljudi na strokovno delavko in delavca omogočalo bolj poglobljeno in kontinuirano delo. O tem bi lažje presojali, če bi imeli na voljo konkretne izračune znižanja obremenitev in nove normative. Tudi večina denarnih dodatkov še vedno ostane na enotah centrov za socialno delo, ki bodo celo sprejemale vloge za dodatke z območne ravni. Ocena, da bodo »že same organizacijske spremembe spodbudile razvoj stroke«, pa se nam zdi neprimerna, saj prav strokovnjakinje in strokovnjaki s področja socialnega dela natančno analizirajo prakse in ukrepe ter opozarjajo na njihove posledice, ki se vedno znova izkažejo za pravilne.

Izobraževanje za socialno delo v Sloveniji temelji na globalnih standardih, ki jih je razvila Mednarodna zveza šol za socialno delo, in na etičnih načelih, ki so glavno vodilo pri delu. Problem prakse socialnega dela ni v pomanjkljivi ali zastareli izobrazbi, temveč v načinu delovanja centrov, ki ga opisujemo v teh pripombah.

Menimo, da se s prenosom nekaterih kompetenc iz enot centrov za socialno delo na območni center za socialno delo ne bo sprostilo toliko delovnega časa, da bi lahko strokovno delo obsegalo raznovrstnost metod dela, večjo vpetost v lokalno skupnost in hitrejšje odzivanje na različne stiske ljudi. Tak sklep se nam zdi pretiran, ker spremembe ne obsegajo odprave ovir, ki niso organizacijske narave. Npr. delitve na javna pooblastila in storitve, kar je unikum vsaj na območju EU in povzroča zelo veliko škode že vse od začetka devetdesetih let, ko je bila dihotomija uvedena.

Strokovno delo je zelo podrejeno upravnemu in to je velik problem, vendar rešljiv s spremembami centrov za socialno delo na lokalni ravni. Predvsem v državah Zahodne Evrope so socialni servisi razdeljeni na enote, ki so hkrati lahko generične in specializirane: delajo z določeno skupino ljudi, vendar so kompetentne za zelo širok nabor opravil. Javnih pooblastil tudi ne moremo razumeti kot posebno delo, saj gre pri pooblastilih samo za zakonska določila, ki predvidevajo določeno intervencijo, vendar te ne moremo opraviti brez strokovnega dela. Poudarjanje dihotomije zbuja vtis, kot da lahko javna pooblastila opravimo samo na administrativen način. Prav to legitimira slabo strokovno delo, ki se zvede samo na preverjanje in izpolnjevanje raznih nalog in ukazov. Trdimo, da je zakonska pooblastila mogoče izvajati le na socialno-deloven način, torej s pogovorom, vzpostavitevijo delovnega odnosa, terenskim delom, morebitno skupnostno akcijo, skupinskim delom in drugimi načini in metodami, ki pripomorejo k razreševanju določene stiske – ne glede na to, ali je to delo vezano na zakonska določila ali ne. Predlagamo, da MDDSZ preneha spodbujati dihotomijo in spremeni jezik, ki ga uporablja. Spodnji člen bi npr. oblikovali takole:

49. člen

Center za socialno delo opravlja *storitve in naloge*, ki izhajajo iz potreb ljudi in lokalne skupnosti oziroma so določene z zakonom.

Splošen pomislek se nanaša tudi na pretirano poudarjanje interdisciplinarnosti in na načrtovane mobilne time ali posameznike, ki naj bi pokrivali več enot centrov za socialno delo. Interdisciplinarnost je treba razumeti v skupnostnem pomenu. Zagotavljata jo dobro medinstitucionalno sodelovanje in koordinirana obravnava v skupnosti. Centri za socialno delo so socialno-varstvene ustanove, ki razvijajo socialni (in ne medicinski) model obravnave in so v tem specifični. V primerjavi z drugimi institucijami v lokalnem okolju (npr. mentalno-higienski oddelki pri zdravstvenih domovih, osnovne in druge šole, svetovalni centri ali nevladne organizacije) človeško stisko razumejo v odnosu z okoljem. Različne poglede na problem omogoča prav sodelovanje z drugimi akterji v lokalnem okolju.

Nobenega dokaza tudi ni, da bodo timi, kot so načrtovani, zares tudi delovali. Dosedanje izkušnje kažejo, da slej ko prej zaposleni v mobilni službi koristijo tistemu centru, na katerem imajo sedež. Nosilka primera namreč ne potrebuje nekoga, ki ji bo svetoval, temveč nekoga, ki bo z njo v delovnem odnosu in aktivno vpet v delo. Res lahko nastanejo težave v okoljih, ki ne omogočajo interdisciplinarnega sodelovanja, vendar se že zdaj lahko centri med sabo povezujejo in si ponujajo strokovno oporo. Tudi vidik mobilne delavke in delavca kaže na več težav, saj bodo stalno na terenu, poznati bodo morali več kolektivov in veliko različnih zadev. Njihova vloga je nejasna. So le posvetovalni organ, in če že obstajajo, na katerih področjih, za katere naloge in zakaj sploh naj bi jih vključevali v svoje delo?

Na to se navezuje tudi splošna ugotovitev o tem, da bi bilo treba okrepiti prav socialnodelovno znanje na centrih za socialno delo, torej omogočiti vseživljenjsko izobraževanje in kontinuirano supervizijo. Še posebej pri tistih ukrepih, ki korenito posegajo v zasebnost ljudi. Sodobne doktrine socialnega dela so usmerjene predvsem v sodelovanje, vzpostavljanje delovnega odnosa ipd. Namreč, dilema med nadzorom in pomočjo, ki je poudarjena tudi v dokumentu (str. 2), je povsem napačna in že zdavnaj preživeta. Že to, da je ponovno omenjena, kaže na to, da takšne posege v zasebnost delavke in delavci na centrih za socialno delo razumejo bolj administrativno in upravno kot pa strokovno. Res je, da smo se v socialnem delu s tem ukvarjali v sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja, ko še ni bilo razvitih potrebnih delovnih orodij za premostitev dvojne vloge in različnih mandatov. Tudi takrat smo razmišljali o podobnih rešitvah, kot so navedene v dokumentu, torej o delitvi opravil, nalog in pristojnosti, vendar to nikoli ni zares delovalo. Danes pa doktrina in jezik socialnega dela omogočata, da kljub zakonskim pooblastilom vzpostavljamo egalitaren in v rešitev usmerjen odnos. V odprtem in na spoštovanju utemeljenem odnosu pooblastilo ni ovira, saj morajo socialne delavke znati upravljati z močjo, ki izhaja iz pooblastila.

Zelo relevantna je ugotovitev o »ustaljenih« praksah (str. 2). Prav ustaljene institucionalne prakse, ki se razvijajo v specifičnih razmerah (npr. delitvi na javna pooblastila in storitve), so največja ovira za kakovostno strokovno delo. Študentkam in študentom v času opravljanja prakse na centrih pogosto rečejo, naj pozabijo, kar so se naučili na fakulteti, češ da to ni uporabno, ker je delo na centrih predvsem upravno, strokovno delo pa nekakšen »nadstandard«. O podobnih izkušnjah pripovedujejo tudi kolegi z drugih fakultet. Takšni pogledi so velika ovira za kakovostno strokovno delo. Zato bomo na Fakulteti za socialno delo oblikovali programe strokovnega izobraževanja in si želimo podpore ministrstva.

Podpiramo in pozdravljamo načrt ministrstva za organizacijo in koordinacijo učnih baz za študentke in študente. To se nam zdi zelo pomembno in smo ministrstvo na probleme pri izvajanju prakse že opozarjali. Na Fakulteti za socialno delo obsega praksa na dodiplomski ravni skupaj kar 45 kreditnih točk, to je skoraj celoten letnik. Pomembno je, da vsaka študentka in študent dobi izkušnjo pri delu na centru za socialno delo, vendar je treba za to zagotoviti kakovostno mentorstvo.

Vzpostavitev centralne enote centra za socialno delo prinaša prednosti pa tudi nekatera tveganja. Tveganje je, da preveč ambiciozno zastavljen obseg dela ne bo povečal kakovosti strokovnega dela. Pomembno se nam tudi zdi, da kadrovska sestava centralne enote omogoča razvijanje strokovnosti in ne le nadzor nad upravnim in administrativnim delom (da torej niso zaposleni le pravniki in pravnice). Cilj sprememb centrov za socialno delo bi moral namreč biti predvsem, da postanejo centri spet osrednje socialnovarstvene ustanove, vpete v skupnost, odzivne na težave ljudi, in da pripomorejo k večji kakovosti življenja v skupnosti z raznovrstnimi metodami dela (kot so omenjene na str. 4 in 9). Preveliko poenotenje je zato lahko tudi ovira, saj so lokalne skupnosti specifične, socialno in kulturno raznovrstne, in takšni morajo biti tudi pristopi in programi.

Zato je znova treba premisliti o tem, da bo centralna enota prijavljala socialnovarstvene programe na razpise. Centri za socialno delo namreč izvajajo kar nekaj programov v sodelovanju z lokalnimi skupnostmi, te pa so pripravljene programe financirati le, če se vsa sredstva namenijo za izvedbo programov. Problem bo, če bodo ta sredstva procesirana prek centralne enote. Sicer ne vemo, ali bodo enote centrov za socialno delo še pravne osebe ali ne, vendar se nam zdi, da bi pridobivanje lokalnih sredstev za lokalne projekte moralo ostati na enotah.

Strinjamo se s pomislekom o prevelikih možnostih, da na delo centralne enote vpliva politika. Utemeljeno je opozorilo, da preveč kompetenc centralne enote lahko vodi v politični nadzor nad delom centrov. To je sicer odvisno od sestave upravljaljskih organov, vendar izkušnje centrov za socialno delo kažejo, da sedanja sestava svetov omogoča prevelik vdor politike v delo centrov za socialno delo. Ni namreč jamstva, da bodo vsakokratne politične oblasti spoštovale strokovno avtonomijo centrov za socialno delo.

Pri tem naj opozorimo še na problem normativov, saj postanejo s tem, da jih mora potrditi minister ali ministrica, nujno politični, odvisni od razpoložljivega denarja in od političnih preferenc. Normativi bi morali biti določeni na podlagi zahtevanih standardov strokovnega dela. Omogočati bi morali dovolj časa za poglobljeno delo z ljudmi, ki imajo večinoma zelo komplekse in hude stiske in so posledica nakopičenih problemov. Še zlasti mora to veljati v primerih, ko gre za posege v zasebnost in intimnost.

Pomembno se nam zdi tudi, da je ob uvedbi centralne enote jasneje opredeljen odnos centralne enote do že obstoječih akterk in akterjev na področju socialnega varstva (Skupnost centrov za socialno delo, Socialna zbornica, Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo), to pa zadeva jasno razmejitev pristojnosti in nalog.

Na koncu naj opozorimo še na problem, ki ga opažamo v zadnjih letih in je velika ovira za kakovostno strokovno delo. Veliko centrov za socialno delo je lociranih v poslovnih stavbah, kjer naletimo na zaklenjena vrata, varovana s kodami. Ljudje v stiski se morajo prebiti mimo varnostnikov ali recepcije, kjer si dovolijo ocenjevati, kdo lahko gre mimo, kdaj in s kakšnimi pogoji. Njihov odnos do uporabnic in uporabnikov storitev je pogosto neprimeren, včasih tudi

žaljiv. Takšno delovanje daje vtis nadzora in vnaprejšnjih sumničenj do ljudi v stiski. Celoten sistem temelji na nezaupanju in ljudi sili v odvisen položaj. Govoriti o uporabi raznovrstnih metod dela, o bolj kakovostnem strokovnem delu, o večji odzivnosti na težave in podobno je v takšnih institucionalnih okvirih neresno. Centri za socialno delo morajo biti odprti za ljudi, dostopni tudi zunaj uradnih ur, navzoči na terenu, ne pa trdnjave, ki jih branijo vratarji. Zapirati so se začeli v zadnjem desetletju ali dveh, nikoli prej v zgodovini se niso omejevali od stika z ljudmi.

V tem komentarju smo se usmerili predvsem na spremembe na ravni centrov za socialno delo. Le na kratko naj omenimo socialno aktivacijo, ki je strokovno eden najbolj spornih konceptov, kot kaže množica raziskav, analiz in teoretskih tekstov, publiciranih v znanstveni periodiki. Gre namreč za sistematično poenostavitev kompleksnega problema brezposelnosti, izgube dela, iskanja zaposlitve in dolgotrajnih stisk, ki vplivajo na zaposlenost. Ker je to obširna tema, je v tem zapisu ne bomo podrobneje komentirali, naj opozorimo le na uporabo jezika:

možnost odločanja centra za socialno delo je lahko uporabniku »motivacija«, ki ga prisili v iskanje boljših rešitev (str. 2–3).

Stavek najavlja, da bo program socialne aktivacije utemeljen na politiki korenčka in palice. Temelji namreč na napačni predpostavki (pogosto res promovirani v popularni psihologiji), da je kazen učinkovita, ker sama po sebi vodi v racionalno izbiro. Vdor pogojevanja s kaznovanjem v strokovno delo na področju socialnega varstva je vrnitev v res daljno preteklost, saj so doktrine v zadnjih desetletjih oz. že vsaj od šestdesetih let usmerjene v krepitev moči ljudi za nadzor nad lastnim življenjem, na sodelovanje in podporo, na iskanje virov in ustvarjanje socialnih opor.

Sprašujemo se, kako naj bi s strokovnimi odločitvami uporabnika *prisilili*, da poišče boljšo rešitev. Zakaj je v navedku beseda *motivacija* zapisana v narekovajih, beseda *prisila* pa je brez njih? Je *motivacija* zapisana tako zato, ker je mišljena ironično oz. metaforično, *prisila* pa naj bi bila samoumevno sredstvo za delo z ljudmi? Menimo, da je takšna konceptualizacija problema v velikem nasprotju z doktrino socialnega dela. Kajti v socialnem delu uporabnike ne »prisiljujemo v iskanje boljših rešitev« (gl. Kodeks etike socialnih delavk in delavcev Slovenije). V tem primeru je prisila uporabnikov mišljena (brez narekovajev) kot posledica »*uvajanja socialne aktivacije kot novega pristopa pri delu s prejemniki socialnih transferjev*«, kot je zapisano v razdelku *Poglavitne rešitve*, to pa zato, ker naj bi šlo za »*opolnomočenje ciljnih skupin za približevanje k trgu dela*« (razdelek *Socialna aktivacija*).

V socialnem delu menimo, da je organiziranje socialne »aktivacije« tako, da bi upravičence do socialnih dajatev silili, naj stopajo na trg dela, napačen in celo škodljiv. Problem prejemnikov socialnih dajatev ni v tem, da se zaradi domnevne lenobe zadovoljujejo z životarjenjem ob državni pomoči in da zato odklanjajo zaposlitev – to je doktrina neoliberalnih političnih elit in zastruplja javno mnenje ter manjša družbeno kohezivnost. Gre za individualiziranje problema, ki je izrazito strukturne narave, zato povzroča program socialne

aktivacije v EU zelo veliko anomalij in ljudi sili v nezavidljiv položaj, njihove stiske pa le še povečuje.

Podobne pripombe na projekt smo podali že pri prejšnjih načrtih za reorganizacijo centrov za socialno delo. Sicer vemo, da je projekt že vpeljan in ni več mogoče vplivati na izvedbo.