

Marjan Vončina

**SPREMEMBE SISTEMA SOCIALNEGA VARSTVA
V SLOVENIJI
Z VIDIKA DUŠEVNEGA ZDRAVJA V SKUPNOSTI**

Namen mojega prispevka je predstaviti novonastajajočo zakonodajo na področju socialnega varstva v Sloveniji. Predstavitev bom poskušal usmeriti zlasti na področje tako imenovanih storitev in bom v celoti zanemaril drugo temeljno področje na novo nastajajoče zakonodaje, to je področje dajatev. Pri predstavitvi področja storitev se bom omejil le na teme, za katere menim, da so pomembne za načrtovalce novih, zlasti skupnostno usmerjenih socialnih programov.

Uvodoma bi želel tudi poudariti, da bo cilj mojega predavanja dosežen, če bo sprožil diskusijo, v kateri bi skušali preizkusiti realne možnosti za uveljavljanje skupnostnih programov ter formulirati morebitna "opozorila", oziroma sugestije, ki bi lahko koristile bodočim načrtovalcem tovrstnih programov.

Kot verjetno veste, je novi zakon v tem trenutku v fazi predloga, pri čemer optimisti trdijo, da bo zakon prestal vse procese sprejemanja do začetka poletnih počitnic, medtem ko so pesimisti bolj nagnjeni k prepričanju, da bomo lahko zelo zadovoljni, če bo zakon sprejet do konca tega leta.

1. Izhodišča nove socialnovarstvene zakonodaje

Ob spremembi ključnega zakona s področja socialnega varstva se moramo seveda vprašati, kakšna so bila temeljna izhodišča za spremembo. Tu ne morem mimo subjektivnega občutka, ki me napeljuje na misel, da je bilo v ozadju tokratne spremembe socialnovarstvenega zakona nekaj revolucionarnega. Vse je potekalo zelo na hitro, zlasti pa brez pravega premisleka o tem, kako bo mogoče uveljaviti bodoči zakon v praksi. Tako bo šele prihodnost pokazala, koliko se bo novi zakonodaji na področju socialnega varstva posrečilo preseči značilnosti tako imenovanega samoupravnega normativizma, katerega problem se kaže v dejstvu, da je bila zakonodaja pretežno v funkciji formiranja stvarnosti namesto v funkciji regulacije stvarnosti.

V tem trenutku je ustreznost predloga novega socialnovarstvenega zakona mogoče preizkusiti zlasti tako, da ga soočimo z nekaterimi ključnimi tendencami nove - zlasti evropske - socialne politike, ki smo jim priča v zadnjih nekaj letih.

Kot je znano, je v osemdesetih letih prišlo do krize koncepta države blaginje. Ta kriza je povzročila iskanje novih konceptov socialne politike, v okviru katerih prihaja do oblikovanja novih vrednostnih orientacij. Na visokem mestu

nove hierarhije vrednot je vsekakor svobodna izbira programov in storitev. S tem v zvezi se v evropskem prostoru pojavljajo nove socialnopolitične strategije, ki gredo v smeri decentralizacije, participacije državljanov, privatizacije, deinstitucionalizacije in komercializacije. Vse večji poudarek se daje razvoju socialne politike kot politike iz baze in krejitvi civilnih, neformalnih in prostovoljnih organizacij.

Poskušajmo na hitro pregledati, kako so nekatere omenjene strategije razpoznavne v novem osnutku zakona o socialnem varstvu.

O decentralizaciji je mogoče ugotoviti naslednje: z vidika oblikovanja javnih služb ne moremo govoriti o decentralizaciji. Nasprotno, vrsto dejavnosti, ki jih je po dosedanem zakonu organizirala občina, so sedaj prenesli na centralno državno oblast. Tako država zagotavlja javne službe na področjih:

- socialne preventive
- prve socialne pomoči
- osebne pomoči
- pomoči družini za dom
- institucionalnega varstva
- vodenja in varstva ter zaposlitve pod posebnimi pogoji.

Lokalni samoupravi je tako prepuščeno le zagotavljanje javne mreže za osebno pomoč ter za pomoč družini na domu.

Kljub temu pa novi zakon uvaja nekatere elementarne pogoje za proces decentralizacije, kar je moč sklepati na osnovi tega, da državo zavezuje k podpori in spodbujanju razvoja samopomoči, dobroteljnosti, oblik neodvisnega življenja invalidov ter oblik prostovoljnega dela. Šele na osnovi bodočih, konkretnjših ukrepov države pa bo moč preveriti, koliko je decentralizacija dejansko strategija naše socialnovarstvene politike.

Participacijo državljanov osnutek zakona o socialnem varstvu formalizira le kot participacijo pri upravljanju socialnovarstvenih zavodov. Socialnovarstvene zavode namreč upravlja svet zavoda, ki je poleg ustanovitelja in delavcev zavoda sestavljen še iz predstavnikov lokalne samouprave (v centrih za socialno delo), iz predstavnikov oskrbovancev (v domovih za starejše občane), iz predstavnikov invalidskih organizacij ter predstavnikov zakonitih zastopnikov varovancev (v posebnih zavodih in varstvenodelovnih centrih), iz predstavnikov staršev ali zakonitih zastopnikov otrok in mladoletnikov (v domovih za otroke in zavodih za usposabljanje).

Kakšnih drugih oblik participacije državljanov, na primer vključevanja uporabnikov v načrtovanje in vrednotenje posameznih socialnih programov,

osnutek novega zakona eksplicitno ne predvideva.

Glede na dosedanjo zakonodajo kaže, da bo velik premik narejen v smeri privatizacije, saj osnutek zakona predvideva praktično neomejene možnosti za opravljanje zasebne socialnovarstvene prakse.

Splošna ocena tega, kako so omenjene nove socialnopolitične vrednote in strategije navzoče v novi zakonodaji, bi lahko bila ta, da zakon o njih ne govori eksplicitno, vendar tudi ne zapira možnosti za njihov razvoj. Na osnovi tega, da bodoči zakon zavezuje državo za ustvarjanje pogojev za zasebno delo, da podpira in spodbuja razvoj samopomoči, dobrotelnosti in oblik neodvisnega življenja invalidov, se odpira možnost za bodoči razvoj neformalnega in prostovoljnega sektorja. To pa v končni konsekvenci vendarle kaže na vsaj izhodiščno usmeritev v procese deinstucionalizacije, privatizacije, participacije državljanov ter decentralizacije.

Kaj vse to pomeni za načrtovalce novih programov s področja duševnega zdravja v skupnosti? Pomeni zlasti to, da so ti programi v kontekstu nastajajočega sistema socialnega varstva legitimni, kar pa še ni zadosten pogoj za tako realno podporo države, ki bi zagotavljala stabilnejšo umestitev teh programov v pluralni sistem socialnega varstva. Kvalitetno načrtovanje ter argumentiran in odločen nastop v pogajanjih z državo bosta morala biti sestavni del delovanja na področju duševnega zdravja v skupnosti.

2. Problem opredelitve socialnega varstva

Le če socialna dejavnost ni vezana zgolj na socialnovarstveni podsistem družbe, temveč so socialnovarstveni ukrepi tudi del drugih podsistemov družbe, lahko govorimo o socialnem varstvu. Skrbnišvo države zgolj za najbolj ogrožene dele populacije, značilno za sistem socialnega skrbstva, je torej mogoče preseči tako, da država sprejema socialne ukrepe tudi na drugih področjih.

Po predlogu zakona je država dolžna skrbeti za preprečevanje socialne ogroženosti tako, da s sistemskimi ukrepi na področju davčne politike, zaposlovanja in dela, štipendijske politike, stanovanjske politike, družinske politike, zdravstva ter vzgoje in izobraževanja vpliva na socialni položaj prebivalstva.

Socialno varstvo je torej po predlogu novega zakona opredeljeno tako, da je opredeljena dejavnost socialnega varstva v ožjem pomenu besede, ter tako, da zavezuje državo k sprejemanju ukrepov na drugih, za socialnovarstveno dejavnost relevantnih področjih. Pri tem pa konkretne ukrepe na drugih področjih predlog zakona ne definira, temveč določa, da se ti ukrepi sprejemajo v okvirih področne zakonodaje.

Glede na to, da se v teh časih spreminja tudi druga področna zakonodaja, bi

pričakovali, da bodo dogovarjanja o teh spremembah vključevala tudi teme, ki zadevajo področje socialnega varstva. Žal pa ni tako, saj pregled predlogov zakonodaje iz drugih področij, na primer zdravstva, šolstva itn., pokaže, da ti ne vsebujejo konkretnih socialnovarstvenih ukrepov.

Lahko bi torej sklenili z mislijo, da predlog zakona o socialnem varstvu zadovoljivo postavlja temelje socialnega varstva, vendar pa je njegov nadaljnji razvoj odvisen zlasti od globalnega razvoja socialne politike v Sloveniji.

Gornja dejstva imajo konkretne praktične posledice za načrtovalce novih programov, ki se oblikujejo v okviru študija duševnega zdravja v skupnosti. Tako na primer skupina, ki načrtuje stanovanjsko skupino, danes in v bližnji prihodnosti ne more računati, da bo dobila v uporabo stanovanja preko družbenega sistema, ki upravlja s stanovanjski fondom v Sloveniji, lahko pa optimistično računa, da bo na ta način mogoče pridobiti stanovanje v prihodnosti.

3. Javni socialnovarstveni zavodi

Kot del javne službe so v predlogu zakona opredeljeni naslednji javni socialnovarstveni zavodi:

- center za socialno delo;
- dom za starejše;
- posebni socialnovarstveni zavod;
- varstvenodelovni center;
- dom za otroke;
- socialnovarstveni zavod za usposabljanje.

V nadaljevanju pa je določeno, da se pod pogoji, ki jih določa zakon, kot socialnovarstveni zavod organizirajo tudi sprejemališča, materinski domovi, svetovalnice, stanovanjske skupine, centri za neodvisno življenje invalidov ter druge organizacijske oblike.

Kaže torej, da zakon odpira možnosti za pluralne oblike pomoči ter za pluralne izvajalce, vendar pa sem prepričan, da v praksi te pluralnosti ne bo tako lahko doseči.

Vzamemo za primer skupino neodvisnih načrtovalcev nove stanovanjske skupine, ki se odloči, da bo organizirala stanovanjsko skupino kot socialnovarstveni zavod, in pogledimo, katere realne ovire lahko predvidimo.

V prvi vrsti se bodo morali načrtovalci dogovoriti z državo o tem, da bo njihova stanovanjska skupina - namenjena konkretnim uporabnikom in s konkretnim programom - pripoznana kot del mreže javnih služb, namenjenih tej konkretni skupini uporabnikov. Šele ko bo ta dogovor opravljen, lahko načrtovalci pričakujejo, da bo država financirala bodočo stanovanjsko skupino. Tedaj lahko

preidejo v naslednjo fazo in sprožijo postopek za ustanovitev socialnovarstvenega zavoda. Toda kaj se lahko zgodi? Razgovori o statusu načrtovane stanovanjske skupine bodo vedno potekali v nekem konkretnem razvojnem obdobju, ki bo v temelju odvisen od političnih, socialnopolitičnih in finančnih razmer. V tem kontekstu lahko država oceni, da je obstoječa mreža javnih služb za zadovoljevanje potreb uporabnikov, o katerih tečejo pogajanja, zadovoljiva, in načrtovane stanovanjske skupine ne vključi v sistem javnih služb.

Naslednja pričakovana in zelo pomembna ovira zadeva vprašanje avtonomnosti. Ko bodo načrtovalci ustanovili stanovanjsko skupino kot socialnovarstveni zavod se bodo morali v veliki meri prilagoditi pravilom, ki jih bo postavljala država. V organizacijskem smislu se bodo morali podrediti organizaciji socialnovarstvenega zavoda, kot jo predvideva predlog zakona, v vsebinskem smislu pa zlasti standardom in normativom, ki bodo predpisani s podzakonskimi akti. O avtonomnosti načrtovalcev novih projektov lahko predvidimo to, da se bo v procesu dogovarjanja z državo zmanjševala tem bolj, čim bolj bodo načrtovalci pri zagotavljanju statusa javne službe napredovali.

Zavedam se, da govorim o povsem logičnih in dovolj znanih stvareh. Problem bi rad izpostavil zlasti zato, ker opažam, da načrtovalci novih programov pretirano optimistično ocenjujejo, da jim bo nova zakonodaja vnaprej in brezpogojno zagotovila možnosti za uresničevanje njihovih projektov. To je, kot vidimo, iluzija, ki načrtovalce odvrča od tega, da bi se v procesu načrtovanja ustrezno pripravili in svoje delo organizirali tako, da bodo za spoprijemanje z omenjenimi ovirami porabili čim manj časa in energije.

4. Koncesija

Tudi v primeru koncesije, ki jo predvideva predlog novega socialnovarstvenega zakona, imamo opraviti z nekaterimi iluzijami, o katerih bi veljalo spregovoriti. Najprej o tem, kaj je koncesija. Koncesija je pravni instrument, s pomočjo katerega država organizira in dopolnjuje sistem javnih služb. Pogosto država razpiše koncesijo tedaj, ko ugotovi, da z obstoječim sistemom javnih služb ne bo mogoče pokriti novih potreb.

V primeru nastajajoče socialnovarstvene politike pri nas pa je koncesija zlasti v funkciji pluralizacije in reorganizacije obstoječega institucionalnega sistema. Glede reorganizacije lahko ugotovimo, da so predlagatelji zakona vpeljali koncesijo z namenom, da bi spodbujali konkurenčnost. Idealno gledano bo mogoče od sprejetja novega zakona dalje konkretne naloge, ki jih je do tedaj opravljala obstoječa služba, v vsakem trenutku prenesti na boljšega ponudnika. To naj bi sililo obstoječe institucije, da se obnašajo racionalneje, bolj organizirano, fleksibilno in inovativno. Ideja je sama zase zelo zanimiva in jo sprejemam,

vendar pa sem prepričan, da samo z mehanizmom koncesije ni mogoče izpeljati reorganizacije obstoječega sistema, zato bo nujno sprejeti tudi druge ustrezne ukrepe.

Z vidika pluralizacije sistema lahko ocenimo, da bo koncesija omogočila različnim skupinam, gibanjem in organizacijam, da pridobijo podporo države in se na ta način kot socio-politični dejavnik vključijo v sistem. Vendar pa smo tukaj zopet pred problemom avtonomnosti. Vsak načrtovalec novega programa, ki bo želel pridobiti podporo države, bo moral računati s tem, da se bo moral podrediti kriterijem, ki jih bo postavila država. Stopnja pluralizacije izvajalcev je torej odvisna od stopnje avtonomnosti načrtovalcev, ki jo je država še pripravljena sprejeti.

Naj sklenem z mislijo, da koncesija vsekakor predstavlja velike možnosti za neodvisne načrtovalce socialnovarstvenih programov, ki pa bodo morali v procesu dogovarjanja za pridobitev koncesije odločno braniti svojo avtonomnost, pri čemer obramba avtonomnosti ne pomeni le ohranjanja osnovne ideje načrtovalcev, temveč tudi pomembno prispeva k prenosu strokovnosti na raven odločanja.

5. Možnosti vpliva uporabnikov in strokovnjakov na delovanje sistema socialnega varstva

Kot rečeno, na osnovi predloga novega zakona ne moremo sklepati, da se možnosti za vpliv uporabnikov na delovanje sistema socialnega varstva povečujejo. V formalnem smislu je vpliv uporabnikov zagotovljen s tem, da so njihovi predstavniki člani svetov posameznih socialnovarstvenih zavodov. To je seveda precej daleč od radikalnejših pogledov na vprašanje vpliva uporabnikov, ki predpostavljajo vpliv uporabnikov tako v fazi načrtovanja kot v procesih evalviranja posameznih programov.

V zvezi z možnostjo vpliva strokovnjakov na delovanje sistema socialnega varstva pa predlog zakona predvideva več mehanizmov, ki v primerjavi z dosedanjim stanjem predstavljajo veliko novost. V prvi vrsti je treba omeniti socialno zbornico, v katero se obvezno združujejo strokovni delavci, ki opravljajo socialnovarstvene storitve. Socialna zbornica med drugim opravlja naslednje naloge:

- sprejme etični kodeks delavcev na področju socialnega varstva in ukrepa ob njegovem kršenju;
- načrtuje, spremlja in izvaja supervizijo strokovnega dela;
- načrtuje in organizira permanentno strokovno izobraževanje za delavce, zaposlene v javnih socialnih zavodih;
- daje mnenja o izdaji koncesij za opravljanje socialnovarstvene dejavnosti;

- določi listo strokovnjakov za opravljanje strokovnega nadzora nad delom izvajalcev;
- sodeluje pri pripravi zakonskih predpisov in pri pripravi strokovnih podlag za socialnovarstveni program;
- predlaga člane za strokovni svet.

Kolikšen bo dejanski vpliv socialne zbornice na delovanje sistema socialnega varstva, bo treba še ugotoviti, vsekakor pa lahko vidimo, da želi predlagatelj zakona vrsto ključnih odločitev, pomembnih za delovanje sistema, prenesti na strokovno raven.

Z vidika neodvisnih načrtovalcev socialnovarstvenih programov pa se najprej zastavlja vprašanje, ali ne bodo pri odločanju v okvirih socialne zbornice v monopolnem položaju zlasti strokovnjaki, zaposleni v državnih službah? Iz predloga zakona izhaja, da je treba pri sestavi organov zbornice upoštevati načelo zastopanosti delavcev v javnih zavodih, drugih socialnovarstvenih zavodih, dobrodelnih organizacijah, organizacijah za samopomoč, invalidskih organizacijah in zasebnikov.

Na tej osnovi lahko ocenimo, da je vpliv različnih strokovnjakov, ki nastopajo kot akterji socialnovarstvene politike, v predlogu zakona zadovoljivo rešen. Formalne možnosti so vsekakor zagotovljene. Dejanske možnosti za enakopravne odnose znotraj socialne zbornice pa bodo seveda neposredno povezane z globalnimi socialnopolitičnimi procesi decentralizacije, pluralizacije in deinstitucionalizacije.

Drugi mehanizem, ki naj bi pripomogel k prenosu strokovnosti na raven odločanja, pa je strokovni svet. Člane strokovnega sveta imenuje minister na predlog socialne zbornice. Po predlogu zakona naj bi bili člani sveta priznani strokovnjaki s področja socialne politike.

Strokovni svet opravlja zlasti naslednje naloge:

- sodeluje pri pripravi socialnovarstvenega programa;
- spremlja potrebe na področju socialnega varstva in predlaga programe ukrepov;
- sodeluje pri pripravi normativov in standardov storitev;
- predlaga in spremlja programe znanstveno raziskovalnih nalog na področju socialnega varstva.

Glede na pričakovano strokovno kvaliteto članstva ter glede na vlogo, ki jo bo v sistemu socialnega varstva imel strokovni svet, lahko pričakujemo, da bo podpiral načrtovalce novih programov, zlasti kar zadeva legitimnost njihovih idej in konkretnih projektov.