

NOVI OBLICI NADZORA U SOCIJALNOM RADU I SOCIJALNOJ POLITICI: PRIMJER SLOVENIJE

Pregledni članak
Primljeno: kolovoz, 2017.
Prihvaćeno: listopad, 2017.
UDK 364.048.6(497.4)
DOI 10.3935/ljsr.v24i3.184.

Vesna Leskošek¹
Univerza v Ljubljani
Fakulteta za socialno delo

SAŽETAK

Socijalni rad je u Sloveniji kao i drugdje tradicionalno povezan s nadzorom, bilo da se neposredno nadovezuje na rad sudova (maloljetnički sudovi, razvodi itd.), bilo da ima ovlasti posezati u privatnost ljudi bez njihove suglasnosti (npr. izdvajanje djece, smještaj u udomiteljsku obitelj i sl.). Svijest o moći koja proizlazi iz ovih ovlasti već je tijekom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog stoljeća dovela do konceptualnih pomaka koji su ljudima omogućavali zadržavanje kontrole nad vlastitim životima, unatoč ovim intervencijama.

Tada se govorilo o konfliktu između skrbi i nadzora, o dvostrukom ili čak trostrukom mandatu socijalnog rada, a kasnije su se razvili koncepti osnaživanja, zagovaranja te participativni pristupi i sl. Suština tih pristupa bila je u osvještavanju moći kojom se uspostavljaju autoritarni odnosi između stručnjaka i korisnika u okviru kojih problem nije moguće riješiti, jer korisnici pri tome gube kontrolu nad vlastitim životima. U ovom se trenutku suočavamo s novom vrstom nadzora koja više nije povezana sa sudstvom i zakonskim ovlastima, već je dio socijalnih politika koje postaju sve represivnije. Riječ je o politikama koje su usmjerene na jačanje individualne odgovornosti i krivnje pojedinca za situaciju u kojoj se našao. Te politike prije svega pogađaju nezaposlene i korisnike novčanih davanja ili nekih drugih socijalnih novčanih davanja. Tako se socijalni rad suočava s novim očekivanjima vezanim uz sudjelovanje u nadzoru i kažnjavanju po-

Ključne riječi:
nadzor, kažnjavanje,
aktiviranje, ekonomija
ponašanja, moć.

¹ Izv. prof. dr. sc. Vesna Leskošek, sociologinja i socijalna radnica,
e-mail: vesna.leskosek@fsd.uni-lj.si

našanja i osobnosti korisnika usluga, što dovodi do velikih suprotnosti između teorije i prakse socijalnog rada.

UVOD

Centri za socijalnu skrb (u daljnjem tekstu CZSS) su organizacije namijenjene ljudima koji su se našli u socijalnim problemima. Prvi centri za socijalnu skrb u Sloveniji uspostavljeni su pedesetih godina prijašnjeg stoljeća kao organizacije za rad u zajednici. Razvoj socijalnog rada bio je tijesno povezan s radom Kriminološkog instituta i Pravnog fakulteta, Sveučilišta u Ljubljani, s obzirom da su 1955. godine Višu školu za socijalne radnike ustanovili pravnice i pravnici, Katja Vodopivec, Nika Arko, Anton Kržišnik (tadašnji ministar socijalne politike) te Marija Jančar. Predavači na tadašnjoj Višoj školi bili su također pravnici: Alenka Šelih, Ljubo Bavcon, Bronislav Skaberne, Rudi Kyovsky, Majda Strobl, Franc Brinc i drugi. Prvu skriptu za područje metoda socijalnog rada napisala je Katja Vodopivec s Pravnog fakulteta, Sveučilišta u Ljubljani, koja je znanje o tome donijela iz SAD-a.

Povezanost ovih dviju disciplina rezultat je prethodnih spoznaja o potrebi rada na društvenoj problematici, s obzirom da nedostatak socijalne politike i službi podrške doprinosi razvoju problema i nevoljama ljudi te može imati utjecaja na razvoj kriminaliteta (Kržišnik, 1961.). Socijalni rad razvijao se na područjima na kojima se pravno uređenje odvijalo paralelno s radom na osobnim nevoljama i problemima ljudi (Šelih, 2003.). Dva su područja bila od posebne važnosti, područje obiteljskog prava, u kojem je socijalni rad u Sloveniji bio veoma prisutan, te područje kaznenog prava, posebno rad s maloljetnicima. Šelih (2003.: 271) dodaje kako socijalni rad i pravo nisu komplementarni već često sukobljeni, što ima pozitivan utjecaj na obje discipline. Pravo je osjetljivije na nevolje i probleme ljudi, dok je socijalni rad osviješten po pitanju ljudskih prava. To su ujedno i glavni razlozi, zbog kojih se socijalni rad već na samom početku udaljio od prava te je počeo razvijati vlastite metode, koncepte i teorije.

No, ipak, socijalni rad je još uvijek zadržao i funkciju nadzora, s obzirom da je neposredno povezan s izvršenjem nekih sudskih mjera. Ujedno, ima i kompetencije da, bez odluke suda poseže u privatnost pojedinca bez njegove suglasnosti. Tako, na primjer, CZSS ima zakonsku obavezu sudjelovati u postupcima sudova, primjenjivati sudske mjere, ali i neovisne kompetencije da intervenira u primjerima nasilja, zanemarivanja, izdvajanje djece iz obitelji. Specifičnost socijalnog rada u tim postupcima sadržana je u namjeri da zaštiti ugroženog pojedinca ili da osigura primjerenije uvjete za rast i razvoj maloljetnih osoba koje imaju poteškoća tijekom odrastanja. Ovdje je riječ o mladima koji su uslijed društvenih ili obiteljskih

okolnosti bili u sukobu sa zakonom, počinili kaznena djela te su u vezi s tim u tijeku sudski postupci. U takvim postupcima socijalne radnice i socijalni radnici bave se, prije svega, socijalnim okolnostima tih djela, a ne sa samim počinjenim kaznenim djelom, čijom se pak istragom bave represivni organi.

Socijalne radnice i socijalni radnici istražuju učinke, no ne prikupljaju dokaze, ne sude niti ne osuđuju. Njihova je uloga da razumiju u kakvom je kontekstu neko djelo počinjeno, što je u osobnom životu, a što u društvenim okolnostima dovelo do takvog ponašanja te kako omogućiti da se te okolnosti nadiđu kako bi pojedinci preuzeli nadzor nad svojim životom.

Međutim, to još uvijek ne znači da su stručni djelatnici i djelatnice lišeni uloge nadzora, s obzirom da provode mjere koje izriče sud, npr. provode mjeru strožeg nadzora nad maloljetnicima, smještavaju ih u odgojne ustanove, imaju kontakte sa zatvorenicima tijekom i nakon izvršenja kazne, sudjeluju u postupcima razvoda, udomiteljstva itd. S tim u vezi su se u socijalnom radu razvili različiti koncepti i teorije koji se odnose na sukobe između skrbi i nadzora, o čemu će biti više riječi u nastavku ovog rada. Nadzor, međutim, nije specifičan samo za socijalni rad, već i za druge struke koje rade s ljudima kao što su psihologija, psihijatrija i pedagogija. Foucault govori kako suvremeni sustavi kažnjavanja ne uključuju tjelesno kažnjavanje već osobnu osudu zločinca te se »u osuđivanje prikrao cijeli niz ocjenjivačkih, dijagnostičkih, pragmatičnih i normativnih sudova koji pogađaju pojedinog počinitelja« (Foucault, 1984.: 25). Promjene su nastale u trenutku reformacije, kada je kazna pomaknuta s tijela na dušu. Ustanovljeno je kažnjavanje bez muke, radi poštovanja ljudskosti, što je ujedno i granica kaznene politike. Uspostavljena je nova ekonomija područja kažnjavanja te nova distribucija nadzora (Foucault, 1984.: 76). Nadzor se podružljava te tako nastaje cijeli niz zanimanja izvan kaznenog sustava, koja su sastavni dio novih ekonomija nadzora.

U zadnje vrijeme se u socijalnom radu suočavamo s novom vrstom zahtjeva za nadzorom koja je povezana s paradigmatiskim promjenama socijalnih politika. Najvažnija promjena odnosi se na individualizaciju odgovornosti (i krivnje) za vlastiti položaj, što se posebno pripisuje ljudima koji zbog novčanih i socijalnih poteškoća ostvaruju pravo na različite oblike novčanih davanja. Za svoj položaj u cijelosti moraju preuzeti odgovornost, dok se državna odgovornost svodi samo na akutne slučajeve, uz pojačani nadzor ponašanja pojedinaca koji ostvaruju pravo na novčane pomoći. Prava su u daleko većoj mjeri vezana uz rad i posao, što u socijalnoj politici označavamo engleskim izrazom *workfare* (umjesto *welfare*). *Workfare* se odnosi na mjere i programe vezane uz rad (Gough i Therborn, 2010.) te se temelji na individualizaciji odgovornosti za rizike koje proizvodi tržište. Ljudi više ne mogu računati na solidarnost cjelokupne zajednice, stoga se nakon smrti korisnika cjelokupna socijalna novčana davanja trebaju vratiti, a stavlja se i ubilježba na nekretninu.

Taj paradigmatički obrat ima velik utjecaj na praksu socijalnog rada, s obzirom da su socijalne radnice i radnici u odnosu na ranije u većoj mjeri uključeni u nadzor, pregovaranje i kažnjavanje. U nastavku rada bit će najprije predstavljena ishodišta analize, a potom će biti detaljnije izložene promjene i njihove posljedice.

RAZVOJ SOCIJALNOG RADA OD NADZORA DO SKRBI

Opsežna literatura iz područja socijalnog rada, pretežno iz sedamdesetih i početka osamdesetih godina prošlog stoljeća bavi se pitanjem društvenog nadzora u socijalnom radu, što proizlazi iz toga da je socijalni rad u velikoj mjeri ovisan o postojećem političkom sustavu i kulturološkom kontekstu okvira u kojem djeluje (Janowitz, 1978.; Lorenz, 1994.; Powel, 2001.). Socijalne službe imaju zakonske ovlasti koje trebaju obavljati, o čemu je već bilo riječi u uvodnom dijelu rada. U sustavu socijalne zaštite u Sloveniji te se ovlasti nazivaju javnim ovlastima, a utječu na sukob između nadzora i skrbi onda kada uključuju intervencije u privatnost pojedinaca. Sukob je naročito dubok kada su ljudi prisiljeni na suradnju s CZSS-om bez da i sami smatraju da za to postoje razlozi. U tim slučajevima socijalni radnici i radnice donose značajne odluke za tuđe živote te tako životni putovi pojedinaca postaju ovisni o intervencijama socijalnih radnica, a time i o njihovim temeljnim životnim uvjerenjima o prirodi same poteškoće i ulozi države u njenom rješavanju (Dominelli, 1997.; Hardy, 2015.).

Sukobi između skrbi i nadzora potiču još iz sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog stoljeća (Day, 1979.; Jordan, 1984.; Brake i Bailey, 1980.), kada su se počele razvijati metode rada temeljene na spoznaji da ljudi trebaju zadržati kontrolu nad svojim životom bez obzira na to kako su ušli u autoritativan odnos. Ta spoznaja posljedica je osvještavanja važnosti ljudskih prava i moći koju imaju stručnjaci. Ako je u tradicionalnom socijalnom radu moć definiranja poteškoće, traženja rješenja te odlučivanja o uvjetima potrebnim za njegovo ostvarenje bila u rukama stručnjakinja i stručnjaka, tada je u suvremenom socijalnom radu ta moć u rukama korisnika i korisnika usluga kako bi mogli nadzirati vlastite živote (Brandon i Brandon, 1988.). Razvili su se koncepti jačanja moći (osnaživanja), normalizacije, deinstitutionalizacije, koncepti suradnje u socijalnom radu, suradni odnos, korisnička istraživanja te akcijski oblici rada, prema kojima su razlozi nevolja u društvenom, a ne u individualiziranom kontekstu. Na razvoj tih koncepata utjecaj su imali pokreti korisnika, s obzirom na to da ljudi više nisu bili spremni pasivno prihvaćati pokroviteljski odnos javnih službi (Videmšek i Fox, 2017.; Urbanc i Ajduković, 2010.; Ramon, 1983.).

Razliku između tradicionalnog i suvremenog socijalnog rada ne možemo razumjeti dihotomno, kao suprotnosti, s obzirom da je socijalni rad tijekom povijesti razvijao osjetljivost za ljudsku patnju. Iako su u socijalnom radu s pojedincem uzor

bile uvažnije struke kao npr. medicina gdje liječnica ima zadatak izraditi anamnezu, pregledati pacijenticu, dati dijagnozu i odrediti način liječenja (Weick, 1983.; Završek, 2000.). Tek s razvojem socijalnog rada pojavio se socijalni model u kojem je bilo moguće rješavati nevolje ljudi u intenzivnom kontaktu, suradnji i razumijevanju problema u kontekstu društva, bez da se pojedince kategorizira, ili im se pripisuju neke osobine te bez da se traži neko univerzalno rješenje.

Osnovni pomak je u osvještavanju nadzora, koji uključuje dominaciju i hijerarhiju te omogućava stručnjacima da odlučuju o životima klijenata na način da rade iz pozicije znanja i autoriteta, bez intenzivnog, produbljenog kontakta s ljudima. Beresford i Croft (1986., prema Hugman, 1991.: 43) kažu da su klijenti marginalizirani na razini organizacije i prakse socijalnih službi: »Na obje razine su klijenti prije objekti nego subjekti«. Svijest o tome da javne ovlasti jačaju moć stručnjaka znači da socijalne radnice i radnici moraju znati tu moć regulirati tako da ona bude na dobrobit ljudima koji će potom iz tog odnosa izaći jači, osnaženi i osposobljeni da se nose sa svakodnevicom. Te je promjene moguće ostvariti u procesu koji, osim individualnog, uključuje i rad u zajednici u užem i širem smislu. Ljudske nevolje, naime, imaju različite izvore i najčešće su povezane s društvenim nejednakostima (Jordan, 1990.). Sukob između skrbi i nadzora je kompleksan, složen i zato socijalne radnice i radnici trebaju razumjeti društvenu realnost, znati kontekstualizirati probleme ljudi i odnositi se prema njima pošteno, otvoreno i s uvažavanjem, bez skrivenih namjera i pokroviteljskog pristupa.

To je naročito značajno u slučaju kada interveniraju u privatnost iz pozicije moći koja proizlazi iz njihovih javnih ovlasti. Primjer za to je provođenje strožeg nadzora nad maloljetnicima koji su počinili kazneno djelo, a kojima je potreban intenzivan kontakt sa socijalnim radnicima kako bi mogli istraživati prošlost u kojoj je došlo do počinjenja kaznenog djela, te kako i mogli razumjeti uzroke i posljedice, progovoriti o svojim osjećajima i dobiti odgovarajuću podršku za bolji nadzor nad vlastitim životom. U ovom je trenutku u potpunosti neprihvatljivo, etički sporno i neprofesionalno ljude prisiljavati na promjene kažnjavanjem, uvjetovanjem i etiketiranjem upravo zato što socijalni rad ima znanje i metode nepokroviteljskog načina rada s ljudima. O tome je riječ i u najnovijoj definiciji socijalnog rada koja profesiju i znanost temelji na načelima socijalne pravednosti, ljudskih prava i zajedničke odgovornosti za opću dobrobit (IASSW i IFSW, 2014.).

Promjene socijalnih politika: od skrbi prema nadzoru

U zadnjem desetljeću nova ekonomska paradigma (neoliberalizam) dovela je do promjene socijalnih politika koje proizlaze iz posve drugačijeg razumijevanja socijalne države te je sve više povezana s tržištem rada. Fives (2008.: 195) to naziva

novom ortodoksnosti u razumijevanju blagostanja, što se prije svega odnosi na povezivanje socijalne države s »ovisnošću« primatelja novčanih davanja, što, pak, znači da država redistribucijom potkopava autonomiju ljudi. Glavne promjene europske socijalne politike nakon Lisabonskog sporazuma sve se više temelje na otvorenom tržištu, konkurentnosti, gospodarskom rastu i profitu, što se može generirati u uvjetima u kojima je javni sektor minimalan, nema zaštite radnika te gdje su doprinosi i porezi gospodarstva također minimalizirani. Sve to negativno utječe na opseg socijalne države, s obzirom da se smanjivanjem prihoda smanjuje i njena redistributivna moć (Walker i Walker, 2011.; Fives, 2008.). Socijalna država znači redistribuciju bogatstva, bilo temeljem osiguranja, bilo temeljem načela solidarnosti (npr. socijalna novčana davanja), pretpostavljajući da je redistribucija pravedna zbog znanja o (re) produkciji društvenih nejednakosti. U prošlosti su države poticale jednakost i zbog spoznaje da bolje prolaze oni koji u javno djelovanje uspiju uključiti što veći krug ljudi, s obzirom da o tome ovise kreativnost i inovativnost koje su pokretači razvoja (Wilkinson i Pickett, 2010.). Redistribucija je utemeljena i na znanju o nejednakostima koje ne nastaju kao rezultat čovjekova izbora već su strukturno uvjetovane (Alcock, 2006). Ljudi se nađu u siromaštvu zbog strukturalnih obilježja, a ne zbog vlastitog izbora. S obzirom na takvo razumijevanje nejednakosti, europska socijalna država značajno se razlikovala od američke, koja je uglavnom osiguravala minimum za preživljavanje, te je bila utemeljena na uvjerenju da je zemlja beskrajnih mogućnosti gdje može uspjeti svatko tko to želi. Ukoliko to ne uspije, sam je kriv za to i država mu nije dužna pružiti drugo do pomoć za golo preživljavanje, dok je sve ostalo na njemu.

To uvjerenje temeljeno je na posve drugačijem razumijevanju pravednosti koju neoliberalizam tumači kao rezultat izbora i slobodne volje svakog pojedinca (Fives, 2008.: 198-199) pa tako i ljudi koji žive u siromaštvu. Stoga su primatelji socijalnih novčanih davanja negativno konotirani, budući da navodno iskorištavaju »poštenje i radinost poreznih obveznika« što govori o njihovoj »devijantnoj i nemoralnoj osobnosti« (Murray, 1982.; Mead, 1991.).

Upravo tako su sadašnje socijalne politike država Europske zajednice sve više temeljene na uvjerenju o devijantnoj prirodi primatelja socijalnih davanja (Beckett i Western, 2012.). Međutim, kao što je već rečeno, europska socijalna država temeljena je na načelima socijalne pravednosti, solidarnosti i jednakosti, što je njena kulturna specifičnost (imajući na umu da Europa nikako nije jedinstveni prostor te da postoje velike razlike između država), koja se počela slamati tijekom vladavine Margaret Thatcher i početka neokonzervativizma u Europi. Politike koje su tijekom sedamdesetih i osamdesetih bile važne za Veliku Britaniju u sadašnjosti se normaliziraju i pogoršavaju u cijeloj Europskoj zajednici.

Značajno je smanjivanje javnog sektora, minimaliziranje države, smanjivanje poreza te povećavanje društvenih nejednakosti koje ujedno postaju sve prihvatljivije. Socijalna država predstavlja jednu od najvećih prepreka za tu novu politiku (neoliberalizam), s obzirom na svoju dekomodifikacijsku funkciju, što znači da ljudi pomoću države mogu preživjeti bez da svoju radnu snagu moraju na tržištu prodati pod bilo kakvim uvjetima i na bilo kakav način (Esping Andersen, 1990.). Međutim, otvoreno tržište, koje stvara profit, djeluje samo ako ima dovoljno jeftine radne snage koja je na raspolaganju te ukoliko nije ograničeno zakonima o zaštiti radnika. Da bi se ti uvjeti ostvarili, potrebno je smanjivati opseg socijalne države, ali i preformulirati njen značaj. Danas je riječ o investicijskoj državi, socijalnim transferima te aktivaciji što ukazuje na velike paradigmatičke promjene sadržane u terminu *workfare*. Ovaj termin označava prije svega promjene u percepciji novčanih socijalnih davanja pod kojima smo u klasičnoj socijalnoj državi podrazumijevali socijalna prava, dok je u današnje vrijeme pristup tim pravima uvjetovan radom (Quaid, 2002.). Termin socijalni transferi prije dvadesetak godina nismo uopće poznavali, dok se termin investicijska država prenio iz ekonomskog rječnika u rječnik socijalne politike.

Kriminalizacija siromašnih

Drugi način kako promijeniti značaj socijalne države, kao što je već rečeno, je uvođenje nadzora i kažnjavanja u socijalnu politiku, što je posljedica kriminalizacije primatelja socijalnih novčanih davanja, a što pak u osnovi mijenja pogled na prava (Fletcher i sur., 2016.). Ostvarenje prava danas je stvar prosudbe morala i ponašanja pojedinca, a ne više toliko okolnosti u kojima on živi, pri čemu se radi o više različitih diskursa. Prvi proizlazi iz uvjerenja da ljudi neutemeljeno gomilaju socijalna davanja te tako iskorištavaju sustav socijalnih pomoći. Drugi diskurs govori o varanju i zloupotrebi sustava socijalnih pomoći. Treći pak patologizira korisnike na način da naglašava razvoj ovisnosti o novčanim pomoćima (Leskošek, 2014.). Shodno tome, mjere u socijalnoj politici se prije svega odnose na resocijalizacijske tehnike, kao npr. mjere aktivacije, koje bi trebale motivirati pasivne nezaposlene da postanu aktivniji. Wacquant (2008.) je utvrdio kako su kazneni i socijalni sektor sve isprepleteniji. Kriminalizacija siromašnih ima značajnu društvenu funkciju s obzirom da osigurava rezervnu armadu raspoložive radne snage. Uvođenjem nadzora nad primateljima novčanih davanja države ostavljaju dojam da su svi primatelji već unaprijed sumnjivi te da im ne treba vjerovati. Nije riječ samo o obrađivanju mnoštva podataka o primateljima, već i o nadzoru i upravljanju njihovim vremenom, što dovodi i do administrativnih ili kaznenih sankcija.

Prevare i pronevjere kod socijalnih pomoći dio su retorike političara, ministara i šefova vlade po cijeloj Europi, a od toga nisu izuzete niti tradicionalne države

blagostanja kao Švedska (Jesilow, 2012.; Lundström, 2011.), Finska, čak i Francuska (Murard, 2002.) te Grčka. Priča o prevarama popularna je, kako u Istočnoj tako i u Zapadnoj Europi, u novim, kao i u starim socijalnim državama.

U Sloveniji smo promjenu zakonodavstva o socijalnim novčanim davanjima doživjeli 2010., a kampanja za uvođenje promjena odvijala se u ljeto 2009., zapravo u vrijeme takozvane »lijeve« socijaldemokratske vlade. Ministar je bio Ivan Svetlik, jedan od vodećih teoretičara socijalne politike u doba socijalizma i danas. Cjelokupna kampanja za promjenu zakonodavstva bila je utemeljena na sprječavanju prevara. Između ostalog, ministar je izjavio kako je pri ostvarivanju prava na novčane doplatke u oko 25% slučajeva riječ o prevari, što je bila eklatantna laž, s obzirom da u Sloveniji nema nikakve statistike o tome te da takvi podaci jednostavno ne postoje.

U suštini je kampanja bila promišljeno usmjerena na pridobivanje konsenzusa za smanjivanje prava i ograničavanje pristupa pravima te su ljudi počeli vjerovati kako primatelji novčanih pomoći doista iskorištavaju državu. Širio se mit o ljudima koji s mercedesima dolaze po novčanu pomoć, majkama iz jednoroditeljskih obitelji koje prikrivaju svoje odnose s muškarcima kako bi se domogle dječjih doplataka ili nekih drugih novčanih davanja. Istinski značaj reforme bio je u smanjivanju opsega novčanih davanja i otežavanju pristupa na ta prava.

Novi Zakon o socijalno-zaštitnim davanjima (Ur. l. RS, 61/2010.) uvodi nadzor nad primateljima, s obzirom da stručni djelatnici imaju online pristup do više od 30 baza podataka (između ostalog, uvid u sve bankovne račune gdje mogu provjeravati kako se novac upotrebljava), a uvedeno je i oko 40 krivičnih razloga zbog kojih se pomoć ne dodjeljuje ili se ukida ukoliko se korisnici ne ponašaju na određen način. Tako se, na primjer, pravo ne dodjeljuje ukoliko je radnik ostao bez posla uslijed:

- redovnog otkaza od strane poslodavca, suprotno odredbama zakona koji uređuje one radne odnose koji se odnose na posebnu zaštitu radnika od otkaza, a radnik za zaštitu svojih prava nije zahtijevao arbitrarnu odluku ili sudsku zaštitu;
- ukoliko radniku pred mirovinom, kako to određuje zakon koji uređuje radne odnose, nije osigurano pravo na novčani nadomjestak iz osiguranja za primjer nezaposlenosti do ispunjenja uvjeta za starosnu mirovinu te je dao pismenu suglasnost za otkaz pogodbe o zaposlenju iz poslovno razloga;
- ukoliko nije uspješno odradio pokusno razdoblje (tri mjeseca);
- ukoliko radnik odbije odgovarajuće ili primjereno zaposlenje ili u razgovoru za posao ne doprinosi tome da ga dobije;
- odbije potpisati plan zaposlenja;
- odbija uključiti se u mjeru aktivne politike zapošljavanja ili krši obaveze preuzete dogovorom o uključivanju u mjeru aktivne politike zapošljavanja;

- odbija sklopiti dogovor, odnosno ne izvršava dogovor o aktivnom rješavanju vlastite socijalne problematike;
- radi ili je zaposlen »na crno«.

Druga vrsta razloga za gubitak novčanog davanja odnosi se na to kako se treba ponašati primatelj nakon što je ostvario to pravo. Stručne djelatnice i djelatnici mogu odlučiti o tome da neka prava ne dodijele, unatoč tome što netko ostvaruje sve potrebne uvjete ako ocijene da je vanjski izgled osobe u suprotnosti s navedenim činiteljima (izgleda predobro da bi bio siromašan). Imaju pravo na nenajavljeni posjet korisnikovom domu, gdje zapravo traže dokaze o tome da netko živi u suprotnosti s navedenim, na primjer, da živi u partnerstvu, a izjavio je da je samac. Majka iz jednoroditeljske obitelji (ili pak otac), na primjer, moraju dokazati da nemaju partnere, iako zapravo nije jasno kako. Država je, uvodeći taj zakon zaposlila veći broj »čuvara« koji bi trebali brinuti o zaštiti zaposlenih, što ukazuje na to da je država svjesna učinaka novog zakonodavstva.

Najvažnija promjena zakonodavstva je u tom što su novčana davanja usko povezana sa zaposlenjem, odnosno, s time kakav je odnos između primatelja (korisnika) i tržišta rada te na koji način je ostao bez posla, kako se ponašao na prethodnom radnom mjestu, kako je reagirao na gubitak posla, u kakvom je odnosu sa zavodom za zapošljavanje, kako se ponaša kao »tražitelj« posla te kako to dokazuje u postupku stjecanja ili zadržavanja prava na novčana socijalna davanja.

Uloga socijalnih radnica i radnika u CZSS-u je da sve to istraže, sastave odgovor o aktivnom rješavanju problema nezaposlenosti koji korisnik treba potpisati, a potom da kontroliraju situaciju i na kraju sankcioniraju, ukoliko dogovor nije izvršen, odnosno, ako korisnik nije iskazao dovoljno predanosti pri izvršenju dogovora. Štoviše, imaju ovlasti da nekome ne priznaju ili ukinu pravo, ukoliko procijene da se on ne ponaša u skladu s očekivanjima.

Posljedice novih oblika nadzora za praksu socijalnog rada

Kao što je već navedeno, promjene socijalnih politika, koje sve više uključuju nadzor i discipliniranje, veoma su raširene te nisu značajne samo za uzak krug zemalja. Slovensko zakonodavstvo vezano uz socijalna novčana davanja ne predstavlja ništa posebno, već odražava uvjerenja koja pomoću metode otvorene koordinacije iskazuje Europska komisija propagirajući koncept aktivacije. Koncept je, naime, temeljen na uvjerenju da je tzv. pasivne mjere potrebno nadomjestiti s tzv. aktivnim mjerama socijalne politike. Primatelji socijalnih novčanih davanja tako bi pokazali veći interes za uključivanje na tržište rada, dok je zadatak službi da ih pri tome podupru, usmjere, ali i da u jednakoj mjeri sankcioniraju ponašanje koji nije u skladu s novom politikom.

Serano Pascual i Magnusson (2007.) navode kako je paradigma aktivacije puno više od intervencije u tržište rada, temelji se na politikama stvaranja identiteta pojedinaca koji se mogu prilagođavati novim pravilima tržišta i sposobni su preuzeti osobnu odgovornost za neuspjeh. Aktivacijska paradigma preoblikovala je naše razumijevanje onoga što je ispravno i pravedno, a što je krivo i nepravedno (Serano Pascual i Magnusson, 2007.: 12).

Pomaci u socijalnim politikama utječu na socijalne službe koje bi rad trebale usmjeriti prije svega na provođenje te na nove paradigme. Njihov zadatak je da »aktiviraju« i »motiviraju« primatelje novčanih davanja, nezaposlene te druge skupine označene kao »pasivne«, odnosno, »neaktivne«. Njihov je zadatak, dakle, da nepoželjna ponašanja promijene u poželjna, a glavno sredstvo pri tome su mrkva i batina, odnosno, kazna i nagrada. Kazna u ovom slučaju je lišavanje novčanih davanja, ispis iz registra nezaposlenih ili neki drugi način sprječavanja pristupa sredstvima za preživljavanje ili potpori za rješavanje osobnih poteškoća, dok je nagrada usluga stručne djelatnice te zadržavanje socijalnih novčanih prava. U nekim primjerima nagrada može biti povećana svota novčanih davanja – kao nagrada za »aktivnost«. Riječ je o upotrebi represivnih, disciplinskih mjera uvjetovanja pristupa pravima koja omogućavaju preživljavanje. Discipliniranje i nadzor ponašanja glavne su metode aktivacije, što je prije svega posljedica posve individualizirane interpretacije razloga socijalnih problema. Socijalni problemi su u tom slučaju posljedica pogrešnih izbora pojedinca, za koje on mora prihvatiti odgovornost. Pomoć države mora se zaslužiti preuzimanjem odgovornosti za vlastitu situaciju. Socijalni problemi ne shvaćaju se, dakle, više kao posljedica nekih strukturnih obilježja društva, kao na primjer načina funkcioniranja tržišta, pristupa resursima, društvenih nejednakosti, diskriminacije ili slično, već ih razumijemo kao posljedicu pogrešnih izbora, pa čak i kao odraz osobnih obilježja čovjeka, njegovog karaktera te moralnih, odnosno etičkih normi.

Konceptualno, riječ je o ekonomiji ponašanja (Thaler i Sunstein, 2008.) te ekonomiji moći, pri čemu stručnjaci upotrebljavaju različite tehnike discipliniranja kako bi prisilili ili pogurali (eng. *nudge*) ljude u smjeru poželjnih izbora, odnosno, ponašanja, te kako bi bili primjereniji društvenom ustroju (Moffatt, 1999.: 220). Obilježje tih tehnika je da su jednostavne te da se temelje na klasificiranju, rangiranju i moralnoj prosudbi. Ljudi koji su predmet tih prosudbi pod stalnim su nadzorom javnosti te su obilježeni kao neodgovarajući, devijantni. Iako nisu počinili nikakvo kazneno djelo, vidimo ih kao potencijalne počinitelje te se tako prema njima tako odnosimo (Foucault, 1997., prema Moffatt, 1999.: 221). Kao primjer možemo uzeti uvođenje novčanih davanja u Sloveniji prema novom zakonodavstvu koje je spomenuto na početku članka. Na formularu za novčanu pomoć nalazi se ovlaštenje centru za socijalnu skrb s kojim je predlagatelj suglasan po pitanju uvida u sve baze podataka (kojih je preko 30) te s istražnim postupcima. Ukoliko ne potpiše

ovo ovlaštenje, nema pristupa novčanoj pomoći. Na taj način zakonski i simbolički ovlašćuje socijalnu radnicu da provjeri istinitost njegovih podataka i navoda te da »dobrovoljno« stupi u odnos moći i prihvati njegove posljedice. Provjeravanje baza podataka ima svrhu da otkrije prevare, pronevjere te da stalno prati način života i potrošačke navike pojedinca. Socijalna radnica ima zadatak da te navike nadzire i mijenja, ukoliko nisu u skladu s očekivanim ponašanjem nekoga tko prima »socijalnu pomoć«. Nedavno smo u Sloveniji imali aferu limuna. U jednom od centara socijalne skrbi postoji spisak namirnica koje smiju kupovati oni koji prime jednokratnu novčanu pomoć (što je posve nezakonito). Jedna od korisnica te pomoći kupila je u trgovini nešto limuna, što nije bilo na popisu dozvoljenih namirnica. Posljedica je bila da je korisnica morala vratiti ukupan iznos jednokratne novčane pomoći, a dobila je i zabranu korištenja te pomoći za sljedećih šest mjeseci. Drugi primjer odnosi se na nenajavljene posjete korisnikovom domu. Dvije djelatnice došle su u posjet majci iz jednoroditeljske obitelji te su se uputile ravno u spavaću sobu. Dobile su, naime, anonimnu prijavu da majka ima partnera. U sobi su otkrile dva jastuka, što je za njih bio dokaz da majka doista ima partnera te da vara.

Iako se svi primjeri doimaju ekscesnima, te je teško povjerovati da se nešto takvo doista može dogoditi, oni su u stvari posve normalni u postojećem sustavu. Riječ je o moraliziranju onoga što si netko može priuštiti na račun »poštenih poreznih obveznika«, iako je pretpostavka da je već i sama zamolba za novčanu pomoć nepoštena te da je posljedica devijantne prirode onoga tko je uložio zamolbu. Možemo sažeti da je obilježje sadašnjeg sustava discipliniranja i sankcioniranja prije svega ekstremno pojednostavljivanje kompleksne realnosti, što nema nikakvih stručnih temelja. Za takav rad nisu potrebne posebne vještine, znanja ili instrumenti. U vezi s time navest ću još jednu anegdotu vezanu uz aktivaciju. Prije nekoliko godina nadležno ministarstvo financiralo je neke pilot projekte vezane uz socijalnu aktivaciju. Između ostalog, tim je projektima trebalo »motivirati« sudionike za rad. Jedna od organizacija angažirala je poznatog slovenskog »motivatora« koji je s pozornice prepoznatljivim stilom oslovio sudionike te im govorio da misle pozitivno, da svatko može ostvariti svoje snove, samo ako to želi te je zaključio obraćanje grupnim skandiranjem: »Yes, we can!«². Pri tome su ljudi morali ustati sa svojih stolica, plesati, vikati te izgovarati razna motivacijska gesla. Naravno, njihov radni status nije se niti malo promijenio.

² Da, mi to možemo!

ZAKLJUČAK

Opsežan pregled literature i analiza slovenske situacije pokazali su da su promjene socijalnih politika paradigmatičke te da temeljno mijenjaju način djelovanja i postupanja socijalnih službi. Promjene zahvaćaju većinu država EU-a pa i šire, nisu lokalizirane ili ograničene na takozvane stare ili nove države članice, odnosno, nisu ovisne o sustavu blagostanja. Obilježje socijalnih politika sastoji se u tome da su preuzele ideju o individualiziranju odgovornosti za preživljavanje i tijekom života pojedinca te su prije svega usmjerene na promjenu ponašanja korisnika usluga ili primatelja socijalnih novčanih davanja. S obzirom na to da se kao glavni, odnosno, ortodokсни način rješavanja socijalnih problema sada promovira aktivacija, tome se prilagođavaju i profesije zastupljene u socijalnim službama. Iako je glavna, profesija socijalnog rada u tome nije jedina. Situacija nije jednostavna, s obzirom na to da su očekivanja o prilagodbi socijalnih radnika politikama poduprta pritiscima za ograničavanje javnog sektora, reduciranju zaposlenosti, zahtjevima za učinkovitost i racionalno djelovanje, što djeluje kao pritisak, te stvara strah od gubitka posla. S druge strane, upravo je jednostavnost novih politika privlačna, s obzirom na to da kompleksnost socijalnih problema svodi na vrlo jednostavne formule o tome tko je kriv i što učiniti. Posljedično tome, zaključujemo da između teorija i metoda socijalnog rada te svakodnevne prakse nastaje sve veće razilaženje. Praksa je sve pragmatičnija, kontrolirajuća i kažnjavajuća dok teorija sve više ističe ljudska prava, socijalnu pravdu, socijalnu državu te govori o osnaživanju, suradnom odnosu u kojem ljudi u procesu rješavaju svoje probleme te preuzimaju nadzor nad vlastitim životom.

Rješenje takve situacije nije u prilagodbi studijskih programa na nove zahtjeve, već u učenju metoda nadzora, uvjetovanja i kažnjavanja. Međutim, nije za očekivati da će se države odreći novih politika, budući da od njih imaju koristi. Stoga je potrebno djelovati na više razina. Na teorijskoj razini potrebno je nastaviti s refleksijom procesa, otkrivanjem značenja i učinaka na svakodnevni život ljudi. Na političkoj razini potrebno je donositeljima odluka predstaviti rezultate analize i upozoriti ih na posljedice, dok je na praktičnoj razini potrebno ustrajati na primjeni metoda socijalnog rada i vještina u radu s ljudima. No, za promjenu paradigme potrebno je više. Potrebno je sklapati jake koalicije između prakse i teorije na lokalnoj i međunarodnoj razini, tim više što nije riječ samo o lokalnim procesima već i o manje ili više univerzalnim pomacima na razini politika.

LITERATURA

1. Alcock, P. (2006). *Understanding poverty*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
2. Beckett, K. & Western, B. (2012). Governing social marginality: Welfare, incarceration, and the transformation of state policy. In: Garland, D. (ed.), *Mass imprisonment: Social causes and consequences*. London: SAGE publications, 43-59.
3. Brake, M. & Bailey, R. (1980). (eds.), *Radical social work and practice*. London: Edward, Arnold.
4. Brandon, D. & Brandon, A. (1988). *Putting people first*. London: Good Impressions Publishers.
5. Day, P. R. (1979). Care and control: A social work dilemma. *Social Policy and Administration*, 13 (3), 206-209.
6. Dominelli, L. (1997). *Sociology for social work*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press.
7. Fives, A. (2008). *Political and philosophical debates in welfare*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave, Macmillan.
8. Gough, I. & Therborn, G. (2010). The global future of welfare state. In: Castles, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. & Pierson C. (eds.), *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 741-758.
9. Hardy, M. (2015). *Governing risk: Care and control in contemporary social work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
10. International Federation of social worker & International association of schools of social work (IASSW & IFSW) (2014). *Global definition of social work*. Preuzeto s: <https://www.iassw-aiets.org/global-definition-of-social-work-review-of-the-global-definition/> (15. 4. 2017).
11. Janowitz, M. (1978). The intellectual history of »social controle«. In: Roucek, S. J. (ed.), *Social controle for the 1980s – A handbook for order in a demoratic society*. Connecticut: Greenwood Press, 20-46.
12. Jesilow, P. (2012). Is Sweden doomed to repeat U.S. errors? Fraud in Sweden's health care system. *International Criminal Justice Review*, 22, 2442.
13. Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
14. Fletcher, D. R., Flint, J., Batty, E. & McNeill, J. (2016). Gamers or victims of the system? Welfare reform, cynical manipulation and vulnerability. *Journal of Poverty and Social Justice*, 24 (2), 171-185.
15. Foucault, M. (1984). *Nadzorovanje in kaznovanje*. Ljubljana: Delavska enotnost.
16. Hugman, R. (1991). *Power in caring professions*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.

17. Jordan, B. (1984). *Invitation to social work*. Oxford: M. Robertson.
18. Jordan, B. (1990). *Social work in unjust society*. New York, London: Harvester Wheatsheaf.
19. Kržišnik, A. (1961). *Socialna politika 2. del, predavanja*. Ljubljana: Višja šola za socialne delavce.
20. Leskošek, V. (2014) From welfare fraud to welfare as fraud. In: Harrikari, T., Rauhala P. L. & Virokannas E. (eds.), *Social change and social work: The changing societal conditions of social work in time and place*. Farnham and Burlington: Ashgate, 49-65.
21. Lorenz, W. (1994). *Social work in a changing Europe*. London: Routledge.
22. Lundström, R. (2011). Between the exceptional and ordinary: A model for the comparative analysis of moral panics and moral regulation. *Crime Media Culture*, 7, 313332.
23. Mead, L. M. (1991). Why the poor are still with us: The new politics of the new poverty. *The Public Interest*, 103-320.
24. Moffatt, K. (1999). Surveillance and government of the welfare recipient. In: Chambon, S. A., Irving, A. & Epstein L. (eds.), *Reading Foucault for social work*. New York: Columbia University Press, 219-245.
25. Murard, N. (2002). Mating welfare and workfare. *Ethnography*, 3, 299-315.
26. Murray, C. A. (1982). Two wars against poverty: Economic growth and the great society. *The Public Interest*, 62, 316.
27. Powel, F. (2001). *The politics of social work*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE publications.
28. Quaid, M. (2002). *Workfare: Why good social policy ideas go bad?* Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
29. Ramon, S. (1983). Psichiatria democratica: A case study of an Italian community mental health services. *International Journal of Health Services*, 13 (2), 307-324.
30. Serano Pascual, S. & Magnusson, L. (2007). *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Brussels: P.I.E. Peter Lang S.A.
31. Šelih, A. (2003). Socialno delo in (kazensko) pravo. *Socialno delo*, 42 (4/5), 271-275.
32. Thaler, H. R. & Sunstein, R. C. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven: Yale University press.
33. Urbanc, K. & Ajduković, M. (2010). Novi model rada centara za socijalnu skrb: Izazovi i preporuke. *Ljetopis socijalnog rada*, 17 (3), 353-389.
34. Videmšek, P. & Fox, J. (2017). Exploring the value of involving experts-by-experience in social work research: experiences from Slovenia and the UK. *European Journal of Social Work*. Preuzeto s: <http://dx.doi.org.nukweb.nuk.uni-lj.si/10.1080/13691457.2017.1292220> (15.4.2017.).

35. Zakon o socijalno-zaštitnim davanjima (2010). *Uradni list RS*, 61/2010.
36. Zaviršek, D. (2000). *Hendikep kot kulturna travma*. Ljubljana: Založba/ cf*.
37. Wacquant, L. (2010). *Zapori revščine*. Ljubljana: Založba/cf*.
38. Walker, A. & Walker C. (2011). Conclusion: Building on the legacy of Peter Townsend. In: Walker, A., Sinfield, A. & Walker, A. (eds.), *Poverty, inequality and injustice*. Bristol: The Policy Press, 275-301.
39. Weick, A. (1983). Issues in overturning a medical model of social work practice. *Social Work*, 28 (6), 467-471.
40. Wilkinson, R. & Pickett, K. (2010). *The spirit level: Why equality is better for everyone*. London: Penguin books.

Vesna Leskošek

University of Ljubljana

Faculty of social work

NEW FORMS OF SURVEILLANCE IN SOCIAL WORK AND SOCIAL POLICY: EXAMPLE OF SLOVENIA

ABSTRACT

Social work in Slovenia and elsewhere is traditionally connected to surveillance, whether directly linked to the work of the courts (juvenile courts, divorces, etc.) or authorised to disturbing people's privacy without their consent (e.g. removing children from families, their placement in foster families, etc.). As early as in the 1970s and 1980s awareness of the power that stems from these authorisations led to specific conceptual shifts that enabled people to maintain control over their lives despite these interventions.

That period saw discussions about the conflict between care and surveillance, a double or even triple mandate of social work, while later on the concepts of empowerment, advocacy, and participatory approaches have developed. The essence of these approaches was to raise awareness of the power used to establish authoritative relationships between experts and beneficiaries that did not allow for problems to be resolved because that would make beneficiaries lose control over their lives. At the moment we are facing a new type of supervision that is no longer linked to the judicial system and legal powers, but is part of social policies, which are becoming more and more repressive. These policies aim at strengthening individual responsibility and an individual's culpability for the situation he or she is faced with. These policies especially affect the unemployed and the beneficiaries of financial allowances or some other social financial benefits. Consequently, social work is faced with new expectations regarding participation in supervision and in punishing the behaviour and identity of the beneficiary, which leads to significant gaps between theory and practice of social work.

Key words: *surveillance in social work, punishment, active participation, behavioural economics.*



*Međunarodna licenca / International License:
Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0.*