

Darja Kuzmanič Korva

STRATEGIJA OBLIKOVANJA MREŽE PLURALNIH IZVAJALCEV

Temeljno izhodišče je ugotovitev, da država ni edina producentka javnih dobrin na področju socialnega varstva, zato je treba upoštevati tudi druge organizacijske oblike, kot so družina in druge neformalne socialne mreže (sosedska pomoč, prijatelji ...), neprofitno-volonterske organizacije in organizacije, ki se pojavljajo na trgu in v svojih okoljih zagotavljajo storitve. Zato je bila leta 1992 z zakonom o socialnem varstvu vpeljana »pluralizacija izvajalcev«.

Pluralizem blaginje se je v svetu izoblikoval kot nova razvojna paradigma sistema blaginje v sedemdesetih letih. Produkcija dobrin in storitev je razumljena kot celosten sistem, ki ga sestavljajo avtonomni podsistemi (javni, profitni, neprofitno-volonterski in neformalni), ki se med seboj dopolnjujejo in ne izključujejo (Svetlik 1991). Avtorji so ugotovili, da je dominacija javnega sektorja nezadovoljiva in da mora država pri reševanju socialnih problemov in zadovoljevanju socialnih potreb obdržati regulativno vlogo ter ostati tudi glavna financerka, obenem pa prenesti funkcijo preskrbe kolektivnih dobrin in storitev tudi na druge sektorje. Poglavitno vprašanje pluralistov je, kako bi najbolj smotrno kombinirali različne sektorje med seboj in kako bi najučinkoviteje izkoristili njihove prednosti.

Znano je, da pluralizem blaginje izboljšuje socialno izbiro in zagotavlja večjo respozivnost na različne potrebe ljudi, obenem pa vključuje uporabo še neizkoriščenih možnosti za zagotavljanje storitev. Sistem je vpeljal decentralizacijo državnih sredstev in izvajanja storitev ter mobiliziral sredstva, ki so bila na voljo. Omogočil je participacijo in odgovornost uporabnikov, sodelovanje med izvajalci storitev in uporabniki. Predstavljal naj bi tudi uporabo drugačnih oblik dela, zato je velik poudarek na različnih oblikah dela, ki so predvsem protiutež in kritika centralizaciji, birokrati-

zaciji, rutinizaciji in brezosebnosti javnih služb.

Johnson (1987: 57) s konceptom pluralizem blaginje (*welfare pluralism*) označuje mrežo delno komplementarnih in delno kompetitivnih oblik produkcije dobrin in storitev. Pri tem navaja lastnosti vseh štirih sektorjev.

Javni sektor sestavljajo javne agencije (zavodi). Njihova temeljna naloga je zagotavljanje pravic in zadovoljevanje potreb po socialnih storitvah vsem uporabnikom pod enakimi pogoji. Javni sektor je po Johnsonovem mnenju edini, ki lahko uporabnikom zagotovi univerzalno pravico dostopa in pravico do uporabe, s čimer lahko odgovarja na potrebe ljudi in ne zgolj na njihovo povpraševanje. Država lahko v primerjavi z drugimi sektorji najširše in najstabilnejše zagotovi zadovoljevanje potreb, zato Johnson meni, da bo imela tudi v pluralističnem konceptu blaginje osrednje mesto v preskrbi dobrin in storitev ter da bo opravljala dve funkciji: ostala bo pomembna producentka številnih dobrin in storitev, poleg tega pa bo imela koordinativno vlogo, povezano z zbiranjem in razdeljevanjem sredstev ter spodbujanjem razvoja drugih sektorjev.

Neprofitno-volonterski sektor določajo raznovrstne organizacije, kot so skupine za samopomoč, društva, servisne organizacije, krovne organizacije ipd. Njihova skupna lastnost je, da so formalno organizirane in da nastajajo na podlagi prostovoljne odločitve posameznih ljudi, ki so se združili s ciljem, da bi uresničevali določene skupne cilje in interese, da bi zagotavljali servisne storitve ali druge oblike medsebojne pomoči. Prednost teh organizacij je v njihovi hitri prilagodljivosti in v tem, da člani (uporabniki) dejavno sodelujejo in imajo velik vpliv na to, kaj bo organizacija počela. Neprofitno-volonterske organizacije ne sodijo v javni sektor, njihov nastanek in obstoj nista odvisna od zakonodajne odločitve,

temveč od odločitve ljudi, ki se združujejo zaradi vzajemne pomoči, da bi zavarovali ali uveljavili svoje interese, da bi zagotavljali storitve v korist posebnih skupin prebivalcev in da bi se zavzemali za določene skupne stvari (npr. skupine za varstvo določenih pravic).

V odnosu do javnega sektorja so neprofitno-volonterske organizacije komplementarne in suplementarne. V odnosu do neformalnega sektorja imajo tri vloge: vlogo nadomestitve, vlogo podpore in vlogo krepitev. V odnosu do komercialnega sektorja pa so predvsem konkurenčne organizacije.

Profitni sektor vstopa v prostor preskrbe dobrin in storitev zaradi učinkovitosti, večje izbire in svobode. Čeprav ima ta sektor določeno vlogo v preskrbi socialne blaginje, ima tudi svoje meje in potrebuje varovalne mehanizme – državno regulacijo. Sestavljajo ga organizacije, katerih temeljni namen je pridobivanje dobička. S svojim delovanjem in ponudbo povečujejo možnosti izbire tistim uporabnikom, ki imajo dovolj visoke dohodka in so v celoti sposobni kriti stroške, z njim pa se lahko obenem – če pomeni sočasno omejevanje brezplačnih storitev – bistveno zmanjša izbira za revne.

Neformalni sektor obsega oskrbo storitev, ki jih zagotavljajo družina, sorodniki, prijatelji in sosedje. Čeprav učinek tega sektorja ni neposredno merjen (vrednoten), mnogi avtorji menijo, da ima ta sektor pri oskrbi s socialnimi storitvami na nekaterih področjih (npr. pomoč starim ali invalidom, ki ne živijo v instituciji) celo pomembnejšo vlogo, kot jo imajo javni, neprofitno-volonterski ali profitni sektor.

Johnson (1987: 54; 1999: 225) v okviru neformalnega sektorja razlikuje:

- skupnostno oskrbo, ki pomeni alternativo institucionalni oskrbi v lokalni skupnosti,
- oskrbo v družini kot najzanesljivejšo obliko oskrbe,
- oskrbo po prijateljskih in sosedskih mrežah, med katerimi so prve prostorsko razpršene, druge pa koncentrirane in se pogosto prekrivajo.

V osemdesetih in devetdesetih letih je kot dopolnilo k razpravam o pluralizmu blaginje nastal tudi pojem mešana blaginja (*welfare mix*), ki se nanaša na interakcijo med posameznimi sektorji.

Razlika med konceptom pluralizma blaginje in konceptom kombiniranega sistema blaginje je v tem, da prvi pomeni pogajalsko delitev dela med javnim sektorjem, neprofitno-volonterskimi orga-

nizacijami in zasebniki, medtem ko koncept kombiniranega sistema blaginje poudarja sinergijo, medsebojne povezave in ravnotežje med sektorji v sistemu blaginje.

V mešanem sistemu blaginje pri zagotavljanju storitev akterji iz vseh štirih sektorjev (javnega, profitnega, neprofitno-volonterskega in neformalnega) sodelujejo pri izvajanju istega programa. V tem ni sicer ničesar novega, saj so bili omenjeni štirje sektorji vedno prisotni. Bistvena novost je način razporeditve moči med njimi in njihova sinergija.

Pozornost je usmerjena na ravnotežje med različnimi sektorji, na njihovo medsebojno učinkovanje in na razmerja med njimi. V konceptu kombiniranega sistema blaginje uporabljamo za zadovoljitev individualnih potreb komplementarnost storitev države (javnih zavodov), civilne družbe (neprofitno-volonterskih organizacij), trga (zasebno-profitno) in skupnosti (neformalne socialne mreže).

Vsi sektorji vplivajo drug na drugega in pri tem širijo ali ožijo prostor za druge. Med sektorji se pojavlja konsenz, tako da včasih igra en sektor podrejeno, drugič komplementarno, najpogosteje pa kombinirano vlogo pri zagotavljanju blaginje. Princip sodelovanja in mešanja različnih sektorjev in podsistemov pomeni nastanek novih mešanih medsektorskih povezav, med katerimi se meje med javnim in zasebnim, profitnim in neprofitnim ter formalnim in neformalnim zabrišejo, postanejo vse bolj prepustne. Prav ti procesi in nove oblike so območje preučevanja koncepta kombiniranega sistema blaginje (Evers 1995).

ODNOS DRŽAVE DO POSAMEZNIH STRUKTURNIH ELEMENTOV SISTEMA BLAGINJE

DRŽAVA IN JAVNI SEKTOR

Država določa, da javne organizacije delujejo na področjih, kjer ni dopustna selekcija, in tam, kjer je treba nujno zagotoviti univerzalno zadovoljitev vsaj minimalnih potreb.

Od leta 1990, ko je preoblikovanje države podrejeno potrebam tržnega gospodarstva, se je tudi pri nas spremenila vloga javnih organizacij. Reforma države in s tem tudi socialne reforme vsebujejo pomembno makroekonomske sestavino, ki je namenjena zmanjšanju proračunskih odhodkov,

proračunskih primanjkljajev in oblikovanju takih cen, ki bodo podlaga za ekonomično poslovanje proizvajalcev in racionalno izbiro porabnikov. Tak prehod, ki omogoča sproščanje dejavnosti – trg, decentralizacijo produkcijskih odločitev, oblikovanje jasnih lastninskih pravic (skupaj s privatizacijo) in oblikovanje socialne mreže – ne ukinja institucij, ampak jih temeljito preobraža (Kamnar 1999).

Značilni predstavnik javnega sektorja je javni zavod, pravnoorganizacijska oblika, predvidena za opravljanje neprofitnih družbenih dejavnosti.

DRŽAVA IN PROFITNI SEKTOR

Temeljno izhodišče je preprosto: trg pomeni združitev kupcev in ponudnikov s ciljem prostovoljne izmenjave, zato je lahko izražen v številnih oblikah. Najobičajnejše je neposredno plačilo storitve, lahko je plačilo prek zavarovalnice, države ipd. Na področju socialnega varstva trg najpogosteje poteka prek nadomestil, podpor, vavčerjev ali drugih regulacij. Problem trga in profitnih organizacij je odgovor na vprašanje, za koga so njihove rešitve priložnost. Odgovor je kratek in jasen: za tistega, ki lahko plača storitev, oziroma za državo, če je naročnica (in plačnica) storitve. Trg se torej odziva bolj na povpraševanje kot na potrebe; uspešen je torej le, če ima zagotovljeno plačilo.

O profitnem sektorju se pogosto razpravlja primerjalno npr. kot o uspešnejšem od javnega. V nasprotju z javnim sektorjem na področju profitnega sektorja spodbujajo nove rešitve in hitre prilagoditve, saj ima nova ponudba v pravem trenutku zagotovljen uspeh. Ravnotežje moči med profitnim in javnim sektorjem niha v vsaki državi, kot tudi med posameznimi državami. Navadno so vnaprej dogovorjena področja, kjer je profitni sektor glavni izvajalec določenih storitev (npr. pomoč na domu in druge oblike servisnih dejavnosti kot najpogostejše storitve).

DRŽAVA IN NEPROFITNO-VOLONTERSKI SEKTOR

Neprofitno-volonterski sektor je opredeljen na različne načine.

Salamon in Ancheier (Johnson 1999: 147) sta definirala pet skupnih lastnosti neprofitno-volonterskih organizacij:

- so formalno ustanovljene, imajo neko organizacijsko obliko, kar izključuje ad hoc in/ali neformalne skupine;

- so organizacije zasebnega prava, to pomeni, da so ločene od države;

- niso ustanovljene z namenom pridobivanja dobička, to pa ne pomeni, da ga ne ustvarjajo, le namenijo ga lahko za namen, zaradi katerega je organizacija ustanovljena;

- so samoupravljalne, torej same odločajo o načinu ustanovitve, o dejavnosti, ki jo izvajajo, o politiki, ki jo vodijo, in o svojih dejavnostih;

- so prostovoljne, to pomeni, da morajo zagotoviti določeno stopnjo in pomen prostovoljnega prispevka v organizaciji.

Zanje je značilno, da so hibridne organizacije, odvisne od trga, države in neformalnih virov, da ustvarjajo ravnotežje med profitnim delovanjem in neprofitnim poslanstvom, da integrirajo plačano in prostovoljno delo in ustvarjajo ravnotežje med osebnimi in solidarnostnimi motivi (Evers 1993). Z vključevanjem izvajalcev neprofitno-volonterskega sektorja v enoten sistem izvajanja določenih storitev država poveča mogoči izbor. Pomembno pa je tudi zavedanje, da večje vključevanje teh organizacij v izvajanje dejavnosti ne pomeni samodejnega zmanjšanja ali povečanja javne porabe.

DRŽAVA IN NEFORMALNI SEKTOR

Neformalni sektor zagotavlja socialno in/ali zdravstveno oskrbo s pomočjo sorodnikov, prijateljev in sosedov. Ponudbo tega sektorja je izredno težko meriti, saj je nihče ne spremlja – ne tisti, ki pomoč prejemajo, in ne tisti, ki pomoč dajejo, saj oboji menijo, da gre za naravno dejanje. Ponekod, tudi pri nas, pogosto za neformalni sektor uporabljajo izraz socialna mreža, vendar bi morali uporabljati izraz dosledno le takrat, ko gre za sorodstvene odnose, in ne za širšo pomoč, ki jo ponuja skupnost.

Razlikujemo pomoč, ki jo ponuja *neformalna mreža (informal networks)*, kjer pomoč zagotavljajo sorodniki, ki so osebno motivirani za oskrbo družinskega člana, *mrežo za pomoč (helping networks)*, kjer pomoč zagotavljajo sorodniki, prijatelji in sosedje, in *skrb skupnosti (care by community)*, kamor navadno štejemo pomoč, ki jo ponujajo posamezniki v določenem okolju (npr. oskrba in varstvo otrok, ostarelih sosedov ipd.).

Neformalni sektor najpogosteje zagotavlja *osebno nego* (umivanje, kopanje, oblačenje, hranjenje), *domačo oskrbo* (kuhanje, čiščenje in likanje), *pomožno oskrbo* (vrtnarjenje, prevozi, varstvo otrok), *socialno oskrbo* (družabništvo, osebni obiski) in *nadzor* (varstvo ranljivih ljudi) (Johnson 1999: 225).

Posamezne države zagotavljajo plačila v različnih oblikah ter tako spodbujajo storitve neformalnega sektorja. Sem sodijo denarne koristi za oskrbovalca ali za oskrbovanca (nadomestila, otroški dodatki, dodatki za tujo nego in pomoč ipd.) in pa posredne ugodnosti, kot so davčne olajšave.

MREŽA IZVAJALCEV DEJAVNOSTI NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA

Storitve socialnega varstva se izvajajo skoz mrežo programov in ukrepov države, ki so namenjeni reševanju socialnih stisk in težav posameznikov, družin ali določenih skupin prebivalstva. Zakon o socialnem varstvu natančno določa vrste organizacij in drugih nosilcev, ki izvajajo socialno varstveno dejavnost.

Za organizacijo in delo *javnih socialnovarstvenih zavodov*, katerih ustanoviteljica je država ali občina, veljajo določbe zakona o zavodih in posebne določbe zakona o socialnem varstvu. Sem sodijo:

- *centri za socialno delo*: deluje jih 62, v vsaki upravni enoti po eden;
- *domovi za starejše osebe*: deluje 50 splošnih domov za starejše in 6 posebnih socialnovarstvenih zavodov za odrasle duševno in telesno prizadete osebe;
- *varstveno-delovni centri*: deluje jih 47;
- *domovi za otroke in mladoletnike, prikrajšane za normalno družinsko življenje*, tj., za mladino, ki ima težave s prilagajanjem v okolju (otroci z motnjami vedenja in osebnosti);
- *socialnovarstveno zavodi za usposabljanje in varstvo otrok in mladostnikov z zmerno, težjo ali težko motnjo v duševnem razvoju*: teh zavodov je 8.

Javni zavodi so povezani v mrežo izvajalcev javne službe. Prav tako so javni zavodi na področju socialnega varstva povezani v posamezna interesna združenja izvajalcev (skupnosti)¹, ki usklajujejo delo med posameznimi javnimi zavodi

in varujejo interese javnih zavodov v pogajanjih z ministrstvi, vlado, socialno zbornico itn.

Zasebne neprofitno-volonterske organizacije nimajo narave javnih socialnovarstvenih zavodov in jih lahko ustanovijo različni ustanovitelji, ko MDDSZ s posebnim aktom ugotovi, da izpolnjujejo minimalne tehnične, kadrovske in druge pogoje.

Tako se lahko ustanovijo sprejemališča, materski domovi, zakonske svetovalnice, stanovanjske skupine, centri za neodvisno življenje invalidov in druge organizacije, ki ponujajo socialnovarstvene storitve na področju socialnega varstva.

Sem sodijo *zasebni zavodi*, registrirani v skladu z zakonom o zavodih, ki so praviloma ustanovljeni za opravljanje storitev zunaj javne službe, torej za izvajanje dodatne dejavnosti, lahko pa izvajajo tudi javno službo, če pridobijo koncesijo, ki jo podeli država ali občina, in *društva*, registrirana v skladu z zakonom o društvih ali v skladu z zakonom o verskih skupnosti. Društva ustanovijo posamezniki, torej fizične osebe, in lahko opravljajo dejavnost, katere namen je reševanje socialnih stisk in težav prebivalstva. Praviloma rešujejo stiske in težave tistih oseb, katerih zakonsko določen cenzus presega možnosti javne službe. Sem štejemo tudi organizacije za samopomoč (ki rešujejo socialne potrebe članov organizacije) in invalidske organizacije, ki izvajajo posebne socialne programe in storitve, ki jih potrebujejo invalidi za enakovredno in polnopravno sodelovanje v vsakdanjem življenju in družbi.

Zasebniki oz. privatno-profitne organizacije z licenco so ustanovljeni na podlagi zakona o gospodarskih družbah (npr. družba z omejeno odgovornostjo, samostojni podjetnik ipd.). Sem sodijo *zasebniki, ki pridobijo koncesijo* (v tem delu izvajajo za državo neprofitno dejavnost) in opravljajo na podlagi koncesijske pogodbe storitve, ki imajo naravo javne službe, in *zasebnike, ki pridobijo licenco za delo na področju socialnega varstva* in na podlagi dovoljenja za delo izvajajo storitve na trgu (npr. kot nad standardne storitve oziroma storitve, ki jih plačuje kupec). Na področju socialnega varstva je taka dejavnost socialni servis.²

VLOGA IN DELOVANJE JAVNIH ZAVODOV V SOCIALNEM VARSTVU

Država določa, da javni zavodi delujejo na področjih, kjer ni dopustna selekcija, in tam, kjer je treba nujno zagotoviti univerzalno zadovoljitev določenih vsaj minimalnih potreb. Javni zavod ustanovi država, občina ali druga oseba javnega prava za opravljanje javne službe in pod določenimi pogoji, pa tudi za opravljanje druge nepridobitne dejavnosti. Poleg izvajanja javne službe, *lahko* (ni pa nujno) izvaja javni zavod tudi druge dodatne dejavnosti. Ustanoviteljica, država ali občina, odloča o vrsti in obsegu dejavnosti. Poglavitni namen javnih zavodov je opravljanje javne službe.

V pripravi je sprememba zakona o zavodih, ki bo tudi v socialnem varstvu redefiniral vlogo javnih zavodov. Sama sem naklonjena razmišljanjem dr. Rusa (1993), ki trdi, da cilji in možne smeri za razvoj javnih zavodov obsegajo najmanj štiri razsežnosti: učinkovito porabo sredstev, večjo mobilnost vseh možnih virov, večjo svobodo izbire uporabnika, uporabnice in večjo neodvisnost posameznikov, posameznic od države.

V katero smer se bomo lotili reorganizacije, je odvisno od odločitve, izbire cilja, se pa glede nadaljnega tipa upravljanja oblikujeta dve razvojni opciji: *javni zavod kot del državne uprave*, ki posluje v imenu in za račun države, in *javni zavod kot samostojna enota*, ki sam razpolaga s premoženjem (samostojno upravlja sredstva, ki jih dobi od financerja).

VLOGA IN POMEN CENTROV ZA SOCIALNO DELO

Centri za socialno delo so najmočnejši izvajalci dejavnosti na področju socialnega varstva. Glede na zgodovinski razvoj imamo dobro razvito mrežo CSD. Poleg javne službe izvajajo tudi dopolnilno ponudbo na trgu ter s tem pomembno vplivajo na kakovost življenja prebivalcev.

Zakonodaja, ki opredeljuje dejavnost socialnega varstva, je razpršena v številnih zakonih, od katerih jih večina nalaga CSD naloge samo v posameznih delih. Celoten sistem je obsežen in pravno zapleten, še zlasti zato, ker se na mnoge zakonske naloge navezujejo tudi pravilniki, ki natančneje določajo postopke, pravice in merila,

opredeljene v zakonih. Tako je samo v zakonu o socialnem varstvu, ki je temeljni akt socialnega varstva, predvidenih kar štirinajst pravilnikov, ki opredeljujejo različne storitve in normativno določajo vrsto ter značilnosti posamezne storitve. Zakonodaja, ki določa delovanje CSD, je pomembna predvsem zato, ker je v njej zapisan delokrog nalog in storitev, ki jih morajo opraviti CSD, v zakonodaji pa je predpisano tudi, po kakšnih kriterijih in kako opravijo svoje delo.

Temeljno funkcijo CSD določa torej zakon o socialnem varstvu, na obseg dejavnosti pa vplivajo še predpisi z drugih področij in odločitve lokalnih, političnih ali upravnih enot. Centri izvajajo: *storitve in ukrepe*, ki so namenjene preprečevanju in odpravljanju socialnih stisk in težav posameznikov, družin in skupin prebivalstva, in *denarne socialne pomoči*, ki so namenjene tistim, ki si ne morejo zagotoviti sami gmotne varnosti zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati.

Pravice uveljavljajo državljani, državljanke po načelih enake dostopnosti in proste izbire za vse upravičence, seveda pod pogoji, ki jih določa zakon. Torej niso priznane le določeni skupini, temveč vsem, ki izpolnjujejo pogoje.

Storitve, ki jih centri izvajajo kot javno službo, so socialna preventiva, prva socialna pomoč, osebna pomoč, pomoč družini za dom in na domu.

Delo centrov na področju denarnih prejemkov opredeljuje Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih. Ti prejemki niso nujno pogojeni z odsotnostjo ali pomanjkanjem sredstev za preživetje. Vežani so na priznane pravice – do denarnega nadomestila za čas porodniškega dopusta, starševskega dodatka, pomoči za opremo novorojenca pravica, otroškega dodatka in dodatka za nego.

Področje socialnega varstva ne more delovati samo, saj je interdisciplinarno in povezano s skoraj vsemi področji družbenega življenja. Tako tudi CSD ne morejo sami izvajati svoje dejavnosti, temveč se pri delu povezujejo z izvajalci na področju vzgoje, izobraževanja, zdravstva, gospodarstva – s firmami, kjer so zaposleni uporabniki, in z mnogimi drugimi institucijami. Cilj je pomoč posamezniku pri ustreznem reševanju problema, zato ni pomembno, kateri subjekt bo pomoč ponudil, temveč, ali bo uporabnik rešil problem. Poleg javnih organizacij CSD najpogosteje sodelujejo z neprofitno-volonterskimi organizacijami (društvi, invalidskimi organizacijami), kjer iščejo skupne rešitve določenega problema.

Socialna problematika v Sloveniji zadnja leta narašča. Iz leta v leto ugotavljamo vedno več revnih, iz družbe izključenih ljudi, nastajajo povsem nove oblike odvisnosti od nedovoljenih drog, vse več je nasilja in spolnih zlorab nad otroki. Po analizi stanja v Sloveniji (Vlada RS 2000: 84) smo med najbolj izključene družbene skupine, ki potrebujejo pomoč, uvrstili nekatere skupine mladih in žensk, skupine ljudi z dolgotrajnimi duševnimi stiskami, ljudi z gibalnimi oviranostmi in motnjami v duševnem razvoju itn. Zaradi posebnega položaja so izključeni ekonomsko, socialno in kulturno. Vse te novo odkrite potrebe so zahtevale nov, hiter in učinkovit način ukrepanja. CSD so zaznale nove probleme in prek posameznih projektov in programov razvile nove oblike delovanja. Tako opravljajo še druge dejavnosti, kot so interventna služba, krizni center za mlade, vodijo varne hiše za pretepepe ženske in otroke in druge različne razvojne projekte za delo s posamezniki, posameznicami in/ali skupinami, ki zaradi različnih vzrokov ne morejo delovati v svojem okolju ali pa so socialno izključeni (bivalne skupine, razne terapevtske skupine, mladinske delavnice, učna pomoč otrokom itn.), ter naloge po posebnih pogodbah, kot so na primer javna dela.

Novi projekti in programi so izid »notranjih rezerv«. Na CSD je izobrazbena struktura zaposlenih izredno visoka, ker se z rednim usposabljanjem kopiči znanje in nastajajo nove, hitro uresničljive ideje o reševanju vsakdanjih problemov. Ker pa se sredstva za socialne programe v ekonomski krizi države kljub novim potrebam niso povečala, so jih centri pridobili s ponudbo novih, dodatno financiranih programov. Danes se stanje spreminja.

V okviru CSD delujejo programi in projekti, včasih tudi kot posebne enote, ki jih kot večletne razvojne projekte spodbuja in sofinancira država ali lokalna skupnost. Z njimi CSD dopolnjujejo javno službo in ponujajo uporabnikom alternativne možnosti zadovoljevanja potreb. Tako delujejo nekatera zavetišča za matere in otroke (materinski dom), skupine za osebe z dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju, centri za svetovanje in socialno rehabilitacijo zasvojenih z drogami itn. Posredno sodeluje CSD tudi tam, kjer strokovni delavci centra (kot zunanji sodelavci ali kot prostovoljci) sodelujejo z neprofitno-volontersko organizacijo ali društvom ter s tem ustvarijo pretok informacij ob reševanju zadeve na obeh straneh.³

Država s svojimi odločitvami in s pretežnim sofinanciranjem neprofitno-volonterskih organizacij, CSD sili bodisi k opuščanju ali pa k velikemu omejevanju izvedbe dodatnih programov.

Ravnotežje med izvajalci v sektorju je pogojeno z zgodovinskim razvojem, kot smo spoznali že v prvem delu. To lahko tu potrdimo. CSD so bili v prejšnjem sistemu naše države najpomembnejši izvajalci na področju socialnega varstva in poskušajo to svojo moč ohraniti tudi v novem sistemu; poleg tega se funkcija CSD kot javnega zavoda tudi kar zadeva državo (npr. v nacionalnem programu) bistveno ne spreminja. Kot predvidevajo, bodo CSD koordinatorji mreže vseh pluralnih izvajalcev. V okolju, kjer neprofitno-volonterske organizacije ali drugi izvajalci ne zagotavljajo potrebnih projektov ali programov, jih bo moral še naprej izvajati CSD. Tako ostaja center tudi naprej eden najpomembnejših izvajalcev na področju socialnega varstva.⁴

VLOGA IN DELOVANJE NEPROFITNO-VOLONTERSKIH ORGANIZACIJ V SOCIALNEM VARSTVU

V Sloveniji štejemo med neprofitno-volonterske organizacije:

- *društva* kot organizacije, ki so prostovoljne, neprofitne in so ustanovljene po Zakonu o društvih (Ur. l. RS št. 60/95);
 - *fundacije/ustanove* kot nečlanske organizacije, ki imajo za določen namen vezano premoženje, namenjeno splošno koristnim in dobrodelnim namenom, njihovo delovanje pa opredeljuje Zakon o ustanovah (Ur. l. RS št. 20/95);
 - *zasebne zavode*, ki jih ustanovijo pravne ali fizične osebe za opravljanje dejavnosti na določenem področju, če cilj dejavnosti ni pridobivanje dobička ustanovljene na podlagi Zakona o zavodih (Ur. l. RS št.12/91, 8/96);
 - *družbe z omejeno odgovornostjo*, če v celoti ali delno opravljajo nepridobitno dejavnost, saj so sicer oblika gospodarske družbe po Zakonu o gospodarskih družbah (Ur. l. RS št. 30/93)⁵;
 - *cerkvene organizacije*, prostovoljna neprofitna združenja fizičnih oseb, ki se združujejo zaradi enakega verskega prepričanja, lahko pa izvajajo tudi dejavnost, ki je opredeljena kot dejavnost splošnega ali posebnega družbenega pomena.
- Neprofitno-volonterske organizacije opravljajo

v družbi več funkcij hkrati: politično (so instrument uveljavljanja interesov), socialno (zagotavljajo zadovoljevanje potreb določenim skupinam ljudi) in ekonomsko (zagotavljajo produkcijo servisnih storitev ter mobilizirajo latentne vire - prostovoljno delo, finančne dotacije ipd.).

Poglavitni cilj velike večine neprofitno-volonterskih organizacij, ki delujejo na področju socialnega varstva, je neposredno zagotavljanje socialne vključenosti čim širšega kroga ljudi. Njihova dejavnost največkrat pomeni dopolnjevanje državnih ukrepov in storitev javnih služb, del njihove dejavnosti pa je usmerjen tudi v prizadevanje za ustrežnejšo ureditev že obstoječe državne pomoči. Financirajo se iz članarin, iz državnega proračuna in iz proračuna lokalnih skupnosti (izvajanje določenih programov, projektov, koncesije), prek fundacij (npr. invalidske organizacije), prek neposrednih donacij (npr. Slovenska Karitas, Rdeči križ Slovenije) in s svojo komercialno dejavnostjo.

V zadnjem desetletju so te organizacije močno povečale svoj vpliv v socialnem varstvu in pritisk na državo in javne izvajalce storitev. S svojimi programi in s številom ponujenih storitev so močno povečale ponudbo ter tako dopolnile javno službo. Pogosto so zapolnile praznine v ponudbi javnega sektorja. S svojim delovanjem in hitrim prilagajanjem ter iskanjem novih rešitev so v praksi socialnega dela vpeljale nov prijem za uporabnike, saj so jih neposredno vključile v izvajanje (*user involvement*).

Pogosto so prve, ki spregovorijo o novih ali starih »tabu«*»* temah. Ker delo sloni na peščici redno zaposlenih strokovnjakov, najpogosteje v svojo dejavnost pritegnejo veliko prostovoljcev. S takim načinom dela neprofitno-volonterske organizacije zvišujejo raven solidarnosti med ljudmi in izrabijo tako potencial neformalnih socialnih mrež, kot prostovoljcev, ki so bolj dovzetni za delovanje v svojem okolju.

Pluralizacije področja ni brez vključevanja neprofitno-volonterskih organizacij. Naloga države je, da jih poveže v enovit sistem socialnega varstva ter jim omogoči partnerstvo tako z javnim kot z zasebnim in neformalnim sektorjem. Njihova vloga v socialnem varstvu je opredeljena v zakonu o socialnem varstvu in nacionalnem programu socialnega varstva do leta 2005. V nacionalnem programu je vloga opredeljena v okviru enega izmed petih ciljev, katerega izhodišče je zagotoviti možnosti za razvoj solidarnosti, dobrotelčnosti in

samopomoči za uveljavitev neprofitnega sektorja, zasebnitva in združenja uporabnikov ter jih povezati v enovit sistem socialnega varstva. Tako bo država poleg financiranja storitev javne službe posebej sofinancirala razvoj tistih storitev, ki jih ponujajo te organizacije na področjih: materinskih domov in zavetišč za ženske in otroke žrtve nasilja, telefonov SOS za pomoč ljudem v stiski, domov in stanovanjskih skupin za ljudi s težavami v duševnem zdravju, skupin za samopomoč za starostnike, domov in stanovanjskih skupin za razvoj neodvisnega življenja invalidov in centrov za socialno rehabilitacijo zasvojenih.

V primerjavi z začetnim financiranjem posameznih programov in projektov društev na podlagi enoletnih pogodb je dozorelo spoznanje po strateško usmerjenem in stabilnejšem financiranju iz javnih sredstev, zato danes z neprofitno-volonterskimi organizacijami sklepajo dolgoročne (večletne) pogodbe. To je sicer dobro, je pa tudi velika past zaradi morebitne prevelike odvisnosti od financerja.

Leta 1995 je zakon o društvih ustvaril podlago za razlikovanje med neprofitno-volonterskimi organizacijami, ki delujejo samo v korist svojega članstva, in organizacijami, ki delujejo v javno korist ter presegajo interese članov. Organizacijam, ki delujejo za javno korist, je dana možnost za pridobitev posebnega položaja (npr. prednosti v sistemu javnega financiranja). V socialnem varstvu podeljuje status društva, ki deluje v javnem interesu, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki v zvezi s tem vodi tudi javni register. Do aprila 2001 je tak status pridobilo 33 društev.

Neprofitno-volonterske organizacije, ki delujejo na področju socialnega varstva, so najpogosteje povezane v nacionalna združenja. Pri svojem delovanju so samostojne in se le redko povezujejo z drugimi izvajalci. Med številnimi organizacijami v socialnem varstvu s svojo vlogo in vplivom nedvomno izstopata Rdeči križ Slovenije in Slovenska Karitas. Poleg njih imajo pomembno vlogo tudi invalidske organizacije, ki ponujajo specifične oblike pomoči svojim članom z namenom, da jim zagotavljajo neodvisno življenje in enakovredno vključevanje v vsakdanje delo. Prav tako so pomembna združenja, ki delujejo na področju duševnega zdravja. V zadnjih letih deluje v socialnem varstvu vse več organizacij za samopomoč, ki že preraščajo v gibanje (npr. na področju starejših) in s tem krepijo vlogo prostovoljnega dela in vlogo neformalnih socialnih mrež.

Med najpomembnejše programe in projekte, ki so v veliki meri sofinancirani iz proračuna, pa niso javni zavodi, sodijo: materinski domovi, zavetišča za ženske in otroke žrtve nasilja, oskrba brezdomcev, stanovanjske skupine in drugi programi (npr. zagovorništvo) za pomoč ljudem, ki imajo dolgotrajne psihosocialne težave, razni telefoni SOS, skupine za samopomoč, centri za socialno rehabilitacijo zasvojenih, pravna pomoč, letovanje socialno in materialno ogroženih otrok in mladostnikov ter organizacija prostočasnih dejavnosti in počitniških programov zanje, vzpostavljanje neinstitucionalnih oblik in uvajanje pravice do izbire posameznika na področju invalidskega varstva itn.

Pri nas neprofitno-volonterske organizacije ne kažejo posebnega zanimanja za povezovanje v mrežo izvajalcev, menim, da zlasti zaradi tega ne, ker izvajajo programe, namenjene specifičnim potrebam svojih članov, ki jih izvajalci javnih služb ne zagotavljajo. Čeprav same organizacije izražajo veliko potrebo po vzpostavitvi mreže vseh izvajalcev in čeprav z javnimi zavodi redko sodelujejo, so neprofitno-volonterske organizacije najpogostejši kritiki delovanja javnih zavodov.

VLOGA IN DELOVANJE PRIVATNO-PROFITNIH ORGANIZACIJ (ZASEBNIKOV) NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA

Temeljna razlika med gospodarskimi in negospodarskimi organizacijami je v cilju delovanja. Gospodarske organizacije težijo k čim večjemu dobičku, neprofitne organizacije delujejo v splošno korist, ki je neprofitne narave in podlaga za izboljšanje kakovosti življenja.

Privatno-profitne organizacije, ki delujejo na področju socialnega varstva, nastajajo izredno počasi, verjetno zaradi razmeroma hitre dostopnosti storitev javnih služb, pa tudi zaradi slabše kupne moči uporabnikov socialnovarstvenih storitev. Profitne organizacije zasledujejo dobiček, delujejo na podlagi svobodne izbire in na izrabi podjetniških priložnosti. Ker je ponudba vedno vezana na trg, ki se odziva na ponudbo in povpraševanje, zasebno-profitni sektor proizvaja storitve le za tiste uporabnike, ki imajo interes in dovolj visoke dohodke, da lahko storitev kupijo. Tako lahko ponudijo visoko specializirane, luksuzne, nadstandardne storitve, ki kljub temu, da so name-

njene majhnemu številu uporabnikov, zagotavljajo organizaciji dovolj velik dobiček. Tisti, ki nimajo dovolj sredstev, ne morejo izkoristiti te prednosti svobodne izbire.

Privatno-profitna organizacija lahko za del svoje dejavnosti pridobi koncesijo (za izvajanje določene storitve), saj na področju socialnega varstva zakonodaja omogoča opravljanje dejavnosti javne službe tudi zasebnikom, ki si jo pridobijo. V tem primeru to pomeni, da organizacija izvaja javno službo (storitve odkupi država in jih ponuja v mreži javne službe). Ovira za hitrejši razvoj privatno-profitnih organizacij je najpogosteje težava z začetno investicijo, investicijo v osnovna sredstva ali sredstva za tekoče in investicijsko vzdrževanje, ki jih država zagotavlja javnim zavodom in delno tudi neprofitno-volonterskim organizacijam. Zasebnik mora v celoti vkalkulirati bremena v ceno storitve. Tako lahko konkurira le s kakovostjo in pestrejšo ponudbo programov in storitev.

Ker je zasebni sektor reguliran prek trga, se lahko tu oblikuje paleta različnih programov in projektov, pa tudi neomejena konkurenca med različnimi izvajalci. Organizacije s svojo ponudbo delujejo na podlagi svobodne izbire posameznika, ki določeno storitev potrebuje, in na izrabi podjetniških, torej tržnih priložnosti. Kot slabost teh organizacij kritiki pogosto opisujejo, da morebitni uporabniki največkrat nimajo potrebnega znanja ali informacij o delovanju organizacij, da bi lahko resnično izbirali med različnimi storitvami in se odločili za prave. Dejstvo je, da bodo te organizacije proizvajale le tiste storitve, ki prinašajo dovolj velik dobiček, in le za tiste, ki imajo dovolj sredstev, da jih lahko plačajo. Z vstopom privatno-profitnih organizacij na področje socialnega varstva se poveča tudi vpliv uporabnikov, ki storitve potrebujejo in jih lahko kupujejo (možnost izbire). Z večjim številom uporabnikov in njihovim vplivom se lahko zaradi konkurence in vpliva zniža cena in poveča kakovost storitev. Privatno-profitne organizacije najpogosteje ponujajo storitve socialnega servisa in vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji za odrasle telesno in duševno prizadete osebe.

Glede na njihov status je jasno, da tako javni zavodi kot tudi neprofitno-volonterske organizacije doživljajo te organizacije kot konkurenco in ne iščejo posebnega medsebojnega sodelovanja. Tako je morebitno sodelovanje vezano na izvajalce javne službe, vključene v mrežo, sicer pa le na znanstva in medsebojno neformalno sodelo-

vanje. Razvoj privatno-profitnih organizacij, ki jih je pri nas na področju socialnega varstva malo, bi lahko država spodbudila z večjimi davčnimi olajšavami, z dotacijami in s sofinanciranjem začetne investicije.

VLOGA IN DELOVANJE NEFORMALNIH SOCIALNIH MREŽ NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA

Med neformalne socialne mreže štejemo sorodnike, prijatelje, znance, sosede in druge, s katerimi se družimo. Prostovoljno delo, ki ga opravimo v okviru neformalne socialne mreže, ni samo sebi namen. Uveljavlja se kot vrednota, ki prispeva h krepitvi vezi med ljudmi. Pogosto o dejanjih v okviru neformalne socialne mreže ne razmišljamo, temveč jo sprejemamo kot dejstvo, kot nekaj samoumevnega. Na področju socialnega varstva delo izhaja iz človeka, njegovih socialnih potreb in stisk. To delo je amatersko, ljubiteljsko in zanj se vsakdo odloči iz lastnih nagibov. Pomoč v stiski, dajanje uslug sorodnikom, znancem, prijateljem ali sosedom se definira kot altruizem, torej kot ravnanje, s katerim pomagamo in koristimo drugim, ne da bi za to pričakovali nagrado. Naš namen je, da drugi osebi storimo kaj dobrega in da se za tako dejanje svobodno odločimo.

V zadnjem desetletju se zlasti na področju starih širi nova oblika prostovoljnega delovanja, *skupine za samopomoč*, ki jih sicer po obliki štejemo med društva, torej neprofitno-volonterske organizacije, vendar so po vsebini glede na njihovo primarno delovanje, kot je druženje na neformalni in prijateljski ravni, bližje neformalni mreži.

Storitve, ki se ne izvajajo v formalni strukturi ali pa omogočajo le delno zadovoljitev potreb, se izvajajo v neplačani, neformalni strukturi, kljub temu pa neformalne socialne mreže s svojim delovanjem ne morejo nadomestiti javnih izvajalcev, saj pogosto ravno neformalna mreža odpove in ne zmore zagotavljati storitev najbolj ogroženim in/ali stigmatiziranim skupinam.

PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNEGA, NEPROFITNO-VOLONTERSKEGA IN PRIVATNO-PROFITNEGA SEKTORJA NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA

Javni sektor in javni zavodi skrbijo za zadovoljevanje skupnih potreb v obsegu, ki je dogovorjen na nacionalni ravni. Njihova prednost je izhodišče njihovega delovanja: pravična distribucija dobrin in storitev, opredeljenih kot pravice, namenjene najširšemu krogu upravičencev. Slabost javnih služb je način zadovoljevanja potreb uporabnikov, ki poteka uniformno in ne omogoča zadovoljevanja specifičnih potreb določenih skupin prebivalstva. Prav tako velja, da je struktura teh organizacij birokratska in slabo prilagodljiva na spremembe, ki jih sicer terja hitro spreminjajoče se življenje.

Temeljna filozofija delovanja neprofitno-volonterskih organizacij je tudi njihova prednost, ki se kaže kot dobrotelost in zagotavljanje storitev posameznikom ali skupinam, ki potrebujejo specifične storitve. Vsaka organizacija si sama določi način delovanja, za svoje delo je odgovorna članom. Interes organizacije je zadovoljitev potreb članov in ne pridobivanje profita. Hitro se prilagodijo potrebam članstva, kar je prav tako pomembna prednost. Slabost neprofitno-volonterskih organizacij je omejitev delovanja na članstvo, torej zagotavljanje storitev le določenemu krogu ljudi. Salamon (1987) opredeljuje naslednje slabosti neprofitno-volonterskih organizacij: *partikularizem* (dejavnost je prepuščena samoorganiziranju, zato se lahko storitve na eni strani podvajajo, na drugi pa potrebe niso pokrite), *paternalizem* (tisti, ki nadzorujejo sredstva organizacij, lahko odločajo o tem, kaj bo organizacija delala in komu bo služila, saj se storitve ne dodeljujejo po principu pravice, ampak po principu moči), *amaterizem* (pogosto sta za te organizacije značilna prostovoljno delo in amaterski prijem, to pa lahko zmanjša učinkovitost storitev), *nezadostnost in nesposobnost generiranja sredstev* (same organizacije niso sposobne generirati zadostnih sredstva za reševanje socialnih potreb družbe).

Prednost privatno-profitnega sektorja je, da s svojim delovanjem ponuja paleto različnih, po obsegu manjših programov, ki so raznoliki in se hitro prilagajajo povpraševanju na trgu. Hitra prilagodljivost organizacij in maksimalna izraba virov omogočata izredno hitro prilagajanje trenutnim potrebam. Slabost je selektivno zadovoljevanje skupnih

potreb. Očitna slabost tega dela sektorja je tudi to, da sicer daje možnost izbire, vendar zagotavlja program le tistemu posamezniku ali družbeni skupini, ki lahko plača storitev, in lahko s tem povzroči zmanjšanje storitev za revnejšo populacijo.

Javni sektor in javne organizacije zadovoljujejo potrebe, ki so opredeljene kot pravica in imajo zakonsko podlago. Zanje je značilna pravična distribucija na uniformni način in v natančno določenih organizacijah. Obseg uporabnikov je širok, sredstva za zagotavljanje pravic se zbirajo z davki in prispevki. Privatno-profitni sektor je pri izboru zadovoljevanja skupnih potreb zelo selektiven. Vodilo njegovega delovanja je ustvarjanje profita. Deluje v interesu lastnika oziroma menedžerjev. Zagotavlja sicer široko paleto storitev, vendar le tistemu posamezniku ali skupini, ki jih je sposoben plačati. Neprofitno-volonterske organizacije delujejo na področju zadovoljevanja potreb posebnih skupin in za reševanje specifičnih problemov, ki ne zahtevajo večine, tako kot v javnem sektorju. Njihovo vodilo je zagotavljanje uslug in storitev tistim posameznikom in skupinam, ki jih potrebujejo. Za svoje delo so odgovorne članom.

Sodelovanje javnega, neprofitnega in privatno-profitnega sektorja je verjetno idealen način reševanja socialnih potreb določene družbe. Gre za sistem, kjer posamezni sektorji kompezirajo slabosti s sinergijo pozitivnih lastnosti. Tako lahko država vodi in izvaja učinkovit sistem socialnih servisov, ki so dostopni vsem, nepokrite potrebe pa zapolnjujejo drugi izvajalci.

Kako torej naprej razvijati enovit sistem socialnega varstva in vzpostaviti sinergijo vseh izvajalcev v mreži?

PREDLOG STRATEGIJE NADALJNEGA RAZVOJA PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA IN NUJNOST VZPOSTAVITVE MREŽE IZVAJALCEV NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA

Kaj je mreža na področju socialnega varstva? Najprej izvedba določenega socialnega posredovanja. Z njo težimo k racionalizaciji in povečanju učinkovitosti vloge tistih, ki so udeleženi v izvedbi programov, usmerjenih na področje socialnega varstva. Mreža mora v smislu metode dela in načrtovanja nujno zagotoviti te temeljne principe:

- *integracijo* (vključevanje vseh izvajalcev na določenem lokalnem področju)
- *artikulacijo* (razločevanje) med posameznimi ponudniki izvajalci
- *subsidiarnost* (dopolnilnost v smislu izbire posameznika)
- *inovativnost* kot vodilno metodo razvoja in načrtovanja novih rešitev.

Pri tem mora mreža težiti k:

- *ohranitvi prednosti obstoječih povezav*, ki temeljijo na splošnem partnerstvu med različnimi sektorji in med partnerji (izvajalci) na lokalni ravni; za usklajevanje tega dela potrebujemo organ (svet) na področju lokalne skupnosti (npr. upravne enote ali regije);
- *racionalizaciji aktivnosti*, ki težijo k učinkovitejšem odpravljanju težav na področju socialnega varstva,
- *promociji socialnega razvoja* (npr. načrt socialnega razvoja).

Odgovor na vprašanje, *kdo naj bi mrežo vzpostavil*, je preprost: država oziroma lokalna skupnost, in sicer zlasti s sprejemom ustrezne zakonodaje in z zagotovitvijo ustreznih delovnih kadrovskih in materialne razmer koordinatorem mreže.

Kdo naj mrežo koordinira? V Nacionalnem programu socialnega varstva je zapisano, da je CSD stičišče in koordinator mreže. Pri tem je nekoliko pozabljeno, da center izvaja to le v okviru javne službe in da nimamo vzpostavljenega sistema pretoka informacij. Tako je ob predlogu, kdo naj mrežo koordinira, njuno treba urediti tudi način izvedbe, in sicer z uporabo treh prijemov:

Vzpostaviti pilotski program socialne mreže (določiti npr. regijo in/ali upravno enoto). Poskusna faza vzpostavitve socialne mreže bi zagotovila proučitev uporabe zastavljenih metod, postopkov in pooblastil. Na podlagi tega bi lahko ocenili njihovo izvedljivost, vpliv in pripomogli k nastanku ustreznih zakonskih predpisov. V pilotskem programu bi morali za vsako enoto zagotoviti (določiti): model delovanja in organiziranosti, informacijski sistem, ki zajema predvidevanja, načrtovanje in odkrivanje, in projekt socialnega razvoja, ki vsebuje drugačne (inovativne) instrumente razvoja in financiranja, kot so tisti iz zagotovljenega (državnega ali občinskega) vira.

Omogočiti tehnično podporo in opazovanje pobud, ki niso del pilotskega programa, ker so neodvisne.

Zagotoviti specifično izobraževanje vodilnega osebja (menedžmenta), ki bo spremembe uvajalo.

Po konceptu *socialnega partnerstva*, ki je definiran kot kolektivni proces odločanja, vsi udeleženci (izvajalci iz različnega dela sistema) konstruktivno usklajujejo medsebojne razlike, razvijejo skupno vizijo in skupno strategijo (načrt razvoja).

Delo na področju socialnega varstva je namenjeno predvsem skupnosti, torej lokalni ravni, v kateri se zagotavljajo posebne storitve. Pravzaprav ni pomembno, ali storitve izvaja javna služba, neprofitno-volonterska organizacija, zasebnik ali neformalna mreža. Dejstvo je, da so problemi, ki jih rešujejo različni izvajalci na področju socialnega varstva, tako obsežni, da popolnega in univerzalnega odgovora na zahteve in probleme lokalne skupnosti nikakor ne more zagotoviti en sam izvajalec.

Še slabše je, če je več različnih izvajalcev, ki zaradi pomanjkanja metod in tehnik profesionalnega delovanja in medsebojne izoliranosti ne morejo zadovoljiti potreb v skupnosti in probleme, ki jih zaznajo, preprosto prelagajo drug na drugega. Pomoč na področju socialnega varstva je učinkovita le tedaj, če ljudem, ki potrebujejo pomoč, to zagotovijo takoj in neposredno, pogosto pa se izkaže tole: več kot je izvajalcev, ki se ukvarjajo z reševanjem določenega problema, manj ustrezno in pozneje je problem rešen. Najpogostejši vzrok za tovrstno podvajanje dela med različnimi izvajalci je njihova medsebojna neusklajenost, zato je nujno, da posamezne storitve ali dejavnosti med seboj povežemo s pretokom informacij o vseh izvajalcih, ki dajejo ustrezno pomoč. S tem preprečimo neusklajenost različnih izvajalcev, uporabniku pa omogočimo prepoznavnost posameznih izvajalcev in možnost, da lahko sam izbira med različnimi ponudniki.

Delo na področju socialnega varstva bo učinkovito, če v sistemu med seboj povežemo posamezne izvajalce – vzpostavimo enovit informacijski sistem različnih izvajalcev in ustvarimo pretok informacij o programih in storitvah, ki jih ponujajo različni izvajalci na lokalni in državni ravni, in vpeljemo koordinacijo na ravni lokalne skupnosti (npr. decentralizacijo na ravni regije), ki je v tem trenutku tako rekoč ni.

S tem omogočimo izvajalcem iz različnih delov sektorja pretok informacij (kaj kdo dela, kaj ponuja) in boljše medsebojno poznavanje (kar povzroči medsebojno zaupanje in sodelovanje v konkretnih okoliščinah), individualizacijo (ki zagotavlja uporabniku storitev možnost izbora izvajalca na podlagi palete znanih možnosti), decen-

tralizacijo odločanja (in s tem učinkovito reševanje problemov in težav na področju socialnega varstva v lokalni skupnosti) in načrtovan razvoj socialnega varstva tako na lokalni kot na državni ravni.

V vsaki lokalni skupnosti in na ravni države bi bilo treba definirati:

- *skupne cilje delovanja izvajalcev* v javnih zavodih, neprofitno-volonterskih organizacijah, pri zasebnikih in v neformalnih, prostovoljnih združenjih;

- *določiti funkcijo in vlogo posameznih izvajalcev s poudarkom na njihovih skupnih lastnostih in medsebojnih razlikah* – tudi z identifikacijo posameznih znanj, ki jih imajo v posamezni izvajalski organizaciji – in ju podpreti z izkušnjami, ki jih imajo z reševanjem problemov v socialnem varstvu;

- *določiti koordinativni organ celotnega področja*: naloga koordinacijskega telesa, ki bo imelo pregled nad celotnim delovanjem, je opredelitev okvirnega načrta večletnega razvoja na področju socialnega varstva (finančnega, spodbujevalnega za izvajalce), koordiniranje načinov komuniciranja med različnimi izvajalci in zagotovitev sprotnega pretoka informacij.

Pomemben element, ki ga pogosto spregledamo, je tudi *ustrezna usposobljenost koordinatorjev* (specifično znanje, ki ga potrebujejo za upravljanje in koordiniranje).

Nacionalni program socialnega varstva sicer predvideva določeno koordinativno telo na ravni lokalne skupnosti, ni pa določil, kakšna bosta njegova funkcija in sestava, temveč le to, da bo delo koordiniral CSD. Že sam zakon o socialnem varstvu namreč nalaga centru izvajanje prve socialne pomoči, ki vključuje tudi predstavitev uporabniku mreže izvajalcev pomoči na področju socialnega varstva. Sama menim, da to, kar zadeva državo, pomeni le tisto fazo, s katero država načelno omogoči posamezniku individualizacijo – izbor storitve pri različnih izvajalcih –, ne zavezuje pa za medsebojno sodelovanje različnih izvajalcev.

Z novo vlogo, določeno v nacionalnem programu (stičišča in koordinatorja), so CSD pridobili nove naloge:

- spremljati okolje socialnega dela in strokovnega dela na lokalni ravni, zaradi poznavanja spreminjajočih se potreb na lokalni ravni;

- pomagati občini (upravni enoti) pri ocenjevanju potreb na lokalni ravni in pri oblikovanju in spremljanju razvoja (načrta) socialnega varstva na lokalni ravni;

- posredovati storitve in tako pospeševati pluralizacijo (kot posredniki storitev med različnimi izvajalci) in ohraniti zmožnost izvajanja posameznih storitev.

Da bi lahko udeležili naštetu in zagotovili raznovrstnost pluralnih izvajalcev, pa bi bilo treba nujno določiti mehanizem za ocenjevanje potreb, za načrtovanje storitev in vpeljavo mehanizma za posredovanje med različnimi izvajalci.

Koordinativno telo mora biti v svoji funkciji neodvisno, sestavljeno iz predstavnikov različnih izvajalcev (javnih, zasebnih, neprofitno-volonterskih). Prav tako mora biti del celotnega informacijskega sistema, saj mora imeti pregled nad ponudbo in odzivnostjo posamezne specifične potrebe v lokalni skupnosti in vpogled v ustrezno reševanje problemov.

Država bi morala ob vzpostavitvi koordinacije *spodbuditi proces tranzicije* (torej razvoj novih ponudnikov-izvajalcev v neprofitno-volonterskih in zasebnih organizacijah) in *doseči soglasje o nujnosti sodelovanja in dopolnjevanja med posameznimi sferami*, katerih vsebina temelji na osrednjem konceptu mešanega sistema blaginje (*mixed economies of welfare*), ki poudarja kooperativnost in komplementarnost različnih izvajalcev.

Rešitev vidim v deregulaciji odločanja in v dveh ravneh usklajevanja celostnega sistema socialnega varstva.

Javne službe, sofinanciranje večletnih projektov in programov ter programov, ki izhajajo iz mrež nacionalnega programa (npr. projekti za pomoč starim, družinam ali mogoče v prihodnosti nacionalni program za boj proti revščini – npr. zmanjševanje števila mladih brez izobrazbe in zaposlitve), *so koordinirane na ravni države*. Z javno službo je treba zagotoviti univerzalen dostop do storitev vsem potencialnim uporabnikom pod enakimi pogoji, s sofinanciranjem za državo pomembnih projektov pa spodbuditi civilno iniciativo. S tem bo omogočen razvoj novih kakovostnih programov neprofitno-volonterskih organizacij, ki bi se morale po določenem času (npr. 5 let) finančno osamosvojiti in si za nadaljnje delovanje pridobiti koncesijo. Prav tako je pomembno, da je na ravni države vodena enotna socialna politika za tiste programe, ki so že ali pa bodo del sprejetih nacionalno pomembnih programov, kot je npr. program boja proti revščini ali program varstva starejših, saj je po mojem mnenju treba za doseg zastavljenega cilja vložiti kapital v razvoj inovacij in novih oblik pomoči.

Dopolnilni programi zunaj javne službe se koordinirajo na ravni lokalne skupnosti. To so programi, ki so tudi danes zvečine prilagojeni izvajanju in posebnim potrebam na lokalni ravni. Namenjeni so določenim skupinam prebivalstva, npr. starim, mladim, invalidom, in preventivnim oblikam delovanja. Ti programi so nujno potrebni, ker ponujajo potrebne storitve določeni skupini uporabnikov. Teh storitev ne bi dobili v okviru javne službe, lahko pa jih dobimo v okviru neformalne socialne mreže, ki jo je treba na področju socialnega varstva pogosto spodbuditi, zlasti tam, kjer so potrebe velike (npr. klubi zdravljenih alkoholikov). Ker okolje najbolje pozna potrebe, je lokalna skupnost tista, ki naj bi v celoti spodbujala, koordinirala in financirala zase potrebne programe.

Bistvena sestavina v oblikovanju mreže pluralnih izvajalcev skozi participacijo je stalen dialog med vsemi udeleženci na področju socialnega varstva. Gre torej za to, da je nujno potrebno določiti pravila delovanja in sodelovanja vseh izvajalcev, saj je ob povečani pluralnosti pomembno zagotoviti tudi večjo transparentnost pri izvajanju.

Zato je treba na ravni lokalne skupnosti *razviti skupen koordinativni organ*, ki ga bodo sestavljali predstavniki vseh izvajalcev na lokalni (regionalni) ravni. Tu naj se izvedba programa socialnega varstva uskladi (na podlagi transparentnih mehanizmov dialoga in na podlagi lokalnih načrtov razvoja socialnega varstva usklajenih na državni ravni z nacionalnim programom) in prilagodi prednostnim potrebam lokalne socialne politike.

Naloga koordinativnega telesa je uskladitev potreb in programov na lokalni ravni, obenem pa se s tem zagotovi sodelovanje (dogovori se o protokolu sodelovanja) in pretok informacij o vseh potrebah, programih in izvajalcih, ki se izvajajo na določenem območju.

Z deregulacijo odločanja in prenosom pristojnosti na lokalno raven se lahko ustvarijo naravne razmere za izoblikovanje mreže izvajalcev, saj se vsi med seboj poznajo. Sem se vključijo tako javni izvajalci, ki želijo pridobiti dodatna sredstva, neprofitno-volonterske organizacije, ki izvajajo posebne programe za svoje člane, zasebniki, ki želijo ponuditi določeni program, in navsezadnje je tu možnost za vključevanje prostovoljcev oziroma predstavnikov zainteresirane neformalne mreže.

SKLEP

Rekonstrukcija države blaginje je nujna v smislu spremenjenega poudarka v blaginjskem trikotniku država-civilna družba-trg, saj je demografski val tesno povezan s hitrim naraščanjem izobraževanja in deležem vključenih žensk. To potiska na trg delovne sile vse več žensk, mladih in visoko izobraženih. Hkrati pa imamo visoko brezposelnost, zapiranje delovnih mest (zaradi stečajev) in zaradi javnega primanjkljaja tudi zaprto zaposlovanje v javnem sektorju. Prav tako pomembna je na tem področju odločitve, da se vključujemo v Evropsko Unijo in smo prisiljeni sprejeti vplive globalizacije – njenih dobrih in slabih strani.

Sistem blaginje se razlikuje v različnih državah predvsem po tem, kakšne povezave razvijajo med seboj država, trg in civilna družba ter kakšen pomen imajo v celotnem sistemu posamezni sektorji. Odnosi med sektorji se spreminjajo in so vezani na razvoj socialne politike v državi. Vloga države je v tem, da postavlja prioritete ter zbira sredstva, samo izvajanje storitev in programov pa prepusti različnim partnerjem. Pri nas ohranja država osrednjo vlogo v javnem sektorju. Tu ponuja storitve, koordinira in v celoti financira dejavnost.

Drugo pomembno dejstvo je povečevanje revščine in socialne izključenosti, ki je posledica fleksibilnega trga delovne sile, slabljenja socialne funkcije družine in slabljenja sistema socialne blaginje, ki postaja selektiven in narekuje področju socialnega varstva zgostitev socialne mreže in dopolnjevanje javnih institucij z neprofitno-volonterskimi organizacijami in neformalnimi skupinami, obenem pa sili k nujnemu medsebojnemu povezovanju izvajalcev. Danes se vse pogosteje vpeljuje strategije, ki posameznika in breme skrbi za njegovo socialno varnost premeščajo iz zavetja države znova v zavetje družine oziroma v breme neformalnih socialnih mrež.

Tako je nujno tole:

- *institucionalizacija razmerij* med vsemi izvajalci in državo oz. lokalno skupnostjo;
- *doseči večjo dostopnost do programov* in

zagotoviti tudi *enotne standarde in normative* za vse izvajalce;

- *spodbujati k razvijanju inovacij* in s tem k razvoju novih rešitev za nove probleme;

- *zagotoviti delovanje partnerske mreže*, ki je lahko uspešna le, če je sposobna premostiti razlike v vsebini in konceptu reševanja skupnih problemov in če se izvajalci združijo zato, da bi skupno poiskali načine za oblikovanje in uresničevanje skupne vizije in strategije delovanja na področju socialnega varstva.

Končni pogoj za uspešno in učinkovito izvajanje programov na področju socialnega varstva bo izpolnjen takrat, ko bodo vsi trije (če ne štirje) izvajalci storitev uskladili svoje interese – najprej na lokalni in nato na državni ravni. Za sodelovanje vseh izvajalcev na področju socialnega varstva v javno in skupno dobro uporabnikov je nujno potrebno, da vsak izmed njih pozna in prepozna potencialne in pomanjkljivosti drugega. Gre torej za soočanje in oceno tega, ali imajo posamezni izvajalci dovolj spretnosti in znanja, kadrovske (organizacijske) sposobnosti za obvladovanje področja dela in ustvarjanja sinergije ponudbe.

S temi spoznanji lahko oblikujemo mrežo v sistemu socialnega varstva, ki bo zagotavljala raznovrstnost oblik izvajanja socialnovarstvenih programov z različnimi izvajalci in s paletto enakih ali različnih programov, ki bodo odvisni od okolja, kjer delujejo, in njihovih potreb.

Kakovostno storitev bi lahko ponudili skupaj različni izvajalci iz različnih sektorjev in omogočili uporabniku, uporabnici izbiro in aktivno sodelovanje, o čemer pogosto deklarativno razmišljamo. Na področjih identifikacije socialnih potreb, njihove proizvodnje in distribucije bi ustanavljanje partnerske mreže zagotovilo sinergijo pri iskanju skupne vizije razvoja javnega in zasebnega, pri povezavah med neodvisnimi in javnimi organizacijami, med profitnimi in neprofitnimi organizacijami, med izvajalci in lokalno skupnostjo, med regijami in lokalno samoupravo za oblikovanje skupne vizije socialnega razvoja v prihodnosti.

¹ Skupnost centrov za socialno delo Slovenije, Skupnost socialnih zavodov Slovenije, Skupnost varstveno delovnih centrov Slovenije.

² V aprilu 2001 je bilo pri MDDSZ registriranih šest zasebnikov in pravnih oseb, ki imajo dovoljenje za opravljanje socialnovarstvenih storitev, in sicer: ena izvajalka izvaja storitev pomoč delavcem v podjetjih, eden izvaja vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji za odrasle telesno in duševno prizadete osebe, ena pomoč družini na domu kot socialno oskrbo, tri izvajalke pa storitev socialnega servisa.

³ Če že razpredamo o povezanosti institucij ali programov med seboj, lahko govorimo le o povezanosti na osebni ravni strokovnjakov, o njihovi potrebi po medsebojnem sodelovanju pri reševanju natančno določenega problema, medtem ko pretoka in sodelovanja na ravni organizacij različnih izvajalcev ni. Tako centri kot neprofitno-volonterske organizacije ali zasebniki ne vedo, kaj in katere programe ponuja drug izvajalec na področju socialnega varstva. S tem je onemogočena tudi posameznikova izbira, saj ni informacijsko zaokrožene celote, kjer bi si lahko posameznik, posameznica izbral, izbrala izvajalca, ki bi mu, ji po njegovem mnenju najboljše pomagal rešiti problem. Tako država sicer zagotavlja pluralnost izvajalcev, ne pa pluralnega sistema blaginje.

⁴ Menim, da se država odloča za tak sistem, ker lahko s tem zagotovi uporabnikom, uporabnicam pravico do dostopa, pravico do uporabe in proceduralne pravice. S takim načinom se zagotavlja univerzalno zadovoljevanje potreb, torej ne le tistih storitev, po katerih je povpraševanje.

⁵ Npr. Dom za starejše občane Medvode, d.o.o.

LITERATURA

- ČERNAK-MEGLIČ, Andreja (1996), *Partnerstvo med javnim, privatno-profitnim in neprofitno-volonterskim sektorjem kot odgovor na krizo socialne države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- ČERNAK-MEGLIČ, Andreja, VOJNOVIČ, Maja (1998), *Razvoj, vloga in pomen neprofitno-volonterskega sektorja v Sloveniji: Vloga in financiranje NVO*. Ljubljana: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo, Zavod za odprto družbo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1996), *Welfare States in Transition*. London: Sage Publications.
- JOHANSON, Norman (1999), *Mixed Economies of Welfare: A comparative perspective*. University of Portsmouth, Prentice Hall.
- KOLARIČ, Zinka (1994), Vloga hunamitarnih neprofitno volonterskih organizacij v slovenskem sistemu blaginje v 90-ih letih. *Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in novo antropologijo*, XXII.
- KUZMANIČ KORVA, Darja (2001), *Strategija oblikovanje mreže izvajalcev na področju socialnega varstva*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede (magistrska naloga).
- SVETLIK, Ivan (1987), Pluralni sistem blaginje, *Družboslovne razprave*, 8.
- VLADA RS (2000), *Program boja proti revščini in socialni izključenosti*. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.