

Vloga humanitarnih neprofitno-volonterskih organizacij v slovenskem sistemu blaginje v 90-ih letih

1. OSNOVNE ZNAČILNOSTI SLOVENSKEGA SISTEMA

Oznako humanitarne organizacije uporabljamo za organizacije, ki delujejo na področjih, ki jih s socialno politiko regulira država. Socialno politiko razumemo v širšem smislu, ko ta vključuje poleg regulacije skrbi za otroke, ostarele, prizadete in marginalne skupine tudi zdravstveno, izobraževalno in zaposlitveno politiko.

V naših tabelah so humanitarne organizacije pod oznako socialno/zdravstveno varstvo, izobraževanje in raziskovanje, socialni razvoj in versko področje. K njim lahko prištejemo še mednarodne organizacije in fundacije, ki posegajo na ta področja.

Sintagma "sistem blaginje" je bila vpeljana v razprave o krizi in izhodih iz krize sodobnih držav blaginje v drugi polovici 80-ih let. Presegla naj bi ozkost pojmov, kot sta država blaginje in socialna država na eni ter socialna politika na drugi strani. Država namreč ni edini akter, ki je odgovoren za blaginjo državljanov. Poleg nje so še drugi akterji, ki spadajo v okvir civilne družbe.

Sistem blaginje je odprt in univerzalen koncept, ki vključuje različne sektorje, v okviru katerih poteka produkcija storitev (od javnega preko privatnega, profitno orientiranega, in nepro-

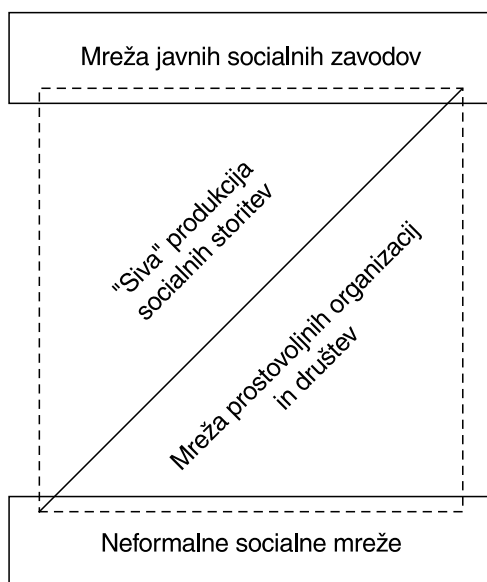
fitno-volonterskega do neformalnega), producente in uporabnike storitev, njihove vrednote in norme, kot tudi odnose med njimi, ki nastajajo pri upravljanju, finansiranju, proizvodnji in distribuciji storitev. Omogoča pa tudi proučevanje odnosov med strukturnimi elementi sistema blaginje kot tudi odnosov med sistemom in njegovim okoljem (Svetlik, Kolarič, 1987, str. 23).

Prvi korak pri analizi vloge humanitarnih organizacij predstavlja pojasnitev specifične strukture slovenskega sistema blaginje. Ta struktura je rezultat razvoja socialne politike v Sloveniji (in bivši Jugoslaviji) v preteklih 40-ih letih. Gre za "tridelni" sistem z naslednjimi konstitutivnimi elementi (Kolarič, 1990, str. 247):

1. V prvem, formalnem delu slovenskega sistema blaginje je centrirana vsa formalno organizirana in profesionalizirana produkcija storitev, ki jo izvajajo v socialnih službah zaposleni in od države plačani profesionalci. Pomemben segment tega prvega dela je (bila) tudi formalno organizirana in profesionalizirana produkcija številnih storitev v okviru podjetij (od zagotavljanja toplih malic, rekreacije, počitnic, otroškega varstva, zdravstvenega varstva, izobraževanja, prekvalificiranja itn. za zaposlene).
2. Vse tiste socialne storitve, ki niso proizvedene v prvem, formalnem delu sistema blaginje, ali niso tam proizvedene v zadostnem obsegu, morajo biti proizvedene v obliki samopomoči in vzajemne medsebojne pomoči med člani družine, sorodstva, sosedstva, skupin prijateljev itn. Gre za neformalno, prostovoljno in neplačano produkcijo socialnih storitev, katere obsega ne meri statistika in ki ji socialna politika ni posvečala nobene posebne pozornosti.

V vmesnem prostoru med formalnim in neformalnim delom slovenskega sistema blaginje poteka delno formalno organizirana in delno neformalna, delno profesionalizirana, delno neprofesionalizirana, delno plačana in delno neplačana produkcija socialnih storitev. Točneje:

- a) Na skrajnem robu formalnega dela sistema blaginje se odvija "siva" produkcija socialnih storitev. Je privatno organizirana. Njeni nosilci so posamezniki, praviloma zaposleni v državnih socialnih službah. Uporabnikom ponujajo storitve na komercialni osnovi oziroma za direktno plačilo. Ta produkcija socialnih storitev je sicer nelegalna, vendar tolerirana, saj blaži deficite formalnega dela sistema blaginje.
- b) Na skrajnem zgornjem robu neformalnega dela sistema blaginje pa poteka od prostovoljnih organizacij in društev organizirana produkcija socialnih storitev. Ta je praviloma neprofesionalna in neplačana oziroma delno plačana. Predstavlja pomembno razbremenitev za neformalni del sistema blaginje, medtem ko država na to produkcijo posebej ne "računa" (odnos nepovezane odvisnosti).



¹ V Sloveniji smo se s takšnim položajem srečali v začetku 80-ih let. Delež narodnega dohodka, namenjen družbenim dejavnostim, je pričel upadati. Na področju izobraževanja je padel s 4,31 v letu 1979 na 3,29 v letu 1988, na področju otroškega varstva z 1,67 na 1,50 in na področju socialnega varstva z 0,46 na 0,35 v letu 1988. To je pomenilo, da so morali javni zavodi izvajati programe z bistveno manj sredstvi, kot so jih imeli na razpolago prej.

Shema 1: *Struktura slovenskega sistema blaginje (do sredine 80-ih let)*

2. SPREMEMBE V SLOVENSKEM SISTEMU BLAGINJE V 80-IH LETIH

V slovenskem sistemu blaginje pripada osrednje mesto javnemu sektorju, to je dobro razviti mreži formalno organiziranih in profesionaliziranih javnih zavodov. Funkcioniranje takšnega sistema blaginje je problematično samo po sebi zaradi naraščajočih stroškov oziroma zaradi problema učinkovitosti. Posebej problematično pa postane funkcioniranje takšnega sistema v pogojih ekonomske krize, ko začne država omejevati sredstva za javne socialne zavode, ker poskuša prerazdeliti narodni dohodek v korist ekonomskih organizacij. Obenem iz legitimizacijskih razlogov ne omejuje (reže) programov, tako da se obveznosti javnih zavodov za izvajanje programov ne zmanjšujejo.¹

Z raziskavo, ki smo jo izvedli sredi 80-ih let, smo identificirali vrsto ukrepov, s katerimi so se javni socialni zavodi poskušali prilagoditi kontinuiranemu zmanjševanju sredstev, potrebnih za njihovo funkcioniranje. Te ukrepe smo povezali v tri strategije: strategijo racionalizacije, komercializacije in eksternalizacije (Svetlik in drugi, 1988, str. 347-357; Kolarič, Svetlik, 1987, str. 24-27).

1. V strategijo racionalizacije smo uvrstili tiste ukrepe, s katerimi so poskušali javni socialni zavodi poiskati "notranje

rezerve” oziroma z manjšimi stroški proizvajati storitve v nespremenjenem obsegu. Šlo je predvsem za varčevalne in omejitvene ukrepe, zaradi katerih je pričela upadati najprej kakovost, potem pa tudi količina proizvedenih storitev.

2. V strategijo komercializacije smo uvrstili ukrepe, s katerimi so poskušali javni socialni zavodi diverzificirati svojo ponudbo in neposredno prodati svoje storitve različnim uporabnikom. Zaradi poglobljanja ekonomske krize, s katero je bilo povezano upadanje kupne moči uporabnikov, ta strategija ni imela širokega “manevrskega prostora”.

3. Za nas raziskovalce je bila še posebej pomembna tretja strategija, strategija eksternalizacije. Sestavljali so jo ukrepi, s katerimi so se javni socialni zavodi “odpirali” v svoja okolja, in sicer zato, da bi v njih poiskali in mobilizirali neformalne in polformalne potencialne za produkcijo nekaterih storitev, ki bi jih morali sicer sami proizvesti.

Po strategiji eksternalizacije je posegla večina javnih socialnih zavodov v Sloveniji (od domov za ostarele preko vrtcev in vzgojnih zavodov do zavodov za prizadete osebe). Prostovoljce so pričeli vključevati v izvajanje svojih aktivnosti ali pa so razvili nove programe, s katerimi so nudili pomoč otrokom, mladostnikom, ostarelim in invalidnim osebam na njihovih domovih. Največ takšnih programov so razvili centri za socialno delo. V izvajanje teh programov so zraven svojih profesionalcev (socialnih delavcev, psihologov, sociologov) vključili prostovoljce in tako inicirali nastajanje novih, mešanih oblik zagotavljanja storitev, ki jih označujemo s terminom *welfare mix*.

V začetku 90-ih let, ko se je Slovenija soočila s skokovitim naraščanjem brezposelnosti, je bila večina teh programov “prevedena” v programe javnih del. To pomeni, da so prostovoljce, vključene v izvajanje programov, zamenjale brezposelne osebe. V začetku leta 1994 je tako teklo več kot 50 programov pomoči ostarelim in invalidom na njihovih domovih, ca. 7 programov varstva otrok na domovih, 25 programov pomoči družinam z vedenjsko motenimi in prizadetimi otroki in odraslimi osebami ter ca. 20 programov pomoči mladostnikom (vedenjsko motenim mladostnikom, mladostnikom, ki se znajdejo v duševni ali materialni stiski, mladostnikom, ki so izpadli iz procesa šolanja itn.).

Vsi ti programi lahko tečejo v obliki javnih del največ dve leti. V tem času se izoblikujejo vsi elementi, ki so potrebni za nastanek samostojne neprofitne profesionalne organizacije. Izoblikuje se menedžer programa, izoblikujejo se izvajalci programa oziroma producenti storitev in izoblikuje se mreža uporabnikov. Ti nekatere storitve plačajo, medtem ko za druge, tiste, ki spadajo v nacionalni program, zagotovi sredstva država (na osnovi koncesijske pogodbe). Programi javnih del so tako realna osnova za nastanek novih neprofitnih organizacij.

Rezultat ukrepov, ki tvorijo strategijo eksternalizacije, je tako notranje diferenciranje in zgoščanje srednjega dela slovenskega sistema blaginje. Natančneje rečeno: v vmesnem prostoru med mrežo formalno organiziranih in profesionaliziranih javnih zavodov na eni strani ter neformalnimi socialnimi mrežami na drugi strani se pojavljajo nove oblike zagotavljanja storitev in novi akterji.

Vendar pa nove *welfare mix* oblike zagotavljanja storitev (ki jih inicirajo javni zavodi) in profesionalne neprofitne organizacije niso edina "inovacija" v srednjem delu slovenskega sistema blaginje. Vmesni prostor med mrežo javnih zavodov in neformalnimi socialnimi mrežami se polni tudi z novimi, čisto volonterskimi in mešanimi (zaposlen eden ali dva profesionalca, dejavnost organizacije pa izvajajo volonterji), neprofitnimi organizacijami. Ustanavljajo jih državljani in so prej reakcija na nove probleme (problem beguncev, problem uživanja mamil, problem brezposelnosti) kot pa posledica sprememb političnega sistema. To so večnamenske organizacije (organizacija za razvijanje prostovoljnega dela, za spodbujanje duševnega zdravja itn.), ki delujejo v korist širše družbe, kot tudi namenske organizacije, ki delujejo v korist določene skupine uporabnikov. Med temi je največ zaupnih telefonov za otroke, za ženske, za mladostnike, potem organizacij, ki nudijo pomoč zasvojenim z mamili in njihovim staršem, organizacije, ki nudijo nasvete in informacije brezposelnim, organizacije, ki nudijo pravno pomoč ločenim, itn.

Direktna posledica političnih sprememb z začetka 90-ih let pa je vsekakor pojačana humanitarna dejavnost katoliške cerkve oziroma verskih organizacij. Majhno število teh organizacij v naših tabelah nam pove samo to, da mnoge med njimi niso bile in še zmeraj niso formalno registrirane. To pa seveda ne pomeni, da niso obstajale in delovale tudi v okviru socialističnega sistema. Cerkev formalno ni smela posegati v proces vzgoje in izobraževanja in ustanavljati svojih zavodov. So pa cerkveni ljudje, predvsem redovnice (Sestre Kristusa Odrešenika, Marijine sestre, Sestre usmiljenke) ves čas na javno "neviden" način varovale otroke, nudile pomoč bolnim ostarelim in invalidom, vodile "zavetišča" za brezdomce in zapuščene in to praviloma v tesnem sodelovanju s centri za socialno delo v posameznih lokalnih okoljih. V okviru posameznih župnij so prav tako delovala številna duhovna gibanja, ki so jih vodili laiki in na osnovi katerih so nastajale skupine samopomoči in vzajemne medsebojne pomoči. Takšna gibanja so bila in so npr.: Prijateljstvo bolnikov in invalidov, Vera in luč, Marijino delo itn.

Leta 1990 je bila ustanovljena Slovenska Karitas. Sestavljajo jo tri škofijske Karitas, v katere se povezujejo župnijske Karitas. Tri škofijske in nekaj župnijskih organizacij je tudi formalno registriranih. Slovenska Karitas je postala iniciator ustanavljanja

verskih neprofitnih profesionalnih organizacij, kot so gimnazije, otroški vrtci, domovi za ostarele in materinski domovi. Vsi ti delujejo ob finančni podpori države oziroma na osnovi koncesijskih pogodb. Škofijske in župnijske Karitas so tudi mobilizirale in organizirale skupine prostovoljcev, ki pomagajo beguncem, socialno ogroženim družinam, zasvojenim z mamili itn. Oblikujejo se tudi skupine katoliških izobražencev in študentov, ki nudijo svetovalno pomoč (Svetovalnica v Mariboru) pa tudi vsakršno drugo pomoč (Servis dobrote mladih v Ljubljani).

Z vsemi navedenimi spremembami se je izoblikovala nova struktura slovenskega sistema blaginje, ki jo lahko ponazorimo na način, prikazan v shemi 2.



Shema 2: Nova struktura slovenskega sistema blaginje

3. HIPOTEZA ZA 90. LETA

Vse navedene oblike produkcije storitev in njihovi akterji, ki polnijo vmesni prostor med formalnim in neformalnim delom slovenskega sistema blaginje, so potencial za nastanek močnega neprofitno-volonterskega sektorja. Po številu so humanitarne organizacije na drugem mestu med vsemi v Sloveniji registriranimi prostovoljnimi organizacijami in društvi. Če k tem prištejemo še verske organizacije in večino fundacij ter vse že nastale neprofitne profesionalne organizacije, cerkvene in civilne (te niso registrirane po zakonu o društvih in tako niso zajete v naših klasifikacijah), potem se število humanitarnih organizacij

približa številu športnih neprofitnih volonterskih organizacij, ki jih je največ v Sloveniji. Seveda vse organizacije, ki so bile oziroma so registrirane, ne delujejo. To velja predvsem za številne krajevne organizacije RK, ki so svojo dejavnost prenesle na občinske in na republiško organizacijo. Vsekakor pa nam dve dejstvi, in sicer veliko število teh organizacij ter intenzivnost sprememb ravno v tem delu slovenskega sistema blaginje, dovoljujeta postavitev naslednje hipoteze:

Neprofitno-volonterskemu sektorju bi lahko kot producentu storitev pripadlo drugo mesto v strukturi slovenskega sistema blaginje, takoj za javnim sektorjem in pred privatnim profitno orientiranim sektorjem. Na ta način bi se izoblikoval nov tip sistema blaginje, ki ne bi bil v celoti identičen ne s socialno-demokratskim, ne z liberalnim, niti s konservativno-korporativističnim modelom (Esping-Andersen, 1990), bi pa vseboval elemente vseh treh.

Dodaten argument, na katerega opiramo navedeno hipotezo, je ugotovitev, da daje slovenska vlada pri prestrukturiranju sistema blaginje prednost strategiji deinstitutionalizacije pred strategijo čiste privatizacije.

Strategija deinstitutionalizacije se nanaša na dve področji: na področje finansiranja produkcije storitev in na področje distribucije storitev:

- Deinstitutionalizacija na področju finansiranja produkcije storitev pomeni premik od načela, po katerem je država ekskluzivni finanser javnega sektorja, k načelu pluralizma finanserjev; država je samo eden izmed finanserjev tako javnega kot tudi vseh drugih sektorjev.
- Deinstitutionalizacija na področju distribucije storitev pa pomeni premik od načela univerzalne dostopnosti storitev k načelu selektivne dostopnosti. Natančneje rečeno: načelo univerzalne dostopnosti velja za tisto količino in vrste storitev, ki jih definira nacionalni program; nad to mejo velja načelo selektivne dostopnosti glede na potrebe in kupno moč uporabnikov.

Z implementacijo te strategije bi vlada dala možnost vsem producentom storitev, tudi neprofitno-volonterskim organizacijam, da se potegujejo za različne finančne vire, vključno z njenimi. Hkrati bi spodbudila povpraševanje uporabnikov po vseh tistih storitvah, ki jih ne obsega nacionalni program.

Posledice tega bi bile naslednje:

1. Javni sektor bi lahko kot "predestiniran" izvajalec nacionalnega programa obdržal prvo mesto v slovenskem sistemu blaginje. Ta socialnodemokratska komponenta je v Sloveniji oprta na konservativno-korporativistični element – dostopnost storitev iz nacionalnega programa je namreč vezana na obvezne sisteme socialnega zavarovanja; le za tiste posa-

- meznike in skupine, ki izpadejo iz obveznih zavarovalnih shem, se storitve iz nacionalnega programa financirajo direktno iz proračuna.
2. Z odprtim dostopom do vladnih finančnih virov, na katere se veže pravica do izvajanja nacionalnega programa, bi si neprofitno-volonterski sektor kot producent storitev lahko zagotovil drugo mesto v strukturi slovenskega sistema. Na tej osnovi bi ta sektor lahko konkuriral javnemu povsod tam, kjer njegove storitve niso kvalitetne, in ga dopolnjeval tam, kjer njegove storitve niso zadostne. Ta liberalna komponenta v slovenskem sistemu blaginje se lahko opre na še zmeraj zelo pomembno in nenadomestljivo vlogo neformalnih socialnih mrež.
 3. Povpraševanje uporabnikov po tistih storitvah, ki jih ne obsega nacionalni program, je osnova za izoblikovanje privatnega profitno orientiranega sektorja. Glede na relativno majhno kupno moč uporabnikov, oblikovanje tega sektorja nima velikega manevrskega prostora. Zato mu vsaj v 90-ih letih lahko pripišemo zadnje mesto v slovenskem sistemu blaginje. Država na prvem mestu, civilna družba na drugem in trg na zadnjem mestu je možna in zelena struktura slovenskega sistema blaginje za devetdeseta leta.

Zinka Kolarič, (1951), dr. sociologije, zaposlena na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, docentka za področje socialne politke.

REFERENCE

- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- KOLARIČ, Z. (1990): *Socialna politika in družbene spremembe*, doktorska disertacija, Ljubljana.
- KOLARČ, Z., SVETLIK I. (1987): "Jugoslovanski sistem balginje v pogojih ekonomske krize", *IB revija za planiranje*, let. 21, št. 8-9, Ljubljana.
- RUŽICA, M. (1987): "Socijalna politika 80-ih: kontinuitet ili promena socijalne politike?", *Sociološki pregled*, let. 21, št. 1-2, Beograd.
- SVETLIK, I., HOJNIK I., KOLARIČ, Z., VOJNOVIČ, M. (1988): "Three Ways of Welfare System Restructuring" v Evers, A. in Wintersberg, H. (ur.): *Shifts in the Welfare Mix: Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*, European Center for Social Training and Research, Vienna.