

Programi javnih del na področju socialnega varstva

Rezultati evalvacijske študije

Konceptualna opredelitev programov javnih del

Akterji politike zaposlovanja posežejo po javnih delih takrat, ko stopnja brezposelnosti prestopi določeno mejo oziroma ko se srečajo s problemom dolgotrajne brezposelnosti. To sredstvo uporabijo v njegovi klasični funkciji kot »blažilca problema brezposelnosti« v določeni panogi dejavnosti ali v določeni regiji. To pomeni, da to sredstvo pomaga dolgotrajno brezposelni osebi prebroditi »krizo odvečnosti in izključenosti« oziroma da ji pomaga ohranjati njene poklicne sposobnosti in njeno samozavest.

Vendar pa ta prvi, minimalni cilj, ki ga je mogoče doseči z javnimi deli, tega sredstva ne legitimizira v celoti. V celoti ga legitimizira javna korist oziroma dejstvo, da so rezultati programa javnega dela v prid splošni blaginji neomejenega kroga ljudi. S programi javnih del se lahko opravijo dela, ki drugače ne bi bila opravljena, oziroma dela, ki nimajo vnaprej določenega nosilca.

Javna dela so bila v slovenski prostor uvedena z Zakonom o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti iz leta 1991. Stopnja brezposelnosti je takrat dosegla 10% aktivnega prebivalstva, razmere v gospodarstvu pa so napovedovale njeno nadaljnje naraščanje. Zato ni presenetljivo, da so v tem zakonu javna dela opredeljena kot sredstvo aktivne politike zaposlovanja.

Postavitev programov javnih del v funkcijo aktivne politike zaposlovanja zahteva ambicioznejšo opredelitev ciljev, ki jih je s tem sredstvom mogoče doseči. Programi javnih del so sredstvo aktivne politike zaposlovanja takrat,

- ko se brezposelna oseba, ki je vključena v program javnega dela, usposobi in preusmeri k delom, za katera obstajajo potencialno prosta delovna mesta,
- oziroma takrat, ko se na temelju programa javnega dela izoblikujejo nova delovna mesta za polno ali delno zaposlitev brezposelnih oseb po prenehanju javnega dela.

Če je javna korist splošno legitimizacijsko načelo vsakega programa javnega dela, potem se posamezni programi med seboj razlikujejo po naslednji hierarhiji ciljev:

- vključitev v skupino oziroma družbeno dogajanje (in s tem premagovanje krize izključenosti in odvečnosti pri brezposelni osebi);
- ohranjanje poklicnih sposobnosti in delovne kondicije;
- preusmeritev oziroma prekvalifikacija k potencialno prostim delovnim mestom;
- ustvarjanje novih delovnih mest in s tem zaposlitve za brezposelne osebe.

* Dr. Zinka Kolarič, docentka na FDV.

Podlaga za članek je raziskovalno poročilo Evalvacija programov javnih del na socialnem področju, ki je bilo pripravljeno za Republiški zavod za zaposlovanje ter za Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Oblikovalci programov javnih del morajo tako na začetku natančno vedeti, kateri cilj želijo s posameznim programom doseči. Od tega je namreč odvisno, katero kategorijo brezposelnih oseb bodo vključili v izvajanje programa in kako bodo to izvajanje organizirali in nadzorovali. To vse pa seveda vpliva na kakovostno zadovoljitev javnih/skupnih potreb (javna korist), s čimer se, kot rečeno, vsak program javnega dela dokončno legitimizira.

Vrste programov javnih del na socialnem področju

Pod pritiskom naraščajoče brezposelnosti so programi javnih del v Sloveniji hitro nastajali. Nastajali so na za javna dela tipičnih območjih, kot je komunalno področje, nastajali pa so tudi na »novih področjih«, predvsem na področju socialnega in otroškega varstva. Ravno na teh dveh področjih je bila od samega začetka dinamika »ponudbe« programov največja.

TABELA 1: DINAMIKA OBLIKOVANJA PROGRAMOV JAVNIH DEL PO POSAMEZNIH PODROČJIH 1992-1994

| Področje | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| | Štev. prog. | Štev. prog. | Štev. prog. |
| 1. Socialnovarstveni programi | 151 | 188 | 201 |
| 2. Programi v javni upravi, izobraževanju, kulturi in turizmu | 98 | 185 | 208 |
| 3. Ekološki, kmetijski in gozdarski programi | 96 | 104 | 98 |
| 4. Programi v komunalni infrastrukturi | 131 | 197 | 183 |
| Skupaj | 464 | 674 | 690 |

TABELA 2: ŠTEVILO VKLJUČENIH V PROGRAME V LETIH 1993 IN 1994

| Področje | 1993 | 1994 |
|---|------------------|------------------|
| | Štev. vključenih | Štev. vključenih |
| 1. Socialnovarstveni programi | 1.768 | 1854 |
| 2. Programi v javni upravi, izobraževanju, kulturi in turizmu | 996 | 1023 |
| 3. Ekološki, kmetijski in gozdarski programi | 832 | 520 |
| 4. Programi v komunalni infrastrukturi | 1.413 | 1078 |
| Skupaj | 5.009 | 4475 |

TABELA 3: SOCIALNOVARSTVENI PROGRAMI JD V LETU 1994

| Območna enota RZZ | Število programov | Število udeležencev | Trajanje programov (v mes.) |
|----------------------|----------------------|------------------------|--------------------------------|
| Celje | 10 | 160 | 11 |
| Koper | 32 | 188 | 9 |
| Kranj | 28 | 189 | 8 |
| Ljubljana | 55 | 523 | 9 |
| Maribor | 23 | 379 | 9 |
| Murska Sobota | 11 | 62 | 10 |
| Nova Gorica | 10 | 60 | 9 |
| Novo mesto | 14 | 78 | 9 |
| Sevnica | 6 | 40 | 12 |
| Velenje | 12 | 175 | 12 |
| Slovenija | 201 | 1854 | 9.8 |

Iz tabel je razvidno, da se je v obdobju 1992–1994 izvajalo največ socialnovarstvenih programov (540). Na drugem mestu so programi v komunalni infrastrukturi (511), na tretjem so programi v javni upravi, izobraževanju, kulturi in turizmu (489) in na zadnjem mestu so ekološki, kmetijski in gozdarski programi (298). V socialnovarstvene programe je ves čas vključenih tudi največ brezposelnih oseb (35% v letu 1993). Ta ugotovitev velja tudi v letu 1994, čeprav so v tem letu programi v javni upravi, izobraževanju, kulturi in turizmu številčno nekoliko presegli socialnovarstvene programe.

Dejstvo, da je »ponudba« socialnovarstvenih programov od samega začetka najvišja, je presenetljivo. Pojasniti ga je mogoče z analizo dogajanja v javnih socialnih zavodih od sredine 80. let naprej.

Oblikovalci in organizatorji izvajanja programov javnih del na socialnem področju so praviloma javni socialni zavodi. Le izjemoma se v teh dveh funkcijah pojavljata zasebna ali prostovoljna organizacija. Sredi 80. let so se ti na zmanjšan dotok finančnih sredstev, potrebnih za njihovo delovanje, odzvali na različne načine. Da bi znižali stroške, so si poskušali nekatere storitve zagotoviti s sklepanjem pogodbenih razmerij z zunanjimi sodelavci. Hkrati so se z nekaterimi novimi programi odprli v svoja okolja in poskušali tam zadovoljiti potrebe, ki bi jih morali drugače zadovoljiti v svojih okvirih. Za izvajanje teh programov so poskušali mobilizirati predvsem prostovoljce (Svetlik in drugi, 1989). S tem se je začel proces oblikovanja »pomoči na domu«, ki je nov element v strukturi slovenskega sistema blaginje (Kolarič, 1993).

Javna dela so javni socialni zavodi »pripeli« na ti dve inovaciji v svojem delovanju. Programe javnih del na socialnem področju je namreč mogoče razdeliti v dve skupini:

1. V prvo skupino spadajo »interni programi« javnih del. Z njimi si (predvsem) javni socialni zavodi zagotavljajo manjkajočo delovno silo. Natančneje rečeno, brezposelne osebe, vključene v program javnega dela, so nadomestile prej pogodbeno najete zunanje delavce in deloma tudi prostovoljce. Med vsemi programi javnih del na socialnem področju so ti najštevilnejši. V letu 1993 jih je bilo 76.

a. Domovi za ostarele si tako npr. zagotavljajo pomoč pri postrežbi in negi bolnih ter pomoč pri organiziranju prostega časa za starostnike; varstveno – delovni centri in invalidske delavnice si tako zagotavljajo pomoč pri delovni

terapiji; vzgojni zavodi za mladostnike in kazenski zavodi za odrasle si tako zagotavljajo vzgojno-varstvene storitve itn. V letu 1993 je bilo 27 takšnih »programov«.

b. Urad za priseljence in begunce zagotavlja z javnimi deli delovanje begunskih centrov. Vse najpomembnejše funkcije, od upravljanja centrov do zagotavljanja medicinske in psihološke pomoči beguncem, se izvajajo v obliki javnih del. V letu 1993 je bilo 41 takšnih »programov«.

c. V to skupino pa je mogoče uvrstiti tudi tista javna dela, s katerimi si prostovoljne organizacije (predvsem RK) zagotavljajo nekatere storitve (urejanje skladišč, razdeljevanje pomoči). V letu 1993 je bilo 8 primerov takšnih javnih del.

2. V drugo skupino spadajo »eksterni« programi javnih del. To so tisti programi, ki jih (praviloma) javni socialni zavodi izvajajo za zunanje uporabnike, to je za uporabnike na njihovih domovih. V nekaj primerih se kot organizator izvajanja programa pojavljajo zasebne in prostovoljne organizacije. Te programe je mogoče naprej razdeliti v dve podskupini:

a. V prvo podskupino spadajo tisti programi, ki jih je mogoče (delno) komercializirati. To pomeni, da je mogoče storitve, ki se s programom izvajajo, (delno) zaračunati uporabnikom. Takšni so predvsem programi pomoči starim in invalidnim osebam na njihovih domovih ter programi varstva otrok na domovih. Prvi vključujejo pomoč pri osebni negi starostnika ali invalida, gospodinjsko pomoč, pomoč pri opravi zunaj doma in družabništvo. Drugi pa vključujejo varstvo malčkov, pa tudi predšolskih in šolskih otrok na njihovih domovih. V letu 1993 je bilo 66 takšnih programov; 60 programov je bilo namenjenih starostnikom in invalidom, 6 pa varstvu otrok na domovih.

b. V drugo podskupino spadajo tisti eksterni programi, ki jih ni mogoče komercializirati. To pomeni, da storitev, ki se s temi programi izvajajo, ni mogoče zaračunati uporabnikom. Tukaj gre na eni strani za programe pomoči (socialno ogroženim) družinam s težavnimi otroki (učna in vzgojna pomoč), z duševno prizadetimi otroki (storitve varstva) in prizadetimi odraslimi osebami (varstvo, družabništvo, prevoz). Na drugi strani pa gre za programe pomoči mladostnikom, ki vključujejo pomoč vedenjsko motenim mladostnikom, mladostnikom, ki se znajdejo v stiski, in pomoč pri ponovni vključitvi v šolanje za tiste mladostnike, ki so iz njega izpadli. V letu 1993 je bilo 38 takšnih programov. Pomoč družinam se je izvajala skozi 17 programov, 14 programov pa je bilo namenjenih mladostnikom. K tem programom je treba prišteti še 6 programov, na podlagi katerih se je dala pomoč kmetom na demografsko ogroženih območjih (trije programi), pomoč Romom (dva programa) in razvijalo prostovoljno delo (en program).

S programi javnih del, ki smo jih uvrstili v prvo skupino in imenovali »interni programi«, se zapolnjujejo trenutne potrebe po dodatni delovni sili v javnem socialnem zavodu ali prostovoljni organizaciji (primer Rdečega križa). Oba navedena akterja delujeta v javno korist, tako da so s tega vidika ti programi legitimizirani. Od interesa organizacije pa je seveda odvisno, kateri od navedenih ciljev bo z njimi dosežen: ali bo to samo začasna vključitev brezposelne osebe ali pa bo to prekvalifikacija oziroma stalna zaposlitev za brezposelno osebo.

Programi, ki smo jih uvrstili v drugo skupino in imenovali »eksterni« programi, so dosti celovitejši, vsebinsko zahtevnejši in občutljivejši. To seveda ne pomeni, da jih lahko izvajajo le posebej izšolani profesionalci. Ob ustreznem usposabljanju in strokovnem vodenju jih lahko izvajajo prostovoljci (kot je bilo to pred uvedbo javnih del), lahko jih izvajajo brezposelne osebe, vključene v javno delo (kot je to zdaj), lahko pa bi jih izvajale te iste osebe, vendar zaposlene na novih delovnih mestih, v novih neprofitnih organizacijah. Drugače rečeno, ti programi javnih del

so realna podlaga za oblikovanje novih neprofitnih organizacij na področju socialnega in otroškega varstva.

To še posebej velja za tiste programe, ki jih je možno (delno) komercializirati, to je zaračunati uporabnikom. Gre za programe pomoči ostarelim in invalidom na njihovih domovih ter za programe varstva otrok na domovih. Imenovali bi jih lahko »uvajalni« programi, saj se med njihovim izvajanjem izoblikujejo vsi elementi, ki so potrebni za konstituiranje samostojne organizacijske enote po preteku javnega dela; osebe, ki organizirajo izvajanje programa (te so lahko zaposlene v javnem zavodu, lahko so zasebniki, lahko pa so povezane s prostovoljno organizacijo), pridobijo določeno menedžersko znanje, brezposelne osebe, ki izvajajo pomoč, si pridobijo znanje in izkušnje, uporabniki pa prav tako prepoznajo dobre in slabe strani tega načina zadovoljevanja potreb. Vse to so konstitutivni elementi nove neprofitne organizacije, v katero je mogoče neposredno preoblikovati tovrstni program javnega dela. Ta nova organizacija pomeni nova delovna mesta za samozaposlitev in polno ali delno redno zaposlitev prej brezposelnih oseb ter jamstvo za kontinuirano zadovoljevanje potreb po pomoči pri uporabnikih. Tisto, kar manjka, je razdelitev finančne odgovornosti za izvajanje programa med državo in uporabniki.

Odgovornost države za (so)financiranje izvajanja teh programov izhaja iz načela socialne pravičnosti, ki je legitimizacijsko načelo države blaginje (Kolarič, 1990). To načelo pomeni izenačevanje možnosti dostopa vsem državljanom do tiste količine in vrste storitev, ki jo določa nacionalni program. Nad to mejo je dostopnost storitev odvisna od kupne moči oziroma plačilne sposobnosti uporabnikov. Uresničitev tega načela bi pomenila, da država zagotavlja storitve iz nacionalnega programa vsem otrokom, starostnikom in prizadetim, tako tistim, ki so v javnih zavodih, kot tudi tistim, ki so na svojih domovih. Drugače rečeno, tako kot država (so)financira storitve za otroke, starostnike in prizadete osebe, ki so v javnih socialnih zavodih, bi morala (so)financirati tudi storitve za otroke, starostnike in prizadete, ki ostajajo na svojih domovih.

Med programi, ki smo jih uvrstili v drugo skupino, so tudi takšni, ki jih ni mogoče »komercializirati«. Programov pomoči socialno ogroženim družinam, mladostnikom ter marginalnim skupinam ni mogoče zaračunati uporabnikom. To so »permanentni« programi, za izvajanje katerih mora prevzeti država vso odgovornost. Implementacija teh programov lahko teče v obliki javnih del, lahko se pa ti programi vključijo v nacionalni program in se izvajajo kot javna služba. To pa seveda ne pomeni, da se morajo ti programi izvajati le v okviru javnih socialnih zavodov. Izvajajo jih lahko tudi zasebne neprofitne in prostovoljne organizacije, ki imajo licenco in so si na javnem natečaju pridobile koncesijsko pogodbo. Z njo so določene količina in vrsta storitev, ki jih bodo proizvedle, ter količina finančnih sredstev, ki jim jih bo država za ta namen zagotovila.

Iz povedanega izhaja, da postanejo programi javnih del več kot le sredstvo aktivne politike zaposlovanja. Postanejo sredstvo socialne politike nasploh, saj so realna podlaga za nastajanje novih neprofitnih organizacij na socialnem področju. Te nove organizacije bi bilo mogoče povezati s prostovoljnimi organizacijami in društvi v »močan sektor«, ki bi lahko prevzel nase velik del bremena pri zagotavljanju socialne varnosti in blaginje za ljudi. V razmerah, ko ne bo mogoče ohraniti javnega sektorja v sedanjem obsegu in ki niso naklonjene »razcvetu« profitno usmerjenega zasebnega sektorja, bi lahko temu novemu neprofitno/volonter-skemu sektorju pripadlo »drugo mesto« v slovenskem sistemu blaginje – takoj za javnim sektorjem in pred profitno usmerjenim zasebnim sektorjem. Država (javni

sektor) na prvem mestu (po odgovornosti za zagotavljanje socialnih storitev), civilna družba (neprofitne in prostovoljne organizacije ter neformalne socialne mreže) na drugem mestu in trg (profitno usmerjeni zasebni sektor) na tretjem mestu. Takšna struktura slovenskega sistema blaginje ni na področju socialnega in otroškega varstva le realno možna, ampak je tudi zaželena (Kolarič, 1993).

Merila evalvacije javnih del na socialnem področju

Evalvacija tako konceptualiziranih javnih del je zahtevna naloga. Narekuje namreč evalvacijo vsakega konkretnega programa po več merilih. Ta so:

1. Prvo merilo evalvacije je »merilo koristnosti« vključitve v javno delo za brezposelno osebo. Objekt analize so tukaj brezposelne osebe, vključene v program javnega dela kot izvajalke storitev. Cilj analize je ugotoviti njihove značilnosti, predvsem pa motive oziroma pričakovanja, ki naj bi jih z vključitvijo v javno delo uresničili. Vidik koristnosti merimo na kontinuumu:

- od vključenosti v družbeno dogajanje za dolgočasno brezposelno osebo,
- preko zagotovitve nekoliko višjih denarnih prejemkov, kot je nadomestilo za brezposelnost,
- vzdrževanja poklicnih sposobnosti,
- preusmeritve k želnemu delu
- in možnosti za samozaposlitev ali polno oz. delno redno zaposlitev brezposelne osebe.

Motive iz prve polovice kontinuuma je mogoče uresničiti že z vključitvijo v »interne« programe javnih del. Za uresničitev motivov iz druge polovice kontinuuma pa je potrebna vključitev v »eksterne« programe, tako »uvajalne« kot tudi »permanentne«. Koristnost vključitve v program javnega dela je tako v končni instanci funkcija vključitve brezposelne osebe v ustrezen program. Bolj so brezposelne osebe z motivi iz druge polovice kontinuuma vključene v »uvajalne« in »parmanentne« programe, tem koristnejši so zanje ti programi. Hkrati so programi, v katere so vključene brezposelne osebe z motivi iz druge polovice kontinuuma, realna podlaga za nastanek novih neprofitnih organizacij z novimi delovnimi mesti. Brezposelne osebe z motivom delne ali polne zaposlitve na teh novih delovnih mestih in z dveletno izkušnjo pri izvajanju programa so prvi konstitutivni element te nove organizacije.

2. Drugo merilo evalvacije je »merilo funkcionalnosti« programa javnega dela za uporabnike. Objekt analize so tukaj uporabniki storitev. Operacionaliziramo ga kot razmerje med potrebami po storitvah pri uporabnikih in njihovo zaznavo ustreznih možnosti za zadovoljitev teh potreb.

Uporabniki »internih programov« javnih del so javni zavodi in (izjemoma) prostovoljne organizacije. Ti so seveda zainteresirani za »poceni« delovno silo, ki jo dobijo s temi programi. Uporabniki »eksternih«, »uvajalnih« in »permanentnih« programov pa so zunaj javnih zavodov, praviloma na svojih domovih. »Uvajalni« in »permanentni« programi javnih del so v dveletnem kontinuiranem izvajanju preoblikovali latentne potrebe uporabnikov po storitvah v manifestne. Če se uporabnikom pomoč na domu zdi ustrezná oblika za zadovoljevanje njihovih manifestnih potreb, toliko so ti programi zanje funkcionalni. Hkrati so tako percipirani programi realna podlaga za nastanek novih neprofitnih organizacij. Že izoblikovana mreža uporabnikov je namreč drugi konstitutivni element te nove organizacije.

3. Tretje merilo evalvacije je »merilo učinkovitosti« izvajanja programa javnega dela. Predmet analize so tukaj postopki organizacije, ki organizira izvajanje programa. To je lahko javni zavod, zasebna organizacija ali prostovoljna organizacija.

Učinkovitost je opredeljena kot razmerje med inputom in outputom. Glede na to da organizator izvajanja programa ni avtonomen ne pri pridobivanju niti pri razporejanju finančnih virov, učinkovitosti ne moremo operacionalizirati kot razmerje med porabljenimi finančnimi viri in količino opravljenih storitev. Seveda nam enostaven izračun pokaže, da je zagotavljanje storitev s programom javnega dela cenejše, kot če bi se te storitve zagotavljale z redno dejavnostjo javnega zavoda. Vendar pa nam ta podatek ne pove ničesar o učinkovitosti izvajanja programa javnega dela. Zato lahko učinkovitost izvajanja operacionaliziramo le kot (ne)skladje med upravljavskimi viri organizacije in formalno postavljenimi zahtevami. Te vključujejo: izbor ustreznih brezposelnih oseb in njihovo (permanently) usposabljanje, oblikovanje mreže uporabnikov, organiziranje kontinuiranega izvajanja programa, nadzor kakovosti storitev ter predstavitev programa v javnosti. V čim večji meri organizator izvajanja programa razpolaga z upravljavskimi viri, ki izvajajo navedene zahteve, tem učinkovitejša je izvajanje programa. Hkrati je že izoblikovani menedžer tretji konstitutivni element potencialne nove neprofitne organizacije.

4. Zadnje merilo evalvacije je »merilo uspešnosti« uresničitve ciljev programa javnega dela. Cilje postavljajo financerji programov. To so na eni strani akterji politike zaposlovanja, na drugi strani pa akterji lokalnih oblasti.

Akteriji politike zaposlovanja postavljajo cilje v razponu med blažitvijo problema brezposelnosti in zmanjševanjem brezposelnosti. Ta razpon lahko operacionaliziramo takole:

- vključitev dolgotrajno brezposelnih, težko zaposljivih, starejših oseb v družbeno dogajanje in s tem blažitev problema izključenosti in odvečnosti;

- ohranjanje poklicnih sposobnosti in veščin pri mlajših brezposelnih osebah s potencialnimi možnostmi zaposlitve v njihovem poklicu;

- preusmeritev, »prekvalifikacija« brezposelnih oseb z minimalnimi možnostmi zaposlitve v njihovem poklicu v poklice s potencialnimi možnostmi zaposlitve;

- oblikovanje novih delovnih mest in s tem možnosti za samozaposlitev oziroma polno ali delno redno zaposlitev prej brezposelnih oseb.

Vsi navedeni cilji so za akterje politike zaposlovanja pomembni. Njihova hierarhija se oblikuje in spreminja glede na spremembe v strukturi brezposelnih. Vsekakor pa navedeni cilji niso uresničljivi s katerim koli programom javnega dela. Za doseg prvih dveh ciljev zadostuje vključitev brezposelnih oseb v »interne« programe javnih del. Druga dva cilja pa sta uresničljiva le z vključitvijo brezposelnih oseb v »eksterne«, »uvajalne« in »permanentne« programe. Čim večje je skladje med ponujenimi programi javnih del in strukturo brezposelnih, tem večja je verjetnost, da bodo cilji, ki si jih postavljajo akterji politike zaposlovanja, tudi uresničeni. Seveda so programi, ki omogočajo uresničenje zadnjih dveh ciljev, vsebinsko dosti zahtevnejši in celovitejši kot tisti, ki vodijo k prvima dvema ciljema. To pomeni, da je pri njih treba računati z večjimi stroški usposabljanja in preusposabljanja brezposelnih oseb. Če so akterji politike zaposlovanja pripravljeni s svojimi drugimi sredstvi podpreti »uvajalne« in »permanentne« programe, so ti programi realna podlaga za nastanek novih delovnih mest v novih neprofitnih organizacijah.

Blažitev in zmanjševanje problema brezposelnosti je tudi za akterje lokalnih oblasti kot drugega financerja javnih del prednostni cilj. Seveda pa ti s programi javnih del povezujejo tudi svoje avtonomne cilje. Ti so:

- opravljanje dejavnosti, ki je v javno korist;
- opravljanje dejavnosti, ki nima vnaprej (sistemsko) določenega nosilca;
- opravljanje dejavnosti, s katero se kontinuirano in kakovostno zadovoljujejo potrebe občanov.

Glede na te cilje »interni programi« javnih del niso povsem legitimni. Dejavnost, ki se z njimi izvaja, ima namreč sistemsko določene nosilce. So pa povsem legitimni »permanentni« ter »uvajalni« programi. Z njimi so se latentne potrebe, ki so jih zaznali predvsem centri za socialno delo, preoblikovale v manifestne in te zdaj terjajo kontinuirano zadovoljevanje. To je mogoče zagotoviti s permanentnim izvajanjem obeh vrst programov javnih del. Ta možnost je izvedljiva, če ustreza akterjem politike zaposlovanja (ustreza strukturi brezposelnih), če ni povezana s prevelikimi stroški (usposabljanje zmeraj novih brezposelnih oseb) in če ne ogroža kakovosti storitev (zaradi menjavanja oseb, ki pomagajo, ali varstvo na domu).

Druga možnost za kontinuirano zadovoljevanje potreb se veže na ustanovitev nove organizacijske enote z novimi delovnimi mesti, na katerih bi se lahko zaposlili vsi akterji, ki so bili vključeni v dveletno izvajanje »uvajalnega« programa javnega dela. Ta enota bi lahko poleg kontinuirane pomoči in varstva na domu prevzela tudi organizacijo izvajanja tistih programov javnih del, za katere obstaja soglasje obeh financerjev, da tečejo kot permanentni programi, pa tudi kakšnega novega občasnega programa. Načelo socialne pravičnosti zavezuje akterje lokalnih oblasti, da v enaki meri, kot podpirajo opravljanje storitev v javnem zavodu, podprejo opravljanje storitev tudi v tej novi organizacijski enoti.

Za evalvacijo programov javnih del po vseh navedenih merilih potrebujemo različna metodološka sredstva. To so lahko anketni vprašalniki (za brezposelne osebe, vključene v izvajanje programov, ter za uporabnike programov) in standardizirani intervjuji (za financerje programov); to je lahko tudi analiza podatkov, s katerimi razpolagajo organizatorji izvajanja programov, ali celo akcijsko raziskovanje z neposrednim opazovanjem izvajanja posameznih programov.

Celovito predstavo o učinkih programov javnih del si lahko izoblikujemo šele na podlagi njihove evalvacije po vseh navedenih merilih. Takšna evalvacija pokaže, da so ti učinki resnično večpomenski. To pa pomeni, da mora biti vsaka odločitev o uporabi ali ukinitvi javnih del zelo premišljeno in odgovorno dejanje.

Rezultati evalvacije izbranih programov javnih del na področju socialnega varstva

Na podlagi primerjave socialnovarstvenih programov z drugimi programi javnih del lahko poudarimo te njihove skupne značilnosti:

a) Socialnovarstveni programi so med vsemi programi javnih del najštevilnejši. Veliko »ponudbo« teh programov je mogoče pojasniti z inovacijami, ki jih od sredine 80. let v svoje delovanje uvajajo javni socialni zavodi. Ti nastopajo v večini primerov kot organizatorji izvajanja programov. Le v nekaj primerih nastopata v tej vlogi prostovoljna in zasebna organizacija.

b) V socialnovarstvene programe javnih del je vključenih največ brezposelnih oseb. Od vseh brezposelnih oseb, vključenih v programe javnih del, jih je bilo v letu 1993 35% vključenih v socialnovarstvene programe.

c) Trajanje vključenosti brezposelnih oseb v izvajanje socialnovarstvenih programov je daljše kot trajanje vključenosti v druge programe. Znaša skoraj 10 mesecev, medtem ko je povprečje za vse druge programe 7 mesecev.

d) Socialnovarstveni programi se izvajajo v vseh regijah oziroma v vseh (nekdanjih) občinah (glej tabelo 3). Največ jih je na območju, ki jih pokrivajo enote RZZ Ljubljana, Koper, Kranj in Maribor; sledijo območja Novega mesta, Velenja, Murske Sobote, Celja in Nove Gorice; 6 programov se izvaja tudi na območju Sevnice.

e) Iz socialnovarstvenih programov javnih del izhaja največji delež zaposlitev. Po podatkih Odbora za izbor javnih del pri RZZ se je v letu 1993 zaposlilo 410 oseb, v letu 1994 pa 548 oseb, vključenih v programe javnih del. Največji odliv v zaposlitev je bil iz programov, katerih izvajanje organizirajo domovi za ostarele in centri za socialno delo.

Zaposlitev je največji in za akterje politike zaposlovanja tudi najpomembnejši cilj, ki ga je mogoče doseči s programi javnih del. Vendar pa izhajamo iz predpostavke, da so javna dela na socialnem področju lahko tudi sredstvo socialne politike nasploh. To so toliko, kolikor na njihovi podlagi nastanejo samostojne neprofitne organizacije, ki zagotavljajo določene storitve uporabnikom tudi po preteku javnega dela. Ta predpostavka seveda ne velja enako za vse vrste socialnovarstvenih programov javnih del. Velja predvsem za eksterne »uvajalne« programe. To predpostavko smo poskušali preizkusiti z evalvacijo izbranih programov javnih del glede na različna merila.

Koristnost vključitve v programe javnih del za brezposelne osebe

TABELA 4: STRUKTURA BREZPOSELNIH OSEB, VKLJUČENIH V PROGRAME JAVNIH DEL V LETIH 1991–1994

| Struktura | Leto | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|------------------|------|------|------|------|
| Po starosti | do 26 let | 48,3 | 46,1 | 39,3 | 30 |
| | nad 26 let | 51,7 | 53,9 | 60,7 | 70 |
| Po spolu | moških | 75 | 65,4 | 58,2 | 52 |
| | žensk | 25 | 34,6 | 44,8 | 48 |
| Po kvalifikac. oz. izobrazbi | I–II | 50 | 53,8 | 54,3 | 43 |
| | III–IV | 22 | 15,5 | 21,1 | 18 |
| | V | 20 | 21,5 | 17,2 | 28 |
| | VI–VII | 8 | 9,2 | 7,4 | 11 |
| Po trajanju brezposelnosti (čakalni dobi) | do 6 mes. | 20,8 | 20,6 | 5,9 | 4,7 |
| | 6 mes. do 1 leto | 28,7 | 24,9 | 14,1 | 13,6 |
| | nad 1 leto | 50,5 | 54,5 | 79,9 | 81,7 |

Iz tabele je razvidno:

- da narašča delež »starejših« brezposelnih oseb, ki se vključujejo v javna dela,
- da narašča delež žensk,
- da rahlo narašča delež izobraženih brezposelnih oseb
- in da krepko narašča delež tistih brezposelnih oseb, ki so pred vključitvijo v program javnega dela v stanju dolgotrajne brezposelnosti (več kot eno leto).

Navedeni podatki se nanašajo na značilnosti brezposelnih oseb, ki se vključujejo v vse programe javnih del. Socialnovarstveni programi so specifični zato, ker so vsebinsko zahtevni in občutljivi. V njihovem okviru se namreč skozi osebni stik zagotavljajo storitve za različne uporabnike (ostarele, prizadete osebe, begunce itn.). V takšne programe so lahko vključene le tiste brezposelne osebe, ki čutijo določeno nagnjenje za opravljanje tovrstnih del.

To so predvsem ženske s končano poklicno, srednjo ali višjo šolo v zreli življenjski dobi (med 26. in 40. letom) z že izoblikovano lastno družino ali tik pred tem, da si jo izoblikujejo. V programe javnih del se po dolgotrajni brezposelnosti vključujejo iz povsem pragmatičnih razlogov; iz upanja, da se bodo tako lažje zaposlile, oziroma iz nuje, da bi vsaj nekaj zaslužile. To pogojuje njihovo zaznavo koristi, ki naj bi jo imele od vključitve v program javnega dela. Ta korist je prednost pri zaposlitvi.

Ugotavljajo, da delo v okviru programa javnega dela uspešno opravljajo in da so z njimi zadovoljni tudi uporabniki. Pozitivno ocenjujejo tudi celotno organizacijo izvajanja programa s strani izvajalskih organizacij. Tisto, s čimer te osebe niso zadovoljne, je plačilo za opravljeno delo; zato intenzivno iščejo zaposlitev tudi med vključenostjo v program, čeprav iz njega ne bi izstopile zaradi kakršne koli ponujene zaposlitve.

Težnja po zaposlitvi, ocena, da delo v okviru programa, v katerega so vključene, uspešno opravljajo, ter podatek, da jih je skoraj tretjina pomislila na to, da bi na podlagi pridobljenih izkušenj ustanovile lastno organizacijo, potrjujejo našo hipotezo, da je na te osebe mogoče resno računati ob preoblikovanju programa javnega dela v samostojno organizacijo. Kot izvajalke aktivnosti organizacije so njen prvi in najpomembnejši konstitutivni element.

Evalvacija učinkovitosti izvajanja socialnovarstvenih programov javnih del

Učinkovitosti v naši raziskavi nismo opredelili v ekonomskem (kot razmerja med stroški in rezultati), temveč v organizacijskem smislu. Oceniti smo poskušali vse tiste postopke in ukrepe, ki morajo biti izvedeni, da se program javnega dela nemoteno izvaja.

Učinkovito implementacijo socialnovarstvenih programov pogojujejo:

– Vnaprej in dobro pripravljene programi. Za večino socialnovarstvenih programov velja, da so bili pripravljene prej, preden se je pojavila možnost javnih del. Podlaga za njihovo pripravo so bile resne strokovne študije potreb, ki jih javni zavodi niso zadovoljevali (mariborski primer), oziroma natančno poznavanje razmer v okolju. Nekateri programi so se pred preoblikovanje v programe javnih del celo poskusno izvajali z vključevanjem prostovoljcev in z angažiranjem lokalnih oblasti kot sofinancerjev.

– Ustanovljeni strokovni timi (pri vseh eksternih programih, pa tudi v nekaterih internih programih – družabništvo v domu za ostarele). Ti definirajo merila za izbor (za program) ustreznih brezposelnih oseb, načrtujejo vsebino in oblike za njihovo začetno in permanentno usposabljanje, oblikujejo pravila za vodenje in ravnanje izvajalcev storitev, opredelijo merila za izbor uporabnikov, urejajo razmerja z naročnikoma programov itn.

– Postavljen vodja (menedžer) programa (pri internih programih so to mentorji). To je praviloma strokovni delavec iz javnega zavoda, ki organizira izvajanje programa (v nekaj primerih so to tudi brezposelne osebe z ustrežno strokovno

izobrazbo). Njegova naloga je usklajevanje izvajanja programa, in to tako da posveča enako pozornost tako izvajalcem programa kot tudi uporabnikom.

– Tekoče financiranje izvajanja programov. Javni socialni zavodi, ki nastopajo v večini primerov kot organizatorji izvajanja socialnovarstvenih programov javnih del, imajo dovolj moči (v odnosu do obeh financerjev) kot tudi notranjega manevrskega prostora za zagotovitev kontinuiranega plačevanja izvajalcev programov. Hkrati jim izvajanje eksternih – delno komercialnih programov omogoča kritje notranjih materialnih stroškov ter izplačevanje občasnih stimulativnih nagrad izvajalcem programov.

Vse navedeno se kaže v outputu, ki smo ga v naši raziskavi sicer identificirali (opisi posameznih programov vsebujejo podatke o vrstah storitev, ki se s posameznim programom zagotavljajo, ter o strukturi uporabnikov), nismo pa odgovorili na vprašanje o tem, kakšna je stopnja zadovoljstva oziroma nezadovoljstva uporabnikov s tem načinom zadovoljevanja njihovih potreb. Glede na to da gre za različne programe, namenjene različnim ciljnim skupinam, bi za odgovor na zgornje vprašanje potrebovali vrsto različnih metodoloških sredstev, s katerimi bi posegli v zelo občutljiva razmerja znotraj družin, med starimi itn. Menili smo, da to presega okvire te raziskave. Je pa evalvacija vsakega posameznega programa javnega dela z vidika uporabnikov še kako pomembna za izvajalsko organizacijo. Te tovrstne evalvacije praviloma izvajajo in na njihovi podlagi odpravljajo pomanjkljivosti pri izvajanju programov.

Iz povedanega lahko povzamemo, da sta se pri dosedanjem izvajanju socialnovarstvenih programov izoblikovala dva elementa, ki omogočata preoblikovanje predvsem eksternih – delno komercialnih programov v samostojne neprofitne organizacije. To sta: menedžer programa in mreža uporabnikov.

Evalvacija uspešnosti uresničitve ciljev, ki naj bi bili s programi javnih del doseženi

Cilje, ki naj bi bili s programi javnih del doseženi, opredelijo naročniki oziroma financerji programov. To so na eni strani akterji politike zaposlovanja, na drugi strani pa akterji lokalnih oblast. Prvi oblikujejo in spreminjajo prednostne cilje (te je mogoče opredeliti v razponu od vključitve brezposelne osebe v družbeno dogajanje in s tem blažitve krize izključenosti in odvečnosti, ohranjanja poklicnih sposobnosti in prekvalifikacije do oblikovanja novih delovnih mest) glede na spremembe v strukturi brezposelnosti. Cilj drugih je zadovoljitev potreb državljanov, ki nimajo sistemsko določenega nosilca in bi bile drugače nezadovoljene.

Tako za akterje politike zaposlovanja kot tudi za akterje lokalnih oblasti velja, da v dosedanjem obdobju izvajanja socialnovarstvenih programov niso izoblikovali prednostnih ciljev. Nastopali so v vlogi financerjev, ne pa tudi v vlogi naročnikov programov, ki bi »naročali« njim ustrezne programe. Pobuda je bila tukaj absolutno na strani izvajalskih organizacij.

Zaradi tega je težko ugotoviti, kateri cilji so bili z dosedanjim izvajanjem socialnovarstvenih programov javnih del doseženi. Dejstvo, da je odliv v zaposlitev ravno iz teh programov največji, je za zaposlovalce sicer razveseljivo, ni ga pa nikakor mogoče v celoti pripisati vključenosti brezposelne osebe v program javnega dela.

Iz intervjujev, opravljenih s strokovnimi delavci, pristojnimi za javna dela v enotah Republiškega zavoda za zaposlovanje, izhaja:

- da bodo ti v prihodnje oblikovali prednostne cilje in povpraševali po ustreznih - tudi socialnovarstvenih programih;
- da je treba omejiti čas vključenosti tudi v socialnovarstvene programe na eno leto in tako motivirati brezposelne osebe za iskanje zaposlitve;
- da bi bilo smiselno podeliti brezposelnim osebam, vključenim v permanentne programe, status zaposlitve za določen čas z vsemi pravicami, ki iz tega izhajajo;
- da bi bilo treba eksterne - delno komercialne programe preoblikovati v samostojne organizacije ob sedanjih izvajalskih organizacijah
- ter da bi morali delodajalci obravnavati vključitev v program javnega dela kot prednost pri zaposlitvi.

Iz intervjujev, opravljenih z akterji lokalnih oblasti, je razvidno, da med vsemi programi javnih del dajejo prednost socialnovarstvenim programom. Ta prednost izhaja iz dejstva, da so se skozi dosedanje izvajanje socialnovarstvenih programov latentne potrebe preoblikovale v manifestne, ki zdaj terjajo kontinuirano zadovoljevanje. Od tod izhaja razmislek o prihodnosti teh programov, ki gre v dveh smereh:

- v smeri iskanja »lastne formule« za nadaljevanje nekaterih (permanentnih) programov v obliki javnih del
- ter v smeri preoblikovanja eksternih - delno komercialnih programov v nove neprofitne organizacije, ki so jim pripravljeni zagotoviti občinsko subvencioniranje.

Vrste, kakovost in učinki socialnovarstvenih programov bodo tako v prihodnje odvisni od usklajevanja interesov med tremi partnerji: akterji politike zaposlovanja, akterji lokalnih oblasti in izvajalskimi organizacijami.

Predlogi za nadaljnje oblikovanje »politike« javnih del na področju socialnega varstva

Predlogi so oblikovani v smeri udejanjenja obeh v izhodišču študije zapisanih tez: prve, po kateri so programi javnih del sredstvo aktivne politike zaposlovanja, in druge, po kateri so socialnovarstveni programi tudi sredstvo socialne politike.

1. Interni programi javnih del

- Ti programi naj bi se v prihodnje izvajali le toliko, kolikor je to v interesu akterjev politike zaposlovanja. To pomeni, da imajo ti na svojih seznamih za te programe ustrezne kategorije brezposelnih oseb.

- Čas vključenosti brezposelnih oseb v te programe naj se omeji na 6 mesecev. To bi motiviralo brezposelno osebo, da tudi med vključenostjo v program intenzivno išče zaposlitev.

- Med vključenostjo v program naj se brezposelni osebi dodeli status zaposlitve za določen čas z vsemi pravicami, ki izhajajo iz tega. Tako bi se izognili očitku, da so brezposelne osebe poceni delovna sila predvsem za javne socialne zavode.

- Po preteku šestih mesecev se oseba: ali redno zaposli (če je to v interesu organizacije) ali izstopi iz programa, ki za to organizacijo tudi ugasne. Oseba, ki je bila vključena v program, ima na podlagi diskrecijske pravice zaposlovalcev prednost pri ponudbi zanj ustrezne zaposlitve.

S takšno ureditvijo internih programov je mogoče doseči: zaposlitev, prekvalifikacijo, ohranjanje poklicnih sposobnosti ali zgolj vključitev v družbeno dogajanje, kar so za akterje politike zaposlovanja vsi pomembni cilji. Tisto, kar morajo ti vedeti, je, kateri kategoriji brezposelnih ustreza posamezni cilj.

2. Eksterni – delno komercialni (uvajalni) programi

– Med skoraj triletnimi izvajanjem teh programov (programi pomoči starostnikom in invalidom na njihovih domovih ter programi varstva otrok na domovih) so se izoblikovali vsi elementi, ki omogočajo preoblikovanje teh programov v nove neprofitne organizacije. To so: menedžerji, izvajalci storitev ter mreže uporabnikov.

– Nova organizacija pomeni: nova delovna mesta in zaposlitev za prej brezposelne osebe – kar je pomembno za akterje politike zaposlovanja ter jamstvo za kontinuirano zadovoljevanje potreb uporabnikov – kar je pomembno za državo oziroma za akterje lokalnih oblasti.

– To zavezuje akterje politike zaposlovanja, da podprejo s svojimi drugimi sredstvi proces preoblikovanja programov javnih del v nove neprofitne organizacije. Državo oziroma akterje lokalnih oblasti pa to zavezuje, da razpišejo natečaj za dodelitev koncesijskih pogodb:

– Nova neprofitna organizacija si mora pridobiti licenco za pomoč in varstvo na domu. Ta ji je dodeljena, če ima definirana: merila za zaposlovanje oseb, programe za njihovo začetno in permanentno usposabljanje, postopke za izvajanje pomoči in varstva, načine za nadzor ter merila za izbor uporabnikov.

Pomoč in varstvo na domu se po dokončanju procesa preoblikovanja ne moreta več izvajati v obliki programov javnih del.

3. Eksterni – nekomercialni (parmanentni) programi

– Ti so vsebinsko najzahtevnejši in najboljčutiljivejši (socialno–pedagoška pomoč družini, pomoč in svetovanje mladostnikom, ki izpadajo iz procesa šolanja itn.).

– Prevesti bi jih bilo mogoče v redno dejavnost javnih socialnih zavodov ali pa jih izvajati kot permanentne programe javnih del v organizaciji novih neprofitnih organizacij.

– Če bi se ti programi izvajali kot permanentni programi javnih del, predlagamo: dveletno vključenost osebe v program (zaradi zahtevnega začetnega usposabljanja in dolgotrajnega procesa vzpostavljanja zaupanja uporabnikov) ter dodelitev statusa zaposlitve za določen čas z vsemi pravicami, ki iz tega izhajajo. Med dveletno vključenostjo se brezposelna oseba dejansko prekvalificira za opravljanje te dejavnosti, na podlagi česar bi morala imeti prednost pri zaposlitvi na podobnem delovnem mestu.

Te programe je mogoče izvajati kot permanentne programe le toliko, kolikor obstaja soglasje interesov med akterji politike zaposlovanja, akterji lokalnih oblasti oziroma države ter izvajalskimi organizacijami.

Predlagane spremembe zahtevajo spremembo ravnanja predvsem pri dveh akterjih:

– Akterji politike zaposlovanja bi morali izoblikovati svojo lastno strategijo v odnosu do javnih del. V njej bi morali biti jasno opredeljeni cilji, prilagojeni strukturi brezposelnih, in iz tega izhajajoče »povpraševanje« po ustreznih programih.

– Akterji lokalnih oblasti bi morali poznati potrebe oziroma probleme, za zadovoljitev oziroma razrešitev katerih ni sistemsko določenih nosilcev, in razpisati natečaje za ustrezne programe.

– Izvajalske organizacije bi morale ohraniti strokovno avtonomijo pri pripravi programov, po katerih »povprašujeta« oba naročnika, ter iz tega izhajajočo odgovornost za kakovostno izvajanje programov. Ta sestoji iz: opredelitve meril za izbor brezposelnih oseb, primerenih za določeni program, priprave programov

za njihovo začetno in permanentno usposabljanje, opredelitve načinov za izvajanje programov ter načinov za nadzor njihovega izvajanja.

Končni pogoj za uspešno in učinkovito izvajanje programov javnih del pa bo izpolnjen takrat, ko/če bodo vsi trije akterji usklajevali svoje interese ob vsakem posameznem programu.

LITERATURA:

KOLARIČ, Z., (1990), Socialna politika in družbene spremembe, doktorska disertacija, Ljubljana.

KOLARIČ, Z., Svetlik, I., (1987), Jugoslovanski sistemi blaginje v pogojih ekonomske krize, IB revija za planiranje, vol. 21 št. 8-9, Ljubljana.

KOLARIČ, Z., (1993), Privatizacija na področju socialnega varstva v slovenski postsocialistični družbi, v: Rus, V. ured.: Privatizacija na področju družbenih dejavnosti, Državna založba Slovenije, Ljubljana.

SVETLIK, I., in drugi (1988), Three Ways of Welfare System Restructuring, v: Evers and Wintersberger ured.: Shifts in teh Welfare Mix, European Centre for Social Welfare Training and Research, Dunaj.