SOCIALNO SKRBSTVO JE PODLAGA RAZVOJNE SOCIALNE POLITIKE

PAVLA RAPOŠA-TAJNŠEK

Povzetek

Pretirano poudarjanje družbenih služb kot najustreznejšega okvira za zadovoljevanje kolektivnih potreb ima poleg finančnih vrsto negativnih posledic, med drugimi odvisnost in nemoč uporabnikov. Iz tega izvira geslo opiranja na lastne moči, ki pa ima negativne in pozitivne implikacije. Po eni strani vodi do rezidualnega in selektivnega pristopa v socialni politiki in do fetišiziranja liberalne tržne usmerjenosti, po drugi pa spodbuja interes za samoorganiziranje, angažiranje lastnih sredstev in samoprodukcijo. Za socialno politko je bistveno, kako izkoristiti prednosti formalnega in neformalnega sektorja, da bi omogočila ne le zagotavljanje preživetja, ampak da bi spodbujala delo in razvoj, dopuščala diferenciacijo in preprečevala marginalizacijo. Da bi dosegli te cilje, bi moralo biti socialno skrbstvo vključeno v enoten sistem socialne varnosti.

Summary

The overemphasizing of social services as the most suitable framework for the satisfying of collective needs has many negative consequences besides financial ones', among others the dependency and powerlessness of users. It is the real source of the slogan of selfreliance, which has positive and negative implications as well. On the one hand it leads toward the residual and selective approach in social policy and toward the fetishization of liberal market economy, on the other hand it stimulates the interest for selforganization, investment of private money and self-production. The essential point for the social policy is how to use the advantages of both, formal and informal sector not only to make possible survival but to stimulate work and development, to allow for differentiation and to prevent marginalization. To reach these goals social care system should be integrated into the unitary system of social welfare.

Družba, ki svojim članom ne more zagotoviti normalnih standardov življenja, je obsojena na propad. Da bi preprečila razpad skupnosti, prevzame družba odgovornost za obstoj posameznika in poseže v njegove življenjske razmere. Takšna družbena intervencija je bila prvotno omejena samo na najbolj ogrožene pripadnike skupnosti, v zadnjem obdobju (od

začetkov socialnega zavarovanja pred stotimi leti) pa družba definira vedno več dimenzij eksistence vsakega posameznika kot svojo skrb in odgovornost. Družbena intervencija obsega splošne rizike življenja, kot so bolezen, starost, invalidnost, smrt hranilca ter druge rizike, ki izvirajo iz specifičnih družbenih razmer, kakršne so na primer ekonomske krize, družbene in tehnološke revolucije, vojne in ekološke katastrofe; v najnovejšem obdobju pa se družbena intervencija širi v smeri kvalitete življenja ter usklajene ekonomske in socialne politike. Na vseh teh področjih družba ne sme prepustiti posameznika njegovim možnostim, temveč mora zagotoviti takšno delitev in prerazporeditev razpoložljivih družbenih sredstev, ki bo ustrezala kriteriju zadovoljevanja potreb.[1]

Navedeno načelo je doseglo najvišjo stopnjo svoje uresničitve v sistemih splošne socialne varnosti in obče blaginje, za katere je značilen predvsem izreden razmah družbenih dejavnosti. Potem ko je v šestdesetih letih našega stoletja država blaginje dosegla svoj vrhunec, so se začela pojavljati znamenja krize, ki se kaže na različnih področjih: od ekonomske, vladne, fiskalne, do krize legitimnosti in krize "outputa".[2] Navedenim oblikam, ki jih lahko zasledimo tudi v krizi naših družbenih služb, dodaja *Svetlik* še specifične vidike naše krize, ki se kažejo v krizi upravljanja in krizi, ki jo povzroča enodimenzionalni razvoj naših družbenih služb. Družbene službe smo v preteklosti obravnavali kot edino obliko zadovoljevanja skupnih potreb, kar je privedlo do izrazite ekskluzivnosti teh služb in do odklanjanja ali vsaj ignoriranja drugih oblik družbenih dejavnosti (neformalne oblike, prostovoljno delo, privatna dejavnost).

Pretirano poudarjanje družbenih služb kot najustreznejšega okvira za zadovoljevanje koletivnih potreb je poleg čedalje večjega finančnega bremena povzročilo še druge negativne posledice, med katerimi sta tudi naraščajoča odvisnost in nemoč uporabnikov, ki se v nasprotju s formalno

izraženo samoupravno pozicijo počutijo v izrazito podrejenem položaju, ne le do države temveč tudi do strokovnih služb in samoupravne organiziranosti na tem področju. Navedena odvisnost je postala pomembna ovira v procesu prestrukturiranja družbenih dejavnosti, v katerem se poleg zahtev po racionalnejšem delovanju družbenih služb in zmanjšanju sredstev za skupne potrebe pojavljajo tudi stališča o tem, da naj se vsakdo opre predvsem na lastne moči, medtem ko se bo družbena intervencija reducirala na najmanjšo možno mero. To je tako imenovani rezidualni oziroma selektivni pristop, po katerem naj bi družba intervenirala šele v primeru, ko odpovesta osnovna mehanizma zadovoljevanja potreb ljudi, to sta trg blaga in storitev ter medsebojna pomoč v družinskih in drugih skupnostih. V določenem obsegu je bilo selektivno načelo prisotno tudi v dosedanjem razvoju naše socialne politike, v kateri so se prepletali vsi trije modeli, ki jih je opredelil *Titmuss:*[3] selektivni, industrijski (ki daje izrecno prednost zaposlenim) in univerzalni oziroma institucionalni model, ki se je v jugoslovanski povojni družbi povezoval z načelom distributivnega egalitarizma[4], ki zahteva uresničevanje enakih pravic za vse ljudi. V nasprotju s tem pa se v zadnjem času pojavlja fetišizacija liberalistične tržne usmerjenosti, po kateri je vsak sam odgovoren za svojo blaginjo, ki jo lahko doseže s pomočjo trga ali družinske vzajemnosti.

Vzroki, ki so privedli do navedene idejne preusmeritve, so različni. Na prvem mestu so verjetno ekonomski razlogi. Visoki stroški za zadovoljevanje socialnih potreb prebivalstva in za delovanje razvojnega sistema družbenih dejavnosti so postali pretežko breme celo za najbolj razvite gospodarske sisteme, ne le za države, ki so na robu gospodarskega zloma. Tendenca, ki se je uresničevala v času razcveta države blaginje, da so se socialni programi širili hitreje kot ekonomska podlaga za njihovo uresničevanje, je privedla sisteme vsesplošne blaginje v globoko krizo, iz katere iščejo izhod v redukciji programov in sredstev za zado-

voljevanje skupnih potreb, kar se v osemdesetih letih dogaja tudi v naši družbi.

Gotovo ne moremo zanikati, da sta socialna varnost in blaginja prebivalcev težko breme za naše obubožano gospodarstvo. Pri tem je poseben problem delovno intenzivna narava proizvodnje storitev v okviru vseh socialnih skužb, kjer zaradi osebne obravnave uporabnikov produktivnosti ni mogoče stalno povečevati, če nočemo zmanjšati kvalitete uslug, zato je potrebno za enako količino storitev dajati vedno več sredstev, če naj plače zaposlenih v družbenih dejavnostih sledijo plačam v industriji, kjer se produktivnost lažje povečuje.[5] Sama narava dela z ljudmi vpliva na visoke stroške družbenih služb, ki jih lahko znižujemo le do določene mere, česar se v modernih družbah tudi zavedajo.

Zanimivo bi bilo ugotoviti, v kolikšni meri se navedene spremembe v vrednostni orientaciji socialne poltike povezujejo z nasprotji med razvitimi in manj razvitimi okolji, tako kot navaja *Pusić* za svetovne razmere.[6] Meni namreč, da se zaradi zahtev nerazvitih držav po prerazdelitvi svetovnega bogastva v njihovo korist razvite dežele zatekajo h geslu, naj se vsaka družba opira na lastne moči, to načelo pa uveljavljajo tudi v odnosu do lastnih državljanov.

Tretjo vrsto razlogov, ki vplivajo na poudarjanje odgovornosti ljudi za njihovo lastno usodo, pa lahko povežemo s težnjami po demokratizaciji družbe, po večjem vplivu uporabnikov na delo institucij in po večji avtonomiji posameznika, ki želi zmanjšati svojo odvisnost od skupnosti. Gre torej za večjo samostojnost ljudi, ki so postali ob razviti družbeni pomoči vedno bolj odvisni od države in posameznih družbenih institucij. To je bilo še zlasti izrazito v socialističnih državah, ki so enostransko razvijale družbene službe kot edino sprejemljivo obliko zadovoljevanja potreb, ki je omogočala najvišjo stopnjo kontrole tako nad uporabniki kot tudi nad izvajalci storitev.

V tem dejstvu se skriva tudi del odgovora na vprašanje, zakaj so socialistične družbe poskušale čim več družinskih

funkcij prenesti v družbeno oziroma državno sfero, pri tem pa zanemarile, v nekaterih primerih pa celo ovirale razvoj samoorganiziranja in samopomoči, čeprav teh oblik niso mogle povsem zatreti. Večji del bremen pri varstvu nemočnih članov družine je vedno ostajal na njenih ramenih, zato je družina morala iskati pomoč na neformalni ravni.

Ob zahtevah, naj se vsakdo opre na lastne sile in ob težnjah po razbremenjevanju gospodarstva z zmanjševanjem sredstev za delo družbenih dejavnosti, se povečuje interes za samoorganiziranje ljudi, za angažiranje lastnih sil in sredstev, delno preko trga, delno preko samoprodukcije in samopomoči ter prostovoljnega dela v skupnosti. Navedenih tendenc ne smemo obravnavati zgolj z vidika strategije racionalizacije in komercializacije oziroma le kot pritisk države na že tako preobremenjene družine in posameznike. V razvoju neformalnih oblik medsebojne pomoči in samopomoči v družini, soseski, med prijatelji in v lokalni skupnosti moramo videti tudi pozitivno stran tega dogajanja, ki se izraža v večji neodvisnosti od institucionalne pomoči, zmanjševanju birokratskih in avtoritarnih odnosov v družbi, večji kvaliteti in fleksibilnosti pri zadovoljevanju potreb, bolj diferenciranemu zadovoljevanju specifičnih potreb itd. Iniciativa ljudi, ki se sprošča na področju neformalne pomoči in prostovoljnega dela je tudi izjemno pomemben faktor demokratizacije družbe, saj se prav preko takšnih oblik gradi tisto, čemur pravimo civilna ali samoupravna (v pravem pomenu besede!) družba.

Vendar pa dometa neformalne pomoči ne smemo precenjevati. Upoštevati moramo, da temelji medsebojna pomoč v okviru sorodniških, sosedskih in prijateljskih mrež na načelu recipročnosti, ki ni nujno simetrična: to pa pomeni, da so lahko posamezniki, ki potrebujejo pomoč, pa nimajo možnosti povračila, izključeni iz mreže medsebojne pomoči, ali pa se nahajajo v položaju odvisnosti od tistih, ki jim nudijo materialno pomoč, varstvo, nego in druge usluge. Navedena odvisnost utegne biti celo bolj boleča od tiste, ki jo povzroča

institucionalna pomoč, ki je podvržena strokovnim in družbenim kriterijem ter formalni kontroli. Različne oblike neformalne in polformalne pomoči (med te spada predvsem prostovoljno delo v lokalni skupnosti) torej niso nadomestilo za institucionalizirano pomoč, ki jo družba zagotavlja po načelu univerzalnih pravic ali selektivnega pristopa. Obe vrsti pomoči se lahko uveljavita le ena ob drugi, sta torej komplementarni, ne pa izključujoči.

Podobna ugotovitev velja za razmerje med družbenim in komercialnim sektorjem oziroma med storitvami, ki jih nudijo družbene službe na osnovi programov in storitvami, ki se po načelu ponudbe in povpraševanja ponujajo na trgu. Trga storitev v naši družbi doslej skorajda ni bilo; svobodna menjava dela je potekala na ravni organizacij ne pa posameznikov. Zaradi strahu pred povečevanjem družbenih neenakosti smo tržne odnose na tem področju obravnavali le kot izhod v skrajni sili. Prej navedena preorientacija vrednostnih načel pa je privedla do drugačnih pogledov na vlogo komercialnega sektorja. Namesto distributivnega egalitarizma, ki izhaja iz enakih pravic za vse (preko uslug družbenih služb), se krepijo razmišljanja o uveljavljanju drugačnega sistema, ki ga označujejo kot "pluralizem blaginje" in ki po načelu "enakosti v različnosti" zmanjšuje prevladujočo vlogo države pri zagotavljanju blaginje v korist komercialnega ter neformalnega in prostovoljnega sektorja.[7] Za socialno politiko je bistveno vprašanje, kako izkoristiti prednosti vsakega posameznega sektorja ob smotrni kombinaciji vseh sektorjev, ne pa vprašanje, kateremu sektorju dati prednost kot temelju socialne blaginje. Dopolnjevanje različnih oblik zagotavljanja socialne varnosti in blaginje ter njihovo medsebojno učinkovanje zmanjšuje dilemo, ali je socialno politiko možno graditi na tržni usmerjenosti, ki ob predpostavki, da je trg edini racionalni in učinkoviti alokator blaga in storitev, vodi v temeljito zmanjševanje državne socialne politike in reprivatizacijo javnega sektorja po vzoru thacherizma in reaganizma.[8] Očitno je, da sedanje potencira-

nje trga, ki smo mu priča v posameznih ekstremnih razmišljanjih, ne more biti dolgoročnejša usmeritev, prav tako pa je nerealno pričakovati, da se bomo v naši družbi lahko izognili zahtevam po večji ekonomski učinkovitosti na vseh področjih, ne le v gospodarstvu, zato se komplementarnost in smotrna kombinacija vseh sistemov socialne blaginje ponuja kot rešitev, uporabna tudi v naših razmerah.

Osnovno vprašanje naše socialne politike je oblikovanje celovitega sistema, ki bo omogočal še kaj več od zagotavljanja preživetja; sistema, ki bo spodbujal delo in razvoj, ki bo dopuščal diferenciacijo po delovnem načelu in hkrati preprečeval dolgoročno marginalizacijo ter s tem intergeneracijsko stratifikacijo. Takšna socialna politika bo nudila več svobode in manj varnosti tistim, ki tega ne zmorejo.[9] To pa pomeni, da mora družba celo bolj kot doslej upoštevati načelo, da ima vsakdo pravico do pomoči, vendar ne na osnovi enakih pravic, ki jih že doslej ni bilo mogoče zagotoviti, temveč na podlagi diferenciranega pristopa, ki bo dajal prednost potrebam otrok in mladine, kjer bi morali vztrajati pri načelu zadovoljevanja dejanskih, ne pa minimalnih potreb. V skladu s tem je treba uveljaviti načelo, da otroci niso zgolj zasebna zadeva staršev in da mora družba imeti pregled nad potrebami in pravicami otrok tudi v družinski sferi. Pri otrocih ne bi smeli odstopiti od načela, da mora družbena pomoč pokrivati dejanske potrebe rasti in razvoja, v vseh drugih primerih pa tega ne bo mogoče zagotoviti, temveč bo pomoč zagotavljala le minimum eksistence. V nobenem primeru pa človeku ne bi smeli odreči vsaj minimalne pomoči, zato bo treba razvijati tudi takšne oblike, ki smo jih v preteklosti "odpisali" kot nevredne socialistične družbe (zatočišča, razdelilnice hrane). Socialno skrbstvo bo v teh razmerah moralo svoj minimalni program usmeriti na zagotavljanje minimalnih pogojev preživetja, kar velja za denarno pomoč kot edini in dopolnilni vir, za začasne in enkratne denarne pomoči ter oskrbo v socialnih zavodih ali pomoč na domovih uporabnikov.

Navidezno krutost navedenih zahtev morajo ublažiti drugi programi socialne varnosti, ki bodo dopolnjevali socialno skrbstvo, ki lahko zagotavlja samo najnujnejše. Ti programi morajo vključevati vsa področja socialne varnosti, v katerih je zajeto tudi socialno skrbstvo. Če gre pri skrbstvu le za ohranjanje eksistence, pa morajo programi socialne varnosti ohranjati delovne potenciale in spodbujati razvoj človekove samostojnosti in ustvarjalnosti, zato se ne bi smeli reducirati na vzdrževanje obstoječega. Kot primer naj navedem področje zaposlovanja, kjer bi morali vsem brezposelnim, tudi iskalcem prve zaposlitve, omogočiti dovolj visoko denarno nadomestilo, da bi z njim lahko aktivno iskali zaposlitev oziroma druge možnosti eksistence, obenem pa bi jim morali zagotoviti strokovno pomoč pri iskanju teh možnosti. Posebej bi morali nagraditi pripravljenost brezposelnih, da se začasno vključijo v različne programe prostovoljnega dela v skupnosti. Navedena relativno ugodna denarna nadomestila bi morala biti časovno omejena, da bi tako pri posamezniku in pri strokovni službi spodbudili aktivno reševanje problema. Podobne kriterije bi morali uveljaviti tudi na drugih področjih socialne varnosti, kjer bi moral biti poudarek ravno tako na strokovni pomoči, ki naj okrepi samostojnost, ne pa ohranja in povečuje odvisnost (stanovanjska politika, otroško varstvo in družinska politika, pokojninsko-invalidsko zavarovanje). Ob tem pa ne smemo spregledati dejstva, da so mnogi problemi, s katerimi se srečujejo ljudje in strokovne službe, zelo zapleteni in težko rešljivi, zato je treba ob preverjanju učinkov družbene pomoči upoštevati možnost, da z različnimi oblikami pomoči zgolj pomagamo preživeti ljudem, ki svojih problemov ne morejo učinkovito rešiti (če je taka radikalna rešitev sploh možna). Pri tem ni mišljena le fizična eksistenca, temveč funkcioniranje posame znika v družiniin družbenem okolju.

Reduciranje socialnega skrbstva na zagotavljanje minimalnega preživetja zastavlja vrsto vprašanj v zvezi z organizacijo te dejavnosti. Menim, da smo pri oblikovanju

samoupravnih interesnih skupnosti nehote naredili medvedjo uslugo socialnemu skrbstvu, ko smo ga formirali kot posebno področje interesnega organiziranja. Če skrbstvo izdvojimo iz širšega sistema socialne varnosti, ga nujno postavimo v obrobni položaj, tudi če pustimo ob strani probleme stigmatizacije, ki so povezani s položajem odvisnosti prejemnikov pomoči od nosilcev družbene moči. Z izoliranim obravnavanjem eksistenčnih vprašanj onemogočimo integralno obravnavanje življenjskih problemov ljudi, ki so tudi v socialnem skrbstvu že izgubili izključni prizvok sociale in socialne patologije in se razširili na povsem "normalne" rizike življenja, ki jim je lahko izpostavljen sleherni član družbe.

Socialno skrbstvo bi torej morali organizirati skupaj z drugimi področji socialne varnosti, kar bi ljudem olajšalo kontrolo in pregled nad različnimi oblikami družbene pomoči ter omogočalo večji vpliv uporabnikov, ki ga v novi organiziranosti nikakor ne bi smeli vnaprej izločiti. Pri tem bi morali upoštevati pozitivne rešitve in izkušnje iz preteklega obdobja, saj ni realno pričakovati, da bi lahko gradili nov sistem samo na ta način, da bi porušili vse obstoječe.

Integracijo socialnega skrbstva v sistem socialne varnosti mora spremljati tudi integracija vseh oblik pomoči v enotno strokovno službo, ki bi ravno tako morala izhajati iz dosedanjih rešitev, ki so že dale nekaj koristnih rezultatov. Na ta način bi omogočili enotno obravnavanje potreb družin in posameznikov in celovito pomoč ter zaščito interesov ljudi pred negativnimi posledicami uvajanja tržnih zakonitosti in drugih protislovij družbenega razvoja.

Posamezni avtorji opozarjajo, da ne bomo mogli uvesti trga delovne sile, če ne bomo zagotovili sistemskega varstva delavskih interesov (drugačen sindikat). Podobno pa velja tudi za področje socialne varnosti: če ne bomo uveljavili pravice do pomoči, bodo socialni problemi onemogočili gospodarsko in družbeno reformo. Pomoč pa ne sme ohranjati in povečevati odvisnosti posameznika, temveč mu mora družba stati ob strani, da bo lahko razvil in uveljavil svoje spo-

sobnosti. Tovrstne pomoči je bilo doslej veliko premalo, upam pa si trditi, da celo tiste pomoči, ki zgolj ohranja eksistenco posameznika, v dosedanjem sistemu distributivne enakosti ni bilo dovolj za vse, ki so jo pogrešali. Da bi lahko zagotovili pomoč vsem, ki jo bodo potrebovali, bomo morali na področju socialne varnosti podobno kot na drugih področjih družbenih dejavnosti kombinirati vse prej navedene oblike zadovoljevanja potreb, ne da bi vnaprej favorizirali ali izključevali katerokoli od teh oblik.

V zvezi s tem se v posameznih lokalnih skupnostih in strokovnih službah že pojavljajo nove oblike, kot so prostovoljno delo in samopomoč, povezovanje tistih, ki potrebujejo določene usluge in tistih, ki so jih pripravljeni nuditi na komercialni osnovi (ob posredovanju in s tem tudi kontroli družbe) in podobno. Pričakujemo pa lahko tudi druge oblike samoorganiziranja in osebne iniciative ljudi vključno z razvojem privatnega sektorja na tem področju. Da bi lahko razvijali iniciativo ljudi in s svetovalnim delom ter drugimi storitvami pomagali ob najrazličnejših življenjskih težavah, bi morali v zagotovoljene univerzalne programe zapisati tudi pravico ljudi do teh storitev in odgovornost družbe za razvijanje dopolnilnih programov na neformalni in prostovoljni podlagi.

OPOMBE IN VIRI

1. E. Pusić. Socialna politika 80-tih između potreba i mogućnosti, Sociološki pregled, Beograd, Vol. XXI, 1987, 1-2.

2. I. Svetlik, Od segmentiranih družbenih dejavnosti k pluralnemu sistemu blaginje. Prestrukturiranje družbenih dejavnosti. Raziskava Inštituta za sociologijo, Ljubljana 1988.

3. R. Titmuss, Social Policy: An Introduction. Georg Allen and Unwin,London 1974.

4. J. Županov, Znanje, društveni sistem i klasni interes,

Naše teme, 703, Zagreb 1987.

5. I. Svetlik, Prestrukturiranje družbenih dejavnosti - predštudija, IB-Revija za planiranje, 1987, 8.

6. E. Pusić, isti vir

7. Z. Kolarič, I. Svetlik, Jugoslovanski sistem blaginje v pogojih ekonomske krize, IB-Revija za planiranje, 1987, 8.

8. M. Ružica, Socijalna politika 80-tih: Kontinuitete ili promena strategije, Sociološki pregled, XXI,1987, 1-2.

9. V. Rus, Slovenci in intergeneracijska socialna politika, Nova revija, VI, 1987, 57.

Pavla Rapoša-Tajnšek, diplomirana sociologinja, višja predavateljica, Višja šola za socialne delavce, Šaranovičeva 5, 61000 Ljubljana