Vesna Leskošek

MESTO NEVLADNIH ORGANIZACIJ V SOCIALNEM VARSTVU

Socialno varstvo je področje socialne politike, o katerem v javnosti teče najmanj besed. Je spregledano, marginalizirano in ravno zato varno pred kritikami in ocenjevanjem. Po drugi strani pa je ključno za preživetje ljudi, saj ureja osnovne socialne pravice izven zaposlitve ter hkrati določa storitve za različne populacije in skupine. Zaseda velik del polja socialne države[1] in kaže na način državnega razumevanja družbene blaginje (Svetlik 1991: 22; prim. tudi Rus 1990: 1). Pojmovni aparat področja je definiran široko. Tako lahko socialno državo razumemo kot zagotavljanje minimuma, ki ga v zvezi z denarnimi dodatki definira vsaka država in se nanaša na prag revščine, lahko pa k temu prištejemo še različne storitvene servise. Gre torej za odprte kategorije, ki jih države v večjem delu definirajo vsaka zase, čeprav so znane tudi splošno veljavne formule za bolj enotne definicije. Ve se, denimo, kako se določa prag revščine in kako denarni dodatki. Odprta je tudi meja prehoda iz socialne države v državo blaginje. Kdaj sistemu rečemo blaginjski in kdaj socialni, je torej arbitrarna odločitev. Vsekakor velja, da blaginjski sistem s svojo intervencijo pokrije več človekovih potreb, ki izhajajo iz socialnih stisk, in je usmerjen h kakovosti.

Glede na podobne procese industrializacije, urbanizacije in dezagrarizacije so države v razvoju socialnih politik konvergirale. V enaki meri pa so tudi divergirale, saj so produkt specifičnih ideologij subjektov, ki jih uveljavljajo (Rus 1990: 24). Zato je razvoj evropskih socialnih politik podoben in hkrati različen. Pomembno je vedeti, da je razvoj socialne države posledica socialističnih in socialdemokratskih politik in delavskih bojev. V državah z močnimi desnimi politikami je socialna država ostajala pri minimumu možne intervencije in je bilo reševanje socialnih problemov večinoma prepuščeno cerkvi in s tem dobrodelnosti in samopomoči. V skandinavskih državah z močnejšo socialnodemokratsko tradicijo je blaginjski model socialne politike najbolj razvit. Močna državna intervencija je bila značilna tudi za V. Britanijo pred vladavino M. Thatcher. Socialna politika je znotraj posameznih držav odvisna od dveh procesov, in sicer od političnega *konsenza*[2] o socialni državi in *kompromisa* o njeni širini (Sullivan 1992). Konsenz se nanaša na ideološke prepostavke sistema, kompromis pa na materialne, čeprav se procesa pogosto pomensko prepletata in sta soodvisna. Nobeden od političnih sistemov se tema procesoma ne more popolnoma izogniti.

Socialno varstvo je le del širokega polja socialne države, ki zajema denarne dodatke in storitve.[3] Sem ne štejemo stanovanj, izobraževanja, otroškega varstva, zaposlitev, različnih zavarovanj in drugih programov, ki sodijo v širše polje socialne politike.[4] V tem zapisu se omejujem na storitveno polje socialnega varstva, ker je najbolj odprto za delovanje nevladnih organizacij. Za denarne dodatke skrbijo javne službe, ki imajo izoblikovane kriterije in morajo zagotavljati enako dostopnost in pravičnost pri dodeljevanju. Nevladne organizacije pa se vključujejo v izvajanje različnih storitev, ki jih uvrščamo izven minimuma, potrebnega za dostojno preživetje tistih, ki si ga ne zmorejo zagotavljati sami. Meja vstopa nevladnih organizacij v socialnovarstven sistem je pri nas predmet razprav zadnje desetletje.

Za slovenski sistem je bila značilna izenačevalna socialna politika. Rus loči blaginjski model socialne politike od izenačevalnega (Rus 1990: 179–182). Za prvega je značilna težnja po višji kakovosti življenja, za drugega pa izenačevanje državljanov. Socialna politika v slednjem je razumljena kot dopolnilo ekonomski politiki, s katero se staplja v splošno družbeno politiko. Njuno ločenost so razumeli le kot prehoden pojav, ki je

kazal na nerazvitost samoupravnega sistema (Dragoš 1998: 241). Tako lahko pojasnimo tudi dejstvo, da socialne politike, ki bi izhajala iz dejanskega družbenega stanja, nikoli ni bilo. Revščina ni bila predmet politik in intervencij, storitveni servisi pa so bili kontrolni in izključevalni. Značilna je bila institucionalizacija tistih, ki niso spadali v večinsko podobo družbe. Zaradi segregacijskega šolstva so bili fizični in intelektualno ovirani ljudje kategorizirani in v posebnih institucijah, »motečim« otrokom in mladostnikom je bila pripisana kategorija motenj vedenja in osebnosti, ki ji je ustrezal poseben niz institucij, vse skupaj pa so bile umaknjene iz mest in postavljene na podeželje; tako je nastajal vtis, da teh skupin ljudi v družbi ni. Kategoriziranje ima še en namen, in sicer kaže na osebne ali osebnostne značilnosti nosilk in nosilcev kategorije, kar prenese razpravo z družbene na osebno raven. Namesto prostitucije se je, denimo, govorilo o promiskuitetnih ženskah. Prostitucija je pojav, ki je posledica družbenih razmerij, promiskuitetnost pa je osebnostna značilnost posameznice. Sistem je bil torej pravičen, le ljudje so bili problematični. Večina pedagoških, psiholoških in socialnih intervencij je bila zato usmerjena v korekcijo osebnosti in ne v spreminjanje družbenih okoliščin. Zaradi take naravnanosti v storitvenem sistemu ni bilo prostora za težave, ki so kazale na splošno stanje družbe. Popolnoma so bile ignorirane teme, kot je naslije in spolno nasilje, motnje hranjenja, duševno zdravje, trpinčenje, brezdomstvo, revščina in še mnoge druge. O teh se do sredine osemdesetih let ni govorilo, večinoma pa so se pričele odpirati v začetku devetdesetih let.

V osemdesetih letih objavijo »zeleno knjigo«, dokument, ki je imel naslov *Samoupravna ureditev socialne politike v Sloveniji* (1984) in je urejal celotno področje denarnih dodatkov[3], štipendij, zavarovanj, določal je varstvo matere, otroka in družine in kriterije za pridobitev solidarnostnega stanovanja. V prvem poglavju Jože Božič piše o socialni politiki kot sestavini družbenoekonomskega razvoja in ugotavlja, da je gospodarstvo izčrpano, osiromašeno in prezadolženo. Socialna politika naj bi prispevala k motiviranosti za delo in k večanju odgovornosti delovnega ljudstva. Delavec mora postati nosilec pravic, obveznosti in odgovornosti v celotni družbeni reprodukciji. Ravno zato so bile v tistem času vse pravice vezane na zaposlitev in so spregledane skupine ljudi, ki so bili iz različnih razlogov izločeni iz zaposlitve in z institucionalizacijo pogosto tudi iz družbe. Storitveni servisi, ki smo jih poznali pred spremembami v devetdestih letih, so bili znotraj socialnega varstva centri za socialno delo, domovi za starejše, varstveno delavni centri za duševno prizadete, zavodi za delikventno mladino in otroke z motnjami v vedenju in osebnosti, domovi za telesno prizadete. Drugih storitev na tem področju ni bilo.

RAZVOJ NEVLADNIH SOCIALNIH ORGANIZACIJ

Nevladne organizacije, ki so delovale po drugi svetovni vojni, bi lahko imenovali tudi paradržavne in so imele močno kontrolno funkcijo. Bile so plačane direktno iz državnega proračuna in nikoli niso sprožale neprijetnih vprašanj o izvoru socialnih problemov. V taki vlogi je bila Zveza prijateljev mladine, invalidska društva, društva upokojencev in Rdeči križ. Pokrivale so populacije otrok, invalidov, nezaposlenih in starih. Drugih društev v državnih registrih ne moremo najti (Črnak-Meglič 2000: 208). Delovanje društev je bilo omejeno na lokalno raven, organizirana pa so bila v zveze, ki so pomenile mehanizem državne kontrole nad njimi (*op. cit.*: 134). Razmerja se začnejo spreminjati šele v osemdesetih letih, ki so bila čas novih družbenih gibanj, teoretskih razprav in novega govora o civilni družbi na Slovenskem. Nastalo je več vzporednih družbenih gibanj, med drugim tudi dve, ki sta pomenili spremembe v socialnem varstvu. Feministično gibanje je pričelo opozarjati na nasilje nad ženskami in otroci, gibanje za zaščito norosti pa je opozorilo na nesprejemljive prakse psihiatričnih bolnišnic. Razvijati se je pričel govor o otrokovih in splošnih človekovih pravicah in začele so se pojavljati prve iniciative za deinstitucionalizacijo in družbeno vključevanje oziroma za pravico do življenja v skupnosti.

V istem času se pričnejo pojavljati tudi različne skupine strokovnjakov in strokovnjakinj, ki so v doktrine različnih fakultetnih programov poskušali vnašati nove metode in vplivati na teoretske spremembe. Nekateri so to počeli tako, da so spreminjali prakso in izvajali različne skupnostne projekte, drugi so se s tem ukvarjali bolj akademsko ali pa družbeno angažirano. V teh skupinah so se srečevali predavatelji in predavateljice na fakultetah, nezadovoljni praktiki iz različnih usta-

nov, brezposelni strokovnjaki in strokovnjakinje, študentke in študentje. Nekatere od teh skupin so se registrirale kot društva in so za delo poskušale pridobiti tudi finančna sredstva, nekatere pa so delovale neformalno ali pa so bile del raziskovalnih projektov ljudi iz fakultet. V tem času so se v različnih skupinah pojavljali približno isti ljudje, ker je bilo bolj pomembno spreminjati situacijo kot se ogrevati za posamezne koncepte ali razvijati eno samo storitveno področje. Vendar se pri analizi tega obdobja soočamo s pomanjkanjem zapisov, ki bi omogočali bolj konsistentno refleksijo. Društva niso delovalo strukturirano, še manj pa neformalne skupine, zato ni na voljo zapisnikov ali urejenih arhivov. Vsekakor velja, da so bile na novo ustanovljene civilnodružbene skupine ali organizacije neprofesionalne, manj strukturirane, hitro so razpadale in nastajale na novo, pogosto je bilo delovanje odvisno od ozkega jedra aktivistk in aktivistov in niso imele finančnih sredstev, ki bi omogočala profesionalizacijo. Večina novih skupin ali društev je delovala javno, se zavzemala za družbene spremembe in v prostor vnašala inovacije, tako v metodah kot v pomenih. Njihovi glavni značilnosti sta bila aktivizem in angažiranost.

Leta 1992 je bil sprejet nov Zakon o socialnem varstvu, ki pretrga monopol državnih služb nad intervencijo v življenja ljudi ter uvede pluralizem izvajalcev storitev. Poleg državnih služb se v izvajanje vključijo še NVO, v katere štejemo tako neprofitne privatne zavode kot neprofitna društva. V sistem se vključijo tudi zasebna podjetja. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je začelo objavljati redne letne razpise za sofinanciranje socialnih programov, na katere se je prijavljalo vsako leto več organizacij. Socialnovarstvene NVO so pričele pridobivati denar še iz drugih virov, kot je Urad RS za mladino in iz lokalnih skupnosti. Poleg teh virov je bil prisoten tudi redek tuj denar, čeprav Slovenija nikoli ni bila zanimiva za tuje fundacije. Nevladne organizacije se pričnejo vedno bolj strukturirati in institucionalizirati, postajajo hierarhične, mnoge registracijo spremenijo iz društva v privatni zavod. Pridobivanje denarja postane ena od primarnih okupacij predvsem zato, ker je večina ljudi z delovanjem v NVO kreirala lastno zaposlitev. Samozaposlovanje postane pomemben koncept, ki je bil posledica želje po lastni ustvarjalnosti in prepričanja, da zaposlitev v NVO zagotavlja večjo svobodo. Po drugi strani pa se je trg dela skrčil in je bilo na voljo vedno manj »varnih« državnih služb. Zaposlovanje v NVO tako postane poleg večjega ugodja tudi eksistenčna nuja.

V približno petnajstletnem obdobju razvoja so NVO naredile pot od aktivizma k profesionalizmu. Iz civilnodružbenih aktivističnih skupin so nastale nove službe, ki so se vzpostavile na procesu »cepitve«. Skupno delovanje v osemdesetih letih ni zaznavalo razlik med posameznimi akterji in akterkami, saj je bilo usmerjeno predvsem v kritiko splošnih družbenih razmer in je napadalo »zunanje sovražnike«. Razlike so se pokazale šele z razvojem razprav znotraj posameznih skupin ali organizacij.[6] Čeprav je bila kritika na videz enaka, so bila prepričanja, iz katerih je izhajala, bistveno različna, tudi taka, da skupno delo ni bilo več mogoče. Prične se medsebojni boj za sredstva, moč in prestiž, v katerem so bili eni bolj in drugi manj uspešni. Devetdeseta leta so bila tako zaznamovana s tekmovalništvom in nezaupanjem, ki je vso sfero individualiziralo. Sodelovanja je bilo malo, čeprav se med društvi, ki so vendarle uspela obdržati tudi svoj aktivistični značaj, ni nikoli nehalo. Cepitev ni bila nujno označena z razcepom in nezaupanjem. V zadnjih letih ponovno prihaja do pobud za sodelovanje, kar je v prvi vrsti znak, da se nevladna sfera stabilizira in normalizira, boj za moč pa je končan ali vsaj v zatišju. Iz raznih društvenih promocijskih materialov je videti, kot da bi imele te organizacije v zadnjem desetletju več stika s tujimi kot z domačimi organizacijami. Svojo legitimnost in potrebnost dokazujejo z evropskimi trendi in spremembami, ki imajo dejanski in ne le namišljen vpliv na njihovo delovanje. Evropa postaja referenčna točka ne glede na to, ali gre za dejanske povezave in podatke ali le za predstave o boljšem življenju. Vsekakor velja, da so se na področju blaginjskih sistemov v Evropi dogajale spremembe, ki so imele vpliv na domače dogajanje.

POLITIČNO OZADJE SPREMEMB

Osemdeseta leta so bila pestra tudi na Zahodu. Na področjih, ki jih zajema pojem socialne države, so jih zaznamovala gibanja za pravice uporabnikov storitev. Civilna gibanja so nasprotovala institucionalizacijam, uvajala koncept normalizacije kot pravice do vsakdanjega življenja v skupnosti, pravice do vpliva in upoštevanja človekovih pravic pri različnih obravnavah. Najprej

se gibanje začne na področju psihiatrije, o čemer pri nas več piše Vito Flaker (1998: 177). Pozneje se razširi še na širše področje duševnega zdravja in vključi vse, ki se soočajo z institucionalizacijo, na katero ne morejo vplivati. Iz teh gibanj se razvijejo še druga, na primer del feminističnih, ki opozarjajo na nasilje in na položaj žensk v obravnavah, pa na področja dela z otroci in mladino, kjer poudarijo spolne zlorabe, oglašajo se starejši z zahtevo po participaciji in drugi. Vsa gibanja skupaj so sprožila mnoge razprave in kritike socialne politike in blaginjskih sistemov.

Feministična kritika se nanaša predvsem na dejstvo, da socialno politiko kreirajo moški, izvajajo pa ženske, ki so najštevilnejše tudi v vlogi prejemnic denarnih dodatkov ali storitev. G. Pascall opozori na uporabo jezika, ki prekriva pomembna dejstva o mestu in vlogi žensk v storitvah ter na uporabo raziskovalne metodologije, ki zakriva neenaka razmerja med spoloma, kar ima posledice tudi v napačno planiranih ukrepih (Pascall 1986). Janet Finch predlaga uporabo kvalitativne metodologije, ki pripomore k temu, da ženske izražajo tudi tisto, kar je s kvantitativno metodologijo težje zajeto, in sicer osebne izkušnje in bolečine. Ubesedijo lahko stiske, ki zaradi napačne rabe metodologije ostanejo skrite (Finch 1991: 194–205). Najpogosteje so predmet feministične kritike tisti socialno politični koncepti, ki vidijo zakon kot ženski poklic in gospodinjstvo kot njeno delovno mesto. To so koncepti, ki zmanjšujejo dolžnosti države na račun večje vloge družine pri skrbi za ljudi. Feminizem devetdesetih se razlikuje od prejšnjega po tem, da začne ločevati tudi med ženskami samimi. Ann Davis govori o skupinah predstavnic etničnih skupnosti v Angliji, ki zaradi diskriminacije ne dobijo služb v socialnih servisih in se tako ločijo od drugih žensk, ki sodijo v kulturno večino (Davis 1995). Ena najvidnejših predstavnic novega vala feministične kritike socialne politike Fiona Williams poudarja predvsem dejstvo, da dosedanja raziskovanja izhajajo iz omejenega pogleda na neenakosti in socialne razlike (Williams 1999). Politike so naravnane na kategorije, ki zahtevajo osebne intervencije in družbene spremembe. Take so invalidi, duševno prizadeti, težavne družine, rizični otroci in podobne. Raziskovanje neenakosti pa pokaže na skupine ljudi, ki jih klasične politike niso zajemale, kot so brezdomci, revni, nezaposleni, pripadniki manjšin. Te skupine zastopajo uporabniška in druga gibanja. Tudi ona pokaže, da ženske niso enotna kategorija.

Feministične kritike se začnejo bistveno razlikovati, ko odprejo vprašanje, ali blaginjski sistem ne utrjuje dojemanje žensk kot skrbnic. Se torej zaradi njega spolna razmerja v družbi ne spreminjajo? Prvi očitek blaginjskim sistemov je patriarhalnost, ki ženske postavlja v vlogo skrbnic in moške v vlogo upravljalcev. Taka delitev se izvaja pod zaščito paternalističnega moralnega reda. Nancy Fraser javno patriarhalnost opredeli kot obstoječa družbena razmerja, v katerih je nastala socialna država (Culpitt 1992: 36). V zgodnji moderni so države uvajale delitev na javno in zasebno sfero, kjer je bila prva namenjena moškim in druga ženskam. Javna in politična sfera sta bili zaščiteni pred participacijo žensk, kar se je reflektiralo tako v pomenih kot v ukrepih. Razvoj socialne države je omogočal razvoj novih družbenih vlog, in sicer vloge klientov, kjer ženske postanejo originalen paradigmatični subjekt. Problematična je vloga zaposlenih, ki jo je razumeti znotraj ideologij o naravni vlogi ženske kot skrbnice in tudi vloga prejemnic pomoči, ki so podvržene profesionalnim ekspertizam, kjer njihov glas ne velja dosti. Svoje stiske ne morejo oceniti same, kaj se jim zares dogaja, jim lahko pojasnijo šele drugi, ki so zmožni bolj racionalne presoje. Pri feministični kritiki je treba razlikovati med kritikami socialne države kot pogodbe o družbenih obveznostih, ki izhajajo iz predpostavk, da so neenakosti posledice družbenih procesov in ne krivda posameznikov, in socialno politiko, ki je skupek prepričanj in ukrepov. Gre za kritiko teh politik in javnih administracij.

Podobne so *kritike uporabniških gibanj*. Pričnejo se upirati vlogi, ki jo imajo v obravnavah, in jo uvrstijo med paternalistične profesionalne ideologije. Zahtevajo spremembo svojih vlog v postopkih in se iz klientov preimenujejo v uporabnike storitev, kar naj bi predpostavljalo njihovo aktivno vlogo. Vloga, ki jo imajo pri profesionalističnih intervencijah, je vloga prejemnikov ali klientov, ki je večinoma pasivna. Zahtevajo pravico do sprejemanja odločitev, ki vplivajo na njihove življenjske poteke, in to kljub temu, da se intervencije dogajajo v času njihovih osebnih kriz in so povezane s problemi. Zahtevajo pravico do življenja v skupnosti in do individualiziranih načinov obravnave, ki bodo prepoznavali njihove dejanske stiske in jih ne bodo videli le kot pripadnike določenih kolektivnih kategorij. Te jih uvrščajo v kontekst »storitvenih paketov«, ki z njihovimi indivi-

dualnimi potrebami najpogosteje nimajo ničesar opraviti. Zahtevajo vpliv in ne le izbire, zahtevajo nove storitve in so sposobni ustanavljati lastne službe, ki so alternativa javnim ustanovam. V socialno delo in druge pripadajoče stroke vnašajo temeljne doktrinarne spremembe in zamajejo tudi razumevanje blaginjskih sistemov. Pojavljajo se predvsem pri tistih skupinah ljudi, ki se soočajo z dolgoletno institucionalizacijo. To so področja duševnega zdravja, fizične in intelektualne oviranosti in starosti.

Prvi očitek blaginjskemu sistemu je torej njegov paternalizem, ki se skoz državno birokracijo kaže v nesposobnosti prepoznavanja dejanskih človekovih potreb, temveč ga obravnavajo vedno kot del vnaprej definirane kolektivitete oziroma kategorije. Socialni servisi odgovarjajo na definirane kategorije in ne na individualen človekov problem. Tako so npr. vsi »duševno prizadeti« institucionalizirani in prilagojeni obstoječim konceptom in ne narobe. Ne pride do ocene potreb in prilagajanja storitev tej oceni. Ta kritika, ki izhaja iz različnosti in neenakosti človekovih potreb, povzroči razpad profesionalne ekspertize, ki je osnova paternalističnega odnosa med profesionalci in klienti. Ta gibanja so v temelju zamajala ureditev posameznih blaginjskih sistemov tako v politikah kot v javnih administracijah.

Gibanja so imela velik vpliv na spremembe v posameznih strokah, še zlasti v socialnem delu. *Strokovne kritike* se zato nanašajo na iskanje zlorabljajočih doktrin in govorijo o potrebnih spremembah. Ekonomisti socialni državi očitajo, da s sistemom denarnih dodatkov zmanjšuje motivacijo za delo, povečuje brezposelnost in omejuje investiranje. Glavni počitek sociologov pa je, da ni pripomogla k večji enakosti državljanov in ni zmanjšala razlik med spoloma. Povečuje se odvisnost od države in s tem se poveča tudi socialna kontrola. Habermas primerja državo blaginje z organizirano srečo. Z enakimi pogoji za zadovoljevanje potreb bi morali doseči enako zadovoljstvo in enako srečo zelo različni posamezniki, kar je protislovje samo po sebi (Rus 1990: 46). Paternalistična zaščita se odraža tako v državni definiciji posameznikovih potreb kot v državnem organiziranju njihovega zadovoljevnaja. Strokovnjaki in strokovnjakinje se pojavljajo tako v vlogi tistih, ki potrebe definirajo, kot tistih, ki jih zadovoljujejo oziroma iščejo ustrezne odgovore zanje. Potrebe so politizirane takrat, ko prerastejo v pravice. Politizirati se začnejo zaradi dejstva, da potrebe definirajo strokovnjaki in ne ljudje sami. Definirajo pa jih glede na svoja strokovna znanja in v okviru možnosti, ki jih ponuja konkreten sistem.

Vse omenjene kritike se reflektirajo v politiki, in sicer v celotnem spektru med levico in desnico. *Politične kritike* so na videz podobne, razlikovati se začnejo pri predlaganih strategijah in rešitvah. Levica in desnica govorita o arbitrarnosti sodb, ki izhaja iz paternalizma blaginjske birokracije in omejuje človekovo svobodo in udeležbo, pri tem pa se sklicujeta na uporabniška gibanja. Desnica izrabi priložnost in predlaga zmanjšanje obsega storitev javnih služb in vključitev zasebnikov v izvajanje. Skupnostno skrb razume kot prenos odgovornosti za skrb na družino, ki naj bi tako ponovno pridobila funkcije, ki konzervativnost šele omogočajo. Na ta način bi se vzpostavile vrednote, ki so temelj konzervativnim politikam (Sullivan 1992: 200). Glavna premisa socialne politike postane družina, ki jo je treba podpirati tako, da prevzame »naravne« funkcije skrbi, kar seveda implicira predvsem skrbstveno vlogo žensk. Zasebniki pa naj bi delovali racionalneje od javnih služb, ker so brez razširjene birokracije. Ker bi bili odvisni le od »povpraševanja« in trga, bi država krila le dejanske stroške določene storitve. V izvajanje storitev je treba po mnenju konservativcev vključiti zasebnike, ki delujejo na trgu socialnih storitev, in nevladne organizacije, ki so zaradi prostovoljnega inputa veliko cenejše za državo. Državne službe je treba raz-državiti in privatizirati. Culpitt tako kot Sullivan pripiše nove moči neokonzervativne politike razpadu političnega konsenza o državi blaginje, ki naj bi bila za desne politike prisilno trgovanje med tujci. Po njihovem mnenju zmanjšuje svoboščine tako bogatih kot revnih, pri tem pa revne postavlja v vlogo nedoraslih otrok. Neokonservativne politike vidijo argument za zmanjšanje socialnih pravic in intervencije države zlasti v ekonomski neučinkovitosti, pa tudi v zmanjšanju posameznikove odgovornosti na račun kolektivne. Kolektivna odgovornost povečuje birokratizacijo in posledično tudi neučinkovitost državnih ustanov. Država blaginje je totalitarna in zmanjšuje osebno svobodo. Očitke o blaginjskem paternalizmu desne politike uporabijo za izstop države in zmanjšanje financ.

Leve politike naredijo drugačne zaključke. Države blaginje so z razvojem državne intervencije povečale predvsem socialno kontrolo nad uporabniki storitev. Potrebe ljudi niso zadovoljene,

onemogočena je njihova participacija. Poudarjajo družbeno neenakost, ki je razrednega izvora in je blaginjski koncepti niso odpravili. Poudarijo vprašanje odgovornosti do klientov in do javnosti ter zahtevajo transparentnost delovanja blaginjske »birokracije«, kot je državne službe poimenoval Culpitt (*op. cit.*: 11). Klasične marksistične kritike se nanašajo predvsem na dejstvo, da socialne pravice podpirajo delovanje trga in s tem kapitala. Ljudje lahko preživijo z denarnimi dodatki, kar jih postavlja v odvisnost od države in zagotavlja socialni mir. Blaginja delavstva je sredstvo za nemoteno akumulacijo kapitala. Novejše marksistične kritike do države blaginje niso več tako ostre in poudarjajo, da njen razvoj pomeni socializacijo sodobnih družb. Kritika modela se nanaša predvsem na dejstvo, da se ohranja dominacija države nad civilno družbo.

Liberalne kritike izhajajo iz prepričanja, da je vsak človek »svoje sreče kovač« (Rus 1990: 379), zato je blaginja nekaj, kar sodi v zasebnost posameznika in ne v javno regulacijo. Funkcija države je reducirana na ustrezno zagotavljanje socialne varnosti. Za neoliberalizem je značilen odpor do preobsežne administracije, ki naj bi omejevala svobodo. Država blaginje naj bi bila za civilno družbo pogubna, svobodni trg pa v nasprotju s tem temelji na lastni pobudi posameznika (Giddens 2000: 21). Za normalno funkcioniranje družbe je potrebna močna in tradicionalna družina, drugi tipi družine prispevajo le k razkroju družbe. Družbene neenakosti so spregledane oziroma ignorirane. Po Giddensu je zavračanje države blaginje ena najbolj prepoznavnih lastnosti neoliberalizma. Je vir vsega zla, na katerega naj bi v prihodnosti gledali s prezirom. Država blaginje naj bi se z najbolj destruktivnimi metodami znašala nad tistimi, ki uporabljajo njene storitve in so nemočni in zapostavljeni. Ubija podjetniškega duha ter v družbene temelje vgrajuje mehanizme nezadovoljstva (*op. cit.*: 22).

Vse kritike se ujamejo v prepoznavanju pokroviteljstva države blaginje, ki se odraža v razraslem birokratskem aparatu. Upirajo se mu tako levi kot desni in tako uporabniki kot teoretiki. Lahko bi rekli - vsi razen blaginjske birokracije. Strinjanje se da prepoznati tudi ob navajanju učinkov takega paternalizma, ki se kaže v podreditvi, pasivnosti in odvisnosti klientov. Birokracija je do njih nespošljiva, jemlje jim dostojanstvo, določa njihove potrebe in hkrati tudi išče ustrezne odgovore nanje. Zaradi vseh kritik so pričeli sredi osemdesetih let govoriti o menjavi blaginjske paradigme, ki je včasih temeljila na načelu obveznosti, poskrbeti za tiste, ki si preživetja ne morejo zagotoviti sami. V blaginjskih sistemih je država prevzela največji del te obveze in jo je udejanjala skoz razvejane državne službe. Nova paradigma naj bi temeljila na prepričanju, da imajo ljudje pravico dobiti tisto, kar potrebujejo za svoje preživetje. Ni pa več rečeno, da mora to zagotoviti država.

VZROKI ZA SPREMEMBE BLAGINJSKE PARADIGME

Odpre se novo polje razmišljanj o tem, kaj pomeni za posamezne blaginjske sisteme spremenjen fokus od obveznosti k pravicam. Uporabniki[7] storitev, teoretiki in politiki govorijo o večji vlogi civilnodružbenih organizacij. V tej točki pa se začnejo poti enih, drugih in tretjih razhajati. Prvi bi prevzeli popolno kontrolo nad izvajanjem servisov, drugi bi razmišljali o nezlorabljajočih praksah, tretji pa bi jemali denar in prepuščali celotno sfero samoregulaciji in solidarnosti. Vsekakor velja, da se kriza države blaginje dogaja, da je temeljna in se nanaša predvsem na vsebine in manj na zadeve, povezane z denarjem. Ko govorimo o krizi, ne mislimo toliko na to, da države bistveno znižujejo denar, temveč mislimo na pomene, ki vzpostavljajo državo kot socialno ali blaginjsko. Temeljni pomeni se nanašajo na dva pojma, in sicer na *konsenz* o socialni državi in iz tega izhajajočo *obveznost* države za dostojno preživetje ljudi, ki si ga sami ne morejo zagotoviti. Konsenz se nanaša na zavezanost k socialni državi in je sklenjen med različnimi političnimi strankami. V Veliki Britaniji in na Švedskem se je nanašal predvsem na polno zaposlenost, državno financirano socialo in korporativistično organizacijo (Sullivan 1992: 4).

Združene države Amerike konsenza niso poznale in se nikoli niso trudile postati socialna država. Šibek konsenz je nastal le pri programih *New Deal* in *Great Society*. Polna zaposlenost ni bila cilj, prav tako ne javno financirana sociala. Sadove ameriškega kapitalizma so uživali le tisti, ki so jih ustvarili. Predpostavijo, da dežela možnosti da prostor vsakomur, ki želi uspeti. Če ljudje tega ne izkoristijo, morajo za svoje odločitve sprejeti tudi posledice. Nekaj socialnih programov je vendarle obstajalo, nanašali pa so se na revščino

in skromen sklop denarnih dodatkov. Teorija podrazredov temelji na prepričanju, da so bili socialni programi dokaj neuspešni, krivdo za to pa so pripisali populaciji na robu, ki se ni dovolj trudila pri vključevanju v večinsko družbo, zato so tovrstne programe prenehali izvajati. ZDA imajo zelo nizko raven socialne države in nimajo nič opraviti z blaginjo, ki jo razumemo kot kakovost življenja. Še sploh to velja za Reaganovo obdobje vladanja in neokonzervativno politiko, ki se je v istem obdobju uveljavljala tudi v Veliki Britaniji pod vladavino M. Thatcher, vendar je treba pri tem vedeti, da je imela Britanija do takrat dolgo tradicijo blaginjske države. Thatcher razume državo blaginje kot prisilno trgovanje med tujci, blaginjska birokracija pa je nepotreben in celo škodljiv aparat, ki ljudem jemlje dostojanstvo, jih dela odvisne in jih pasivizira (*op. cit.*: 6–20).

Švedska konsenza ne gradi kot sporazum med posameznimi političnimi opcijami, kot je to primer v Veliki Britaniji, temveč je osnova za blaginjski sistem *kolektivna odgovornost* za potrebe posameznikov, kar prenese konsenz na ostale družbene institucije. Za skandinavske države je značilna pripravljenost ljudi, da plačujejo visoke davke za skupno dobro. V letu 1984 so rezultati javnomnenjske raziskave pokazali, da dve tretjini prebivalk in prebivalcev zagovarja razširitev ali vsaj isti nivo države blaginje. Trejina je menila, da mora država s svojo intervencijo korigirati nepravičnosti, ki nastajajo v državah s tržno ekonomijo. V zadnjih letih vendarle prihaja do zmanjšanja obsega državne intervencije zaradi zniževanja davkov, kar povzroča tudi zmanjševanje sredstev za socialo (*op. cit.*: 213–215).

V devetdesetih letih se še vedno manjša politična podpora tradicionalnim državam blaginje z močno državno intervencijo, ki je predmet kritik z vseh strani, uporabniške, teoretske in politične. Ozadje kritik lahko strnemo v naslednje. Obvezo za zadovoljevanje potreb ljudi, ki jih iz različnih vzrokov ne morejo zadovoljevati sami, so države sprejele zaradi spoznanja, da tržna ekonomija povzroča družbene neenakosti, ki jih ne moremo pripisati krivdi posameznikov. Obvezo so razumele tako, da so vzpostavile bolj ali manj obsežen državni ustroj služb, ki so imele pravico do intervencije v življenja ljudi in so hkrati potrebe tudi definirale in nanje odgovarjale. Birokratizacija služb in nefleksibilni, univerzalni, kolektivistični odgovori so intervencije oddaljevali od dejanskih potreb, kar je spodbudilo številna gibanja, ki so pričela svoje potrebe definirati kot pravice. Premik od obveze k pravicam je zato temeljni zasuk, ki postane paradigmatski za novo razmišljanje o blaginjskih sistemih. Pri tem se postavi vprašanje, kakšen nov konsenz je še mogoč in kakšna naj bo vloga države.

POSLEDICE V EVROPSKIH SOCIALNIH ALI BLAGINJSKIH SISTEMIH

Del odgovora je iskati v vedno večjem razmiku med denarnimi pravicami in storitvenimi servisi. Uporabniki storitvenih servisov so se večinoma pokrivali s prejemniki različnih denarnih dodatkov. Prejemniki denarnih pomoči ali različnih plačil so bili deležni tudi storitev javnih zavodov. Z novimi opredelitvami družbene izključenosti in novim razumevanjem pravic pa je prekrivanje vedno manjše. Uporabniki storitev niso več tudi prejemniki klasičnega seta denarnih dodatkov. Storitveno polje se razširja na populacije, ki so prepoznane kot družbeno izključene[8], kar pomeni bistveno razširitev pojmov socialne države in države blaginje (Duffy 1998). Od držav se ne zahteva več državna intervencija, temveč individualizirani odgovori na stiske, ki si jih lahko ljudje zagotovijo sami s sistemom vavčerjev oziroma z individualiziranim financiranjem. Nova vloga države je zato veliko bolj regulativna in dosti manj interventna. Novost je torej ta, da država ne zagotavlja storitve neposredno, temveč mora zagotoviti take pogoje, da se bodo lahko storitveni servisi razvijali sami, pri tem pa bodo odvisni od tržnih zakonitosti, saj jih bodo kupovali uporabniki storitev sami. Servisov torej ne bo financirala država ali pa bodo od nje pridobili le del potrebnih sredstev, preostali del pa bo prepuščen ponudbi in povpraševanju. Take politike so posledice vseh prej omenjenih kritik, tudi uporabniških, ki so naperili kritiko proti delovanju javnih služb in zahtevali njihovo ukinitev.

Razdržavljanje in *privatizacija*[9] na področju socialnega varstva sta iz teh razlogov prevladujoča procesa v državah Evropske unije.[10] Nova retorika na področju socialnega varstva je podobna tržni (Cannan, Berry, Lyons 1992). Govori se o kupovanju in prodajanju storitev uporabniku kot potrošniku in o socialnem podjetništvu, ki postaja eden najpopularnejših izobraževalnih programov na Zahodu. V vsem tem dogajanju dobivajo nevladne organizacije posebno mesto. Njihova vedno bolj

pomembna in obsežna vloga kaže na *novi konsenz*, ki ga tokrat ne sklepajo politične stranke med sabo, temveč poteka med *državo* in *civilno družbo* oziroma nevladnimi organizacijami kot njenimi organiziranimi predstavnicami. Poti sodelovanja so v mnogih državah, predvsem severnoevropskih, že institucionalizirane. Predstavniki civilnodružbenih organizacij in skupin imajo svoje predstavnike v vladi, na posameznih ministrstvih, vse do izvajalskih služb. Ustanavljajo posebne svete uporabnikov storitev, ki delujejo v celotnem razponu od lokalne skupnosti do vladnih služb. Pri tem nekatere države, na primer Nizozemska, verjamejo, da so NVO boljše izvajalke socialnih servisov od države, ker so bolj »ljudske«, bliže potrebam ljudi, bolj fleksibilne, obstaja domnevna »naravna vez« med uporabniki storitev in izvajalci. Za NVO velja, da niso birokratizirane, da za osnovo svojega dela ne uporabljajo profesionalne ekspertize, ki ljudi pasivizira. Gre torej za novo partnerstvo, ki NVO vedno bolj postavlja v vlogo izvajalk in vlade v vlogo naročnikov. Gre za odnos med kupci in izvajalci storitev (*purchasing-providing relationship*), ki so ga najprej pričeli razvijati v Veliki Britaniji, sedaj pa postaja prevladujoč v besednjaku vseh zahodnih držav. Pomembnost novega razmerja med državo in civilno družbo in iz tega izhajajoče spremembe postajajo prevladujoče teme v raziskovanju, vendar kakšnih globalnih ugotovitev še ni zaznati. Vprašanje pomena države blaginje v novih razmerjih je še vedno odprto, ne vemo dosti o posledicah razpuščanja javnih služb in ne o prednostih in slabostih razmerja med državo in NVO. Predvsem ni jasna nova »regulativna« vloga države, ki je pogosto reducirana na kontrolo izvajanja storitev, še najpogosteje na porabo denarja.

Vendar se v Veliki Britaniji že kažejo prve razpoke v na videz idiličnem odnosu. V neki londonski četrti so se nevladne organizacije uprle načinu kupovanja njihovih storitev. Lokalne oblasti so namreč s pogodbami[11] tako posegle v avtonomijo njihovega delovanja ter jim določale pogoje dela, ki so bili v nasprotju z njihovim osnovnim poslanstvom, da so se pričele razvijati v javne birokratske službe. Odnos ni bil več partnerski, temveč je šlo za tipičen tržni odnos, kjer ima kupec vedno prav, prodajalec oziroma izvajalec pa mora zadovoljiti vse njegove želje. Pomemben nauk zgodbe je torej v dejstvu, da *trg* in *partnerstvo* nista istovrstna pojma. Partnerstvo zahteva horizontalne odnose, kjer ni prostora za nobeno obliko hierarhičnosti. Financerji pa sebe še vedno postavljajo v vlogo tistih, ki z denarjem dosegajo odvisnost izvajalskih organizacij. Ravno odvisnost od financ postavlja NVO v neenakopraven položaj. V takem položaju pa se postavlja vprašanje, ali se lahko še vedno postavljajo v vlogo predstavnic in zagovornic civilnodružbenih gibanj, ali pa jih je treba uvrstiti v sistem javnih služb ter jih kot take tudi razumeti. Gre namreč za tole. Država je dolžna zapravljati javni denar odgovorno in tako, da bo s financiranjem odgovarjala na dejanske potrebe ljudi. Njena naloga je, da za javni denar zagotovi ustrezno kakovost kupljenih storitev in ljudem ponudi najboljše, kar lahko dobi za razpoložljiv denar. To od nje zahtevajo tako uporabniška gibanja kot teoretiki in politiki. Iz teh razlogov ima seveda pravico in dolžnost od nevladnih organizacij zahtevati profesionalizacijo in ustrezno ravnanje z denarjem ter vpeljati dosleden nadzor kakovosti storitev. Pri tem mora izhajati iz tega, da nevladne organizacije same po sebi niso nič bolj kakovostne od javnih služb. Predvidevanje, da so NVO boljše preprosto zato, ker so civilnodružbene in ne javne, je stereotipno in nima nič opraviti z dejstvi. NVO ustanovi skupina ljudi s skupnimi interesi, ki so lahko zelo različni. Lahko so rasistični, lahko so diskriminatorni, lahko izločajo tujce ali označujejo hendikepirane in homoseksualne. Skratka, skupni interes je lahko dober ali slab, lahko je v prid ljudem ali pa jim škodi. NVO lahko ustanovijo z namenom, zaslužiti veliko denarja, ali pa služiti javnemu dobremu. Nameni namreč lahko ostanejo prikriti. Lahko gre za združbo špekulantov, ki družbene neenakosti povzročajo, ali pa za združbo aktivistov, ki jih želijo zmanjševati in nanje opozarjati. Sama oblika registracije zato ne pomeni tudi kakovost in nujno predstavništvo interesov javnosti.

Znajdemo se torej v precepu med *avtonomijo*, ki je potrebna za aktivizem, in *kontrolo*, ki je potrebna za zavarovanje ljudi pred slabim ravnanjem. Angleške nevladne organizacije so rešile precep tako, da so zavrnile financiranje. Avstrijske ga rešijo tako, da niso aktivistične, temveč delujejo podobno kot javne službe z vsemi naštetimi slabostmi (Leichsenrring 1998). Profesionalizem in aktivizem sta torej pojma, ki se ne prekrivata, vendar se tudi ne izključujeta. Profesionalizem in aktivizem sta hkrati mogoča takrat, ko lahko organizacije ali skupine obdržijo dovoljšno mero avtonomije za svoje delovanje, zato je ravno to

ključni pojem, ki NVO še vedno uvršča v civilnodružbeno sfero. »NVO-izacija«[12] torej ne pomeni nujno pasivizacijo civilnodružbenega dogajanja, če obdržijo te organizacije dovolj avtonomije za aktivizem oziroma javno zagovorništvo.

AKTUALNO DOGAJANJE V SLOVENIJI

Ravno zadnje je v zadnjem času predmet razprav slovenskih storitvenih nevladnih organizacij, ki s svojim delovanjem segajo na področje socialnega varstva. Ozadje je treba iskati v desetletni zgodovini pluralizacije sistema socialnega varstva. Odločitev o uvajanju različnih sektorjev v izvajanje storitev je bila hkrati odločitev o *razdržavljenju* javnih izvajalskih organizacij. V sistem storitev so se vključile nevladne organizacije in zasebniki, ki so bili najprej podprti z enoletnimi pogodbami, v zadnjih letih pa je MDDSZ pričelo sklepati petletne pogodbe z različnimi izvajalci. Najprej so bile sklenjene s tistimi, ki so delovali na področju duševnega zdravja in so se v teh letih najbolj razvijali, pozneje pa še z zatočišči, materinskimi domovi, organizacijami za mlade in nekaterimi drugimi. Petletne pogodbe so prinesle v delovanje organizacij zadostno mero varnosti in stabilnosti, da so lahko preusmerile svojo pozornost z nenehne skrbi za lastno eksistenco na bolj dolgoročno delo in skrbnejše izvajanje storitev. Poleg petletnih programov ministrstvo še vedno razpisuje enoletne finančne podpore za manjše ali nove NVO. Osnove za tako delo ima v Nacionalnem programu socialnega varstva do leta 2005, ki je eden najsodobnejših socialnopolitičnih dokumentov in je povsem »evropski«, kar so potrdile mnoge mednarodne institucije, ki ob pridružitvenem procesu ocenjujejo posamezne države. Povsem evropski je tudi v vseh posledicah, ki jih prinašajo spremembe v razumevanju in izvajanju blaginje.

Odločitev o pluralizaciji je bila v začetku devetdesetih let posledica konsenza[13] med politiki, pri pisanju zakona pa so sodelovali z nekaterimi družboslovci. Takrat je bilo namreč socialnih nevladnih organizacij malo, obe v začetku omenjeni gibanji pa prešibki, da bi z državo delili politično moč in aktivno vplivali na odločitve. Gibanj uporabnikov ni bilo, o njih se takrat sploh še ni govorilo, stroka pa je bila večinoma zadovoljna z javnimi socialnimi službami in si bistvenih sprememb ni želela ali predstavljala. Nekaj časa je bilo aktualno tudi vprašanje reforme javnih služb, vendar nihče v to ni resneje posegal, zato tudi vprašanje *privatizacije* ni bilo odprto vse do takrat, ko so ga začeli aktualizirati direktorji javnih zavodov, ki so videli predvsem priložnost zase. Privatizacija ni bila in še vedno ni javna tema, čeprav se v zadnjem času vedno pogosteje pojavljajo različne pobude, ki dajo slutiti, da to postaja resna tema, če ne že konkreten premislek znotraj MDDSZ.

Danes še vedno obstaja dokaj velik političen *konsenz* o socialni državi. Nekoliko bolj jasno sliko o razlikah dobimo, ko pridemo do vprašanja *kompromisa* o njeni širini. Zmanjšanja državnih intervencij z denarnimi dodatki so bila velika. Manj je denarnih dodatkov po izgubi dela, manj je štipendij, nižje so denarne pomoči, ki ob občasnih povišanjih komajda lovijo inflacijo, predvsem pa se je povečalo število ljudi, ki so do teh dodatkov upravičeni. Za primerjave je treba opraviti natančnejše analize gibanj denarnih dodatkov, kar pa ni predmet tega zapisa. Drugačna slika se pokaže, ko govorimo o novih storitvah, kjer je konsenz o širitvi zelo velik. Parlament je Nacionalni program kot prvi socialnopolitični dokument na Slovenskem sprejel skoraj brez pripomb. Na področju storitev postaja vloga NVO vedno bolj pomembna, same organizacije pa nepogrešljive. Z delom posegajo v področja, ki so bila dolga leta tabuizirana in ignorirana. S svojim delovanjem bistveno vplivajo na spremembe doktrin, uvajajo nove pristope in metode dela ter zmanjšujejo moč javnih administracij, ki so imele v preteklosti neomejena pooblastila pri poseganju v življenja ljudi. Novosti so znane in so predmet teoretskih razprav in sprememb vsakdanjih praks. S teoretskimi premiki se največ ukvarjajo na Visoki šoli za socialno delo in Fakulteti za družbene vede. Država je s svojo strategijo tako stanje omogočala in podpirala. Njej je pripisati zasluge za veliko število NVO, ki so se razvile v desetih letih in mnoge od njih zelo aktivno posegle v področje socialnega varstva. Nekatere danes upravljajo z večjimi financami in istim številom zaposlenih kot kateri od centrov za socialno delo. Na to področje niso segle v Sloveniji delujoče tuje fundacije. Tuj denar pridobivajo šele v zadnjem času, ko se bolj povezujejo s podobnimi organizacijami po svetu in zaradi svoje aktivne vloge posegajo tudi v evropske politike do civilnodružbenih organizacij.

Kljub temu pa ne moremo govoriti o konsenzu med državo in civilno družbo. Pluraliziranje sistema ni nastalo zaradi pritiskov nevladnih organizacij, temveč zaradi zahodnih praks in veljavnih

modelov. Temeljno izhodišče je bilo povezano z neokonzervativnostjo prve slovenske vlade, ki je opisovala javni sektor kot birokratski in ga razumela kot nosilca ideologije preteklega političnega režima. Ker je ta sektor sam po sebi označen kot slab, ga je bilo treba nadomestiti z ustreznejšimi privatnimi in nevladnimi organizacijami. Sama menim, da je bilo razdržavljenje le zmota in ne dovolj hitro izpeljana strategija privatizacije, ki v menjavah vlade pozneje ni imela več podpore. NVO so bile ves čas v vlogi prejemnic proračunskega denarja. Nikoli ni šlo za *partnerski* odnos, kar se kaže tudi v dejstvu, da ne obstajajo nikakršni legalizirani forumi vpliva in komunikacije. NVO niso posvetovalni organ, ko gre za spremembe politik ali kakšno drugo odločanje. Odnos je hierarhičen in temelji na tem, da dá država denar, NVO pa izvajajo storitve. Ne glede na namene države se soočamo z dejstvom, da so NVO v tem odnosu podrejene. Na politike ne morejo vplivati, bojijo se izgube finančne podpore, veliko naporov vložijo v stalno predstavljanje, ki naj bi dalo vedeti, koliko delajo in kako potrebni so. Večina komunikacije se reducira na denar in opozarjanje na eksistenčne težave. S profesionalizacijo in institucionalizacijo, ki sta potrebni za pridobitev denarja, izgubljajo aktivistično vlogo javnega zagovorništva.

Vendar moramo hkrati upoštevati dejstvo, da mnoge organizacije te vloge nikoli niso imele. Ustanovljene so bile zato, da bi izvajale storitve in kakšne aktivnejše vloge zase niti ne zahtevajo. Zanimajo jih predvsem samozaposlovanje, program, ki ga izvajajo, in prepoznavnost pri financerjih. V tem smislu se njihova vloga ne loči dosti od javnih ustanov, kar je dodaten dokaz za zmotnost predstav o NVO kot predstavnicah ljudi in njihovih potreb, javne službe pa naj bi bile predstavnice države in njenih interesov. Razlike so prej v tem, da morajo NVO iskati sredstva na trgu in ne le pri državi, zato so njihove storitve za državo cenejše kot javne službe, ki so v celoti odvisne od proračunskih financ. Organizacije, ki nikoli niso bile aktivistične in zagovorniške in so se definirale predvsem skoz profesionalizem, se hierarhičnemu odnosu nikoli niso upirale, ker same po sebi nimajo ambicij vplivati na spremembo politik. Želijo le stabilno in trajno financiranje, ki bi v čim večjem deležu prihajalo od države ali lokalne skupnosti.

Vprašanje *avtonomije* se pojavi pri tistih NVO, ki so politične. Njihove ambicije niso usmerjene v profesionalizacijo, temveč želijo opozarjati na izvore socialnih problemov, na položaj določene skupine ljudi, na neenakosti in s tem povezane napačne državne strategije. Čeprav so te organizacije v manjšini, jih najdemo skoraj na vseh področjih. Tako je društvo Center za pomoč mladim sprožilo obsežno javno kampanjo proti revščini mladih, Društvo za nenasilno komunikacijo se s podobnimi javnimi akcijami na področju nasilja pojavlja že skoraj desetletje, taka sta SOS telefon in Ženska svetovalnica in še mnogi drugi. Vsa ta društva so hkrati tudi storitvena in odvisna od javnega denarja. S svojim delovanjem nenehno tvegajo izgubo podpore, kar vsekakor vpliva na odločitve, od katerih je navsezadnje odvisna eksistenca aktivistk in aktivistov. Ta društva bolj kot na pomanjkljivo financiranje svojih storitev opozarjajo na pomanjkljivo partnerstvo in na šibek vpliv, ki ga lahko imajo na javne politike. Vedno bolj opozarjajo na pomanjkanje možnosti in podpore za javne kampanje.

Pri tem je treba še posebej opozoriti na društva, ki zastopajo družbeno izključene skupine ljudi, ki so se morali dolga leta soočati z institucionalizacijo. Nekateri jih imenujejo tudi uporabniška društva. Gre za organizacije z visoko stopnjo aktivizma in javnega predstavništva in hkrati z zelo nizko stopnjo družbene moči. Čeprav jih MDDSZ finančno podpira, njihovih argumentov za spremembe ne upošteva. Zahteve, kot so individualizirano financiranje, spremembe v skrajno dvomljivem razdeljevanju denarja Loterije Slovenije, sporna zakonodaja, zaposlitvene možnosti, nove storitve asistence so teme, ki sodijo v ospredje razumevanja družbenih izključenosti. Čeprav so te teme prioritetne v večini vladnih dokumentov, v vsakdanji praksi ni sprememb. Obstaja torej velik razmik med pisnimi dokumenti in praksami, ki ga sama prepisujem prej nesposobnosti javnih uslužbencev kot pa kakšni načrtni zaroti proti civilnodružbenim gibanjem ali pa neoliberalističnim politikam vpeljave trga v socialo. Nesposobnost se nanaša predvsem na sprejemanje odločitev in strategij, ki bi jih bili sposobni implementirati v partnerstvu z vsemi NVO. Partnerstvo sedaj poteka le s tistimi, ki imajo večjo družbeno moč, kar kaže na šibkost vladnih institucij, ki raje ne naredijo nič, kot da bi naredila kaj narobe.

Tako stanje pokaže predvsem na potrebo po povezovanju, ki bi zagotovila večjo družbeno moč za uveljavljanje zahtev aktivističnih NVO. Potreben je torej premik od individualizma k novemu

kolektivizmu, vendar z bistveno drugimi vsebinami, kot jih je ta pojem vseboval v preteklosti. Ne gre za enakosti, temveč za različnosti, ki morajo postati enakovredne in jih je mogoče uveljavljati v skupnosti z drugimi. Ne glede na vladno politiko bi morale NVO zbrati toliko moči, da se začnejo povezovati in si svojo avtonomijo zagotovijo z lastnim delovanjem. Ustrezne sogovornice lahko postanejo le tako, da presežejo svoje parcialne interese in pokažejo nekaj več samozavesti in zavesti o delovanju za skupno dobro. Krepitev moči, aktivna drža pri odločanju o lastnem življenju, neodvisno življenje in zagovorništvo postajajo najpomembnejše premise novega odnosa do uporabnikov storitev. Poudarjajo predvsem spoznanje, da lahko avtonomni posamezniki in posameznice aktivno posegajo v javno delovanje in dosegajo vpliv. Vse to velja tudi za delovanje nevladnih organizacij, zato je treba preseči disciplinirano držo do države, ali pa se uvrstiti med profesionalne institucije, ki naj med sabo svobodno konkurirajo na trgu storitev. Ta je z odhodom v »Evropo« veliko bližje, kot si lahko mislimo. Vse nevarnosti zato še prihajajo. Prava kriza slovenskega blaginjskega sistema nas čaka takrat, ko se bo treba opredeliti do trga socialnih storitev, ki jih bo država kupovala, NVO pa prodajale, in zmota o privatizaciji ne bo več mogoča.

OPOMBE

[1] Ivan Svetlik opredeli socialno državo kot tisto, ki vsakomur zagotavlja minimalno socialno varnost. Pri državi blaginje pa ne gre več le za minimum varnosti, temveč za kreiranje programov, ki naj bi zajeli širši spekter človekovih potreb. Pri tem pa sodeluje več sektorjev, poleg javnega še nevladni, zasebni, neformalni in dobrodelni. Meje socialne države se določajo glede na razmejevanje med socialno državo in družbo blaginje. Širjenje socialne države povzroča odvisnost ljudi od države, širjenje družbe blaginje pa ogrozi socialno varnost državljank in državljanov. Država blaginje je umeščena med oboje tako, da uvaja pluralizem, ki pomeni participacijo različnih sektorjev. Državo blaginje pogosto povezujejo tudi s kakovostjo življenja, kjer ne gre več le za zagotavljanje minimuma za dostojno preživetje.

[2] M. Sullivan razume konsenz kot dogovor med različnimi političnimi opcijami ali med drugimi akterji, ki imajo družbeno moč, in določeno politično opcijo.

[3] V večini držav sta sistema denarnih dodatkov in socialnih storitev ločena. Dodelitev denarnega dodatka (*social assistance and benefits*) je administrativni postopek, ki upošteva le objektivne kriterije. Pot do denarnega dodatka je natančno določena in je za vse enaka. Socialne storitve (*social care and welfare*) pa opravljajo različni socialni servisi, ki so lahko državni ali nevladni. Pri nas sta oba sistema predmet dela istih javnih služb in sta podvržena profesionalnim intervencijam.

[4] Rus definira socialno politiko tudi kot proces alokacije in redistribucije. Gre za prenos od ene socialne skupine na drugo (Rus 1990: 186).

[5] Za pridobitev denarnega dodatka je bilo treba vložiti obrazec za uresničevanje socialnovarstvene pravice, ki je poleg zahtevka, podatkov o vlagatelju, podatkov o članih vlagateljeve družine, dohodkov in prejemkov vlagatelja in članov družine in posebnih podatkov vseboval tudi posebno točko, ki se je imenovala »mnenje o socialnih razmerah v družini«. Mnenje je imelo enako ali celo večjo težo pri pridobitvi denarnega dodatka, obsegalo pa je mnenje organizacije združenega dela zakonca in vlagatelja in mnenje krajevne skupnosti. Ta je imela obveznost, preveriti stanje in okoliščine, v katerih družina živi. Posebno težo je imelo določanje vzrokov za slabe socialne razmere. V KS so organizirali za opravljanje te naloge posebne socialno-zdravstvene komisije, ki so izvajale kontrolo, sestavljali pa so jih krajani in krajanke, ki so hodili na dom, poizvedovali pri sosedih in v skupnostih ter potem pošiljali mnenja na CSD, ki je moral o denarni pomoči odločiti tako, kot je predlagala KS. Zaradi povečane kontrole se mnogi niso odločili uveljaviti svoje pravice, saj so se le tako lahko izognili stigmatizaciji v okolju, kjer so živeli, mnogi pa so jih zaradi svojega načina življenja ali ugleda v skupnosti tudi izgubili.

[6] Iz enega društva, ki je delovalo na področju duševnega zdravja, so nastala štiri. Razlike so se pokazale v odnosu do psihiatrije in v odnosu do vloge uporabnikov storitev. Takih primerov je veliko.

[7] Pojem »uporabniki« storitev so pričeli uporabljati v Veliki Britaniji in pomeni aktivne udeležence v celotnem sistemu, ki sega od ugotavljanja potreb pa do udeležbe v posamezni storitvi. Podobno ga uporabljam tudi sama. Ko govorim o pasivnih prejemnikih in prejemnicah storitev, govorim o klientih in klientkah, pojem »uporabnik« ali »uporabnica« pa vežem na aktivno vlogo.

[8] Družbeno izključeni so tisti, ki ne morejo participirati v eni ali več sferah blaginjskega trikotnika: državi, trgu ali civilni družbi. Izključeni iz več kot ene sfere potrebujejo načrtno vključevanje.

[9] Termina nista enotna. Prvi pomeni uvajanje več sektorjev v izvajanje socialnega varstva, drugi pa pomeni zmanjšanje javnih stroškov za socialno varstvo in prepuščanje storitvenih servisov trgu. Pri prvem je vloga države še vedno močna, pri drugem pa se umika iz financiranja.

[10] Prostor Evropske unije ni enoten. Obstajajo velike in tradicionalne razlike v blaginjskih sistemih. Španija, Portugalska, Irska in Grčija nikoli niso imele razvitih javnih socialnih služb, stiske ljudi so bile prepuščene cerkvi in dobrodelnosti. Avstrija, Nemčija in Nizozemska so imele šibke javne službe, delo so opravljale nevladne organizacije in zasebniki, ki jih je financirala tudi država, skandinavske države so imele močan javni sektor in so veljale za zgleden blaginjski sistem.

[11] Kupovanje in izvajanje je regulirano s pogodbami, ki so predmet pogajanj med financerji in izvajalci. Razmerju se angleško pravi *contracting*, kar je tudi termin, ki ga uporabljamo v socialni politiki za označevanje novega odnosa med državo in pluralnimi izvajalci.

[12] Skovanka se v popularnem javnem govoru večkrat uporablja za označevanje teze o prenehanju obstoja civilne družbe kot politične akterke oziroma za njeno pasivizacijo.

[13] Konsenza v našem primeru ni jemati preveč dosledno, saj je bil začetek devetdesetih let čas hitrih sprememb brez potrebnih razprav, zato so bili potrjeni tudi koncepti, pri katerih niso bile znane posledice.

LITERATURA

C. Cannan, L. Berry, K. Lyons (1992), *Social Work in Europe.* London: Macmillan & BASW.

I. Culpitt (1992), *Welfare and Citizenship: Beyond the Crisis of Welfare State.* London: Sage Publications.

A. Černak Meglič (2000), *Vpliv (tipov) države blaginje na obseg in vlogo neprofitno-volonterskega sektorja v sodobnih družbah.* Univerza v Ljubljani: Fakulteta za družbene vede (doktorska disertacija).

A. Davis (1995), Women and Personal Social Service. V: C. Hallett (ur.), *Woman and Social Policy: an Introduction.* London: Harvester/Wheatsheaf.

S. Dragoš (1998), *Katolicizem na Slovenskem.* Ljubljana: Krtina.

K. Duffy (1998), *Opportunity and Risk: Trends of Social Exclusion in Europe.* Council of Europe.

J. Finch (1991), Feminist Research and Social Policy. V: M. Maclean, D. Groves (ur.), *Women's Issues in Social Policy.* London: Routledge (194–205).

V. Flaker (1998), *Odpiranje norosti: Vzpon in padec totalnih ustanov.* Ljubljana: Založba * *cf.*

A. Giddens (2000), *Tretja pot.* Ljubljana: Orbis.

K. Leichsenring, M. Stadler (1998), *Purchaser-Provider Relationship and Quality of Services in Austria.* Dunaj: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

V. Leskošek, B. Kavčič (2000), *Analysis of Social Service Provision and Standards in Slovenia: Phare Support to the Republic of Slovenia: Enhancement of the Family Support and Social Service Provision System.* Durham: Birks Sinclair and Associates.

G. Pascall (1986), *Social Policy: A Feminist Analysis.* London: Routledge.

V. Rus (1990), *Socialna država in družba blaginje.* Ljubljana: Domus.

Samoupravna ureditev socialne politike v Sloveniji (1984). Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Slovenije.

M. Sullivan (1992), *The Politics of Social Policy.* London: Harvester/Wheatshcaf.

I. Svetlik (1991), Intervju. *Sobotna priloga*, 14. XII. 1991.

F. Williams, J. Popay, A. Oakley (1999), *Welfare Research: A critical Review.* London: UCL Press.