

UGOTAVLJANJE SOCIALNIH POTREB

(Prikaz in razmišljanja ob članku: Social Need Revisited)

Andreja KAVAR-VIDMAR

Ugotavljanje koliko dajatev in storitev socialnega varstva potrebujejo občani in kakšne naj bodo, je za smotrno planiranje socialne politike nujno. Vendar je to zahtevna naloga, in neradko se zgodi, da je npr. optimalno število mest v vzgojno-varstvenem zavodu ali domu starejših občanov napačno ocenjeno. Podobno velja za razne druge dajatve in storitve, pri katerih se pokaže, da je bilo zanimanje občanov zanje precenjeno ali podcenjeno.

V britanskem Journal od Social Policy je bil objavljen članek,¹ ki na praktičnem primeru ugotavljanja potrebnega števila tako imenovanih "zaščitnih stanovanj" (sheltered housing)² za starejše osebe prikazuje uporabnost Bradshawove taksonomije socialnih potreb pri načrtovanju socialne politike. V predloženem prispevku želimo na podlagi omenjenega članka prikazati nekatere vidike Bradshawove taksonomije, ki se nam zdijo vredni upoštevanja pri ugotavljanju socialnih potreb občanov pri nas.

Bradshaw deli potrebe posameznika na izražene, občutene, normative in primerjalne potrebe.³

Kot izražene potrebe označuje tiste primere, ko ljudje svoje potrebe po določenih uslugah izrazijo z vlogo, prošnjo, zahtevkom ali na druge podobne načine. Če želijo zaščitno stanovanje, se morajo starejši ljudje vpisati na čakalno listo.

Podobne liste in prijave poznamo tudi pri nas, npr. za sprejem v dom starejših občanov, prednostni vrstni red upravičencev za dodelitev stanovanj (zakon o stanovanjskih razmerjih, U.l. SRS, 35/82, 36. čl.), prijava otroka za sprejem v dnevno varstvo (Zakon o vzgoji in varstvu predšolskih otrok, Ur.l. SRS, 6/80, 33. čl.) in podobno.

* Andreja Kavar-Vidmar, doktor znanosti, docentka za delovno pravo, Višja šola za socialne delavce, Šaranovičeva 5, Ljubljana

Glavna prednost prijav in list je, da ljudje z njimi sporočijo pristojnim institucijam svoje mnenje oz. prepričanje, da potrebujejo določeno uslugo. Vendar je možno, da se mnogi, ki so v enakem položaju, iz različnih razlogov ne prijavijo. Ali zato, ker za neko dejavnost sploh ne vedo, si napačno razlagajo njen namen, se bojijo izgube samostojnosti (npr. v domu za starejše občane), stigme, ali pa ne znajo oziroma niso pripravljeni izpolniti predpisanih formulacij ali napisati prošnje. Ljudje z največjimi potrebami imajo lahko največ težav, da te potrebe izrazijo. Po drugi strani pa nekateri dejansko ne potrebujejo dajatev in storitev socialnega varstva a se kljub temu prijavijo, da bi si jih zagotovili v prihodnje. Tako npr. starši, ki imajo otroka v ustreznem varstvu, vložijo prošnjo za sprejem v vzgojno-varstveno organizacijo, da bi bil otrok bolj za gotovo sprejet, če bi bilo to kdaj res potrebno.

Pojem izražene potrebe je podoben ekonomskemu pojmu povpraševanja. Bradshaw meni, da imajo ekonomisti povpraševanje za dejansko (efektivno), kadar so ga ljudje pripravljeni tudi finančno podpreti, sicer povpraševanja ni. Potreba po povpraševanju sta različna, ker vsi ljudje nimajo materialnih sredstev, da bi zadovoljili svoje potrebe. Vendar moramo upoštevati, da so nekatere potrebe financirane na podlagi načela solidarnosti, pri nas npr. subvencionirane stanarine, cena dnevnega varstva otrok v vzgojno-varstvenih zavodih, doplačilo socialnega skrbstva k oskrbnini v domu starejših občanov in podobno.

Občuteno potrebo Bradshaw izenačuje z željo, ki se običajno oceni s spraševanjem posameznih skupin prebivalstva, če bi potrebovali določene usluge. Poudarek je na subjektivnem dojetanju potreb. Mnoge diplomske naloge na VŠSD predstavljajo tako poizvedovanje pri posameznih delih populacije, npr. pri starejših ljudeh, če bi želeli živeti v domu starejših občanov oz. če bi potrebovali kakšno obliko dnevne oskrbe, ali pri občanih v krajevni skupnosti, če bi želeli, da se razvijejo razne socialne aktivnosti.

da se lahko uporabljajo, ne črta vedno.

Ugotavljanje občutenih potreb omogoča upoštevati tudi tiste ljudi, ki dotlej še niso vedeli za razne možnosti reševanja svojih socialnih težav, in tiste, ki takih možnosti ne znajo izrabiti, ker ne vedo, kam naj se ohrnejo.

Vprašanje je, koliko je tako ugotavljanje potreb veljavno. želje in potrebe je težko razlikovati. Ko so starejše osebe spraševali, če bi potrebovali zaščitno stanovanje, so mnogi rekli, da bi ga radi imeli, čeprav so priznali, da ga posebno ne potrebujejo. Nekateri drugi, ki so živeli v zelo slabih razmerah, pa so se s vojim položajem sprijaznili in niso želeli ničesar drugega.

Na respondente vplivajo način, kako je neka usluga oz. dejavnost opisana, njihovo dojetanje namena dejavnosti ter kvaliteta dejavnosti v njihovem okolju. Na željo ali potrebo po sprejemu v dom starejših občanov vpliva kvaliteta dela doma v njihovi krajevni skupnosti ali občini.

Na občuteno potrebo vpliva tudi primerjava z razmerami drugih. Miller⁴ nekoliko ironično ugotavlja, da potreba ne izvira toliko iz tega, kar nam manjka, kot iz tistega, kar imajo sosodje.

Določen dvom v veljavnost podatkov, zbranih s spraševanjem ljudi o njihovih potrebah, izhaja tudi iz tega, da cena storitev ni navedena. Nekateri menijo, da je treba ugotoviti tudi denarna sredstva, ki bi jih bili respondenti pripravljani plačati za določeno storitev. V naših sedanjih razmerah bi bil tak podatek pomemben npr. pri ugotavljanju potreb po dnevnem varstvu otrok. Čeprav je ta vidik važen, je treba vendarle upoštevati, da je glavni namen zadovoljevanja socialnih potreb ravno preprečiti prikrajšanost tistih, ki ne morejo plačati ekonomske cene storitev.

Občutena potreba je torej pojem, ki ga je težko operacionalizirati, vendar je koristen, zlasti v kombinaciji z drugimi načini ocenjevanja potreb.

Normativna potreba je po Bradshawu tista, ki jo kot tako opredelijo strokovnjaki, delavci strokovnih služb in znanstveniki na socialnem področju. Postavi se zeleni standard, ki se ga primerja z obstoječim. Če posameznik ali skupina ne dosega zelenega standarda, pomeni, da je "v stanju socialne potrebe",

Predpostavlja se, da so strokovnjaki nepristranski in da temeljito poznajo kriterije, ki jih je treba upoštevati pri ocenjevanju potreb. Normativni indikatorji se včasih uporabljajo zaradi mnenja, da posamezniki ne morejo najbolje oceniti svojih potreb, bodisi da jih podcenjujejo ali da zahtevajo preveč. Ocenjevanje potreb s strani strokovnjakov je po mnenju Susan Clayton povezano z ideologijo profesionalizma in birokratskim stilom upravljanja⁵. V mnogih primerih se izražena ali občutena potreba ne šteje za veljavni indikator potrebe, dokler je kot take ne oceni strokovnjak in ne postane priznana (approved) potreba.

Strokovno ocenjevanje se uporablja zlasti za primerjavo potreb določenega posameznika z drugimi, skratka, ko je treba med potrebnimi izbrati najbolj potrebne. Pri nas pri takem ocenjevanju praviloma sodelujejo predstavniki družbene skupnosti. Kot ilustracijo navajamo komisijo za sprejem otrok v dnevno varstvo (Zakon o vzgoji in varstvu predšolskih otrok, Ur.l. SRS, 5/80, 33. čl., 1. odst.), sestavljeno iz delegatov delavcev vzgojno-varstvene organizacije, staršev in uporabnikov v svetu, ter najmanj dveh članov, ki ju imenujeta pristojna krajevna skupnost in občinska skupnosti otroškega varstva.

Prednost strokovnega ocenjevanja potreb je, da prisili odločujoče oz. raziskovalce, da razčistijo svoja stališča o tem, kaj predstavlja potrebo, ki jo mora zadovoljiti ustrezna socialna služba, in da zberejo podatke o ljudeh, ki bi bili deležni pomoči. Pomembne so tudi informacije o težavah, v katerih bi se znašli tisti, ki predvidene terjatve ali storitve ne bi prejeli. Raziskave lahko tudi ocenijo, če so zagotovljene storitve primerne in učinkovite. Predpostavka, da je neka dajatev ali storitev učinkovita že zato, ker jo ljudje veliko uporabljajo, ne drži vedno.

V članku je normativna potreba opredeljena v bistvu kot strokovno ocenjena potreba. Za našo ureditev pa je značilno, da so kriteriji za ocenjevanje potreb zelo pogosto okvirno opredeljeni v zakonodaji in podrobneje določeni s samoupravnimi splošnimi akti sisov in ozdov. Normativne potrebe so torej strokovno ugotovljene, poleg tega pa tudi formalno normirane v pravnih aktih. Ilustracij za strokovno in pravno opredeljevanje potreb je veliko: napotilo za določanje kriterijev za sprejem otrok v dnevno varstvo (ZVVPO, 33. čl., 2. odst.), "stanovanjski standardi" po družbenem dogovoru o skupnih osnovah za zagotavljanje in usklajevanje samoupravnih družbenoekonomskih odnosov na področju ustanovanjskega gospodarstva v SR Sloveniji (Ur.l. SRS, 15/81), samoupravni sporazumi oz. družbeni dogovori o minimalnih standardih za življenske in kulturne razmere pri zaposlovanju delavcev, "košarice" nujnih življenskih potrebščin in razni premoženjski cenzusi - to so pripomočki za ugotavljanje normativnih potreb.

Primerjalna potreba se po Bradshawu ugotavlja s proučevanjem značilnosti populacije, ki prejema določene usluge. Če nekateri prejema te usluge, drugi v podinem položaju pa ne, pomeni, da pri tistih, ki ne prejemaajo uslug, obstaja primerjalna potreba. Pojem primerjalne potrebe je na kompleksen način povezan z enakim obravnavanjem ljudi v podobnih življenskih okoliščinah in s "teritorialno pravičnostjo" (s pravično ozemeljsko porazdelitvijo dobrin).

Pri ugotavljanju primerjalnih potreb je problem določiti, katere so glavne značilnosti populacij, ki naj bi jih primerjali. Če obstaja npr. veliko pomanjkanje mest v domovih za starejše občane, VVO ali specialnih socialnih zavodih, a je s skrbnim izborom zagotovljeno, da so vedno sprejeti najbolj potrebni, se primerjalne potrebe sploh ne bodo pokazale. Koristne pa so primerjave, ki opozorijo na razlike med posamezniki v podobnih življenskih okoliščinah na različnih geografskih območjih. Takšne primerjave pokažejo, ali je posamezno območje boljše ali slabše oskrbljeno s storitvami socialnega varstva kot drugo. Seveda je pri tem potrebno upoštevati značilnosti območij, ki jih primerjamo.

Z ugotavljanjem vseh štirih oblik potreb dobimo 12 možnih kategorij, od tiste, pri kateri so podane vse štiri, do tiste, pri kateri ni nobene. Tako imajo pristojni organi pred seboj celotno sliko potreb na svojem območju, kar jim omogoča sprejeti bolj utemeljene odločitve. Predvsem je lažje ugotoviti, kdo so tisti, ki pomoč dejansko, zares potrebujejo. Poleg že navedenih štirih vrst potreb dobimo torej še eno, in sicer "dejansko potrebo" (real need). Obstoj dejanske potrebe pa je odvisen od možnosti zadovoljevanja potreb. Tudi če se izkaže, da so pri večjem številu ljudi podane npr. občutena, normativna in primerjalna potreba, a je sredstev premalo za vse, vseh potreb ne bo mogoče zadovoljiti. Bradshaw v takem primeru svetuje, naj se tisti, ki oblikujejo socialno politiko (policy maker), odloči, katerim skupinam je treba dati prednost. Od planiranja socialnega razvoja pridemo torej spet do izbiranja najbolj potrebnih med potrebnimi.

Z vidika pravne in socialne varnosti je zaskrbljujoče, če postane uveljavljanje pravic, ki jih ljudje dojemajo kot neodtujljive ali "resnične" pravice, izvirajoče iz dejanskih potreb negotovo. Radovan ugotavlja, da gospodarske težave ne vplivajo toliko na denarne dajatve, pač pa na delo socialnih služb. Pravi, da dela in naloge ostajajo nezasedene, stroški funkcioniranja omejeni, zmanjšujejo se investicije, s tem pa tako obseg kot kvaliteta teh služb padata, ne da bi bilo treba za to spremeniti zakon ali samoupravne akte.⁶ Normativna potreba, naj jo razumemo kot strokovno ugotovljeno ali kot pravno opredeljeno, se izkaže kot zelo elastičen pojem.

Pomanjkljivosti Bradshawovega modela, ki so se pokazale na področju zaščitnih stanovanj, so zlasti v tem, da model izhaja iz posameznikov in ne upošteva drugih dejstev, ki so za načrtovanje socialne politike prav tako pomembna, npr. demografskih podatkov. Še pomembnejša se nam zdi ugotovitev, da model izhaja iz potrebe po določenih uslugi (službi, storitvi), v obravnavanem primeru po zaščitnem stanovanju, je osredotočen na določeno dajatev, s tem pa zanemari ali spregleda vse druge možne načine reševanja socialnih težav.

Če poskušamo to ugotovitev postaviti v domače razmere, jo ilustrirati z domačim primerom, lahko uvidimo, da bi npr. ugotavljanje potreb po varstvu otrok v jasličnih oddelkih, tudi če bi bilo izkazano v vseh štirih oblikah potreb, prav nič ne prispevalo k izkazu alternativnih, za otroke primernejših rešitev, kot je družinsko varstvo ali podaljšan porodniški dopust.

Nadaljna omejitev taksonomije je v tem, da ima vsaka kategorija samo dve dimenziji. Pri posamezniku potreba obstaja ali ne obstaja. Ker je v praksi razlikovanje včasih težko, nejasno, bi bilo treba več pozornosti nameniti tistim, ki so na meji, na robu potrebe, zlasti če se v mejnem položaju znajdejo pri večjem številu različnih potreb. Podobna opozorila na težavne razmere ljudi, katerih dohodki so tik nad mejo premoženjskega cenzusa, smo večkrat zasledili tudi pri nas.

Usmerjenost k prav določeni storitvi lahko tudi povzroči, da na oceno njene potrebnosti vpliva v bistvu potreba ocenjevalca, strokovnjaka. Mi bi lahko dodali tudi izvajalca. Ti so nagnjeni k takim načinom reševanja problemov, h katerim lahko tudi sami kaj prispevajo. Illich je to nazorno prikazal na zdravstvenem področju v delu Medicinska Nemezis.

Na odločitev o najstreznejšem načinu zadovoljevanja potreb vpliva tudi to, koliko so rezultati vidni v dobesednem pomenu. Kompleks zaščitnih stanovanj je bolj viden, "reprezentativen", kot organiziranje pomoči na domu, ki omogoči starim ljudem, da ostanejo v svojem okolju.

Poleg potreb posameznikov, uporabnikov in izvajalcev, je treba upoštevati tudi družbene potrebe. Avtorica ima pri tem v mislih različno pojmovanje potreb v razredni družbi - npr. z vidika industrije, kapitala, političnih strank. Tudi za nas zanimiva misel je, da morajo specifične potrebe posameznikov postati legitimne, biti moralno in politično sprejete, če naj se zadovoljujejo iz javnih sredstev oz. po naše na podlagi načela solidarnosti.

V zaostrenih materialnih razmerah se zaostrujejo tudi moralna stališča o tem, kdo je upravičen do pomoči. Ljudje so posebno strogi do oseb, katerih ravnanje, vedenje ali pretekla dejanja veljajo za nevredna. V zadnjem času v sredstvih javnega obveščanja zasledimo stroga stališča do "slabih delavcev", ki naj ne bodo upravičeni do družbene pomoči. V članku, ki obravnava socialno politiko sedanje britanske vlade⁷, avtorji ugotavljajo, da je najznačilnejši element tamkajšnjih kulturnih stališč do socialnega varstva navdušenje za socialno varstvo večine, ki to zasluži - kar je druga plat medalje moralnega obsojanja tiste nevredne manjšine, ki socialnega varstva ne zasluži.

Pritrdimo lahko ugotovitvi, da se stališča o tem, kaj/predstavlja socialno potrebo, s časom spreminjajo, čeprav značilnosti prebivalstva ostanejo enake. (Če z značilnostmi mislimo na "objektivne", relativno stalne značilnosti.)

Zadnja kritična pripomba k Bradshawu je, da premalo poudarja bistveno dejstvo, da oblikovalci socialne politike ne morejo definirati socialne potrebe tako, kot bi želeli oz. kot bi se jim zdelo prav, ampak morajo upoštevati prevladujočo ideologijo, stališča političnih strank in splošne gospodarske razmere v deželi.

Glede vpliva splošnih gospodarskih razmer na opredeljevanje potreb, kar se kaže tudi pri nas, bi kot primer lahko navedli cenzuse in višine družbenih denarnih pomoči.

Ob toliko kritičnih pripombah k taksonomiji socialnih potreb se moramo vprašati, v čem je sploh njena vrednost. Predvsem je iz Bradshawu in članka S. Claytonove razvidno, da na opredelitev socialne potrebe vplivajo številni dejavniki in da "prava, resnična potreba" (true need), neodvisna od političnih, socialnih, ekonomskih in drugih faktorjev, sploh ne obstaja.

Kljub temu je verjetno, da je Bradshawova taksonomija, posebno če jo kombiniramo z drugimi načini zbiranja podatkov, primernejši način ugotavljanja potreb kot izključno upoštevanje čakalnih list, akademsko ugibanje ali mnenje posameznih vplivnih ljudi. Največja vrednost modela pa je, da je konceptualno orodje, ki nas ozavešči o tem, koliko najrazličnejših komponent in dimenzij je treba upoštevati pri ocenjevanju socialnih potreb.

PRIPOMBE:

1. Susan Clayton: Social Need Revisited, Journal of Social Policy, vol. 12, part 2, april 1983, str. 215-234.
2. Z izrazom "zaščitna stanovanja" smo prevedli "sheltered housing" po vzgledu "zaščitna delavnica". Zaščitna stanovanja so konfortna stanovanja, običajno v stanovanjskih hišah ali individualnih pritličnih hišah, povezana z alarmnim sistemom za nujne primere. Kompleks približno tridesetih takih stanovanj ima oskrbnika, ki skrbi za sosedsko pomoč tistim stanovalcem, ki potrebujejo občasno pomoč pri vsakdanjem življenju. Nekateri taki kompleksi imajo skupne družabne prostore, pralnice in sobe za goste. Večina jih organizira razne dejavnosti za stanovalce. Običajno je v zaščitnih stanovanjih nekaj sposobnejših in nekaj šibkejših stanovalcev (Clayton, str. 232).
3. Ta smo prevedli angleške izraze: expressed need, felt need, normative need, comparative need.
4. Cit. po Clayton, str. 220.
5. Clayton, str. 221
6. Aleksander Radovan: Vloga socialne varnosti v pravnem sistemu; Združeno delo, 54. zv., pos.zv. 1984, str. 354.
7. Ken Judge, Jullian Smith and Peter Taylor-Gooby: Public Opinion and the Privatization of Welfare: Some Theoretical Implications, Journal of Social Policy, vol. 12, part 4, str. 479.