

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

BOJANA PRIMEC

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**IZVAJANJE SOCIALNEGA VARSTVA V
SLOVENIJI**

Ljubljana, oktober 2007

BOJANA PRIMEC

IZJAVA

Študentka Bojana Primec izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Tineta Stanovnika, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 10.10.2007

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	1
2. JAVNE SLUŽBE.....	2
2.1. VRSTE IN IZVAJANJE JAVNIH SLUŽB.....	3
2.2. GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE.....	4
2.2.1. IZVAJANJE JAVNIH GOSPODARSKIH SLUŽB.....	6
2.2.2. FINANCIRANJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB.....	6
2.3. NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE.....	7
2.3.1. IZVAJANJE NEGOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB.....	7
2.3.2. FINANCIRANJE NEGOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB.....	8
3. SOCIALNO VARSTVO.....	10
3.1. VRSTE POMOČI IN UŽIVALCI POMOČI.....	12
3.2. DENARNE SOCIALNE POMOČI.....	14
3.3. SOCIALNO VARSTVENE STORITVE.....	17
3.4. PREVENTIVNE SOCIALNO VARSTVENE STORITVE.....	17
3.5. KURATIVNE SOCIALNO VARSTVENE STORITVE.....	17
3.5.1. PRVA SOCIALNA POMOČ.....	17
3.5.2. OSEBNA POMOČ.....	18
3.5.3. POMOČ DRUŽINI.....	19
3.5.4. INSTITUCIONALNO VARSTVO.....	20
3.5.5. VODENJE IN VARSTVO TER ZAPOSILITEV POD POSEBNIMI POGOJI.....	21
3.5.6. POMOČ DELAVCEM V PODJETJIH, ZAVODIH TER PRI DRUGIH DELODAJALCIH.....	22
4. FINANCIRANJE SOCIALNO VARSTVENE DEJAVNOSTI.....	22
4.1. PLAČILO STORITEV IN OPROSTITVE.....	25
4.2. DOLOČITEV CEN.....	26
5. MREŽA IZVAJANJA DEJAVNOSTI SOCIALNEGA VARSTVA.....	27
6. IZVAJALCI SOCIALNEGA VARSTVA.....	30
6.1. JAVNI SOCIALNO VARSTVENI ZAVODI.....	30
6.1.1. CENTRI ZA SOCIALNO DELO.....	31
6.1.2. DOMOVI ZA STAREJŠE.....	33
6.1.3. POSEBNI ZAVODI.....	33
6.1.4. VARSTVENO DELOVNI CENTRI.....	33
6.1.5. DOMOVI ZA OTROKE.....	33
6.1.6. ZAVOD ZA USPOSABLJANJE.....	34
6.2. ZASEBNE NEPROFITNE VOLONTERSKE ORGANIZACIJE.....	35
6.3. PRIVATNO-PROFITNE ORGANIZACIJE (ZASEBNI SEKTOR).....	40
7. RAZVOJ PLURALIZMA IZVAJALCEV.....	41
8. ZAKLJUČEK.....	43
LITERATURA.....	45
VIRI.....	46

1. UVOD

V 2. členu Ustave Republike Slovenije (1991) je zapisano, da je Slovenija pravna in socialna država.

Socialna varnost je širše zasnovan model državnih ukrepov na zdravstvenem, stanovanjskem, izobraževalnem, delovnopravnem in drugih področjih. Država naj bi s tem zagotavljala zavarovanje vsakega posameznika za primer bolezni, invalidnosti, nezaposlenosti, starosti, poškodb pri delu, materinstva, preživljanja otrok, dajatev družinskim članom po smrti osebe, ki preživlja družino, in druge pravice. Kadar si posamezniki zaradi delovanja zunanjih ali notranjih dejavnikov socialne varnosti in blagostanja ne morejo zagotoviti sami, so upravičeni do pomoči. Te pomoči zagotavlja država z ustanavljanjem in organiziranjem strokovnih služb in ustanov, ki so pri svojem delovanju dolžne upoštevati načelo subsidiarnosti, kar pomeni, da je za socialno varnost in blagostanje sebe in svoje družine prvenstveno odgovoren vsak posameznik sam.

Diplomsko delo opisuje del socialne varnosti, in sicer pravice, ki izhajajo iz Zakona o socialnem varstvu. Pojem socialnega varstva je podrejen pojmu socialne varnosti, saj vsebuje le pravice, v obliki storitev in denarnih dajatev, tistim, ki nimajo dovolj sredstev za preživljanje. V preteklosti je bila glavna oziroma kar edina izvajalka dejavnosti socialnega varstva država, ki je z ustanavljanjem javnih zavodov izvajala javno službo na področju socialnega varstva. Leta 1992 je bil sprejet nov Zakon o socialnem varstvu, ki je vseboval veliko spremembo na področju izvajanja, in sicer se je socialno varstvena dejavnost lahko izvajala tudi s strani zasebnopravnih in fizičnih oseb, bodisi na podlagi koncesije bodisi na podlagi dovoljenja za delo. Posledično se je v zadnjem desetletju javna mreža izvajanja socialnega varstva razširila na vrsto drugih izvajalcev (poleg že obstoječih javnih zavodov), ki delujejo na osnovi koncesijske pogodbe. Izven okvira javne mreže pa nastajajo zasebnopravne organizacije, ki delujejo na osnovi dovoljenja za delo, in dopolnjujejo manjkajoče storitve v okviru javne mreže. Še posebno se je razširilo področje neprofitnih-volonterskih organizacij, ki s pomočjo sofinanciranja s strani države uspešno delujejo na področju zavetišč, materinskih domov, organizacij za samopomoč, invalidskih organizacij ter še na mnogih drugih področjih, kjer ljudje v stiskah potrebujejo pomoč.

Cilj diplomskega dela, ki je sestavljeno iz dveh tematskih delov, je predstaviti značilnosti izvajanja socialnega varstva v Sloveniji.

Prvi del diplomskega dela je namenjen opisu javnih služb, tako na področju gospodarskih dejavnosti kot na področju negospodarskih dejavnosti, kamor spada tudi področje socialnega varstva, saj je izvajanje dejavnosti socialnega varstva še vedno pretežno v rokah države. V drugem poglavju je razloženo, katere vrste javnih služb poznamo, kako se financirajo in zakaj pravzaprav je potrebno določene dejavnosti izvajati v okviru javnih služb.

Tretje poglavje vsebuje predstavitev osnovnih lastnosti socialnega varstva, kot so definicije socialnega varstva, obseg delovanja, pravice v okviru socialnega varstva ter obseg upravičencev. Načinu financiranja, plačevanju storitev in določanju cen storitvam socialnega varstva je namenjeno četrto poglavje. Peto poglavje vsebuje opis mreže izvajanja socialno varstvene dejavnosti, šesto poglavje pa je namenjeno izvajalcem socialno varstvene dejavnosti, in sicer so predstavljene vse pravnoorganizacijske oblike, ki nastopajo na tem področju. Predzadnje poglavje omogoča pregled osnovnih ciljev in smeri razvoja na socialno varstvenem področju v prihodnosti. Zadnje, osmo poglavje, vsebuje temeljne zaključke diplomskega dela.

Moje delovne hipoteze so, da je socialno varstvo v Sloveniji dobro razvito in zelo razvejano. Poleg javnih zavodov in koncesionarjev, ki delujejo v okviru javne službe, nastaja še mnogo drugih vrst izvajalcev v obliki neprofitno-volonterskih organizacij in zasebnih izvajalcev. Slednji gledajo na področje socialnega varstva tudi s strani podjetništva, kar vpliva na relativno močno regulacijo s strani države, kljub temu pa to ne ovira počasnega prodiranja privatnega sektorja.

Osrednja raziskovalna vprašanja, na katera bom poskušala odgovoriti in s tem potrditi ali zavrniti delovno hipotezo, so osredotočena na to, kdo izvaja socialno varstvo v Sloveniji, kako poteka financiranje izvajalcev socialnega varstva in ali izvajanje socialnega varstva v Sloveniji ostaja v rokah države ali se povečuje raznovrstnost pri izvajanju tega področja.

2. JAVNE SLUŽBE

Začetki pojma javne službe segajo v konec 19. stol. v prakso francoskega Državnega sveta, kjer so javno službo opredelili kot tisto delovanje uprave, ki poteka po načelih javnega prava. Podrobnejše vsebinsko dopolnjevanje pojma javne službe se je nadaljevalo na francoskih tleh, kjer je oče javnih služb Duguit izjavil, da je "celotna država le skupek javnih služb". Ne glede na različne opredelitve pa je ključnega pomena pri definiranju pojma javne službe pojem splošnega interesa oziroma javne koristi, saj se javno službo po besedah Jean Rivera namreč definira kot tisto upravno delovanje, s katerim se zagotavlja zadovoljevanje potreb splošnega pomena (Čebulj, 2005, str. 45).

V slovenski pravni ureditvi se je pojem javne službe pojavil kot nadomestilo pojma dejavnosti posebnega družbenega pomena, katerega smo uporabljali v času družbene lastnine, samoupravljanja in svobodne menjave dela. Danes je pojem javne službe opredeljen v 22. členu Zakona o zavodih (1991, v nadaljevanju: ZZ) kot službe, ki se opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno ali nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu republika, občina ali mesto.

Pojem javne službe vsebuje formalni in materialni vidik. Po formalnem vidiku gre za javno službo vedno, kadar je nosilec dejavnosti javnopravna oseba ne glede na vrsto in naravo

dejavnosti. Po materialnem vidiku pa gre za javno službo takrat, kadar dejavnost, ki se izvaja kot javna služba, izpolnjuje določene kriterije oziroma lastnosti. Ti kriteriji so naslednji (Čebulj, 2005, str. 46):

- zagotavljanje izvajanja je dolžnost države ali lokalne skupnosti;
- zagotavljanje izvajanja je v javno korist;
- dostopnost t.i. javnih dobrin pod enakimi (administrativnimi) pogoji;
- nemerkantilnost oziroma načelna neprofitnost dejavnosti (pridobivanje dobička je podrejeno zadovoljevanju javnih potreb);
- kontinuiranost (neprekinjenost);
- monopol (pravni ali dejanski).

Našteti kriteriji niso absolutni pri opredeljevanju dejavnosti, ki bodo določene kot javne službe v določeni družbeni skupnosti, saj je končna odločitev odvisna od formalne odločitve te skupnosti oziroma predpisa (Čebulj, 2005, str. 46).

Javna služba torej ne opredeljuje neke organizacijske oblike, pač pa vse dejavnosti, ki se izvajajo v javnem interesu in zahtevajo določene specifične značilnosti pri načinu in oblikah izvajanja služb v primerjavi z običajnimi dejavnostmi, ki se izvajajo v okviru zasebnopravnega režima. Hkrati javna služba predstavlja aktivnost, ki sodi v javni interes, določajo, ustvarjajo in nadzirajo pa jo oblasti s predpisi, ki so zunaj zasebnega prava. Naštete značilnosti postavijo javne službe v okvir pojma javno pravo ne glede na to, ali je izvajalec javne službe javna ali zasebna oseba (Bohinc, 2005, str. 36).

Glavna funkcija javnih služb je kontinuirano zagotavljanje javnih dobrin¹. To so dobrine, ki jih trg ne pokriva v zadostni meri, določene dobrine morajo biti na voljo vsem ljudem (osnovna izobrazba, zdravstvo), nekatere dejavnosti so po naravi monopolne, včasih pa je potrebno določene dobrine zaradi javnih koristi ljudem vsiliti (komunala). Javne dobrine se proizvajajo v obliki proizvodov ali storitev, ki so nenadomestljiv pogoj za življenje in delo določenih subjektov kot uporabnikov na določenem območju, zato jih je potrebno zagotavljati trajno in ne po tržnih zakonitostih (Kavčič, 2003, str. 302).

2.1. VRSTE IN IZVAJANJE JAVNIH SLUŽB

Poznamo tri glavne razvrstitve javnih služb:

- gospodarske in negospodarske javne službe (glede na področje, ki ga javna služba pokriva);
- državne in lokalne javne službe (glede na ustanovitelja);

¹ V ekonomski teoriji so javne dobrine definirane kot dobrine, pri katerih ekonomsko ni smotno izključiti posameznika iz potrošnje; mejni stroški oskrbe tj. stroški oskrbe za dodatnega posameznika so enaki nič, zato oskrba teh dobrin ni prepuščena zasebnemu sektorju, saj bi le-ta zahteval neničelno ceno, kar bi pripeljalo do izgube družbene blaginje (Stanovnik, 1998, str. 2).

- obvezne in izbirne javne službe² (glede na to, ali je uporaba teh dobrin za uporabnike obvezna ali ne).

Za izvajanje tako gospodarskih kot negospodarskih javnih služb je odgovorna država ali lokalna skupnost, pri čemer obstajajo načela, ki se upoštevajo pri izvajanju (Kavčič, 2003, str. 305). Ta načela so:

- načelo enakopravnosti, po katerem naj bi vsi porabniki imeli pravico do javnih služb pod načeloma enakimi pogoji. Glavne obveznosti izvajalca so zagotavljanje storitev na način, da so na voljo vsakomur (splošna dolžnost izvajanje službe) in uporaba enotne temeljne cene, ki je dovolj nizka, da je javna služba na voljo vsakomur;
- načelo stalnosti ali kontinuiranosti pomeni izvajanje javne službe brez prekinitev, delovanje pa mora biti redno in točno, kar od izvajalca zahteva skrbno načrtovanje in izvajanje ne glede na stroške oziroma izgubo;
- načelo prilagodljivosti zahteva prilagajanje razvoju in potrebam ter prenehanje z delovanjem, če ni več potrebe oziroma se ta lahko zadovoljuje na tržni način.

Slovenska zakonodaja pozna več načinov izvajanja javnih služb, toda v grobem lahko govorimo o treh oblikah, ki pa se v praksi med seboj močno prepletajo. Prva oblika je izvajanje v režiji, o kateri govorimo takrat, kadar javno službo neposredno opravlja država preko svojih organov oziroma upravnih služb ali javnih ustanov. Država lahko torej ustanovi ustrezno organizacijsko obliko upravnega organa ali javni zavod, javno podjetje ali drugo (državno) javno ustanovo, ki neposredno proizvaja proizvode oziroma opravlja storitve, ki so javne dobrine. Druga oblika je koncesionirana javna služba, kjer država kot koncendent podeli pravico opravljanja javne službe zasebnopravnemu subjektu, pri čemer izvajanje skrbno nadzira. O tretji obliki izvajanja govorimo, kadar država preko vlaganj svojega kapitala v dejavnost zasebnopravnih subjektov zagotavlja, da ti v okviru svoje dejavnosti proizvajajo tudi proizvode oziroma opravljajo storitve, ki so predmet določene javne službe (Čebulj, 2005, str. 47).

2.2. GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Gospodarske javne službe opredeljuje ZGJS (1993), kjer so le-te definirane kot zagotavljanje materialnih javnih dobrin kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja država oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

Gospodarske javne službe so torej dejavnosti posebnega družbenega pomena, ki jih javne gospodarske organizacije opravljajo navadno po netržnih načelih (proračunsko

² Delitev na obvezne in neobvezne službe poznamo samo pri gospodarskih javnih službah, in sicer je ta razdelitev opredeljena v 3. členu Zakona o gospodarskih javnih službah (1993, v nadaljevanju: ZGJS). Pri negospodarskih javnih službah ZZ te opredelitve ne pozna.

subvencioniranje ali financiranje) na področjih, kot so promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo ter gospodarstvo z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstvo okolja ter druga področja gospodarske infrastrukture. Ne glede na obliko izvajanja gospodarskih javnih služb pa je pridobivanje dobička podrejeno zagotavljanju javnih dobrin (Ivanjko, 2003, str. 3).

Gospodarske javne službe se lahko delijo na republiške in lokalne, in sicer je v prvem primeru služba ustanovljena na osnovi uredbe vlade, v drugem pa na osnovi odloka lokalne skupnosti (občine, mesta). Pri gospodarskih javnih službah poznamo še delitev na obvezne in izbirne. Obvezne gospodarske javne službe mora zagotavljati država ali občina, za izbirne pa velja, da jih lahko zagotavlja, ni pa nujno. Tabela 1, v kateri so naštet nekatere gospodarske javne službe glede na kriterij obveznosti ali izbirnosti izvajanja javnih služb, kaže, da v praksi izbirne državne gospodarske javne službe ne obstajajo, torej so le izbirne lokalne gospodarske javne službe.

Tabela 1: Delitev gospodarskih javnih služb

OBVEZNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	IZBIRNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE
<ul style="list-style-type: none"> • poštne storitve • javna telefonija • skrb za javna pristanišča in letališča • ravnanje z radioaktivnimi odpadki • skrb za javne ceste • železniški prevoz • oskrba s pitno vodo • odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda • ravnanje s komunalnimi odpadki • odlaganje ostankov komunalnih odpadkov • javna snaga in čiščenje javnih površin • urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin • pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka • gasilska služba • urejanje stavbnih zemljišč • upravljanje občinskih stanovanj • upravljanje občinskih kategoriziranih cest 	<ul style="list-style-type: none"> • urejanje in vzdrževanje pokopališč • pogrebne storitve • vzdrževanje javne razsvetljave • urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, pločnikov in občinskih cest • zimska služba • urejanje prometne in neprometne signalizacije • dejavnost oskrbe s plinom in toplotno energijo iz lokalnih omrežij • javni mestni promet • okraševanje naselij z zastavami na javnih krajih in plaketiranje na javnih krajih po splošnih pogojih • upravljanje mestnega kopališča • upravljanje mestne tržnice • prisilni odvoz vozil • upravljanje določenih javnih parkirišč • zavetišča za zapuščene živali • sejemska dejavnost

Vir: Lasten prikaz.

2.2.1. IZVAJANJE JAVNIH GOSPODARSKIH SLUŽB

Izvajanje javnih gospodarskih služb zagotovi republika oziroma lokalna skupnost v naslednjih oblikah (Kavčič, 2003, str. 303):

- režijskem obratu, kadar je zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo;
- v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj;
- v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno;
- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava, pri čemer se služba opravlja v javnem (splošnem) interesu, opravlja pa jo zasebnopravni subjekt v svojem imenu in po izrecnem pooblastilu države;
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša od oblik iz prejšnjih alinej.

2.2.2. FINANCIRANJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Gospodarske javne službe se financirajo iz proračunskih sredstev, s ceno javnih dobrin in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti.

Iz sredstev proračuna se financirajo tiste gospodarske javne službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva, pri čemer sredstva za izvajanje republiških gospodarskih javnih služb zagotavlja republika, lokalna skupnost pa financira izvajanje izbirnih lokalnih javnih služb. Proračunsko financiranje obveznih lokalnih gospodarskih služb se razmeji med republiko in lokalno skupnostjo na način, ki ga prav tako določa zakon (Kavčič, 2003, str. 304).

Pri zagotavljanju javnih dobrin, ki so glede na posameznega uporabnika ali glede na določljive skupine uporabnikov izmerljive, plačujejo uporabniki ceno proizvoda ali storitve, ki je lahko v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila. Cene se oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom. Lahko se določijo diferencirano po kategoriji uporabnikov in količini porabljenih ali nujenih javnih dobrin ter rednosti njihove uporabe (Kavčič, 2003, str. 304).

2.3. NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Opravljanje negospodarskih javnih služb določa ZZ (1991) v svojem 22. členu, po katerem se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje v javnem interesu zagotavlja republika, občina ali mesto.

Dejavnosti, ki se opravljajo v okviru negospodarskih javnih služb določa 1. člen ZZ (1991), in sicer je to opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Z izvajanjem omenjenih dejavnosti se prebivalcem zagotavljajo nematerialne dobrine, ki pomembno vplivajo na kvaliteto njihovega življenja. Obseg zagotavljanja teh dobrin vpliva na življenjsko raven prebivalstva in to je merilo, ali je država socialna (Korpič-Horvat, 2003, str. 16).

Natančnejše opredelitve javnih služb na posameznih področjih (vzgoja in izobraževanje, zdravstvo, sociala, kultura, znanost,...) določajo področni zakoni, specifičnosti pa so opredeljene v nacionalnih programih, podzakonskih in ustanovitvenih aktih ter letnih programih (Korpič-Horvat, 2003, str. 17).

2.3.1. IZVAJANJE NEGOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

V skladu s 3. členom ZZ (1991) se za opravljanje negospodarskih javnih služb ustanovijo javni zavodi, katere lahko ustanovijo država, občina, mesto ali druga z zakonom pooblaščen javna pravna oseba. Javni zavodi se lahko ustanovijo tudi za dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. Ustanovitev javnih zavodov je torej opredeljena v ZZ, saj posebnega krovnega zakona o javnih zavodih ni. Pomembni javni zavodi, ki so ustanovljeni s posebnimi zakoni, pa so Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje³, Zavod za zdravstveno zavarovanje⁴, Zavod RS za zaposlovanje⁵ (Korpič-Horvat, 2003, str. 19).

Poleg javnih zavodov lahko dejavnosti javnih negospodarskih služb na podlagi koncesijskih aktov opravljajo tudi zavodi⁶ (zavod s pravico javnosti), pravne osebe zasebnega prava, fizične osebe, društva ali druge organizacije (ZZ, 1991, 23. in 28. člen). Koncesijo za

³ Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (2006).

⁴ Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (2006).

⁵ Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (2006).

⁶ Javni zavod je praviloma ustanovljen za opravljanje javne službe, zavod pa za opravljanje storitev, ki niso storitve javne službe, vendar oba lahko opravljata obe dejavnosti. V praksi praviloma zavodi opravljajo tudi javne službe. Ko zasebni zavod pridobi koncesijo za opravljanje javne službe, gre za zavod s pravico javnosti (Korpič-Horvat, 2003, str. 17).

opravljanje javne službe se lahko pridobi le, če naštetih izvajalci izpolnjujejo predpisane pogoje, po pridobitvi koncesije pa imajo pravice, dolžnosti in odgovornosti javnega zavoda (ZZ, 1991, 23. in 24. člen).

Koncesijo za opravljanje javne službe se dodeli na podlagi zakona ali odloka občine ali mesta ali z odločbo pristojnega organa v skladu z zakonom oziroma odlokom - akt o koncesiji (ZZ, 1991, 25. člen). Koncedent, ki koncesijo podeljuje, je lahko republika, občina, mesto ali drug pristojen organ, določen z zakonom, koncesionar, ki koncesijo prejme, pa je lahko zavod, podjetje, društvo, druga organizacija ali posameznik, če izpolnjuje pogoje za opravljanje javne službe. Medsebojna razmerja med strankama se uredijo s pogodbo o koncesiji (ZZ, 1991, 26. člen).

Zavode lahko ustanovijo domače in tuje pravne in fizične osebe za opravljanje negospodarskih dejavnosti, ki so opredeljene v 1. členu ZZ (1991), in sicer vzgoja in izobraževanje, znanost, kultura, šport, zdravstvo, socialno varstvo in drugo. Cilj omenjenih dejavnosti ne sme biti pridobivanje dobička, kar je bistvena značilnost zavodov in po čemer se ločijo od gospodarskih družb.

2.3.2. FINANCIRANJE NEGOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Zavodi in javni zavodi se financirajo iz javnih in zasebnih virov. V skladu z 48. členom ZZ (1991) zavod⁷ pridobiva svoja sredstva:

- od ustanovitelja
- s plačili za opravljanje storitev
- s prodajo blaga in storitev na trgu
- iz drugih virov

Sredstva ustanovitelja⁸ so vsaj v začetku osnova za poslovanje zavoda, vendar ni nujno, da se po ustanovitvi izvajanje dejavnosti financira s sredstvi ustanovitelja (Korpič-Horvat, 2003, str. 19).

Plačila za storitve lahko zavod pridobi iz javnofinančnih virov od financerja za financiranje programa ali od uporabnikov javnih storitev. Pod plačilom za opravljene storitve se razumejo sredstva, ki jih zavod pridobiva za opravljanje javne službe od financerja ali kot neposredno plačilo ali doplačilo k ceni storitve javne službe, ki jo plača uporabnik (Korpič-Horvat, 2003, str. 19).

⁷ Financiranje javnih zavodov ZZ posebej ne določa, vendar praviloma zakoni oz. odloki povzemajo določila, ki veljajo za financiranje zavodov po ZZ, kar je smiselno, saj je javni zavod kot omenjeno le eden od vrst zavodov (Korpič-Horvat, 2003, str. 19).

⁸ Zdravstvene zavode ustanavlja občina ali država, praviloma pa se financirajo iz zdravstvene blagajne (Korpič-Horvat, 2003, str. 20).

Javni zavod, ki pridobiva sredstva za opravljanja javne službe iz državnega ali občinskih proračunov, sklene pogodbo, na podlagi katere mu pristojni neposredni proračunski uporabnik nakazuje sredstva za izvajanje javne službe praviloma po dvanajstinah, in sicer za plače in druge stroške dela, prispevke delodajalca, stroške materiala in storitev.

Določba 48. člena ZZ (1991) določa, da lahko zavod pridobiva sredstva za delo med drugim tudi s **prodajo blaga in storitev na trgu**, ki ne spadajo v okvir javne službe. Opravljanje tržne dejavnosti, katere proizvode in storitve javni zavod prodaja na trgu, je dovoljeno, če tako določajo posamezni zakoni, odloki ali akti o ustanovitvi. Na trgu pa ne sme javni zavod prodajati tistih storitev, ki so v javnem interesu in za katere dobi plačilo iz proračunskih in drugih javnih sredstev.

Javni zavod mora pri opravljanju dopolnilne, tržne dejavnosti, upoštevati načelo povezanosti dopolnilne dejavnosti, kar pomeni, da mora biti prodaja blaga in storitev na trgu neposredno povezana z izvajanjem javne službe oziroma dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. Izvajanje dopolnilne dejavnosti ne sme kakorkoli vplivati na obseg in kakovost storitev ali blaga v okviru javne službe (Tičar, 2005, str. 523).

Nastopanje na trgu je torej dopolnilna dejavnost javnega zavoda, saj namen ustanovitve zavoda ni pridobivanje dobička, pač pa uresničevanje javnega interesa. Nastopanje na trgu ne sme prinašati izgube, ker bi se ta morala pokrivati iz javnih sredstev, to je iz sredstev ustanovitelja. Po 49. členu ZZ (1991) je poleg zavoda tudi ustanovitelj tisti, ki odgovarja za obveznosti zavoda.

Druga sredstva zavoda, pridobljena za opravljanje dejavnosti, so donacije⁹, dotacije¹⁰, darila, dediščine in podobno.

Tabela 2: Viri financiranja javnih zavodov

Javni viri: financiranje javne službe (proračunska plačila) in Nejavni viri: financiranje javne službe (zasebna plačila)
Tržni viri: dohodki od prodaje blaga in storitev z dopolnilno dejavnostjo in Drugi viri: dohodki od naložb, donacije, dotacije, darila, dediščine,...

Vir: Tičar, 2005, str. 523

⁹ Donacije so zneski ali stvari, ki jih organizacija dobiva od fizičnih in pravnih oseb brez obveznosti vračila in se ne nanašajo na plačila za proizvode oziroma storitve, katerih kupci so te osebe. Med donacije se ne štejejo sredstva iz proračuna (SRS 36, 2005).

¹⁰ Dotacije so javnofinančna sredstva, ki se lahko pridobijo s sodelovanjem na javnih razpisih z namenom financiranja projektov ali programov (Zver, 2003, str. 11).

Razmerje med zasebnimi in javnimi viri v prihodkih javnih zavodov je odvisno od načina financiranja posamezne vrste javne službe (proračunsko financiranje ali doplačila porabnikov) in od obsega prodaje blaga in storitev, ki ne spadajo v javno službo.

Opravljanje dejavnosti javne službe se lahko v celoti pokriva iz javnofinančnih virov, lahko pa se financira pretežno ali celo izključno iz zasebnih virov oziroma s sredstvi, pridobljenimi na trgu. Običajno se kombinirata oba načina financiranja in je delež zasebnih virov v prihodkih zavodov za financiranje javne službe v veliki meri odvisen od obsega javnofinančnih sredstev, ki jih ustanovitelj nameni za izvajanje redne, s pogodbo določene dejavnosti javne službe. V primeru, da ustanovitelj ne nameni dovolj sredstev zavodu za izvajanje javne službe, bo zavod z doplačili za storitve javne službe iz zasebnih virov pokrtil primanjkljaj javnofinančnih sredstev (Zver, 2003, str. 13).

Zavodi oziroma javni zavodi morajo po 9. členu Zakona o računovodstvu (1999) v svojih poslovnih knjigah zagotavljati ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Zagotavljati morajo možnost ocenjevanja namembnosti, gospodarnosti in učinkovitosti porabe sredstev iz javnih financ. Tudi SRS 36¹¹ (2005) zahteva v pojasnilih k računovodskim izkazom ločeno prikazovanje prihodkov in odhodkov po dejavnostih posameznih negospodarskih javnih služb in lastni dejavnosti, razčlenjeni po vrstah.

Zavodi in javni zavodi so torej po Zakonu o računovodstvu (1999) dolžni ločeno izkazovati:

- sredstva, pridobljena iz opravljanja javne službe, ki se financira iz javnih financ,
- druga sredstva za opravljanje javne službe, pridobljena s plačili za storitve, ter
- sredstva, pridobljena s prodajo blaga in storitev na trgu.

3. SOCIALNO VARSTVO

Socialno varstvo je mreža programov in ukrepov države za reševanje socialne problematike prebivalstva. S socialnim varstvom se rešujejo socialne stiske in težave posameznikov in skupin prebivalstva, poleg tega pa se poskuša preprečiti socialno ogroženost posameznika in skupin. V okviru socialnega varstva se z ukrepi poskrbi za tiste, ki si socialne varnosti ne morejo zagotoviti sami, ter jih usposobi, da si jo bodo zmogli, in pomaga tistim, ki ne morejo zadovoljivo funkcionirati v temeljnih in drugih odnosih, kar lahko pripelje do socialne izključenosti (Kalčič, 1996, str. 19).

Pojma socialnega varstva ne gre za zamenjati s pojmom socialne varnosti, saj je slednji širšega pomena in v svojem najširšem obsegu pomeni pokritje vseh socialnih primerov,

¹¹ SRS 36 (2005) velja za pravne osebe zasebnega prava – nepridobitne organizacije, torej ne velja za javne zavode.

vključno s primeri socialne ogroženosti ali pomanjkanja ne glede na to, ali se sistem uresničuje v okviru socialnih zavarovanj¹² ali socialnega varstva. Takšna definicija socialne varnosti je v bistvu podlaga za opredelitev, da je posamezna država socialna država (Kalčič, 1996, str. 17).

Socialno varstvo predstavlja sekundarno področje in skupaj s primarnim področjem socialnih zavarovanj predstavlja celovit sistem socialne varnosti. Sekundarna narava socialnega varstva pomeni, da se dejavnost izvaja šele potem, ko je ugotovljeno, da socialnih tveganj in posledic uresničitve socialnih tveganj ni mogoče odpraviti v okviru socialnih zavarovanj. Dejavnost socialnega varstva ima s socialno varstvenimi storitvami in (ali) dajatvami osebam ali skupinam oseb, ki so potrebni pomoči, preventivne ali kurativne učinke (Vodovnik, 2003, str. 225).

Država s socialnim varstvom zagotavlja pravico do življenja v dostojanstvu osebam in družinam, ki so v materialni ali drugi stiski zaradi različnih vzrokov kot npr. telesna prizadetost, duševna zaostalost, družinske težave, neuspeh v zaposlitvi in poklicu ter v drugih socialnih primerih. Sistem socialnega varstva je namenjen vsakomur, ki ni zajet v katerikoli drug podsistem socialne varnosti, kot je socialno zavarovanje, zato ima univerzalen pomen (Kalčič, 1996, str. 19).

Področje socialnega varstva ureja Zakon o socialnem varstvu (v nadaljevanju: ZSV), ki definira celoten sistem preprečevanja in reševanja socialnih in materialnih težav posameznikov, družin in skupin prebivalcev¹³. Predhodni zakon, ki je urejal področje socialnega varstva, se je imenoval Zakon o socialnem skrbstvu, ki pa je imel za razliko od ZSV omejen krog upravičencev do storitev in dajatev na nekatere skupine prebivalcev, kot so invalidi, starejše osebe, otroci z različnimi motnjami. ZSV je te pomanjkljivosti odpravil in posledično ureja sistem pravic za vsakogar, ki ima začasno ali trajno posebne težave v zvezi s samostojnim življenjem, težave pri medsebojnih razmerjih v družini ali skupnosti ali pri preživljanju sebe in družine. ZSV, sprejet leta 1992, vsebuje tudi spremembo o izvajalcih socialno varstvene dejavnosti, saj izvajanje ni več omejeno samo na javno pravne osebe, pač pa se je krog razširil tudi na zasebno pravne in fizične osebe (Bubnov-Škoberne, 1999, str. 203).

¹² Socialno zavarovanje zagotavlja materialno varnost zaposlenih delavcev in njihovih družinskih članov ter je neločljiv segment socialne varnosti. Obsega predvsem dajatve iz naslova osebnih (bolezen, materinstvo, invalidnost, starost, smrt) in ekonomskih zavarovalnih rizikov (predvsem brezposelnost). To so storitve in dajatve iz zdravstvenega zavarovanja, iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter iz zavarovanja za primer brezposelnosti (Kalčič, 1996, str. 18).

¹³ Posamezniki so fizične osebe ne glede na starost in poslovno sposobnost. Družina je življenjska skupnost staršev in otrok, ki zaradi koristi otrok uživa posebno družbeno varstvo. Družino tvorijo starši in otroci, nad katerimi izvršujejo starši roditeljsko pravico. Skupine prebivalstva pa so skupine posameznikov, ki imajo istovrstne socialne težave in stiske ter je zato potrebno za take skupine organizirati posebne socialno varstvene dejavnosti in storitve (Bubnov-Škoberne, 1999, str. 204).

Glavni nosilec dejavnosti socialnega varstva je država, ki s predpisi ureja to področje, ga nadzira, organizira in financira. Naloge države se delijo na splošne in posebne. Splošne naloge so opredeljene v 9. členu ZSV (2007), ki pravi, da država skrbi za preprečevanje socialne ogroženosti tako, da s sistemskimi ukrepi na področju davčne politike, zaposlovanja in dela, štipendijske politike, stanovanjske politike, družinske politike, zdravstva, vzgoje in izobraževanja ter na drugih področjih vpliva na socialni položaj prebivalcev kakor tudi na razvoj demografsko ogroženih območij. Posebne naloge države so opredeljene v 2. členu ZSV (2007), na osnovi katerega država sprejme nacionalni socialno varstveni program, v katerem določi strategijo razvoja, prednostna razvojna področja, specifične potrebe in možnosti posameznih področij ter določi mrežo javne službe na področju socialnega varstva.

Država torej poskrbi za izvajanje socialno varstvene dejavnosti tako, da zagotavlja in razvija delovanje socialno varstvenih zavodov, ustvarja in spodbuja pogoje za zasebno delo v socialno varstveni dejavnosti ter podpira razvoj samopomoči, dobrodelnosti, oblik neodvisnega življenja invalidov ter drugih oblik prostovoljnega dela na področju socialnega varstva (ZSV, 2007, 2. člen).

Celovit sistem socialnega varstva nadzoruje ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, pri katerem se ustanovi strokovni svet. Člane strokovnega sveta imenuje minister, pristojen za socialno varstvo, na predlog socialne zbornice (ZSV, 2007, 8. člen).

3.1. VRSTE POMOČI IN UŽIVALCI POMOČI

Socialno varstvena dejavnost obsega (ZSV, 2007, 1. člen):

- dejavnosti, s katerimi se vzpostavljajo pogoji za preprečevanje nastanka socialnih problemov (preventivne dejavnosti);
- dejavnosti, s katerimi se rešujejo socialne težave in stiske ter drugi socialni problemi (kurativne dejavnosti).

Za reševanje omenjenih socialnih problemov obstajata dve vrsti socialnih pomoči (ZSV, 2007, 3. člen):

- storitve in ukrepi, ki so namenjene preprečevanju nastanka ali reševanju obstoječih socialnih težav;
- denarna socialna pomoč, namenjena tistim posameznikom, ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati.

Socialno varstvo torej obsega socialno varstvene dajatve za osebe brez sredstev za življenje, ki zaradi starosti ali nezmožnosti za delo niso sposobni ustvarjati dohodkov ali če zaradi objektivnih razlogov nimajo zagotovljenega minimuma sredstev za preživljanje sebe in svojih družinskih članov, in socialno varstvene storitve (svetovanje, pomoč, institucionalno varstvo) za ogrožene skupine prebivalstva kot npr. invalidne osebe, starostnike, otroke in odrasle v posebnih stiskah (Kalčič, 1996, str. 19).

Storitve in dajatve so po zakonu namenjene posamezniku, družinam in skupinam prebivalstva. Do vseh pravic so upravičeni državljani Republike Slovenije (v nadaljevanju: RS), ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, in tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji, saj je obseg pravic iz področja socialnega varstva odvisen od stalnega prebivališča upravičenca.

Pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje v RS ureja Zakon o tujcih, vendar je od pristopa RS k Evropski Uniji (v nadaljevanju: EU) potrebno ločevati tujce na tiste, ki so državljani EU, in na tiste, ki niso. Slovenija je v maju 2006 ukinila načelo vzajemnosti in uveljavila prosto gibanje delavcev državljanov EU in Evropskega gospodarskega prostora (v nadaljevanju: EGP), kar pomeni, da državljani EU in EGP v RS ne potrebujejo delovnega dovoljenja. Zaposlovanje državljanov tretjih držav pa je še vedno pogojeno s pridobitvijo dovoljenja za delo na podlagi Zakona o zaposlovanju in delu tujcev in podzakonskimi predpisi, sprejetimi na njegovi podlagi (Lenhard, 2006, str. 26).

Tujec, ki želi v RS prebivati dalj časa, kot je to na podlagi vizuma, ali ki želi vstopiti in prebivati v RS iz drugačnih razlogov, kot je to na podlagi vizuma, mora imeti dovoljenje za prebivanje (Zakon o tujcih, 2006, 25. člen). Dovoljenje za prebivanje pomeni dovoljenje za vstop v RS in bivanje za določen čas in za določen namen ali prebivanje za nedoločen čas. Dovoljenje za bivanje ni potrebno za tiste tujce in v tistih primerih, za katere je tako določeno z zakonom ali mednarodnim sporazumom. Dovoljenje za stalno prebivanje, torej brez omejitev glede trajanja in namena bivanja v RS, se lahko izda tujcu, ki pet let neprestano biva v RS na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, ki izpolnjuje druge pogoje za izdajo dovoljenja, določene s tem zakonom, in če ni razlogov za zavrnitev izdaje dovoljenja po tem zakonu (Zakon o tujcih, 2006, 41. člen).

Državljanu EU se lahko izda dovoljenje za stalno prebivanje v primeru, ko v RS neprekinjeno biva pet let na podlagi potrdila o prijavi prebivanja in če ne obstaja utemeljen sum, da bi lahko njegovo prebivanje v RS pomenilo nevarnost za javni red, varnost ali mednarodne odnose RS, ali če ne obstaja sum, da bo njegovo prebivanje v državi povezano z izvajanjem terorističnih ali drugih nasilnih dejanj, nezakonitimi obveščevalnimi dejavnostmi, posredovanjem mamil ali izvrševanjem drugih kaznivih dejanj (Zakon o tujcih, 2006, 93. člen).

Državljan RS, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji, ter tujci, ki nimajo dovoljenja za stalno prebivanje v Sloveniji, uveljavljajo pravice do posameznih storitev in denarne socialne pomoči v primerih in pod pogoji, ki jih določa ZSV (ZSV, 2007, 5. člen). Upravičeni so samo do storitev prve socialne pomoči in osebne pomoči, ki ju lahko uveljavlja vsakdo, ki se znajde v socialni stiski in težavi (ZSV, 2007, 14. člen).

Obseg pravic, ki jih lahko uveljavljajo upravičenci, je torej odvisen od stalnega prebivališča oziroma domicila upravičenca. Poleg ustrežanja temu splošnemu pogoju pa mora upravičenec

izpolnjevati še posebne pogoje, ki jih natančneje za posamezne socialno varstvene storitve določa Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev (v nadaljevanju: PSN).

Pravice do storitev in denarne socialne pomoči se po 4. členu ZSV (2007) uveljavljajo po naslednjih načelih:

- načelo enake dostopnosti do storitev in denarne pomoči za vsakogar, ki izpolnjuje pogoje določene z zakonom;
- načelo proste izbire pomoči v skladu z zakonskimi pogoji, pri čemer ima upravičenec pravico izbirati med denarno pomočjo ali storitvijo. Ta določba je pomembna tudi pri uveljavljanju storitev, saj ima posameznik ali njegov zakoniti zastopnik pravico izbrati vrsto storitve in institucijo, ki opravlja javno službo, v kateri jo bo uresničil.

3.2. DENARNE SOCIALNE POMOČI

Denarne socialne pomoči so namenjene osebam, ki nimajo nobenih ali zadostnih sredstev za preživljanje. Šteje se, da je preživetje omogočeno, če so upravičencu zagotovljeni dohodki, ki so po plačilu davkov in obveznih prispevkov za socialno varnost v višini minimalnega dohodka. Osnovni znesek minimalnega dohodka se usklajuje v skladu s 3. členom Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (2006) enkrat letno, in sicer v mesecu januarju z indeksom cen življenjskih potrebščin za obdobje zadnjih 12. mesecev pred mesecem uskladitve. Sredstva za financiranje dajatev zagotavlja država iz proračuna, v katerem jih uvrščajo med socialne transferje. ZSV ureja pravice in obveznosti v zvezi s denarnimi socialnimi pomočmi, pogoje za pridobitev, višino in način izplačevanja (Denarna socialna pomoč, 2007).

Novost glede na Zakon o socialnem skrbstvu je, da ZSV ureja socialne pomoči za delovno nesposobne in tudi za delovno sposobne osebe, pri čemer pa morajo biti vzroki za pomanjkanje sredstev objektivne in ne subjektivne narave. Glede na 21. člen ZSV (2007) so do denarne socialne pomoči upravičene osebe, ki si zase in za svoje družinske člane sredstev v višini minimalnega dohodka ne morejo zagotoviti iz razlogov, na katere niso mogle oziroma ne morejo vplivati, in so uveljavljale pravico do denarnih prejemkov po drugih predpisih in pravico do oprostitev in olajšav po tem zakonu ter izpolnjujejo druge pogoje po tem zakonu.

V primeru, da socialni upravičenec lastnih dohodkov nima, je znesek denarne pomoči v višini minimalnega dohodka, ki pripada upravičencu. Za upravičenca, ki ima lastne dohodke, znaša denarna pomoč v višini razlike med minimalnimi dohodki, ki pripadajo upravičencu, in njegovimi dohodki, ugotovljenimi na način, ki ga določa ZSV. Poleg višine lastnega dohodka je pri presoji upravičenosti zlasti pomembno, ali ima posameznik oziroma družina premoženje, s katerim bi se lahko preživljala (z delom, iz pokojnin, denarnih nadomestil, iz obveznega preživljanja, iz premoženja ali iz drugih virov), saj je socialna pomoč v nizu socialnih prejemkov zadnji finančni izhod, ki ga nudi država. Denarne socialne pomoči se ne

dodeli samski osebi oziroma družini, ki ima prihranke oziroma premoženje, ki dosega ali presega višino 60 osnovnih zneskov minimalnega dohodka (Denarna socialna pomoč, 2007).

Dodaten pogoj za tiste, ki še lahko delajo, pri uveljavljanju pravic iz socialne pomoči je aktivnost pri reševanju svojih problemov, saj je denarna socialna pomoč lahko pogojena s pogodbo o aktivnem reševanju socialne problematike (npr. zdravljenje), v kateri se določijo aktivnosti in obveznosti upravičenca in prenehanje upravičenosti do denarne socialne pomoči v primeru neupravičenega neizvrševanja (ZSV, 2007, 32. člen). Poleg tega morajo biti upravičenci prijavljeni na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, se vključevati v ponujene programe aktivne politike zaposlovanja ter biti tudi sami aktivni pri iskanju zaposlitve.

Minimalni dohodek, do katerega je mogoče pridobiti denarno socialno pomoč, v letu 2007 znaša (Višina denarne socialne pomoči, 2007):

- za samsko osebo in prvo odraslo osebo v družini: 205,57 EUR
- za vsako naslednjo odraslo osebo v družini: 143,90 EUR
- za otroka: 61,67 EUR
- povišanje za enostarševsko družino: 61,67 EUR

Na podlagi ZSV govorimo o štirih vrstah denarnih socialnih pomoči (Denarna socialna pomoč, 2007):

- **denarna socialna pomoč za obdobje** se dodeli se za določen čas, in sicer glede na okoliščine. Prvič se dodeli največ za tri mesece, ponovno pa največ za šest mesecev. Denarna socialna pomoč se lahko dodeli največ za obdobje enega leta, če zaradi starosti nad 60 let, bolezni, invalidnosti ali drugih okoliščin ni mogoče pričakovati izboljšanja socialnega položaja upravičenca. Na podlagi dokazila o upravičenosti se lahko obdobje prejemanja denarne socialne pomoči podaljša za več let;
- **trajna denarna socialna pomoč** se dodeli upravičencu nad 60 let in tistemu, ki je trajno nezmožen za delo in je brez vsakršnih dohodkov oziroma prejemkov ter brez premoženja in nima nikogar, ki bi ga bil dolžan in sposoben preživljati, ter živi doma. Trajno nezmožnost za delo ugotavlja invalidska komisija po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju;
- **izredna denarna socialna pomoč za obdobje** se lahko dodeli v izrednih okoliščinah. To pomoč se lahko dodeli tudi, če upravičenec sicer presega mejo za dodelitev denarne socialne pomoči, a se je iz razlogov, na katere ni mogel vplivati, znašel v položaju materialne ogroženosti. Dodeli se jo za obdobje, kar pomeni za materialno ogroženost, ki bo trajala več kot dva meseca;
- **enkratna izredna denarna socialna pomoč** ima enake značilnosti kot izredna denarna socialna pomoč za obdobje, vendar se jo podeli v enkratnem znesku, ker gre za trenutno materialno ogroženost. Pri obeh vrstah izrednih denarnih socialnih pomoči je potrebno natančno navesti, za kakšen namen vlagatelj potrebuje denarno pomoč

(nakup kurjave, šolskih potrebščin,...) in višino potrebnih sredstev. Po porabi sredstev pa je potrebno predložiti dokazila o porabi.

Tabela 3: Povprečno mesečno število prejemnikov denarne socialne pomoči in povprečna višina denarne socialne pomoči

DENARNE SOCIALNE POMOČI	2002	2003	2004	2005
Denarna socialna pomoč - za obdobje				
Povprečno mesečno število prejemnikov	37.421	47.800	54.367	55.696
Povprečna višina v SIT	36.657	43.779	45.313	46.485
SKUPAJ (v mio SIT)	1.371,7	2.092,6	2.463,5	2.589,0
Denarna socialna pomoč - trajna				
Povprečno mesečno število prejemnikov	361	452	464	472
Povprečna višina v SIT	33.820	43.056	45.354	46.819
SKUPAJ (v mio SIT)	12,2	19,5	21,0	22,1
Izredna denarna socialna pomoč - za obdobje				
Povprečno mesečno število prejemnikov	368	817	996	1.074
Povprečna višina v SIT	34.465	42.546	46.095	45.691
SKUPAJ (v mio SIT)	12,6	37,8	45,9	49,1
Izredna denarna socialna pomoč - enkratna				
Povprečno mesečno število prejemnikov	1.831	2729	3.447	3.735
Povprečna višina v SIT	35.172	43.795	46.605	47.368
SKUPAJ (v mio SIT)	64,4	119,5	160,6	176,9

Vir: Statične informacije 2005, 2006.

Denarno socialno pomoč je v letu 2005 prejelo povprečno mesečno 60.977 prejemnikov, kar je za 2,9 % več kot leto poprej. Med njimi je bilo 91,3 % tistih, ki so prejeli denarno socialno pomoč za obdobje, in 1,8 % tistih, ki so prejeli izredno socialno pomoč za obdobje. Trajno socialno pomoč je prejelo 472 prejemnikov. Povprečna denarna socialna pomoč je znašala mesečno okoli 46.590 SIT. V letu 2005 se je višina denarnih socialnih pomoči za obdobje povečala za 2,6 %, višina trajnih denarnih pomoči za 3,2 %, višina enkratnih izrednih denarnih pomoči za 1,6 %. Višina izrednih denarnih socialnih pomoči za obdobje pa se je zmanjšala za 0,9 %.

Upravičenec mora pogoje za pridobitev denarne socialne pomoči izpolnjevati ves čas prejetja denarne socialne pomoči. Upravičenec je centru za socialno delo dolžan sporočiti vse dohodke in prejemke, prejete v času od vložitve vloge do poteka obdobja, za katerega mu je bila denarna socialna pomoč dodeljena, in dejstva ter okoliščine oziroma vse spremembe, ki vplivajo na pravico do denarne socialne pomoči, njeno višino in obdobje prejetja (ZSV, 2007, 37. člen).

3.3. SOCIALNO VARSTVENE STORITVE

ZSV v svojem drugem poglavju definira več vrst socialno varstvenih storitev, ki morajo biti dostopne zaradi pomoči posameznikom, družini in skupinam pri reševanju osebnih stisk, pri nudenju oskrbe, varstva, vzgoje in usposabljanja. Socialno varstvene storitve se nudijo zaradi preprečevanja in odpravljanja socialnih stisk in težav. Za preprečevanje socialnih stisk in težav ZSV določa storitve socialne preventive (ZSV, 2007, 10. člen). Za odpravljanje že obstoječih stisk in težav pa zakon določa več vrst storitev, in sicer svetovanje posamezniku, pomoč družini, institucionalno varstvo, organizirano skrb z vodenjem, varstvom in zaposlitvijo pod posebnimi pogoji ter pomoč delavcem (ZSV, 2007, 11. člen).

Vse socialno varstvene storitve, namenjene odpravljanju socialnih stisk in težav, razen pomoč delavcem v podjetjih, se morajo opravljati v skladu z normativi in standardi, ki ji predpiše minister, pristojen za socialno varstvo (ZSV, 2007, 11. člen).

Ker ZSV določa, da imajo storitve naravo pravice, lahko posameznik uveljavlja pravico do storitve po predvidenem postopku, pri čemer se uveljavljata načeli enake dostopnosti in proste izbire oblik za vse upravičence pod pogoji, ki jih določa zakon (ZSV, 2007, 4. člen).

3.4. PREVENTIVNE SOCIALNO VARSTVENE STORITVE

Socialno varstvene storitve, namenjene preprečevanju socialnih stisk in težav, obsegajo aktivnosti in pomoč za samopomoč posamezniku, družini in skupinam (ZSV, 2007, 10. člen). S storitvami, ki jih nudijo izvajalci socialnega varstva, skušajo pomagati posameznikom ali skupinam, da bi sami rešili osebne, materialne in druge stiske ali težave. Te aktivnosti se lahko kažejo v oblikah predavanj, svetovanj, nudenja osnovnih pogojev za organiziranje samopomoči (prostorov) in drugo.

3.5. KURATIVNE SOCIALNO VARSTVENE STORITVE

3.5.1. PRVA SOCIALNA POMOČ

Svetovanje posamezniku obsega storitev **prve socialne pomoči** za opredelitev in določitev možnosti za rešitev težave in **osebne pomoči** pri ohranjanju in dopolnjevanju socialnih zmožnosti posameznika. Upravičenec do teh pomoči je vsakdo, ki na ozemlju RS potrebuje pomoč.

Prva socialna pomoč obsega pomoč pri prepoznavanju in opredelitvi socialne stiske in težave, oceno možnih rešitev ter seznanitev upravičenca o vseh možnih oblikah socialno varstvenih storitev in dajatev, ki jih lahko uveljavi ter o obveznostih, ki so povezane z

oblikami storitev in dajatev, kakor tudi seznanitev upravičenca o mreži in programih izvajalcev, ki nudijo socialno varstvene storitve in dajatve (ZSV, 2007, 12. člen).

Upravičenec do te storitve je vsakdo, ki se znajde v socialni stiski in težavi, ne glede na državljanstvo ali prebivališče, če se za storitev odloči prostovoljno in jo išče pri pooblaščenem izvajalcu, če sprejme storitev, ki jo pooblaščen izvajalec začne na pobudo upravičenih predlagateljev, ali če pristane na storitev, ki jo začne pooblaščen izvajalec po uradni dolžnosti, ali na osnovi obvestil organov ali zavodov, ki so ugotovili socialno ogroženost upravičenca (PSN, 1995, 3. člen).

Postopek prve socialne pomoči poteka kot samostojna storitev tedaj, ko upravičenec išče pomoč prvič, izvajalec pa ne razpolaga s podatki, na osnovi katerih bi lahko upravičenca napotil k drugim izvajalcem (PSN, 1995, 3. člen).

Prva socialna pomoč se izvaja v treh med seboj povezanih delih. V prvem delu strokovni delavec predstavi institucijo in sebe ter omogoči upravičencu, da o svojih stiskah in težavah posreduje čim več pomembnih podatkov. V drugem delu nudi izvajalec strokovno pomoč in podporo pri prepoznavanju upravičenčevih stisk in težav, upošteva njegova pričakovanja in njegove predloge rešitev. V tretjem delu izvajalec predstavi upravičencu možne rešitve oziroma načine reševanja ugotovljenih stisk in težav (PSN, 1995, 3. člen).

Kadar gre za akutno socialno stisko ali če se prva socialna pomoč zagotavlja po uradni dolžnosti, izvajalec sam odloči o možnih rešitvah in izvede nujne ukrepe v skladu s pooblastili, upravičenec pa pri tem sodeluje le po svojih zmožnostih (PSN, 1995, 3. člen).

3.5.2. OSEBNA POMOČ

Osebna pomoč po 13. členu ZSV (2007) obsega svetovanje, urejanje in vodenje z namenom, da bi posamezniku omogočili razvijanje, dopolnjevanje, ohranjanje ter izboljšanje socialnih zmožnosti. Kot pri prvi socialni pomoči je tudi pri osebni pomoči upravičenec vsak, ki se znajde v socialni stiski in težavi, ne glede na državljanstvo in stalno prebivališče.

Svetovanje kot del osebne pomoči je organizirana oblika strokovne pomoči posamezniku v situacijsko pogojenih socialnih stiskah in težavah, ki jih sam ne zna ali ne more odpraviti, je pa pripravljen spremeniti svoje vedenje, poiskati ustrezne rešitve in urediti odnose z drugimi osebami v socialnem okolju (PSN, 1995, 4. člen).

Urejanje je oblika strokovne pomoči posamezniku, ki je zašel v socialne stiske in težave zaradi osebnostnih ali vedenjskih posebnosti in pri tem ogroža tudi druge osebe. Za uspešno pomoč je potrebno sodelovanje ključnih dejavnikov v širšem okolju (PSN, 1995, 4. člen).

Vodenje je oblika podpore posamezniku, ki je zaradi duševne prizadetosti, duševne bolezni ali drugih osebnostnih težav začasno ali trajno nesposoben za samostojno življenje (PSN, 1995, 4. člen).

3.5.3. POMOČ DRUŽINI

Pomoč družini po 15. členu ZSV (2007) obsega pomoč za dom (strokovno svetovanje družini za urejanje odnosov in funkcioniranje družine), pomoč na domu (socialno oskrbo invalidnih, starejših in drugih oseb, ki se jim lahko s takšno oskrbo nadomesti vključitev v institucionalno varstvo) in socialni servis (pomoč pri hišnih in drugih opravilih v določenih primerih, zlasti v primeru rojstva, bolezni, invalidnosti, starosti, nesreče).

Pomoč družini za dom obsega strokovno svetovanje in pomoč pri urejanju odnosov med družinskimi člani in pri skrbi za otroke ter usposabljanje družine za opravljanje njene vloge v vsakdanjem življenju. Upravičenci do storitve so posamezniki in družine v primerih, ko socialne stiske in težave izhajajo iz neurejenih odnosov v družini kot celoti, kadar družina išče strokovno svetovanje in pomoč pri skrbi za otroke, vendar poznani vzorci vedenja in znanja družine ne zadoščajo za odpravljanje težav ter v primerih, ko socialne stiske dveh ali več družinskih članov za zagotovitev normalnih pogojev za obstanek in razvoj družine zahtevajo trajnejšo podporo in vodenje (PSN, 1995, 5. člen).

Pomoč družini za dom je strokovno voden proces, pri katerem sodelujejo dva strokovna delavca, družinski člani – upravičenci, ključni in odgovorni člani družine ter druge osebe, ki žive z obravnavano družino oziroma lahko vplivajo nanjo (PSN, 1995, 5. člen).

Storitev ima pet delov. Prvi del obsega prepoznavanje socialnih stisk upravičencev in ostalih družinskih članov, strokovno oceno potreb in pričakovanj družine ter oceno možnosti, ki jih nudi družina. Drugi del obsega izmenjavo stališč strokovnih delavcev in članov družine o ponujeni storitvi, določitev uresničljivih ciljev ter sklenitev dogovora o oblikah pomoči, trajanju, sodelovanju in obveznostih udeležencev. Tretji del obsega izdelavo načrta pomoči, zlasti pa opredelitev področij, na katerih je potrebno delovati, določitev srečanj, prioritet ter prevzetih obveznosti vseh sodelujočih. Četrty del obsega izvajanje dogovorov. Strokovna delavca usposabljata družinske člane za njihov prispevek k obstoju, spreminjanju in razvoju družine ter k progresivnemu reševanju konfliktov v družini ter v njenih odnosih z okoljem. Peti del zajema evalvacijo doseganja etapnih ciljev, pri čemer se oceni zlasti motivacijo za spremembe v celotnem funkcioniranju družine, spremembe, ki jih zaznava okolje, ter učinke pri posameznih družinskih članih (PSN, 1995, 5. člen).

Pomoč družini na domu obsega socialno oskrbo upravičenca v primeru invalidnosti, starosti ter v drugih primerih, ko socialna oskrba na domu lahko nadomesti institucionalno varstvo (ZSV, 2007, 15. člen). Pomoč družini na domu vsebuje **socialno oskrbo na domu** in **mobilno pomoč**.

Socialna oskrba na domu je namenjena upravičencem, ki imajo zagotovljene bivalne in druge pogoje za življenje v svojem bivalnem okolju, če se zaradi starosti ali hude invalidnosti ne morejo oskrbovati in negovati sami, njihovi svojci pa take oskrbe in nege ne zmorejo ali zanju nimajo možnosti. Gre za različne oblike organizirane praktične pomoči in uslug, s katerimi se upravičencem vsaj za določen čas nadomesti potrebo po institucionalnem varstvu v zavodu, v drugi družini ali v drugi organizirani obliki (PSN, 1995, 6. člen).

Storitev socialne oskrbe na domu vsebuje dva dela. Prvi del predstavlja ugotavljanje upravičenosti do storitve, pripravo in sklenitev dogovora o obsegu, trajanju in načinu opravljanja storitve, organiziranje ključnih članov okolja ter izvedbo uvodnih srečanj med izvajalcem in upravičencem ali družino. Drugi del storitve zajema neposredno izvajanje storitve na domu upravičenca po dogovorjenih vsebinah in v dogovorjenem obsegu (PSN, 1995, 6. člen).

Mobilna pomoč pa je oblika strokovne pomoči na domu, s katero se osebam z motnjami v duševnem in telesnem razvoju zagotavlja strokovna obravnava na domu. Odvisna je od potreb obravnavanih oseb, usmerjena pa je tudi na njihove svojce. Obsega pravila in postopke za korekcijo motenj ter svetovalno in terapevtsko delo. Namenjena je predvsem specialno pedagoški obravnavi, socialni in psihološki obravnavi ter zaposlitvi (PSN, 1995, 6. člen).

Socialni servis obsega pomoč pri hišnih in drugih opravilih v primeru otrokovega rojstva, bolezni, invalidnosti, starosti, v primeru nesreč ter v drugih primerih, ko je ta pomoč potrebna za vključitev oseb v vsakdanje življenje (ZSV, 2007, 15. člen).

Socialni servis ne sodi v javno službo, saj se storitev izvaja po tržnih načelih. Postopek pri opravljanju posameznega dela storitve in obseg storitve določita uporabnik in izvajalec z dogovorom ali s pogodbo, uporabnik storitve socialnega servisa pa je vsakdo, ki naroči določen del storitve in prevzame obveznost plačila storitve in kritja stroškov v zvezi z opravljenimi storitvijo (PSN, 2006, 6a. člen).

3.5.4. INSTITUCIONALNO VARSTVO

Institucionalno varstvo obsega vse oblike pomoči v zavodu, v drugi družini ali v drugi organizirani obliki. Namen takšnega varstva je, da se odrasli osebi ali otroku, ki varstvo potrebuje, nadomesti ali dopolni funkcija doma ali lastne družine, zlasti pa bivanje, prehrana, varstvo in zdravstveno varstvo. Otrokom in mladostnikom, prikrajšanim za normalno družinsko življenje, je glede na njihove potrebe zagotovljena še vzgoja in priprava na življenje, otrokom in mladoletnikom z motnjami v duševnem razvoju pa tudi usposabljanje, oskrba in vodenje. Odraslim osebam z motnjami v duševnem in telesnem razvoju se v okviru socialnega varstva zagotavljajo še posebne oblike varstva (PSN, 1995, 7. člen).

Upravičenec do institucionalnega varstva lahko v primerih in pogojih, določenimi z ZSV, namesto pravice do celodnevne institucionalnega varstva izbere družinskega pomočnika¹⁴ (ZSV, 2007, 16. člen).

Storitev institucionalnega varstva obsega **osnovno oskrbo** in **socialno oskrbo** v skladu s Pravilnikom o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev ter zdravstveno varstvo po predpisih s področja zdravstvenega varstva.

Osnovna oskrba zajema bivanje, organiziranje prehrane, tehnično oskrbo in prevoz. **Socialna oskrba** pa je strokovno vodena dejavnost, namenjena izvajanju vsebin socialne preventive, terapije in vodenja upravičencev. Vključuje izvajanje nalog varstva, posebnih oblik varstva, vzgoje in priprave na življenje ter nalog vodenja (PSN, 1995, 7. člen).

Za otroke, mladostnike in odrasle osebe do 26. leta starosti, ki so usmerjene v posebni program vzgoje in izobraževanja, obsega institucionalno varstvo tudi usposabljanje, ki se izvaja po predpisih s področja šolstva. Vključuje organiziranje in izvajanje posebnega vzgojno izobraževalnega programa, nalog knjižnice, informacijske in druge naloge (PSN, 1995, 7. člen).

Storitev institucionalnega varstva je lahko trajna, začasna, kadar se izvaja le za določeno obdobje, oziroma občasna, kadar se izvaja za krajši čas in se periodično ponavlja. Storitev traja, dokler obstajajo razlogi za vključitev upravičenca v institucionalno varstvo in dokler je pripravljen storitev sprejemati. Storitev institucionalnega varstva je lahko zagotovljena v socialno varstvenem zavodu, v drugi družini ali v drugi organizirani obliki. Zavodsko obliko zagotavljajo domovi za starejše, posebni socialni zavodi, domovi za otroke, zavodi za usposabljanje, varstveno delovni centri ter druge pravne in fizične osebe, ki izpolnjujejo predpisane zakonske pogoje za opravljanje dejavnosti. Institucionalno varstvo se lahko izvaja kot celodnevno varstvo ali v obliki dnevnega varstva (PSN, 1995, 7. člen).

3.5.5. VODENJE IN VARSTVO TER ZAPOSILITEV POD POSEBNIMI POGOJI

Vodenje in varstvo obsegata organizirano celovito skrb za odraslo telesno in duševno prizadeto osebo, razvijanje individualnosti in harmoničnega vključevanja v skupnost in okolje. Zaposlitev pod posebnimi pogoji pa obsega take oblike dela, ki omogočajo prizadetim ohranjanje pridobljenih znanj ter razvoj novih sposobnosti (ZSV, 2007, 17. člen).

Vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji je organizirana oblika varstva, s katero se izpolnjujejo z ustavo in zakoni določene temeljne človekove pravice odraslih invalidnih

¹⁴ Pravico do izbire družinskega pomočnika ima polnoletna oseba z težko motnjo v duševnem razvoju ali polnoletna težko gibalno ovirana oseba, ki potrebuje pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb (ZSV, 2007, 18a. člen).

oseb do storitve, ki tem osebam, v skladu z njihovimi sposobnostmi, daje možnost aktivnega vključevanja v družbeno življenje in delovno okolje ter opravljanja koristnega, vendar njihovim zmožnostim primernega dela. Vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji je organizirano in se izvaja tako, da uporabnikom omogoča ohranjanje pridobljenih in pridobivanje novih znanj in delovnih spretnosti, pridobivanje novih socialnih in delovnih navad, uresničevanje lastnih idej in ustvarjalnosti, stimulira občutek koristnosti in samopodrditve. Storitve zagotavlja tudi druge oblike varstva, ki uporabnikom in njihovim družinam omogočajo delovno in socialno udejstvovanje (PSN, 1995, 8. člen).

Storitve upravičencem zagotavljajo varstveno delovni centri, ki delujejo kot javni socialnovarstveni zavodi in koncesionarji, ki so za opravljanje te storitve pridobili koncesijo (PSN, 1995, 8. člen).

Na podlagi 60. člena ZSV (2007) je minister za delo, družino in socialne zadeve izdal Pravilnik o minimalnih tehničnih zahtevah za izvajalce socialno varstvenih storitev. Pravilnik določa minimalne in druge tehnične pogoje za izvajanje socialno varstvene storitve vodenja, varstva ter zaposlitve pod posebnimi pogoji po 17. členu ZSV ter za izvajanje institucionalnega varstva v skladu s 16. členom ZSV ter pomoč družini na domu v skladu s 15. členom ZSV ne glede na to, ali je izvajalec fizična ali pravna oseba. Ta pravilnik ureja tudi minimalne tehnične zahteve za izvajanje dejavnosti, ki jih na podlagi 49. člena ZSV opravljajo centri za socialno delo.

3.5.6. POMOČ DELAVCEM V PODJETJIH, ZAVODIH TER PRI DRUGIH DELODAJALCIH

Pomoč delavcem v podjetjih, zavodih ter pri drugih delodajalcih po 18. členu ZSV (2007) obsega svetovanje in pomoč pri reševanju težav, ki jih imajo delavci v zvezi z delom v delovni sredini in ob prenehanju delovnega razmerja ter pomoč pri uveljavljanju pravic iz zdravstvenega, pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter otroškega in družinskega varstva.

Tako kot socialni servis tudi pomoč delavcem ne sodi v okvir javne službe. Organizirajo jo podjetja, zavodi in drugi delodajalci, ki določajo merila in pogoje zanjo in jo tudi financirajo, vendar pa ZSV tega izrecno ne določa kot njihovo dolžnost (Lenhard, 2006, str. 24).

4. FINANCIRANJE SOCIALNO VARSTVENE DEJAVNOSTI

Socialno varstvena dejavnost se financira iz več virov. Sredstva pridobijo iz proračuna republike in občine, sredstev podjetja ali druge organizacije, s plačilom posameznika za

storitve, s prispevki dobrodelnih in drugih organizacij, s prispevki darovalcev in iz drugih virov (ZSV, 2007, 97. člen).

Glavni delež sredstev za izvajanje socialno varstvene dejavnosti prispeva država iz republiškega proračuna, s katerim se financirajo (ZSV, 2007, 98. člen):

- dejavnosti, potrebne za delovanje in razvoj sistema socialnega varstva;
- socialna preventiva;
- osebna pomoč;
- prva socialna pomoč;
- pomoč družini za dom;
- institucionalno varstvo (razen v zavodih za odrasle);
- vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji;
- izvrševanje javnih pooblastil;
- denarne socialne pomoči;
- investicije v socialno varstvene zavode;
- skupne naloge socialnega varstva iz programa, ki ga vsako leto določi državni zbor;
- določene naloge socialne zbornice;
- naloge, ki jih skupnosti¹⁵ iz 68a. člena opravljajo kot javno pooblastilo;
- razvojni in dopolnilni programi, pomembni za državo, in sodelovanje z nevladnimi organizacijami;
- stroški storitev v zavodih za odrasle, če upravičenec pred prijavo stalnega prebivališča na podlagi 4. odst. 8. člena Zakona o prijavi prebivališča (2001) na naslovu nastanitvenega centra ali na naslovu zavoda, v katerem je nastanjen, v RS ni imel prijavljenega stalnega prebivališča.

V Tabeli 4 na str. 24 so prikazani odhodki podprogramov socialnega varstva, zbrani iz zaključnih računov proračunov RS za leta 2003, 2004 in 2005 ter iz sprejetih proračunov RS za leti 2006 in 2007. Pregled je narejen za tiste podprograme znotraj glavnega programa socialnega varstva, ki imajo za zakonsko podlago ZSV. Podprogram urejanja in nadzor socialnega varstva vsebuje koordinacijo, financiranje in nadziranje izvajanja številnih aktivnosti, ki delujejo na področju socialnega varstva ter številnih drugih organizacij, ki v okviru pluralnega sistema izvajalcev tvorijo institucionalni okvir za urejanje socialnega varstva. Podprogram javnih in razvojnih programov socialnega varstva obsega sofinanciranje tistih programov, ki predstavljajo dopolnilo socialno varstvenim storitvam, njihovi izvajalci pa so predvsem nevladne in humanitarne organizacije ter zasebniki. Opisani podprogram vsebuje tudi proračunsko postavko materinskih domov in zavetišč za otroke in ženske, ki so žrtve nasilja. V podprogram drugih programov v pomoč družini spada sofinanciranje dveh nevladnih organizacij, in sicer Zveze prijateljev mladine Slovenije in Društva Slovenski odbor

¹⁵ Javni socialno varstveni zavodi, ki opravljajo socialno varstvene storitve, se lahko povezujejo v skupnosti. Poleg javnih zavodov se lahko v skupnosti vključijo tudi koncesionarji ter druge pravne in fizične osebe, ki v skladu z zakonom opravljajo storitve na področju socialnega varstva (ZSV, 2007, 68a. člen).

za UNICEF, ter sofinanciranje programov, ki so namenjeni neposredno družinam ter njenim članom.

Tabela 4: Odhodki države za financiranje področja socialnega varstva* po letih

PODPROGRAMI PODROČJA SOCIALNEGA VARSTVA	2003 (V MIO SIT)	2004 (V MIO SIT)	2005 (V MIO SIT)	2006 (V MIO SIT)	2007 (V 000 EUR)
Urejanje in nadzor soc. varstva	2.301,3	2.534,2	2.458,2	4.086,6	20.887,1
Javni in razvojni programi soc. varstva	-	-	-	1.291,8	6.952,4
Materinski domovi in zavetišča	203,5	228,8	242,1	-	-
Drugi programi v pomoč družini	197,7	236,9	274,5	328,7	1.547,9
Centri za socialno delo	6.468,4	6.884,3	8.131,8	8.132,5	34.112,5
Soc. varstvo invalidov	6.773,5	6.997,0	7.366,0	9.317,0	42.187,6
Soc. varstvo starih	1.173,8	1.542,7	1.031,6	1.294,1	7.381,4
Soc. varstvo materialno ogroženih	32.505,1	38.304,1	40.193,1	37.785,9	162.280,8
Soc. varstvo zasvojenih	270,1	330,3	381,6	25,0	106,8
SKUPAJ	49.893,4	57.058,3	60.078,9	62.261,6	275.456,5**

Opomba: *V Tabeli 4 so vključeni odhodki posameznih podprogramov za področje socialnega varstva, ki temeljijo na osnovi ZSV. Drugi podprogrami s področja socialnega varstva, ki temeljijo na drugih zakonskih podlagah, v Tabelo 4 niso vključeni.

Opomba: **66.010.401.411 SIT

Vir: Zaključni računi proračunov RS za leta 2003, 2004, 2005; Sprejeta proračuna RS za leti 2006 in 2007.

Podatki kažejo, da so se odhodki vsako leto povečevali, in sicer je bil porast največji v letu 2004, ko so se odhodki glede na preteklo leto povečali za več kot 14 %. Največji delež k porastu prispeva podprogram za socialno varstvo materialno ogroženih. V naslednjih letih so bila povečanja odhodkov relativno nižja, in sicer so se v letu 2005 povečala za dobrih 5 % glede na leto poprej, v letu 2006 za 3,5 % in v letu 2007 za 6 % glede na prejšnje leto. V zadnjih dveh preučevanih letih, 2006 in 2007, je upoštevan tudi nov podprogram, to je javni in razvojni program socialnega varstva, kateremu je bilo že v prvem letu, letu 2006, namenjenih kar 1.292.816.000 SIT, leto kasneje pa se je ta znesek povečal za skoraj 30 %.

Iz proračunov občin se financirajo (ZSV, 2007, 99. člen):

- pravice družinskega pomočnika;
- pomoč družini na domu, in sicer mora občina v vsakem primeru obvezno zagotavljati najmanj 50 % subvencije k ceni socialno varstvene storitve. Poleg tega zagotavlja še financiranje v višini, za katero je upravičenec oziroma drug zavezanec delno ali v celoti oproščen plačila. Kolikšen je znesek oprostitve, je odvisno od veljavnih meril¹⁶ za določanje oprostitev pri plačilih socialno varstvenih storitev;
- stroški storitev v zavodih za odrasle, kadar je upravičenec ali drug zavezanec delno ali v celoti oproščen plačila. Po 25. členu Uredbe o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialnovarstvenih storitev (2004) je plačila storitve institucionalnega varstva v obliki celodnevne bivanja, organizirane prehrane in varstva v zavodu, v drugi družini ali v drugi organizirani obliki v celoti oproščen vsak upravičenec, ki sklene dogovor o izvajanju storitve v skladu z zakonom oziroma skladno z odločbo socialno varstvenega zavoda o sprejemu, namestitvi ali premestitvi in če nima družinskih članov ali drugih zavezancev, nima ugotovljenega dohodka ali če ugotovljeni dohodek ne dosega meje socialne varnosti ter če ne prejema dodatka za pomoč in postrežbo. Stroški se v primeru stalnega prebivališča na naslovu socialno varstvenega zavoda na podlagi 4. odst. 8. člena Zakona o prijavi prebivališča (2001) financirajo iz proračuna občine, v kateri je imel upravičenec stalno prebivališče pred prijavo stalnega prebivališča na naslovu zavoda;
- pomoč pri uporabi stanovanja (najemnina);
- razvojni in dopolnilni programi, pomembni za občino in sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

4.1. PLAČILO STORITEV IN OPROSTITVE

Socialne storitve se v celoti ne financirajo preko davkov, saj ZSV določa, da se opravljene storitve tudi plačujejo. Upravičenec ali drugi zavezanci so dolžni plačati vse po tem zakonu opravljene storitve, razen storitve socialne preventive, prve socialne pomoči in storitve institucionalnega varstva v zavodih za usposabljanje, ki so za vse upravičence brezplačne (ZSV, 2007, 1. odst. 100. člena).

Plačila vseh storitev, razen storitev institucionalnega varstva po prvem odstavku 16. člena, so oproščeni tudi prejemniki trajne denarne pomoči in prejemniki nadomestila za invalidnost po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZSV, 2007, 2. odst. 100. člena).

Vlada RS predpiše merila (glej opombo št. 15), po katerih se za upravičence ali druge zavezance delno ali v celoti določajo oprostitev pri plačilu storitev, o čemer na zahtevo upravičenca odloči CSD. Po merilih te uredbe se določajo oprostitev plačil za socialno

¹⁶ Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialnovarstvenih storitev (2004).

varstvene storitve, ki jih v okviru mreže javne službe in v skladu s predpisanimi standardi in normativi opravi javni socialno varstveni zavod ali koncesionar, katerih cena je oblikovana v skladu s predpisano metodologijo, in za katere ZSV ne določa, da so za upravičenca brezplačne.

Oprostitev po Uredbi je odvisna od naslednjih meril (Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialnovarstvenih storitev, 2004, 9. člen) :

- vrednosti opravljene storitve,
- višine ugotovljenega dohodka,
- meje socialne varnosti,
- plačilne sposobnosti,
- prispevka k plačilu storitve.

Ne glede na odločbo, ki jo izda CSD, lahko občina na podlagi odločitve pristojnega občinskega organa določi dodatne oprostitve pri plačilu stroškov za pomoč na domu in pri plačilu storitev v zavodih za odrasle. V primeru, da je uporabnik storitve, ki uveljavlja oprostitve plačila storitve institucionalnega varstva, lastnik nepremičnine, se mu z odločbo o oprostitvi plačila prepove odtujiti in obremeniti nepremičnino, katere lastnik je. V primeru oprostitve plačila storitve pomoč družini na domu je postopek enak pod pogojem, da na nepremičnini uporabnik storitve nima prijavljenega stalnega prebivališča. CSD torej odloča o oprostitvi za vse tiste, ki nimajo dovolj lastnih sredstev za plačilo storitve in če svojci ali drugi zavezanci niso sposobni oziroma se ne dogovorijo, da bi storitev plačali ali doplačali. Če storitev na podlagi odločbe CSD plačuje ali doplačuje občina, uporabnik storitve pa je lastnik nepremičnine (hiša, zemlja), mora le-ta obvezno dovoliti vknjižbo prepovedi odtujitve in obremenitve v korist občine.

4.2. DOLOČITEV CEN

Metodologijo za oblikovanje cen storitev določi minister, pristojen za socialno varstvo. Višino cen v posameznem zavodu določi svet socialnovarstvenega zavoda v skladu s predpisano metodologijo in v soglasju z ustanoviteljem zavoda. K cenam storitev izven okvira javne službe daje soglasje ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: MDDSZ), razen k cenam storitve pomoči družini na domu, h kateremu daje soglasje pristojni občinski organ.

MDDSZ izda Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialnovarstvenih storitev (2006), v katerem se za vse socialno varstvene storitve določi vse stroške, ki se lahko upoštevajo pri

oblikovanju cen, in način oblikovanja cen ne glede na to, ali se storitev izvaja v okviru javne službe ali izven okvira tega ter za standardne¹⁷ ali nadstandardne storitve¹⁸, vendar ločeno.

Po 3. členu Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen socialnovarstvenih storitev (2006) so stroški, ki se upoštevajo kot elementi za oblikovanje cen:

- stroški dela,
- stroški materiala in storitev,
- stroški amortizacije,
- stroški investicijskega vzdrževanja,
- stroški financiranja.

Upoštevanje stroškov investicijskega vzdrževanja in stroškov financiranja kot elementov pri določanju cen je predvsem pomembno, odkar lahko poleg javnih zavodov vstopajo še drugi izvajalci, ki pridobijo koncesijo ali dovoljenje za delo. Ti so za izvajanje storitev vložili svoja sredstva ali izposojena sredstva (kapital), pri čemer nastanejo stroški financiranja.

Cene socialno varstvenih storitev se določajo na osnovi načrtovanih povprečnih mesečnih stroškov za tekoče leto, ki so elementi za oblikovanje cen, preračunanih na enoto storitve, ki je lahko ura, dan ali mesec.

5. MREŽA IZVAJANJA DEJAVNOSTI SOCIALNEGA VARSTVA

Dejavnost socialnega varstva je nepridobitna. Storitve socialnega varstva lahko opravljajo pravne in fizične osebe, če izpolnjujejo pogoje, določene z ZSV, in s predpisi, izdanimi na njegovi podlagi (ZSV, 2007, 41. člen).

Storitve, ki jih zakon določa kot javno službo, opravljajo v okviru mreže javne službe pod enakimi pogoji javni socialno varstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe, ki pridobijo koncesijo na javnem razpisu (ZSV, 2007, 41b. člen).

Storitve socialnega varstva izven mreže javne službe opravljajo pravne in fizične osebe, ki pridobijo dovoljenje za delo, ki ga daje in odvzame MDDSZ (ZSV, 2007, 41b. člen).

Z ZSV so bile uvedene pomembne novosti v zvezi z izvajanjem socialno varstvene dejavnosti in storitev. Glavna novost je, da dejavnost lahko opravljajo poleg javnih tudi prostovoljne, dobrodelne in druge zasebne organizacije. Storitve, ki jih izvajajo posamezni izvajalci

¹⁷ Socialno varstvene storitve, ki se izvajajo na način in v obsegu, ki je določena s predpisi o standardih in normativih za izvajanje socialno varstvenih storitev in s predpisi o minimalnih tehničnih pogojih za izvajanje socialno varstvenih storitev (Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev, 2006).

¹⁸ Socialno varstvene storitve, ki se izvajajo v pogojih, ki so višje od minimalnih tehničnih pogojev za izvajanje socialno varstvenih storitev (Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev, 2006).

socialno varstvene dejavnosti, se po zakonu torej delijo v dve skupini (Bubnov-Škoberne, 1999, str. 213):

- v tiste storitve, ki imajo značaj javne službe, so v javnem interesu in katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavljajo republika, mesto ali občina;
- druge storitve, ki jih izvajajo nosilci dejavnosti po lastni iniciativi ali na iniciativo ustanoviteljev organizacije.

Omrežje javne službe na področju socialnega varstva morata organizirati republika in občina, ki sta dolžni tudi financirati službo v skladu s 98. in 99. členom ZSV (ZSV, 2007, 43. člen). Storitve se izvajajo v okviru mreže javne službe v obsegu, ki ga določi nacionalni program z merili za določitev mreže javne službe.

Država zagotavlja mrežo javne službe za socialno preventivo, za prvo socialno pomoč, za osebno pomoč, za pomoč družini za dom, za institucionalno varstvo iz 16. člena ZSV ter za vodenje, varstvo in zaposlitev pod posebnimi pogoji. Občina zagotavlja mrežo javne službe za pomoč družini na domu (ZSV, 2007, 43. člen). Javno službo, ki jo organizira republika ali občina, izvajajo javni socialnovarstveni zavodi in zasebnopravni subjekti, če so pridobili koncesijo.

Koncesijo za opravljanje javne službe, ki jo je dolžna organizirati republika, lahko podeli MDDSZ, na podlagi mnenja socialne zbornice. V primeru, da je dolžnost organiziranja javne službe na strani občine, pa koncesijo podeli občinski upravni organ, pristojen za socialno varstvo, prav tako na podlagi mnenja socialne zbornice ali strokovnega sveta (ZSV, 2007, 44. člen).

MDDSZ oziroma občinski svet v skladu z nacionalnim programom socialnega varstva s koncesijskim aktom določi vrsto in obseg storitev, za katere se objavi javni razpis za podelitev koncesije. V koncesijskem aktu mora biti določeno za posamezno vrsto storitev, ki so predmet koncesije, krajevno območje izvajanja storitev in število ali obseg koncesij, ki se bo na javnem razpisu podelil za določeno krajevno območje izvajanja posamezne vrste storitev (ZSV, 2007, 45. člen). Pristojni organ, ki odloča o koncesijah, izbira med kandidati, ki so se prijavili na javni natečaj za opravljanje socialno varstvenih dejavnosti, objavljen v sredstvih javnega obveščanja. Koncedent lahko podeli koncesijo za opravljanje javne službe organizacijam, ki imajo status pravne ali fizične osebe in ki morajo izpolnjevati pogoje po zakonu in na podlagi zakona izdanih izvršilnih predpisih. Končna odločitev je določena na podlagi zbranih ponudb in obveznega mnenja socialne zbornice o ponudnikih (Bubnov-Škoberne, 1999, str. 213).

Po 7. členu Pravilnika o koncesijah na področju socialnega varstva (2004) mora koncesionar izpolnjevati naslednje pogoje:

- da je pravna oseba v RS registrirana za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesije, oziroma da je podružnica tuje pravne osebe za opravljanje te dejavnosti vpisana v register v RS;

- da je fizična oseba v RS registrirana za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesije;
- da izpolnjuje pogoje glede prostorov, opreme, kadrov in druge pogoje, kot jih določajo zakon in na njegovi podlagi izdani izvršilni predpisi za opravljanje storitve, za katero se razpisuje koncesija;
- da ima izdelan podroben program dela izvajanja storitve;
- da zagotavlja kakovostno izvajanje storitve;
- da izkazuje finančno in poslovno sposobnost.

Javno službo, ki jo organizirata republika in občina, lahko torej izvajajo (Program boja proti revščini in socialni izključenosti, 2000, str. 50):

- javni socialno varstveni zavodi,
- neprofitno-volonterske organizacije (ki pridobijo koncesijo za opravljanje javne službe) ter
- druge pravne osebe in/ali zasebniki (ki pridobijo koncesijo za opravljanje javne službe).

Izven mreže javne službe lahko izvajalec opravlja delo na podlagi dovoljenja za delo, ki ga izda MDDSZ. V tem primeru morajo celotne stroške opravljanja storitev plačati uporabniki kot samoplačniki. V letu 2006 je bil izdan Pravilnik o opravljanju socialnovarstvenih storitev na podlagi dovoljenja za delo (2006), v katerem so v 4. členu natančno določeno pogoji, ki so potrebni za pridobitev dovoljenja. Ti pogoji so:

- da je pravna oseba v RS registrirana za opravljanje dejavnosti, ki je predmet postopka za izdajo dovoljenja za delo, oziroma da je podružnica tuje pravne osebe za opravljanje te dejavnosti vpisana v register v RS;
- da je fizična oseba v RS vpisana v Poslovni register Slovenije;
- da izpolnjuje pogoje glede prostorov, opreme, kadrov in druge pogoje, kot jih določa zakon, ki ureja socialno varstvo, in na njegovi podlagi izdani izvršilni predpisi za opravljanje storitve, ki je predmet postopka;
- da izkazuje finančno in poslovno sposobnost za izvajanje storitve.

Po pridobitvi dovoljenja za delo, ki ga izda posebna strokovna komisija na podlagi popolne vloge, in soglasja k ceni MDDSZ izda odločbo o vpisu v register, kar je pogoj za opravljanje dejavnosti izven mreže javne službe.

Pomemben delež socialno varstvene dejavnosti predstavljajo druge socialno varstvene storitve, ki jih kot izvirne programe razvijajo in izvajajo socialne službe na področju zdravstva, vzgoje in izobraževanja, zaposlovanja in pravosodja in naloge, ki jih opravljajo socialne službe v gospodarstvu, ter programi nevladnih organizacij, združenj in zasebnikov. Predvsem je v zadnjih letih pomemben porast nevladnih organizacij kot izvajalk številnih preventivnih programov in programov za ljudi v najrazličnejših socialnih stiskah. V omenjene programe se vključuje vedno več ljudi, tako na strani tistih, ki izvajajo storitve, kot tistih, ki mnogovrstne storitve uporabljajo. Njihovo delovanje pogosto temelji na oblikah

prostovoljnega dela in samopomoči. Financiranje sloni na donacijah, prostovoljnih prispevkih, prispevkih uporabnikov, fundacijah ter javnih sredstev. MDDSZ v zadnjem obdobju znatno povečuje obseg podpore nevladnim organizacijam na podlagi javnih razpisov (Program boja proti revščini in socialni izključenosti, 2000, str. 50).

6. IZVAJALCI SOCIALNEGA VARSTVA

Socialno varstvene storitve lahko opravlja več vrst organizacij in zasebniki. ZSV podrobneje določa vrsto organizacij in drugih nosilcev izvajanja socialno varstvene dejavnosti ter temeljne pogoje za ustanovitev in delovanje ter organizacijo in upravljanje izvajalcev dejavnosti. Mrežo izvajalcev dejavnosti na področju socialnega varstva sestavljajo:

- javni socialno varstveni zavodi;
- zasebne neprofitno-volonterske organizacije;
- zasebniki kot privatno-profitne organizacije z licenco.

6.1. JAVNI SOCIALNO VARSTVENI ZAVODI

Javne socialno varstvene zavode je država preko svojih organov dolžna ustanoviti za neposredno izvajanje javne službe. Za organizacijo in delo javnih socialno varstvenih zavodov veljajo določbe ZZ in posebne določbe ZSV. ZSV določa vrsto in sestavo organov zavoda. Pomembne pristojnosti ima ustanovitelj zavoda, ki določi zlasti številčno razmerje predstavnikov različnih interesov v svetu zavoda in način imenovanja oziroma izvolitve članov, daje soglasje k imenovanju direktorja zavoda, zagotavlja sredstva za investicijsko vzdrževanje in druge obveznosti, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi zavoda. Glede na določbe ZSV o javnih socialno varstvenih zavodih je torej država dolžna ustanoviti določene javne socialno varstvene zavode¹⁹, vendar ti nimajo monopola pri izvajanju socialno varstvenih storitev, saj država oziroma njeni pristojni organi lahko razpišejo javni natečaj za podelitev koncesij za opravljanje vseh socialno varstvenih storitev iz okvira javne službe. Zakon pa ni določil, v kakšnem obsegu oziroma kakšnemu deležu upravičencev se bodo zagotavljale storitve v javnih socialno varstvenih zavodih in v kakšnem obsegu v drugih pravnih osebah in zasebnikih (Bubnov-Škoberne, 1999, str. 214). Glede na 4. člen ZSV (2007) je potrebno omogočiti, da ima vsak upravičenec prosto izbiro pri vrsti storitve in institucije, ki opravlja javno službo.

Javni socialno varstveni zavodi²⁰, ki po zakonu morajo biti organizirani, so:

- centri za socialno delo,
- domovi za starejše,

¹⁹ Premožanje obstoječih socialno varstvenih zavodov pa je po 120. členu ZSV postalo 28.11.1992, to je z dnem uveljavitve ZSV, lastnina Republike Slovenije oziroma državna lastnina (Škoberne, 1999, str. 214).

²⁰ Glej Tabelo 8 na str. 34.

- posebni socialno - varstveni zavodi za telesno in duševno prizadete odrasle osebe,
- varstveno delovni centri za duševno in telesno prizadete odrasle osebe,
- domovi za otroke in mladostnike prikrajšane za normalno družinsko življenje,
- socialno varstveni zavodi za usposabljanje in varstvo otrok in mladostnikov z zmerno, težjo ali težko motnjo v duševnem razvoju.

6.1.1. CENTRI ZA SOCIALNO DELO

Določba 49. člena ZSV (2007) definira centre za socialno delo (v nadaljevanju: CSD) kot javne socialno varstvene zavode, ki opravljajo naloge, poverjene z zakonom kot javna pooblastila, ter naloge, ki jih centrom nalagajo drugi predpisi. CSD opravlja tudi storitve socialne preventive, prve socialne pomoči, osebne pomoči, pomoči družini za dom ter organizira skupnostne akcije za socialno ogrožene skupine prebivalstva. Za občino lahko opravlja storitve pomoči družini na domu, opravlja pa lahko tudi druge storitve in naloge, kot so interventne službe, krizni centri, terapevtske skupine in drugo, če je to potrebno zaradi odpravljanja socialnih stisk in težav v posameznem okolju. V Sloveniji deluje 62 CSD, v katerih je bilo v letu 2003 zaposlenih 1370 delavcev ali za 1,4 % manj kot leto poprej. Med vsemi je bilo nekaj manj kot dve tretjini (61,7 %) strokovnih delavcev (Statistične informacije 2003, 2004).

Temeljno funkcijo CSD določa torej ZSV, na obseg dejavnosti pa vplivajo še predpisi z drugih področij in odločitve lokalnih, političnih ali upravnih enot. Centri izvajajo storitve in ukrepe, ki so namenjene preprečevanju in odpravljanju socialnih stisk in težav posameznikov, družin in skupin prebivalstva, in izplačujejo denarne socialne pomoči, ki so namenjene tistim posameznikom, ki si ne morejo sami zagotoviti gnotne varnosti zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati (Kuzmanič Korva, 2001, str. 80). Tabele 5, 6 na str. 32 in 7 na str. 32 vsebujejo razdelitev socialnovarstvenih storitev, ki jih izvajajo CSD, glede na različne skupine uporabnikov.

Tabela 5: Otroci, mladostniki in mlajše polnoletne osebe, ki prejemajo socialno varstvene storitve preko CSD

	ŠTEVILO OTROK IN MLADOSTNIKOV 2004	ŠTEVILO OTROK IN MLADOSTNIKOV 2005
SKUPAJ	2.636	2.364
Prva socialna pomoč	1.461	1.444
Osebna pomoč	730	477
Pomoč družini za dom	424	428
Pomoč družini na domu		
• socialna oskrba	20	14
• mobilna pomoč	1	1

Vir: Statistične informacije 2005, 2006.

Tabela 6: Odrasli, ki prejemajo socialno varstvene storitve preko CSD

	ŠTEVILO ODRASLIH 2004	ŠTEVILO ODRASLIH 2005
SKUPAJ	35.848	43.440
Prva socialna pomoč	28.460	35.796
Osebna pomoč	4.158	3.921
Pomoč družini za dom	304	329
Pomoč družini na domu		
• socialna oskrba	2.890	3.369
• mobilna pomoč	36	25

Vir: Statistične informacije 2005, 2006.

Tabela 7: Družine*, ki prejemajo socialno varstvene storitve preko CSD

	ŠTEVILO DRUŽIN 2004	ŠTEVILO DRUŽIN 2005
SKUPAJ	18.734	18.808
Prva socialna pomoč	12.099	12.951
Osebna pomoč	2.336	2.088
Pomoč družini za dom	3.581	3.000
Pomoč družini na domu		
• socialna oskrba	715	767
• mobilna pomoč	3	2

Opomba: *V primeru, ko CSD obravnava uporabnike v okviru družin, je v bazi kot enota šteta le družina in ne tudi posamezni uporabnik.

Vir: Statistične informacije 2005, 2006.

Največ socialno varstvenih storitev so bili v letu 2005 deležni odrasli posamezniki, in sicer kar 43.440, kar predstavlja porast za 21 % glede na leto 2004. Od tega jih je več kot dve tretjini (82,4 %) potrebovalo prvo socialno pomoč. Tudi pri otrocih je prevladovala prva socialna pomoč, ki je predstavljala dobrih 61 % vseh storitev. Število skupnih storitev je pri otrocih padlo za 11 % glede na leto 2004. Tudi v okviru družin je največji delež v vseh storitvah predstavljala prva socialna pomoč, ki je predstavljala skoraj 70 % vseh storitev. Skupno število storitev v okviru družin je glede na leto 2004 naraslo za 1 %.

CSD predstavljajo osrednjo institucijo v sistemu socialnega varstva, saj socialna problematika ljudi stalno narašča. Povečuje se število materialno ogroženih, iz družbe izključenih ljudi, delež tistih, ki imajo težave zaradi različnih odvisnosti, in pogostost nasilja nad ženskami in otroki. Težave posameznikov in skupin ljudi pa zahtevajo hitre in učinkovite ukrepe, kar CSD poskušajo rešiti z raznovrstnimi programi in projekti. Poleg osnovnih dejavnosti CSD opravljajo še druge dejavnosti, kot so interventna služba, krizni centri za mlade, vodijo varne hiše za pretepe ne ženske in otroke ter druge različne projekte za delo s posameznikom in/ali skupinami, ki zaradi različnih vzrokov ne morejo delovati v svojem okolju ali pa so socialno izključeni (bivalne skupine, razne terapevtske skupine, mladinske delavnice, učna pomoč

otrokom,...) ter naloge po posebnih pogodbah, kot so npr. javna dela. Osnovno poslanstvo CSD je z leti ostalo nespremenjeno, struktura in delovanje ter s tem oblike pomoči pa so se z diverzifikacijo projektov in programov močno spremenile, kar pozitivno vpliva na reševanje težav in stisk ljudi (Kuzmanič Korva, 2001, str. 87).

6.1.2. DOMOVI ZA STAREJŠE

Dom za starejše opravlja institucionalno varstvo starejših po prvem odstavku 16. člena ZSV²¹, pomoč posamezniku in družini na domu ter priprave okolja, družine in posameznikov na starost. Institucionalno varstvo po prvem odstavku 16. člena ZSV se lahko opravlja tudi za mlajše invalidne osebe, vendar se mora opravljanje teh storitev organizirati v posebni enoti. Dom za starejše lahko opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena višji kvaliteti življenja in varstva starejših občanov (ZSV, 2007, 50. člen).

6.1.3. POSEBNI ZAVODI

Posebni socialno varstveni zavod za odrasle opravlja posebne oblike institucionalnega varstva za odrasle duševno in telesno prizadete osebe po prvem odstavku 16. člena ZSV. Posebni zavod lahko opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena višji kvaliteti njihovega življenja in varstva (ZSV, 2007, 51. člen).

6.1.4. VARSTVENO DELOVNI CENTRI

Varstveno delovni centri opravljajo naloge vodenja in varstva ter organizirajo zaposlitev pod posebnimi pogoji za duševno in telesno prizadete odrasle osebe. Poleg tega lahko opravljajo tudi institucionalno varstvo odraslih duševno in telesno prizadetih oseb po prvem odstavku 16. člena ZSV ter pomoč na domu družinam duševno in telesno prizadetih oseb. Varstveno delovni center lahko opravlja tudi posebne oblike priprav na zaposlitev (ZSV, 2007, 52. člen).

6.1.5. DOMOVI ZA OTROKE

Dom za otroke opravlja naloge institucionalnega varstva otrok in mladoletnikov, prikrajšanih za normalno družinsko življenje po drugem odstavku 16. člena ZSV²² (ZSV, 2007, 53. člen).

²¹ Vse oblike pomoči v zavodu, v drugi družini ali drugi organizirani obliki, s katerimi se upravičencem nadomeščajo ali dopolnjujejo funkcije doma in lastne družine, zlasti pa bivanje, organizirana prehrana in varstvo ter zdravstveno varstvo (ZSV, 2007, 1. odst. 16. člena).

²² Poleg storitev iz prvega odstavka 16. člena ZSV še vzgojo in pripravo za življenje (ZSV, 2007, 2. odst. 16. člena).

6.1.6. ZAVOD ZA USPOSABLJANJE

Socialno varstveni zavod za usposabljanje opravlja institucionalno varstvo otrok in mladostnikov z zmerno, težjo in težko motnjo v duševnem razvoju po tretjem odstavku 16. člena ZSV²³ (ZSV, 2007, 54. člen).

Tabela 8: Javni socialno varstveni zavodi*, oskrbovanci in zaposleni po letih

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Zavodi							
Zavodi za usposabljanje otrok in mladostnikov z motnjami v razvoju	5	5	5	8	8	8	8
Domovi za starejše	47	49	55	58	61	63	68
Posebni socialnovarstveni zavodi	6	7	7	7	7	15	14
Varstveno-delovni centri	39	40	43	44	45	74	78
Oskrbovanci							
Zavodi za usposabljanje otrok in mladostnikov z motnjami v razvoju	794	821	808	802	793	837	577
Domovi za starejše	10.757	11.905	12.346	13.051	13.498	13.098	13.641
Posebni socialnovarstveni zavodi	1.602	1.690	1.713	1.706	1.97	2.746	2.674
Varstveno-delovni centri	1.427	1.976	2.58	2.265	2.463	2.557	2.695
Zaposleni							
Zavodi za usposabljanje otrok in mladostnikov z motnjami v razvoju	-	838	833	823	819	833	620
Domovi za starejše	-	5.121	5.432	5.774	6.075	5.930	6.258
Posebni socialnovarstveni zavodi	-	895	952	950	944	1.495	1.466
Varstveno-delovni centri	-	624	707	811	828	898	881

Opomba: *Prikazani podatki javnih socialno varstvenih zavodov vključujejo tudi izvajalce s koncesijo.

Vir: Statistične informacije 2005, 2006.

V letu 2005 je bilo v Sloveniji 68 domov za starejše, med temi jih je bilo 13 s koncesijo. V njih je bivalo 13.641 oskrbovancev, zaposlenih pa je bilo 6.258 oseb. Prevladovale so osebe, stare 80 let ali starejše. Najpogostejši razlog za sprejem v dom je bila njihova starost, in sicer

²³ Poleg storitev iz prvega odstavka 16. člena ZSV še usposabljanje po posebnem zakonu, oskrbo in vodenje (ZSV, 2007, 3. odst. 16. člena).

za 64,3 % oseb, vendar je bilo med njimi tudi 82,5 % oseb z zdravstvenimi težavami. V opazovanem letu je bilo za sprejem v dom oddanih 21.747 prošelj, od katerih so jih pozitivno rešili le 23,3 % (Statistične informacije 2005, 2006).

Posebnih socialno varstvenih zavodov je bilo v letu 2005 v Sloveniji 6 ter 8 enot za posebne oblike varstva odraslih, ki delujejo kot posebne enote znotraj domov za starejše ali kot njihove dislocirane enote. Skupaj je v teh ustanovah bivalo 2.674 oskrbovancev²⁴, od tega jih je bilo 1.039 v osmih posebnih enotah. V istem letu je bilo zaposlenih 1.466 oseb. Vsi oskrbovanci v posebnih socialnovarstvenih zavodih in posebnih enotah so imeli zdravstvene težave. V opazovanem letu je bilo za sprejem v omenjene domove oz. oddelke oddanih 1.424 prošelj. Pozitivno so jih rešili le slabo tretjino (Statistične informacije 2005, 2006).

V 34 samostojnih varstveno-delovnih centrih in v 23 enotah varstveno-delovnih centrih v sestavi drugih zavodov ter v 21 varstveno-delovnih centrih s koncesijo je bivalo 2.695 oskrbovancev oz. za 5,4 % več kot leto poprej. Zaposlenih je bilo 881 oseb, od katerih desetini (95) plačuje storitve Zavod za zaposlovanje. Prevladali so oskrbovanci z zmerno motnjo v duševnem razvoju (62,2 %). Večina jih stanuje doma s starši in jih ti dnevno vozijo v varstvo in zaposlitev (Statistične informacije 2005, 2006).

6.2. ZASEBNE NEPROFITNE VOLONTERSKE ORGANIZACIJE

Zasebne neprofitno-volonterske organizacije nimajo narave javnih socialno varstvenih zavodov in jih lahko ustanovijo različni ustanovitelji, potem ko MDDSZ ugotovi, da izpolnjujejo minimalne tehnične, kadrovske in druge pogoje. Tako se lahko ustanovijo sprejemališča, materinski domovi, zakonske svetovalnice, stanovanjske skupine, centri za neodvisno življenje invalidov in druge organizacije, ki ponujajo socialno varstvene storitve na področju socialnega varstva.

V Sloveniji štejemo med neprofitne-volonterske organizacije (Kuzmanič Korva, 2001, str. 91):

- društva kot organizacije, ki so neprofitne, prostovoljne in ustanovljene na podlagi Zakona o društvih. Njihova dejavnost je namenjena reševanju socialnih stisk in težav prebivalstva. V to skupino spadajo tudi organizacije za samopomoč, ki rešujejo socialne potrebe svojih članov, in invalidske organizacije, katere izvajajo socialne programe in storitve, utemeljene na značilnostih invalidov po posameznih funkcionalnih okvarah, ki ogrožajo socialni položaj invalidov;

²⁴ Do vključno leta 2003 so se oskrbovanci posebnih enot v okviru domov za starejše upoštevali pri domovih za starejše. Zaradi spremembe v popisu se je spremenila številčna razporeditev oskrbovancev in poročevalskih enot: pri posebnih socialnovarstvenih zavodih se je število oskrbovancev in število poročevalskih enot povečalo, pri domovih za starejše pa se je število oskrbovancev zato zmanjšalo.

- fundacije/ustanove kot nečlanske organizacije, ki imajo za določen namen vezano premoženje, ki je namenjeno splošno koristnim in dobrotnim namenom, njihovo delovanje pa opredeljuje Zakon o ustanovah;
- zasebne zavode, ki jih ustanovijo pravne ali fizične osebe za opravljanje dejavnosti na določenem področju, pod pogojem, da cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Ustanovljene so na podlagi ZZ. Zasebni zavodi so praviloma ustvarjeni za opravljanje storitev izven javne službe. V primeru, da jim država ali občina podeli koncesijo, pa izvajajo tudi storitve, ki spadajo v okvir javne službe;
- družbe z omejeno odgovornostjo, če v celoti ali delno opravljajo nepridobitno dejavnost. Zakon o gospodarskih družbah namreč dopušča, da so gospodarske družbe tudi tiste organizacije, ki opravljajo neprofitno dejavnost;
- cerkvene organizacije, ki so prostovoljna, neprofitna združenja fizičnih oseb, ki imajo enako versko prepričanje in izvajajo dejavnost, opredeljeno kot dejavnost posebnega ali splošnega družbenega pomena.

Kljub veliki raznolikosti naštetih organizacij imajo tudi naslednje skupne značilnosti (Kolarič, 2002, str. 6):

- so zasebne, kar pomeni, da so institucionalno ločene od države oziroma da so njihovi ustanovitelji ali lastniki zasebne fizične in pravne osebe;
- so neprofitne, kar pomeni, da je osnovni smisel njihovega obstoja delovanje v splošne družbeno koristne namene;
- so organizacije, kar pomeni, da imajo izoblikovano osnovno organizacijsko strukturo in pravila, ki veljajo za vse, ki so vanje vključeni;
- so prostovoljne, kar pomeni, da članstvo v njih ni zakonsko obvezno, pritegnejo pa večji ali manjši časovni ali denarni vložek volonterjev.

Financiranje nevladnih organizacij poteka iz (Program boja proti revščini in socialni izključenosti, 2000, str. 59):

- državnega proračuna (izvajanje določenih programov, projektov, koncesije);
- proračuna lokalnih skupnosti (izvajanje določenih programov, projektov, koncesije);
- prek fundacij (npr. invalidske organizacije);
- prek neposrednih donacij posameznikov in pravnih oseb (npr. Slovenska Karitas, Rdeči križ Slovenije);
- preko članarin.

Financiranje iz javnih sredstev tako na državni kot na lokalni ravni poteka preko javnih razpisov.

Na področju socialnega varstva je med neprofitno-volonterskimi organizacijami predvsem veliko število društev, ki se na podlagi Zakona o društvih ločijo na organizacije, ki delajo v korist svojih članov, in organizacijami, ki delujejo v javno koristne namene ter s tem

presegajo interese svojih članov. Slednje organizacije lahko pridobijo poseben položaj, kot je prednost v sistemu javnega financiranja.

Status društva, ki deluje v javnem interesu na področju socialnega varstva, podeljuje MDDSZ, ki v zvezi s tem vodi javni register. Na podlagi omenjenega registra lahko ugotovimo, da je v aprilu 2007 tak status imelo 83 društev. Ministrstvo pri podeljevanju statusa društev na področju socialnega varstva upošteva naslednje kriterije (Društva v javnem interesu, 2007):

- društvo mora izvajati socialno varstvene programe, s katerimi kandidira za podelitev statusa, in ti predstavljajo nadgradnjo društvene dejavnosti oziroma da društvo redno izvaja programe, projekte ali druge aktivnosti za uresničevanje namena in ciljev, ki so v javnem interesu in so splošno koristni;
- da socialno varstvene programe društva vodi strokovni vodja, ki je strokovni delavec po 69. členu ZSV;
- da se socialno varstveni programi v društvih izvajajo za člane in nečlane.

Neprofitne volonterske organizacije na področju socialnega varstva so bolj ali manj samostojne in se redko povezujejo z drugimi izvajalci, saj so ponavadi njihovi programi bolj specifično usmerjeni in pokrivajo določene potrebe svojih članov, ki jih izvajalci javnih služb ne zagotavljajo. Med številnimi organizacijami glede na svojo vlogo in vpliv izstopata Rdeči Križ Slovenije in Slovenska Karitas, ki imata več sodelovanja s CSD in invalidskimi organizacijami. Zadnje obdobje se povečuje pomen invalidskih organizacij, ki ponujajo posebne oblike pomoči svojim članom z namenom, da jim poskušajo omogočiti neodvisno življenje in enakovredno vključevanje. Vedno večjo vlogo imajo tudi združenja na področju duševnega zdravja in organizacije, ki preraščajo v gibanje, kar krepi pomen prostovoljnega dela in neformalnih socialnih mrež (Kuzmanič Korva, 2001, str. 95).

Ukrepi za zmanjševanje socialne izključenosti in revščine ne smejo sloneti le na državnih ukrepih, zato je pluralizacija izvajalcev in storitev, ki se kaže v naraščanju števila nevladnih organizacij na področju socialnega varstva izredno pomembna. Sprememba zakonodaje in omogočanje izvajanja socialno varstvenih storitev različnim izvajalcem, poleg javnih zavodov, je omogočilo razcvet društev, verskih ter drugih organizacij, ki se ukvarjajo s humanitarno dejavnostjo in nudenjem socialno varstvenih storitev.

Vloga nevladnih organizacij na področju socialnega varstva v 90. letih je bila (Program boja proti revščini in socialni izključenosti, 2000, str. 60):

- povečalo se je število storitev in s tem so se zapolnile praznine javnega sektorja;
- v prakso socialnega dela so vpeljali nov pristop do uporabnikov "users involvement";
- pospešile so se inovacije na področju socialnega dela, tako na področju izvajanja storitev kot financiranja;
- povečale so zavedanje o "tabu" temah;
- z razvijanjem prostovoljstva se je dvignila raven solidarnosti;

- uvedla so nova področja in oblike socialnega dela.

Že v Nacionalnem programu socialnega varstva do leta 2005 je bila vloga nevladnih organizacij opredeljena v okviru enega izmed petih temeljnih ciljev, katerega izhodišče je zagotoviti možnost za razvoj solidarnosti, dobrotelčnosti in samopomoči in za uveljavitev nevladnega sektorja, zasebnitva in združenja uporabnikov ter jih povezati v enovit sistem socialnega varstva. Zastavljeni cilji naj bi bili doseženi z ustreznimi davčnimi mehanizmi kot tudi preko podeljevanja koncesij in stabilnejšim financiranjem nevladnega sektorja, kar je prikazano v Tabeli 9 na str. 39.

Tabela 9: Višina sredstev, ki jih MDDSZ namenja sofinanciranju programov socialnega varstva po letih

LETO	VIŠINA SOFINANCIRANJA (V MIO SIT)
1996	136,1
1997	170,3
1998	248,5
1999	347,9
2000	501,7
2001	678,0
2002	872,8
2003	976,6
2004	1.269,8
2005	1.254,3
2006	1.256,5
2007	1.651,2

Vir: Informacija o sofinanciranju programov socialnega varstva, 2007.

Ministrstvo od leta 1993 podpira nevladne organizacije preko sofinanciranja izvajanja programov s področja socialnega varstva. Kot nam kaže Tabela 9 je država resneje pristopila k sofinanciranju nevladnih organizacij po letu 1996, ko je za dopolnilne programe socialnega varstva namenila že 136 milijonov SIT. Višina sofinanciranih sredstev se je v kasnejših letih naglo povečevala. V letu 1998 je MDDSZ zaradi uspešnih programov, ki so posledica strokovnega načina delovanja in uspešnih rezultatov, pričelo z izvajalci sklepati večletne pogodbe, kar je prineslo stabilnejše financiranje, saj lahko MDDSZ sofinancira tudi do 80 % vrednosti programa. Večino teh programov izvajajo nevladne organizacije, deloma pa tudi javni zavodi, ki pa teh programov ne izvajajo kot del javne službe. Vsi izbrani programi, prikazani v Tabeli 10 na str. 40, pomembno dopolnjujejo ponudbo mreže javne službe in zaradi visoko strokovno zastavljenega dela nujno potrebujejo stabilnejše oblike sofinanciranja. V letu 2007 je ministrstvo z izvajalci sklenilo za 6.890.140 EUR pogodb (Sofinanciranje programov socialnega varstva, 2007).

Tabela 10: Sredstva, razdeljena po posameznih postavkah, ki jih MDDSZ namenja sofinanciranju programov socialnega varstva v letu 2007

POSTAVKE	VIŠINA SREDSTEV V (000) EUR
Eksperimentalni in razvojni programi	1.669,2
Materinski domovi in zavetišča za otroke in ženske žrtve nasilja	1.1823,0
Programi duševnega zdravja	1.591,8
Programi za invalide	166,9
Socialna rehabilitacija zasvojenih	2.091,5
Terapevtski programi psihosocialne pomoči otrokom, odraslim in družinam	187,8
SKUPAJ	6.890,1

Vir: Informacija o sofinanciranju programov socialnega varstva, 2007.

Ministrstvo naj bi tudi v prihodnjih letih vzpodbujalo nevladne organizacije preko izvajanja javnih razpisov, seveda pa tudi preko drugih oblik sodelovanja. Pri uresničevanju NPSV je treba mrežo vzpostaviti še na področja, kjer le-ta še ni dovolj razvita.

Prednostne usmeritve sofinanciranja mrež programov socialnega varstva v okviru Nacionalnega programa socialnega varstva 2006-2010 (2006) na področju javnih socialno varstvenih programov in drugih razvojnih in eksperimentalnih programov so:

- mreža materinskih domov in zavetišč;
- mreža stanovanjskih skupin za osebe z dolgotrajnimi težavami v duševnem zdravju;
- mreža programov za podporno bivanje pri neodvisnem življenju invalidov;
- mreža terapevtskih skupnosti in drugih programov, ki omogočajo nastanitev za uživalce drog;
- mreža terapevtskih programov in drugih programov za urejanje socialnih stisk zaradi alkoholizma in drugih oblik zasvojenosti;
- mreža regionalnih medgeneracijskih središč z mrežo socialnih programov za kakovostno življenje v starosti in sožitje med generacijami v lokalni skupnosti;
- mreža specializiranih preventivnih programov za kratkotrajno dnevno in celodnevno obravnavo za otroke;
- mreža sprejemališč in zavetišč za brezdomce v vseh statističnih regijah;
- mreža specializiranih terapevtskih programov psihosocialne pomoči otrokom, odraslim in družinam, namenjena razreševanju medsebojnih osebnostnih problemov;
- mreža ekip za svetovanje po telefonu otrokom, mladostnikom in drugim osebam v osebni stiskah;
- mreža centrov za psihosocialno pomoč žrtvam nasilja;

- mreža drugih programov, ki so namenjeni odpravljanju socialnih stisk, ki niso del drugih razpisanih programov.

Tudi v prihodnje namerava država vzpodbujati programe na področju socialnega varstva. Razvojni in eksperimentalni programi, ki so bili do leta 2006 sofinancirani na podlagi sklepa o večletnem financiranju, lahko po uspešni verifikaciji postanejo javni socialnovarstveni programi.

6.3. PRIVATNO-PROFITNE ORGANIZACIJE (zasebni sektor)

Dejavnost socialnega varstva lahko izvajajo tudi zasebne organizacije, kot so družbe z omejeno odgovornostjo, samostojni podjetniki in druge pravne osebe, ustanovljene na podlagi Zakona o gospodarskih družbah. Sem sodijo:

- zasebniki, ki opravljajo storitve v okviru javne službe na temelju koncesijske pogodbe;
- zasebniki, ki opravljajo storitve na temelju dovoljenja za delo in odločbe o vpisu v register zasebnikov, ki ga vodi MDDSZ. Storitve izvajajo na trgu, uporabnik pa je samoplačnik.

ZSV tudi zasebnikom, ki so ustanovljeni z namenom pridobivanja dobička, dopušča opravljanje koncesionirane javne službe. Država, kot naročnik javnih dobrin, ki jih mora zagotavljati državljanom v okviru javne službe, mora tistemu, ki neposredno opravlja storitve javne službe, zagotavljati finančna sredstva. Ta bi bila na prostem trgu sicer višja, vendar so sredstva, ki jih zagotavlja država, zanesljivejša, zato se zasebnik pogosto odloči za sodelovanje (Kuzmanič Korva, 2001, str. 101).

Glavna razlika med gospodarskimi in negospodarskimi organizacijami je v poslanstvu organizacije. Tako na eni strani nepridobitne organizacije opravljajo dejavnosti, ki so splošnokoristne in so osnova za boljšo kakovost življenja uporabnikov, medtem ko gospodarske organizacije vidijo svoje poslanstvo v čim večjem dobičku. Prav na podlagi svojega glavnega cilja, to je čim večjega dobička, zasebne profitne organizacije ponujajo storitve za tiste uporabnike, ki imajo interes in ki niso cenovno občutljivi. To so nadstandardne luksuzne storitve, ki kljub manjšemu številu uporabnikov na račun višje cene organizaciji prinašajo dovolj velike prihodke.

Privatno profitne organizacije na področju socialnega varstva nastajajo relativno počasi, kar je posledica razvejane javne mreže in visoke cene začetnih investicij, cene investicij v osnovna sredstva in velikosti sredstev za tekoče in investicijsko vzdrževanje, saj pri javnih zavodih in delno tudi pri neprofitnih-volonterskih organizacijah to financira država. Zasebnik lahko konkurira le s kakovostjo in pestrejšo ponudbo programov in storitev (Kuzmanič Korva, 2001, str. 100).

V Sloveniji je vstop zasebnim podjetjem, ki se izvajanja socialno varstvenih storitev lotijo podjetniško, močno oteženo. Poleg posebnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati zasebniki za pridobitev koncesije ali dovoljenja za delo, so nadzorovane tudi cene njihovih storitev. Država se je za tako močno posredovanje odločila, ker je povpraševanje še vedno večje od ponudbe, področje socialnega varstva pa je zelo občutljivo (Za koga bo staranje Slovencev tržna priložnost, 2007).

7. RAZVOJ PLURALIZMA IZVAJALCEV

O pluralizmu oziroma razvejani mreži izvajalcev govori tudi Nacionalni program socialnega varstva 2006-2010 (2006), ki ima temeljni cilj opredeljen kot zagotavljanje strokovne pomoči in nujnih materialnih virov za dostojno življenje in omogočanje ohranitve človeškega dostojanstva posamezniku in njegovi družini v primerih, ko si osnovne socialne zaščite ne more zagotoviti sam. Za uresničitev osnovnega cilja so pomembni podrobnejši cilji na področju socialnega varstva, ki so:

- prispevati k večji socialni vključenosti posameznikov in povezanosti slovenske družbe;
- izboljšati dostop do storitev in programov;
- doseči večjo učinkovitost pri dodeljevanju denarne socialne pomoči ter izboljšati kakovost storitev in programov ter hkrati povečati njihovo ciljno usmerjenost in učinkovitost;
- krepiti strokovno avtonomijo, upravljavsko samostojnost in racionalno poslovanje na področju socialnega varstva.

V okviru drugega cilja, to je izboljšanje dostopa do storitev in programov, dve strategiji natančneje določata, v kakšni smeri naj bi se razvijala mreža izvajalcev. Prva strategija zahteva omogočanje in spodbujanje pluralnosti izvajalcev in vstop novih izvajalcev na področju socialnega varstva ob poenostavitvi pogojev in postopkov. Ukrepi za doseg te strategije so:

- MDDSZ bo javno objavljalo namere o širitvi javne službe ali o predvidenih uvajanjih novih mrež za daljše obdobje in s tem spodbudilo morebitne zasebne in nevladne izvajalce, da se do razpisa organizirano in ustrezno pripravijo;
- mreža storitev in programov se bo širila s podeljevanjem koncesij ali z verifikacijo programov, tako da bosta tudi še naprej v prvi vrsti zagotavljeni strokovnost in kakovost, zahtevnost postopka pa ne bo ovira za morebitne kandidate iz nevladnih in zasebnih organizacij;
- pri gradnji potrebnih objektov bo država v sodelovanju z lokalnimi skupnostmi izdelala sistem spodbud in različnih oblik sodelovanja s koncesionarji s ciljem zagotavljanja uporabnikom dostop do iste vrste storitev za primerljivo ceno ne glede na to, kdo je izvajalec storitve;

- CSD bodo omogočili, da sodelovanje z zasebnimi ali nevladnimi izvajalci storitev ali posameznih programov uredijo s posebnimi dogovori, ki vključujejo "sistem napotitve z napotnico", spremljanje in nadzor nad izvajanjem programa za posameznega uporabnika;
- uredil se bo sistem preverjanja temeljnih strokovnih izhodišč za izvajanje programov javne službe, ki bo zagotavljal, da bodo programi izvajani v skladu s strokovnimi doktrinami (strokovna verifikacija programa);
- za doseganje večje učinkovitosti sistema socialnega varstva, razvoja novih programov ter povezovanja z evropskimi partnerji se bo vpeljal institut "svetovalca za mednarodne projekte", ki bo svetoval pri pripravi projektov, povezanih s črpanjem sredstev EU.

Druga strategija, ki tudi določa razvoj mreže izvajalcev, zahteva prenos izvajalske funkcije na področju socialno varstvenih zavodov na druge subjekte (večja stopnja partnerstva države in lokalnih skupnosti ter civilne družbe in zasebnega sektorja). Ukrepi so:

- javna mreža izvajalcev se bo oblikovala tako, da bodo v njej zastopani javni zavodi, zasebniki in nevladne organizacije. Pri javnih zavodih, katerih ustanoviteljica je država, se bo v določenem delu izvedel postopen prenos izvajalske funkcije na druge subjekte, kot so pokrajine, občine, zasebnike in nevladne organizacije;
- na podlagi javnega razpisa se bo pripravil in v praksi preskusil model postopnega prenosa izvajalske funkcije na področju socialno varstvenih zavodov (na primeru nekaj domov za starejše, posebnih socialno varstvenih domov za odrasle in varstveno-delovnih centrov) z države na druge subjekte s pogojem, da nov subjekt prispeva k nadaljnjemu razvoju, večji kakovosti in širitvi mreže;
- prenos izvajalske funkcije države na druge subjekte se bo izvedel kot prenos izvajanja dejavnosti in ohranitve premoženja v lasti države.

Poleg javnih socialno varstvenih storitev in programov, ki jih določa zakon kot javno službo, predstavljajo pomemben delež celovitega sistema socialnega varstva tudi razni razvojni in eksperimentalni programi, ki dopolnjujejo javno službo ali pa ji ponujajo alternativo. Nosilci teh programov so civilna združenja, nevladne organizacije in zasebniki. Njihovi programi temeljijo na neprofitnih načelih, vključujejo oblike prostovoljnega dela in dobrodelnosti.

Država bo v sodelovanju z lokalnimi skupnostmi, zasebniki in civilno družbo vzpostavila in dogradila racionalne, dogovorjene in pregledne nacionalne mreže teh programov, zato jih bo spodbujala in financirala. Njihov izbor bo temeljil na javnih razpisih, učinke pa bodo spremljali ocenjevalci. Programi, ki jih bo na tem področju v prihodnje podpirala država, so mreža ekip za svetovanje po telefonu, terapevtski programi za zasvojene s prepovedanimi drogami in alkoholom, skupine za samopomoč in zmanjševanje socialne izključenosti, centri za psihosocialno pomoč in za pomoč otrokom in mladostnikom, prikrajšanih za normalno družinsko življenje, ter drugi programi, namenjeni odpravljanju socialnih stisk.

8. ZAKLJUČEK

Socialno varstvo je mreža ukrepov in programov države za reševanje socialne problematike vseh tistih, ki si socialne varnosti ne morejo zagotoviti sami. Glavni nosilec socialnega varstva je država, ki s predpisi ureja to področje, ga nadzira, organizira in financira. Pravice do storitev in dajatev iz socialnega varstva se urejajo po načelih enake dostopnosti in proste izbire. Ker pa zagotavljanje socialnega varstva predstavlja za državo velik strošek, je potrebno upoštevati tudi načelo subsidiarnosti, kar pomeni, da je za socialno varnost in svojo blaginjo ter za blaginjo svoje družine prvenstveno odgovoren vsak sam.

Na področju socialnega varstva se je po sprejetju Zakona o socialnem varstvu leta 1992 pričel razvoj pluralizma izvajalcev in s tem posledično tudi pluralizma storitev. V preteklosti so bili ponudniki storitev pretežno državne ustanove, sedaj pa so pomemben del zapolnile nevladne organizacije in zasebni sektor. Sedanja razvitost je presegla osnove javne mreže, saj jo neprofitne-volonterske in ostale organizacije, vključno z zasebniki, dopolnjujejo na mestih, kjer so se kazale pomanjkljivosti.

Socialno varstvo poskuša upoštevati potrebe svojih uporabnikov in jim prilagajati storitve glede na njihove potrebe. Poleg povečanega obsega storitev je sedaj ponujena tudi pestrejša izbira storitev. Mreža se je v zadnjih letih najbolj razširila na področju zagotavljanja oskrbe starejšim v obliki domov za starejše, pomoči na domu in dnevnih centrov, velike spremembe pa so se pokazale tudi na področju pomoči osebam s težavami v duševnem zdravju, žrtvam nasilja, odvisnikom drog ter drugim ranljivim skupinam ljudi.

Največje spremembe na strani izvajalcev so se pokazale pri nevladnih prostovoljnih organizacijah, kot so društva, invalidske organizacije, materinski domovi, sprejemališča in drugo, saj se je število ponujenih storitev in izvajalcev na tem področju v zadnjih letih močno povečalo. Ker so bile naloge s strani nevladnih izvajalcev opravljene strokovno, se je država odločila za stabilnejši način financiranja, kar je pripeljalo do večjega razvoja in sodelovanja. Glavni cilj je dopolnjevanje javne službe, saj sofinancirani programi lahko z verifikacijo programov pridobijo koncesijo za izvajanje in tako postanejo tudi del javne službe.

Razvoj zasebnikov, ki opravljajo socialnovarstveno dejavnost s podjetniškega vidika, ni tako močan, saj imajo otežene pogoje za začetek delovanja, predvsem s strani financiranja. Preden prične zasebni izvajalec z opravljanjem dejavnosti, mora izpolniti pogoje, postavljene s strani države, poleg tega pa so nadzorovane tudi njihove cene za opravljene storitve. Država želi s tem preprečiti nastajanje in razvoj privatnih organizacij, ki bi na račun večjega dobička socialnovarstvene storitve opravljale manj kakovostno.

Nacionalni program socialnega varstva 2006-2010 predstavlja osnovni okvir za nadaljnji razvoj socialnega varstva. V njem je temeljni cilj opredeljen kot zagotavljanje strokovne pomoči in nujnih materialnih virov za dostojno življenje in omogočanje ohranitve človeškega

dostojanstva posamezniku in njegovi družini v primerih, ko si osnovne socialne zaščite ne more zagotoviti sam. Doseganje osnovnega cilja bo omogočeno s pestrejšo in kakovostnejšo ponudbo storitev, programov in izvajalcev. Izvajalska funkcija države se bo morala postopoma premakniti k vlogi urejanja in določanja obsega ter pogojev izvajanja javne službe. Potreben bo nadzor nad minimalnimi pogoji in standardi, ki jih morajo dosegati posamezni izvajalci. Na ta način pa bodo ti lahko prispevali k nadaljnjemu razvoju, večji kakovosti in širitvi mreže.

Pri vseh možnih strategijah razvoja socialnega varstva ne smemo pozabiti na velik in pomemben delež neformalne socialne mreže, med katere štejemo sorodnike, prijatelje, znance, sosede in druge, s katerimi se družimo. Ti so ponavadi prvi korak pri reševanju posameznikove stiske in nam ob dobri podpori omogočijo, da nam formalna mreža izvajalcev socialnega varstva ni potrebna.

LITERATURA

1. Bohinc Rado: Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi. Ljubljana : GV Založba, 2005. 464 str.
2. Bubnov-Škoberne Anjuta: Pravo socialne varnosti: učni pripomoček. Ljubljana : Pravna fakulteta, 1999. 299 str.
3. Čebulj Janez, Stremecki Mik: Upravno pravo: učbenik. Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2005. 242 str.
4. Ivanjko Šime: Organiziranost gospodarskih javnih služb. Lex Localis, Maribor, 1(2003), 4, str. 1-13.
5. Kalčič Miran, Bubnov-Škoberne Anjuta: Socialna varnost: zbirka predpisov z uvodnimi pojasnili. Ljubljana : Zavod Republike Slovenije za varstvo pri delu, 1996. 374 str.
6. Kavčič Bogdan, Smodej Vera: Javni sektor. Novo mesto : Visoka šola za upravljanje in poslovanje, 2003. 319 str.
7. Kolarič Zinka, Črnak-Meglič Andreja, Vojnovič Maja: Zasebne neprofitno-volonterske organizacije v mednarodni perspektivi. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2002. 186 str.
8. Korpič-Horvat Etelka: Negospodarske javne službe. Lex Localis, Maribor, 1(2003), 4, str. 15-30.
9. Kuzmanič Korva Darja: Strategija oblikovanja mreže izvajalcev na področju socialnega varstva: magistrsko delo. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2001. 146 str.
10. Lenhard Nina: Socialne storitve: diplomsko delo. Ljubljana : Pravna fakulteta, 2006. 58 str.
11. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1998. 196 str.
12. Tičar Bojan: Status javnih zavodov v javnem sektorju: pravno-ekonomska analiza. Podjetje in delo, Ljubljana, 31(2005), 3/4, str. 515-526.

13. Vodovnik Zvone: Poglavja iz delovnega in socialnega prava. Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2003. 239 str.
14. Vukovič Vesna, Šubic Petra: Za koga bo staranje Slovencev tržna priložnost. Finance, Ljubljana, 2007, 90, str. 22-23.
15. Zver Eva: Poslovanje in finančni viri javnih zavodov v letih 2001 in 2002. Ljubljana : Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2003. 65 str.

VIRI

1. Denarna socialna pomoč.
[URL: http://www.mddsz.gov.si/si/statistika/denarna_socialna_pomoč/], 01.08.2007.
2. Društva v javnem interesu. [URL: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/drustva_v_javnem_interesu/], 01.08.2007.
3. Informacija o sofinanciranju programov socialnega varstva.
[URL: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/nk_programi_soc_var07_mediji.pdf], 31.05.2007.
4. Nacionalni program socialnega varstva 2006-2010 (Uradni list RS, št. 39/2006).
5. Pravilnik o koncesijah na področju socialnega varstva (Uradni list RS, št. 72/2004).
6. Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev (Uradni list RS, št. 87/2006, 127/2006, 8/2007).
7. Pravilnik o minimalnih tehničnih zahtevah za izvajalce socialnovarstvenih storitev (Uradni list RS, št. 67/2006).
8. Pravilnik o opravljanju socialno varstvenih storitev na podlagi dovoljenja za delo in vpisu v register (Uradni list RS, 3/2006).
9. Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev (Uradni list RS, št. 52/1995, 2/1998, 61/1998, 19/1999 (28/1999 - popr.), 127/2003, 125/2004, 120/2005 Odl.US: U-I-192/05-29).
10. Program boja proti revščini in socialni izključenosti.
[URL: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/soc_prgprotirevscini.pdf], 19.01.2000.

11. Skupni memorandum o socialnem vključevanju.
[URL: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/jim.pdf], 18.12.2003.
12. Sofinanciranje programov socialnega varstva.
[URL: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/programi_socialnega_varstva/sofinanciranje_programov_socialnega_varstva/], 01.09.2007.
13. Sprejeti proračun RS za leto 2006.
[URL: http://mf.gov.si/slov/proracun/sprejeti_proracun/2006/sprejeti_2006.htm], 01.08.2007.
14. Sprejeti proračun RS za leto 2007.
[URL: http://mf.gov.si/slov/proracun/sprejeti_proracun/2007/sprejeti_2007.htm], 01.08.2007.
15. SRS 2006 (Uradni list RS, št. 118/2005).
16. Statistične informacije 2003. Ljubljana : Statistični urad RS, 2004.
17. Statistične informacije 2005. Ljubljana : Statistični urad RS, 2006.
18. Uredba o merilih za določanje oprostitev pri plačilih socialnovarstvenih storitev (Uradni list RS, št. 110/2004, 124/2004).
19. Ustava RS (Uradni list RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006).
20. Višina denarne socialne pomoči. [URL: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/denarna_socialna_pomoc/], 01.08.2007.
21. Zaključni račun proračuna RS za leto 2003.
[URL: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2003/vsebina.htm], 01.08.2007.
22. Zaključni račun proračuna RS za leto 2004.
[URL: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2004/vsebina.htm], 01.08.2007.
23. Zaključni račun proračuna RS za leto 2005.
[URL: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2005/vsebina.htm],

01.08.2007.

24. Zakon o društvih (Uradni list RS, št. 61/2006).
25. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP).
26. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (uradno prečiščeno besedilo) /ZPIZ-1-UPB4/ (Uradni list RS, št. 109/2006).
27. Zakon o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 9/2001, 39/2006).
28. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/1999, 30-2002-ZJF-C).
29. Zakon o socialnem varstvu (uradno prečiščeno besedilo) /ZSV-UPB2/ (Uradni list RS, št. 3/2007, (23/2007, 41/2007)).
30. Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 114/06).
31. Zakon o tujcih (uradno prečiščeno besedilo) /ZTuj-1-UPB3/ (Uradni list RS, št. 107/2006).
32. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (uradno prečiščeno besedilo) /ZZZPB-UPB1/ (Uradni list RS, št. 107/2006).
33. Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 12I/1991, 45I/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP).
34. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (uradno prečiščeno besedilo) /ZZVZZ-UPB3/ (Uradni list RS, št. 72/2006).