

Nada Stropnik

EKONOMSKI VIDIKI PROSTOVOLJNEGA SOCIALNEGA DELA

UVOD

Prostovoljno delo se razlikuje od drugih oblik neplačanega družbeno pomembnega in neobveznega dela po tem, da se v določeni meri izvaja na organiziran način (STAFLEU 1989). Razširjeno je mnenje, da prostovoljne organizacije zmanjšujejo obremenitev javnih virov sredstev za socialne dejavnosti, ker so storitve prostovoljnega sektorja cenejše. Toda te predpostavke o cenovni prednosti so poenostavljene in v nekem smislu tudi netočne.

Prepričanje, da ima prostovoljni sektor precejšnje pozitivne ekonomske učinke, je med drugim očitno iz dejstva, da so v številnih državah brez tradicije na področju prostovoljnega dela začeli resneje obravnavati ta tip aktivnosti šele s pojavom ekonomske krize. Problemi v zvezi z brezposelnostjo so izpostavili dve vprašanji:

1. Ali naj se brezposelne aktivira za opravljanje prostovoljnega dela?

2. Ali je širitev prostovoljnega dela primeren način za zmanjšanje pritiska na javne vire, se pravi, za razbremenitev virov financiranja socialnih storitev in njihovo preusmeritev v druga pomembna področja socialnega dela?

To je bil seveda enostranski ekonomski pogled na možnosti reševanja ekonomske krize ali pa ublažitve njenih posledic. Socialni delavci pa so ves čas poudarjali, da je treba v primeru prostovoljnega dela upoštevati zlasti njegove kvalitativne vidike, ne pa vztrajati pri njem zaradi cenejših storitev.

EKONOMSKI POMEN PROSTOVOLJNEGA DELA

Ekonomski pomen prostovoljnega dela lahko v grobem definiramo s prihranki javnih sredstev zaradi opravljanja nekega dela brez plačila. Vendar je težko dokazati, kolikšni so ti prihranki. V ekonomski literaturi najdemo tri različne postopke ocenjevanja vrednosti prostovoljnega dela.

Po prvem pristopu se vrednost prostovoljnega dela ocenjuje na podlagi opravljenih ur takšnega dela. Pri tem se soočamo s težavo zaradi dejstva, da se le plačano delo statistično spremlja in upošteva pri izračunu družbenega proizvoda. Zato se moramo zanašati na ocene števila opravljenih ur prostovoljnega dela¹ in njegove vrednosti. Pri tem je treba upoštevati tako povprečno plačilo za delo kot tudi druge neplačane stroške v zvezi z delom, ki bi nastali, če bi ga opravljali profesionalci.

Drugi pristop poudarja oportunitetne stroške časa, ki se ga namenja prostovoljnemu delu. Oportunitetne stroške najpogosteje definiramo kot nezaslужeni denar, ker delo ni bilo opravljeno kot plačano delo, ali pa kot vrednost izgubljenega prostega časa izvajalca dela. Torej bi bilo treba pri analizi stroškov v zvezi s prostovoljnim delom upoštevati tudi tisto, čemur se je nekdo odpovedal, drugače ni moč govoriti o optimalni alokaciji virov med formalnim in neformalnim sektorjem.

Kako pa lahko ocenimo oportunitetni strošek? V primeru, da bi upoštevali plačilo za isto delo, če bi bilo opravljeno kot plačano (t.j., na podlagi zaposlitve), bi bilo to enako prvemu pristopu. Drugo skrajnost bi pomenila predpostavka, da je oportunitetni strošek enak ničli.

¹ Na Nizozemskem so npr. ocenili, da je obseg prostovoljnega dela enak 20% uradno registriranega profesionalnega dela.

To bi držalo le, če se prostovoljec ne bi odpovedoval prostemu času in če se tako in tako ne bi zaposlil ali kako drugače aktivno angažiral. Najpogosteje bo oportunitetni strošek nekje med obema ekstremoma (KNAPP 1984).

Po mnenju T. J. Phillipisa (po KNAPP 1984: 59) je pogosto zelo verjetno, da bomo precenili vrednost oportunitetnega stroška prostovoljne aktivnosti. To se bo npr. zgodilo v primeru, ko se bo prostovoljno delo izvajalo z motivom pridobivanja izkušenj, ki bodo olajšale zaposlovanje. Dokazano je, da iskalci zaposlitve praviloma preferirajo delo, ki je v zvezi z njihovo izobrazbo. Tako aktivnost lahko imamo za investicijo v človeški vir, investicijo, ki bo v bodoče omogočala višji zaslužek iz rednega plačanega dela.

Drži pa tudi, da niso vsi prostovoljci zainteresirani za stalno zaposlitev. V tem primeru je prostovoljno delo alternativa za prosti čas. Gre za ljudi, ki vrednotijo prostovoljno delo višje kot prosti čas, vsaj za nekaj ur tedensko.

Nekateri avtorji (npr. POLLAK 1976: 132) celo predpostavljajo, da lahko ima izvajanje prostovoljnega dela za posameznika pozitiven "neto učinek". Možno je, da nekdo v procesu maksimiranja koristi ugotovi, da njegova korist (užitek, ki ga najde v izvajanju neke aktivnosti in/ali zadovoljstvo zaradi koristi, ki jih je deležen uporabnik storitve) presega oportunitetni strošek njegovega dela.

Tretja skupina avtorjev ima širši pristop k vrednotenju prostovoljnega dela, ki se ga uporablja pri primerjavi različnih organizacijskih oblik storitev. Po njihovem mnenju je treba poleg vidnih stroškov in prihrankov upoštevati tudi količino in kakovost storitev ter njihovo učinkovitost in dostopnost (distribucijo).

Ni mogoče govoriti o relativni stroškovni prednosti posamezne organizacijske oblike, če ne predpostavimo nespremenljivosti oziroma enakosti ostalih pogojev. Predvsem morata biti enaki količina in kakovost storitev. Če tega ni mogoče zagotoviti, je treba čim bolj pojasniti vpliv teh razlik. Pri ugotavljanju prednosti

kake organizacijske oblike nudenja storitev moramo upoštevati tudi stopnjo specializacije, značilnosti uporabnikov, cilje te organizacijske oblike ipd.

STROŠEK PROSTOVOLJNEGA DELA

Vprašanje, ali spodbujati ponudbo prostovoljnega dela in drugih altruističnih dejavnosti s plačilom, je že nekaj časa predmet polemik. Sámó prostovoljno delo materialno ni nagrajeno, prostovoljecem se praviloma le nadomesti stroške, ki so jih imeli z opravljanjem tega dela.

V nekaterih državah so prostovoljci deležni tudi posrednih koristi, npr. zavarovanja in davčnih olajšav. Prostovoljci morajo biti sami zavarovani, pa tudi za primer škode, ki jo lahko povzročijo drugim osebam. Davčne olajšave za prostovoljce pa se opravičuje s pozitivnim učinkom njihovega dela za družbo v celoti.¹ Čas, namenjen opravljanju prostovoljnega dela, se lahko šteje tudi v pokojninsko dobo. Na vse te in druge podobne načine se lahko delno priznava vrednost dela in časa prostovoljcev in njihovo prizadevanje.

Poleg tega je smiselno organizirati tečaje za usposabljanje prostovoljcev za določeno delo, kot tudi njim namenjeno svetovalno službo, s čimer se povečuje kakovost storitev, ki jih nudijo.² Nekaterne vlade tudi subvencionirajo prostovoljna združenja in centre, ki delujejo kot posredniki med iskalci in ponudniki prostovoljnega dela ter širijo informacije in sodelujejo pri novih prostovoljnih projektih na lokalni ravni (Ministry of Welfare... 1988).

ZAKAJ JE PROSTOVOLJNI SEKTOR CENEJŠI?

Najbrž se bo ob tem vprašanju marsikdo nasmehnil, saj se zdi, da je odgovor popolnoma jasen: ker prostovoljno delo ni plačano.

Pravzaprav bi bilo treba zastaviti vprašanje, pod katerimi pogoji ima prostovoljni sektor komparativne prednosti v primerjavi z javnimi

¹ Davčne olajšave je treba priznati tudi tistim posameznikom in podjetjem, ki dajejo prostovoljnimi organizacijam različne oblike materialne podpore, kot tudi podjetjem, ki spodbujajo prostovoljno delo in omogočajo svojim zaposlenim aktivno udeležbo v njem.

² KURT (1990) opozarja na možnost celo škodljivih posledic amaterizma, če se s prostovoljnim delom ponujajo storitve nizke kakovosti.

zavodi in profitnimi organizacijami. Ali pa: "Koliko bi stalo, če bi vlada prevzela celotno odgovornost za zagotavljanje določenih storitev, ter kakšen je učinek prostovoljnega statusa izvajalca na njegove stroške?" (HATCH, MACROFT 1979: 399).

Dejansko razpolagamo z zelo malo podatki o relativnih prednostih različnih sektorjev. Hatch in Mcroft (1979) ugotavljata, da so primerjave stroškov prostovoljnih in javnih izvajalcev v Veliki Britaniji ob koncu 70-tih let le v manjši meri podprle trditev, da so prostovoljne organizacije veliko cenejše kot javne.

Številni avtorji (npr. KNAPP 1984; HATCH, MOCROFT 1979) opozarjajo na past, ki lahko zmanjša validnost primerjav stroškov storitev, ki jih izvajajo različni sektorji. Pogosto se stroški izražajo kot ekvivalent plačila uporabnikov ali dobrodelnih prispevkov, ne pa v dejanski bruto višini. Stroške je treba pojmovati kot vsoto vseh izdatkov v ta namen, ne glede na vire sredstev za njihovo financiranje.

Pri primerjavi stroškov različnih sektorjev je treba karseda zagotoviti primerljivost storitev. To pomeni, da lahko upoštevamo le izvajalce, ki zagotavljajo podobne storitve na podoben način. Toda, kot poudarjata Hatch in Mcroft (1979), napačno bi bilo izključiti iz analize vse ostale primere, ko je prostovoljno delo alternativa za javno službo in ko ta dva sektorja zadovoljujeta podobne potrebe, čeprav na precej različna načina.

Značilnosti uporabnikov definirajo storitve, ki jih izvajajo posamezni izvajalci. Knapp (1984) je analiziral podatke, ki kažejo pomembne medsektorske razlike v aktivnostih, ki jih posamezni sektorji izvajajo za svoje uporabnike. Če so storitve namenjene populaciji z več socialnim problemi, kar velja večinoma za javne zavode, bodo stroški višji.

Pri primerjavi stroškov različnih oblik institucionalne nege je treba pojasniti vpliv lokacije in zasedenosti (izkoriščenosti) zmogljivosti. Lokalna vlada je namreč marsikje z zakoni

obvezna ohraniti določeno število prostih mest v javnih ustanovah, da bi jih lahko dala na razpolago v nujnih primerih.

Več je razlogov, zakaj lahko prostovoljne organizacije nudijo cenejše storitve, npr. zaradi

- prostovoljcev kot neplačanega osebja,
- nižjega razmerja med številom zaposlenih in številom uporabnikov,¹
- neplačanega nadurnega dela,
- več tehničnega dela, ki ga opravi negovalno osebje,
- manj birokracije, t.j., nižjih administrativnih stroškov (to je lahko posledica manjšega števila nadrejenih ali pa različne vloge javnih in prostovoljnih izvajalcev; gre za dejstvo, da morajo lokalne oblasti zagotoviti spremljajoče storitve tudi za prostovoljne organizacije, da morajo nadzirati njihovo delo ter razvijati učinkovite poti za komuniciranje in koordinacijo),

- večje poslovodne učinkovitosti (poslovodno osebje monopolnega javnega zavoda pogreša motivacijo in konkurenco),

- večjega osebnega prizadevanja osebja (zaradi večje motivacije)² itd. (KNAPP 1984; HATCH, MOCROFT 1979).

Nekatera od navedenih dejstev prispevajo k cenovni prednosti prostovoljnega sektorja celo takrat, ko se najema plačano osebje.³

Tudi potem, ko upoštevamo razliko v strošku dela, ki izhaja iz neplačanega prostovoljnega dela, se pogosto izkaže, da imajo prostovoljne organizacije cenejšo delovno silo. Vzrok za to so razlike v izobrazbeni ravni, hierarhični organizaciji delovnih mest in v višini plač v javnem in prostovoljnem sektorju. Zaradi pomanjkanja sredstev prostovoljne organizacije pogosto ne morejo slediti višini plač v javnem sektorju. Poleg tega je manj verjetno, da bo osebje, zaposleno v prostovoljnem sektorju, sindikalno ali kako drugače organizirano v vztrajno in enakovredno pogajalsko stran (KNAPP 1984).

¹ Ne smemo spregledati, da lahko nižje razmerje med številom osebja in številom uporabnikov storitev pomeni nižjo kvaliteto nege in zato slabši kontrolni učinek. Toda večsah je to razmerje odraz razlik v klienteli in v naravi nege.

² Zaradi večje prizadevnosti je prostovoljno osebje pripravljeno delati dalj časa, bolj pridno in/ali za manj denarja kot enako osebje v javni ustanovi (HATCH, MOCROFT 1979).

³ Obstajajo številne prostovoljne organizacije, v katerih prostovoljci ne sodelujejo pri samem izvajanju storitev, temveč so člani upravnih teles ali pa se angažirajo pri pridobivanju sredstev.

Knapp (1984) je s stroškovno funkcijo testiral dejavnike, za katere je predpostavljal, da vplivajo na relativni strošek in relativne učinke storitev, ki jih zagotavljajo različni sektorji. Ugotovil je, da so dotedanje primerjave stroškov bodisi neprimerno upoštevale dejavnike, za katere je znano, da so v zvezi z razlikami v stroških, ali pa so te razlike pojasnjevale le z izobrazbo zaposlenih oziroma z razmerjem med številom zaposlenih in številom uporabnikov storitev. Knapp pa poudarja, da obstajajo tudi druge razlike, zaradi katerih je zelo pomembno standardizirati podatke o stroških, preden pritrdimo, da so storitve javnega sektorja. Vendar pa podatki kažejo, da cenovni elementi, ki niso v zvezi z osebjem, le malo prispevajo k celotni razliki v stroških (HATCH, MOCROFT 1979).

Kaže, da manjše prostovoljne enote zagotavljajo storitve ob nižjih stroških, in sicer zato, ker so manj formalno organizirane in ker so pogosto locirane v prostorih občinskih centrov ali v cerkvenih prostorih (KNAPP 1984). Za nekatere ljudi predstavlja prostovoljno delo način izražanja verskih prepričanj skozi delo, ki je bolj ali manj stalnega značaja. Pogosto se dogaja, da se prostovoljci s tako majhno organizacijo identificirajo.

Toda kaže, da je za prostovoljne enote značilno naraščanje povprečnega stroška na storitev pri večjih organizacijskih enotah (t. i. diskonomija količine). Po Knappovem mnenju lahko ta pojav razložimo z več ko proporcionalnim porastom potrebe po negovalnem delu, h kateremu pa je vse težje pritegniti zanesljivo prostovoljno osebje. Poleg tega je mogoče, da ne bo na razpolago zadosti oseb, pripravljenih in zmožnih opravljati prostovoljno delo, da bi se v celoti rekrutiralo prostovoljno osebje za veliko enoto, še zlasti, če naj bi bila odprta več dni v tednu. Dogaja se tudi, da v celoti izginejo ali pa opešajo okoliščine, ki so spodbujale večje angažiranje prostovoljcev. Knapp (1984: 200) navaja ugotovitve nekaterih raziskav, da nejavne organizacije z večanjem

izgubijo nekaj stroškovnih prednosti, ki so v zvezi s fleksibilnostjo in neformalnostjo.

Pri vsem tem ne gre zanemariti niti predpostavke Hatcha in Mocrofta (1979), da lahko preventivno prostovoljno delo zmanjša potrebo po institucionalni negi. Jasno je tudi, da ne bi bilo velikega dela socialnih in zdravstvenih storitev, ki jih sedaj opravljajo s prostovoljnim delom, če bi jih moralo izvajati osebje, plačano iz javnih virov.¹ To dejstvo je treba "prišteti" v prid prostovoljnemu delu pri ugotavljanju njegovega družbenega in ekonomskega pomena ter pri primerjavi stroškov nudenja storitev s strani različnih sektorjev.

PRIČAKOVANI BODOČI RAZVOJ

V nekdanjih socialističnih državah se je praviloma sumničavo in nezaupljivo gledalo na vse mogoče načine zagotavljanja socialnih storitev izven državnega sektorja. Z ustanavljanjem različnih komisij in na podobne načine je država ustvarjala politične ovire organiziranju prostovoljnega dela. Večina ljudi, vajenih vseobsežnega državnega skrbstva, pa je tudi dvomila v zmožnost prostovoljnih organizacij, da bi redno nudile socialne storitve na zadovoljivi kvalitativni ravni. Nekoliko manj so zavračali prostovoljne akcije, ki jih je organizirala cerkev.

Sedaj smo priča hitrega razvoja prostovoljnega sektorja v teh državah,² večinoma pod pokroviteljstvom cerkve. To pojasnjujemo z reakcijo ljudi, ki se jim desetletja ni bilo dovoljeno realizirati idej o primernem načinu zadovoljevanja svojih in tujih potreb. Pomembno je, da je v teh družbah izpolnjen pogoj v zvezi s politično sprejemljivostjo prostovoljnega dela. Jasno je namreč, da se prostovoljni sektor ne more ustrezno razvijati brez javnega priznanja in podpore.

Na drugem koncu Evrope je že v preteklosti obstajal drugačen vrednostni sistem. Tam se je ob plačanem priznavalo in spoštovalo tudi neplačano delo,³ zaradi na splošno višje

¹ HATCH in MOCROFT (1979) navajata ugotovitve britanske študije, da stane prostovoljno razvažanje in razdeljevanje obrokov (t.i. *Meals on Wheels Service*) le 10-50% vsote, ki bi bila potrebna, če bi to delo opravljalo osebje, plačano iz javnih virov.

² To je tem bolj pomembno, ker opravljajo prostovoljci v nekdanjih socialističnih državah praviloma tudi 8 ur rednega dela dnevno in še kakšno dodatno plačano ali neplačano delo, nujno za preživetje družine.

³ Vsekakor pa drži, da je prostovoljno delo manj spoštovano kot plačano delo.

življenske ravni pa je več ljudi, ki si lahko privoščijo delo brez plačila.¹ Ti ljudje (večinoma ženske) prostovoljno opravljajo precejšnjo količino socialnega dela, ki še vedno izkazuje naraščajoči trend. Vendar pa se napovedujejo spremembe, ker množično zaposlovanje žensk ogroža možnosti vzdrževanja v prejšnjih desetletjih doseženega obsega prostovoljnega dela. Kaj pa to pomeni v finančnem smislu? Seveda, naraščajoči račun, ki naj bi ga plačala vlada iz proračuna, pravi Taylor-Gooby (1991).

So še druga dejstva, ki prispevajo k širjenju javnega sektorja. S splošnim priznavanjem potrebe po določeni storitvi obstaja težnja, da postane njeno zagotavljanje bolj profesionalno in birokratizirano. To se sicer pogosto razlaga kot izboljšanje storitev, toda s tem se neizogibno povečujejo stroški.

Vendar naraščajo tudi stroški v prostovoljnem sektorju. V zadnjem času se je osebje, zaposleno v tem sektorju, vse bolj pripravljeno organizirati in delovati skladno z lastnimi interesi. Zaradi tega ne moremo imeti nobene prostovoljne organizacije za statičnega ponudnika storitev v smislu vrst storitev in "prihrankov" stroškov, ki so posledica njenega prostovoljnega statusa.

V nekaterih zahodnih državah se pojavlja nov tip prostovoljnega dela. Opravljajo ga iskalci zaposlitve, imenujejo pa ga "delo brez plače". Obstaja strah, da bi lahko prostovoljno delo in delo brez plače izpodrinila plačano zaposlitev. Zato npr. na Nizozemskem Zakon o neplačani zaposlitvi iskalcev socialnih pomoči določa, katera vrsta dela se sme opravljati kot neplačano delo. Namen tega zakona je usmeriti in omejiti neplačano delo ter tako onemogočiti grožnjo plačani zaposlitvi (Ministry of Welfare... 1988). Zakon določa, katere vrste dela smejo opravljati iskalci socialno-varstvenih nadomestil in s katerimi pogoji.

Tudi v skandinavskih državah, kjer so sindikati delavcev zelo močni, zahtevajo, naj se prostovoljce angažira le za dodatne naloge, nikoli pa za delo, za katerega profesionalci ocenjujejo, da bi ga lahko opravljali kot plačano delo.

Ekonomski vidiki prostovoljnega dela so nedvomno zelo pomembni. Toda večasih je še bolj pomembna kakovost storitev, ki jih nudi prostovoljni sektor, ter prilagoditev storitev specifičnim skupinam prebivalstva in specifičnim potrebam, ki jih ne zadovoljujejo storitve drugih sektorjev.

Po standardizaciji storitev glede na njihovo kakovost in značilnosti uporabnikov ter po upoštevanju neplačanega dela ipd. preostane ponavadi le majhna razlika v stroških storitev, ki jih zagotavljajo različni sektorji. To je tudi logično, ker predpostavljamo, da vse storitve izpolnjujejo določene profesionalne normative in standarde.

Kaže pa, da so zgoraj navedeni argumenti v prid prostovoljnemu delu zadosti močni, da se lahko postavijo po robu neodobravanjem, češ, da prostovoljne organizacije izkoriščajo svoje osebje. V drugih državah se zahteva, da ima prostovoljni delavec nekakšen osnovni dohodek (plačo, pokojnino ali neko drugo obliko ekonomske varnosti). Prostovoljno delo ni substitut za profesionalno aktivnost in ni primeren instrument za socialno integracijo brezposelnih. Nezaposlenih se ne sme izključiti iz prostovoljnega dela, toda tudi izkoriščati se jih ne sme (STAFLEU 1989).

Prostovoljno delo naj dopolnjuje profesionalno delo in povečuje njegovo učinkovitost. Družba verjetno nikoli ne bo zmožna nadomestiti vsega neplačanega dela s plačanim profesionalnim delom. To ni le vprašanje denarja, temveč tudi zmožnosti javnih ustanov, da na primeren način zadovoljujejo potrebe ljudi. Pomen prostovoljnega dela je tudi v uvažanju in zagotavljanju storitev, ki jih ne morejo nuditi javne ustanove. Ti eksperimentalni projekti pogosto dokažejo svojo učinkovitost ter kasneje preidejo v profesionalne aktivnosti.

Na prostovoljno delo nikakor ne smemo gledati kot na novo obliko socialne politike ali način za zmanjševanjem izdatkov za družbeno blaginjo. Prostovoljno socialno delo naj bo vzporedno in komplementarno storitvam, ki jih nudijo profesionalci.

¹ Korelacijo med obsegom prostovoljnega dela in ekonomsko močjo prebivalstva lahko potrdi primer Italije, kjer je veliko prostovoljcev na bogatem severu države in zelo malo na revnem jugu.

Literatura:

- S. HATCH, I. MOCROFT (1979), The relative costs of services provided by voluntary and statutory organizations. *Public Administration*, 57; 397-405.
- M. KNAPP (1984), *The Economics of Social Care*. Houndmills, Basingstoke in London: MacMillan Publishers Ltd.
- E. KUTI (1990), The possible role of the non-profit sector in Hungary. *Voluntas*, 1; 26-40.
- Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs (1988): *Voluntary work policy*. Fact Sheet on the Netherlands, 21-E-1988. Rijswijk.
- W. POLLAK (1976), Costs of alternative care settings for the elderly. V: M.P. Lawton, R.J. Newcomer in T.O. Byrnes (ur.), *Community Planning for an Aging Society*. New York: McGraw Hill.
- F. G. STAFLEU (ur.) (1989): The economical and social significance of unpaid work, Working group report. *15th European Symposium on Social Welfare: Work and Non-Work in the '90s: Economic, Social and Human Dimensions*. Noordwijkerhout, Netherlands; 49-52.
- P. TAYLOR-GOOPY (1991): Welfare state regimens and welfare citizenship. *Journal of European Social Policy*, 1; 93-105.