

Návod na to, aby bol občan kráľom, nie radovým pešiakom

Politici zvyknú byť pod tlakom obyvateľov zabezpečiť lepšie školstvo, zdravotníctvo, sociálne programy a iné verejné služby. Na druhej strane majú obmedzené verejné zdroje na ich financovanie. Ako nájsť čo najlepšie východisko z týchto protichodných tlakov? Najvhodnejším spôsobom je zavádzanie trhových prvkov - takúto odpoveď ponúka profesor prestížnej London School of Economics Julian Le Grand v knihe *Motivácia, konanie a verejná politika* (Motivation, Agency and Public Policy, Oxford University Press, 2003)

Trh alebo štát?

Pri hľadaní správneho modelu poskytovania verejných služieb sa dotýka „večnej“ otázky, a to, ktorý mechanizmus je vhodný na poskytovanie verejných služieb - trh alebo štát? Odmietajú poskytovanie služieb len trhom alebo len štátom. Verejné blaho preňho neznamena nevyhnutne verejné financie a verejný sektor. V knihe autor načrtáva, kedy má verejný sektor a kedy trh vyššiu pridanú hodnotu a je teda vhodnejším mechanizmom na kvalitné poskytovanie služieb v požadovanom rozsahu.

Rytieri a žoldnieri

Často ide o služby, ktorých kvalita nie je jednoducho merateľná a závisí od prístupu poskytovateľa. Le Grand preto skúma vzťah medzi spôsobmi poskytovania služieb a dosahmi, ktoré majú na motivácie poskytovateľov a konanie spotrebiteľov. Na základe motivácie poskytovateľov (lekári, učelia, úradníci) rozlišuje medzi rytiermi (sledujúci verejné blaho, altruisti) a žoldnieri (motivovaní najmä vlastnými záujmami). Spotrebiteľov delí na pasívnych pešiakov a aktívnych, ktorí majú k dispozícii nástroje podieľať sa na rozhodovaní o poskytovaní služieb a možnosť vybrať si z viacerých dodávateľov - nazýva ich kráľmi. Tvorcovia verejných politík by mali pochopiť vplyv jednotlivých politík na motivácie poskytovateľov a postavenie prijímateľov služieb.

Pre vysokú kvalitu niektorých verejných služieb sú podľa neho potrební rytieri. Korumpuje trh rytierov a mení ich na žoldnierov, alebo je to verejný sektor, ktorý korumpuje rytierov a mení ich na žoldnierov? Potom, čo sa z darcovstva krvi stala platená služba, teda keď štát začal platiť za poskytnutie krvi, znížila sa kvalita a dokonca aj množstvo darovanej krvi. Mnohí ľudia, ktorí boli ochotní darovať krv z dôvodu potreby pomoci v núdzi, ju prestali dávať. Ostali len žoldnieri, teda tí, čo krv dávali hlavne pre zárobok. Keď sociálne služby začal poskytovať aj štát, v niektorých krajinách to znamenalo zníženie počtu charít. Príklady naznačujú, že odpoveď nie je jednoznačná, korumpovať môže verejný sektor aj trh. Zároveň ukazujú, že vlády svojimi rozhodnutiami môžu meniť motivácie ľudí a posúvať ich od rytierov k žoldnierzom, s dosahmi na kvalitu.

Poskytovatelia služieb sú podľa Le Granda do istej miery rytiermi i žoldnierzmi. Jeden z uvádzaných príkladov sa týka lekárov. Pri skúmaní ich motivácie pri rozhodovaní, či poskytovať služby otvorením súkromnej praxe, alebo v rámci verejného zdravotníctva, sa zistili ich žoldnierske aj rytierske motívy. V rámci súkromnej praxe zarobia viac a majú zároveň čas venovať sa pacientom, poskytovať kvalitné služby. Záujmy pacientov boli pre nich taktiež dôležité.

Nech rozhodne spotrebiteľ

Autor sa domnieva, že pri zabezpečovaní služieb sa nedá spoliehať na predpoklad rytierskeho správania poskytovateľov. Najlepším spôsobom, ako poskytovať verejné služby, je podľa neho zavádzanie trhových mechanizmov. Podľa Le Granda by preto verejné politiky mali byť stavané tak, aby definovali spotrebiteľa verejných služieb ako kráľa a nie ako pešiaka (niekoho, kto je pasívne odkázaný na štát a jeho rozhodnutia). Možnosť spotrebiteľského výberu totiž prináša zmenu správania sa dodávateľov služieb - potrebu poznať a rešpektovať potreby spotrebiteľov.

Správne zadefinované kvázitrhové modely poskytovania verejných služieb môžu priniesť posilnenie postavenia občana - spotrebiteľa verejných služieb, ďalej je efektívnejšie a prináša viac rovnosti. Svoje tvrdenia stavia na empirickom výskume vplyvov zavádzania takýchto zmien vo Veľkej Británii. Príkladom je zavedenie normatívov na žiaka na základných školách. Veľkosť zdrojov, ktorými školy disponujú v takom systéme, závisí od rozhodnutia rodičov. Normatívy presunuli financovanie škôl od štátu k rodičom, čím sa posilnil trhový princíp. Zároveň bol vytvorený informačný systém, ktorý umožňuje rodičom robiť informovanejšie rozhodnutia. Spolu s týmito zmenami Anglicko zaviedlo univerzálne testovanie výkonov žiakov a výsledky škôl sú verejne dostupné. Štát tak uľahčil porovnávanie jednotlivých škôl, čím posilnil súťaž medzi nimi. Reforma vlády Margaret Thatcherovej posilnila trhové prvky, ostala však takmer nedotknutá ľavicovými labouristami.

Dosahy zavedených zmien sú zväčša pozitívne - zlepšovanie študentov, dobiehanie bohatých oblastí chudobnejšími, nárast efektívnosti ako výsledok zavedenia konkurencie. Našli sa aj prípady „pojedenia šľahačky“, teda selekcie tých najlepších, bolo ich však málo.

Odkazy pre Slovensko

Na tejto knihe sa mi páči snaha autora neprístupovať k hľadaniu odpovedí na ťažké otázky čisto ideologicky. Snaží sa byť analyticky poctivejší ako sme zvyknutí v našich zemepisných šírkach. To však na druhej strane znamená, že čítanie tejto knihy bude nudiť „nositeľov pravdy“, teda tých, ktorí majú zázračné a jednoduché riešenia v šuflíku. Teoretické koncepty dopĺňa o empirické dôkazy, ktoré potvrdzujú alebo vyvracajú správnosť zvoleného prístupu na dosiahnutie cieľa. Popri silných stránkach zvolených riešení uvádza aj slabé. Poukazuje na protichodné ciele a morálne rozpory, pred ktorými často stoja tvorcovia verejných politík. Tu však neposkytuje návod, voľba medzi viacerými konkurujúcimi si cieľmi je súčasťou tvorby verejných politík, odráža preferencie jej tvorcov. Predložená analýza, ako uvádza autor, nemá odpovede na všetky otázky, problémy, ktoré načrtáva. Skôr indikuje spôsob uvažovania nad nimi.

Táto kniha je reflexiou modelov zabezpečovania služieb v krajine, kde s viacerými modelmi experimentovali a po rokoch ich fungovania si môžu dovoliť robiť závery o tom, čo funguje. Pre slovenských tvorcov verejných politík, ktorí majú záujem na istej kvalite a rozsahu verejných služieb a sú si vedomí existencie obmedzených verejných zdrojov, môže táto kniha predstavovať námety na dosiahnutie stanovených cieľov.

EMÍLIA SIČÁKOVÁ–BEBLAVÁ

(Autorka vedie Transparency International Slovensko a prednáša v Ústave verejnej politiky FSEV UK v Bratislave. Tento článok je zo série recenzií významných ekonomických kníh, ktoré sú súčasťou projektu INEKO podporeného Nadáciou SPP)