

Verejnoprospešnosť a neziskovosť

Mám pocit, že v diskusiách o verejnoprospešnosti zaujímajú ľudí najviac tri okruhy otázok. Po prvé, čo je verejnoprospešné, po druhé, je verejnoprospešné totožné s neziskovým a po tretie, má to štát financovať?

Skúsím ku každej napísať pár myšlienok. Poznávam, že v praxi nikdy nejde samozrejme o čistú verejnoprospešnosť, čistú neziskovosť a podobne.

Čo je verejnoprospešné

Je produkcia mlieka či chleba prospešná pre verejnosť, alebo nie je? Zrejme sa zhodneme na tom, že je. Tiež sa ale asi zhodneme na tom, že pod termínom „verejnoprospešnosť“ si predstavujeme niečo iné. Na to, aby sme výrobok, službu, či iný statok označili za verejnoprospešný, nestačí aby bol prospešný pre verejnosť, treba splniť aj ďalšiu podmienku. Podľa mňa je ňou to, že nie je zabezpečovaný trhovým mechanizmom v miere, ktorú spoločnosť považuje za optimálnu. V ekonómii sa takéto statky označujú za verejné a sú relatívne presne definované – ich účinok sa rozptyľuje nedeliteľne po celej spoločnosti¹. Ako príklad sa vari najčastejšie uvádza maják (prípadne verejné osvetlenie), ktorý je pre spoločnosť užitočný, väčšinou je však financovaný „zo spoločného“, nie pomocou trhu. Na jednoduchú kontrolu, či ide o statok verejný je možné použiť test založený na tom, či sa naň vzťahujú princípy nedeliteľnosti a nevylúčiteľnosti: viditeľnosť majáku (svetlo z verejného osvetlenia) nie je možné rozdeliť, nie je ani možné vylúčiť z nej niektoré lode, ľudí. Spotreba jednotlivca neznižuje množstvo statku, ktorý je k dispozícii ostatným členom spoločnosti. Ak chceme u nás kodifikovať termín verejnoprospešnosť, nemali by sme zabudnúť na tieto dve črty. Asi však zabúdame. V praxi si totiž neraz zamieňame verejné statky za tie, ktoré môže pokojne zabezpečiť trh a skutočne verejné-verejnoprospešné statky zanedbávame. Predstavme si napríklad neziskovú organizáciu, ktorá dary používa na zabezpečenie fungovania tenisových kurtov. Využívanie kurtov je deliteľné (napríklad na hodiny) a podlieha princípu vylúčiteľnosti, nejde teda o verejný statok, o verejnoprospešnú aktivitu. Opačný príklad: Spoločenský konsenzus hovorí, že z kvalitnej liečby ťažkých chorôb (rakovina) nesmie byť u nás vylúčený nik. Všetci, bez rozdielu majú na ňu nárok. Je to verejný statok. Predstavme si, že rakovinu dostaneme a miestna nemocnica nám oznámi, že nemá dostatok vhodných liekov.

Poznámka: pri oboch príkladoch nemám dostatok dôkazov na to, aby som ich uviedol ako príklady z praxe.

Tiež by sme mali brať do úvahy, že to, čo považuje spoločnosť za verejné statky sa mení v čase. Počas povodní je to napríklad šatstvo, základné potraviny či ubytovanie pre postihnuté rodiny. Mimo povodní však nie. Po druhej svetovej vojne dostali všetci v Nemecku lístky na základné potraviny (boli považované za verejný statok), teraz už nie. Myslím si preto, že žiaden zákon nenahradí serióznu spoločenskú diskusiu o tom, čo máme v danej chvíli za verejné statky považovať. Žiaden zákon nenahradí ani existenciu politických strán a mimovládnych organizácií, ktoré dlhoročnou prácou presvedčia verejnosť o tom, že rozumejú aká je ich úloha pri zabezpečovaní verejných statkov a svoje postavenie nezneužívajú.

¹ podľa Wikipédie je verejný statok z pohľadu spotreby neobmedzený (non-rival) a nevylúčiteľný – pozri: http://en.wikipedia.org/wiki/Public_good

K diskusii o dnešných a budúcich verejných statkoch pozri napríklad prezentáciu INEKO o budúcnosti think-tankov na seminári OSI: <http://www.ineko.sk/clanky/seminare-a-konferencie>.

Je verejnoprospešné to isté ako neziskové?

Podľa mňa nie je. Prvé som sa pokúsil vysvetliť vyššie, druhé teraz: Rozdiel medzi ziskovou a neziskovou organizáciou nespočíva v tom, že tie druhé nemajú zdaňovaný zisk, ani v tom, že robia niečo morálnejšie pre spoločnosť, než organizácie ziskové. Po prvé, ziskové organizácie sú úplne bežne „neziskové“ (ak sú v strate, netvorí zisk a teda ani neplatia z neho dane). Po druhé, napríklad lieky proti rakovine vyrábajú ziskové organizácie, niektoré ju aj liečia, čo iste sú morálne produkty. Základný rozdiel medzi spomínanými druhmi organizácií spočíva v tom, že ten, kto platí (sponzor, neznámy občan v prípade zbierky) má u neziskových organizácií možnosť vidieť do rozpočtu, dostáva sľub, že jeho peniaze budú použité na financovanie vopred (viac-menej) dohodnutých rozpočtových položiek. V prípade ziskovej organizácie platcu nezaujíma, ako boli jeho peniaze použité, ale konečný produkt. Je mu jedno, či väčšina jeho platby skončila vo vyplatených mzdách, prípadne v odmene majiteľom firmy. Neziskové organizácie sú preto rozšírené na trhoch s informačnou nerovnosťou: ak má niekto záujem chrániť napríklad životné prostredie okolo Prievidze, zrejme bude chcieť vidieť, kam jeho peniaze išli, keďže je ťažké definovať, čo všetko spadá do ochrany životného prostredia a dokonca aj čo je okolie Prievidze. Možnosť presúvať peniaze medzi rozpočtovými položkami, či dokonca tvoriť zisk môže byť preto veľmi nebezpečné z hľadiska dosiahnutia konečného cieľa. Ak niekto kupuje topánky, vie relatívne presne, aké majú byť a je mu jedno, koľko z jeho peňazí skončí v zisku.

Ani v tomto prípade nezabezpečí zákon optimálne riešenie, nezabezpečí, že organizácie, ktoré sú právne neziskové, sú nimi aj v praxi. A naopak. Aj zisková organizácia môže mať s platcom (sponzorom, zákazníkom) vzťah založený na neziskovosti (aj sa to v praxi bežne deje pri niektorých zložitých kontraktoch). A deje sa aj to, že neziskové organizácie neinformujú o sebe dostatočne, čo im umožňuje presúvať peniaze darcov z rozpočtových položiek, na ktoré boli určené napríklad do miezd ľudí, ktorí takéto organizácie riadia - tvoria tak vlastne zisk. Charakter týchto organizácií sa stáva ziskovým a to bez ohľadu na ich právnu formu. Autentickosť neziskovým organizáciám zabezpečí skôr osвета medzi sponzormi a neziskovými organizáciami, postupné zvyšovanie ich integrity, než zákon.

V praxi nastávajú situácie, v ktorých neziskové organizácie zabezpečujú verejné statky (pomoc pri povodniach) aj súkromné statky (operácia obličky). Naopak ziskové organizácie zabezpečujú taktiež oba druhy statkov (pomoc pri povodniach aj operácia obličky). Ak chceme v tejto diskusii (prípadne v jej právnom ukotvení) pokračovať, mali by sme sa venovať každej z uvedených možností. Najdôležitejšou však momentálne určite je situácia, v ktorej neziskové organizácie zabezpečujú verejné statky.

Má štát financovať verejnoprospešnosť a neziskové organizácie?

Štát financuje, zabezpečuje verejné statky odkedy vznikol. Toto zrejme nebude v časovom horizonte, po ktorý dovidíme, popreté. Otázkou ostáva, či má časť „svojich“ príjmov presunúť na neziskové organizácie. Ako som už napísal, verejné statky sú také, ktoré nedokáže zabezpečiť trh a spoločnosť uzná ich význam. Väčšinou sa o ne postará vláda. Ak ich nedokáže zabezpečiť ani vláda, potom je tu

priestor napríklad pre neziskové organizácie. Aj tu však, rovnako, ako v predchádzajúcich bodoch platí, že zákon nemôže byť nad realitou. Rovnako ako spoločenská diskusia rozhoduje o tom, čo a kedy je a čo nie je verejný statok, rozhodne aj o tom, či je jeho zabezpečovanie pre spoločnosť výhodnejšie zo strany vlády, alebo neziskových organizácií. Rozhodne aj o tom, či ich má štát financovať alebo nie.

Osud financovania verejnoprospešných aktivít neziskovými organizáciami leží v ich rukách. Bude záležať na tom, či si svoju prácu urobia lepšie a poctivejšie než štát a či o tom dokážu presvedčiť verejnosť. Na zákon by sa mal tretí sektor spoliehať až potom.

Eugen Jurzyca
INEKO
september 2006