

**Slovo ekonoma**

## **Neziskové organizace – efektivnost a užitek**

VLADIMÍR HYÁNEK

Mimo oblast tržních vztahů a mimo oblast veřejného sektoru leží pole *soukromého neziskového sektoru* s důležitými funkcemi, které musí být ve společnosti vykonávány, aby byly naplněny potřeby, jejichž uspokojování může probíhat efektivně mimo mechanismus trhu (a někdy i *pouze* mimo něj). Spolu s těmito potřebami je třeba analyzovat i instituce vznikající a působící s posláním tyto potřeby uspokojovat. Tyto instituce lze dělit za pomoci mnoha různorodých typů kritérií. Jedním z nich může být kritérium *dobrovolnosti*, nebo naopak *povinnosti* participace občanů na jejich zabezpečování.

Toto rozdělení odkazuje především na existenci *neziskových veřejných* institucí s povinnou a nedobrovolnou participací prostřednictvím systému veřejných financí a organizací *neziskových soukromých* pracujících také kromě jiného na principu dobrovolnosti. Na jedné straně tedy „viditelná ruka“ státního donucení k participaci především prostřednictvím daňového systému, na straně druhé pak „neviditelná ruka“ individuálních rozhodnutí a motivací.

Takovéto vymezení je zjednodušující, nicméně do značné míry výstižné. To ovšem platí za předpokladu, že mezi výše vymezenými extrémny existuje nespočet kombinací a variant participace jednotlivce na poskytování určitých typů statků a služeb. Myšlenka, že člověk se dobrovolně angažuje v oblasti neziskového sektoru, „dokud se mu to vyplatí“, resp. dokud mu jednotka peněz či času věnovaná takovéto aktivitě přinese alespoň stejný užitek, jako jednotka investovaná např. do osobní spotřeby, neměla by ovšem být doprovázena závěrem, že takováto dobrovolná účast může být zcela nahrazena systémem (daněmi financovaných) veřejných institucí a opatření, které jsou schopny dosahovat obdobných výsledků.

Snad kromě systémů, jako je např. komunismus, které zcela záměrně a vědomě individuální akce jednotlivců potlačují, lze ve všech státech světa, ve všech kulturách a v různých podmínkách nalézt oblasti a aktivity, které jsou doménou dobrovolného jednání, neziskového jednání, které je v dané situaci *efektivnější* či z jiného důvodu *vhodnější* než státní zásah.

Existence neziskových organizací bývá někdy odkazována do oblasti *uspokojování menšinových potřeb*, resp. potřeb menšinových společenstev a skupin občanů. Nikdo se tak patrně nepozastaví nad oprávněností

soukromého financování expedice po stopách Jettiho, postavení hřbitova pro domácí zvířata, maňáskového divadla či spiritistického spolku.

Bylo by ale chybou „podsouvat“ neziskovému sektoru jen menšinové, či dokonce poněkud obskurní aktivity. Často se setkáme s tím, že aktivity neziskových organizací jsou postupně *přejímány státem a jeho institucemi* anebo alespoň státem částečně financovány či jinak podporovány. Pro toto tvrzení lze nalézt řadu důkazů, např. v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany spotřebitelů aj. Neziskové organizace skutečně často byly a jsou iniciátory akcí, které posléze přebírá a prostřednictvím veřejných financí podporuje stát. Patrně většina z nás se dá označit při příslušném úhlu pohledu za osobu s „menšinovými“ zájmy, za příslušníka určité menšinové skupiny. Také z toho vyrůstá síla neziskového sektoru; jeho zdrojem je velká část občanů, neboť ony zmíněné menšiny jsou vždy tvořeny poněkud odlišnými subjekty.

Mezi důvody způsobující toto „prvenství“ či „průkopnictví“ se řadí na prvním místě *svoboda v konání*. Nezávislost, možnost zaměřit se přesně na ten cíl, který se jeví jako nejvhodnější, nejpotřebnější nebo který se prostě daným subjektům nejvíce „zamlouvá“, spolu s relativně snadnou a rychlou možností vzniku, resp. *založení organizace*, a tedy i rychlé akce, ale často také možnost flexibilně změnit cíle a konkrétní kroky – tím vším nezisková organizace disponuje, to vše může být její výhodou.

Státní (veřejná) organizace takovýmito možnostmi vzhledem k vlastní podstatě, účelu založení a poslání nevládne, což je svázáno s jejím zázemím vyrůstajícím z nutnosti relativně širokého konsenzu, zakotvenosti v zákonech a s existencí specifického procesu rozhodování a řízení. Nutno ovšem dodat, že právě toto někdy svazující zázemí je pro státní organizaci *zárukou finančních zdrojů*, což je obecně slabé místo soukromých organizací neziskových.

K této problematice se výstižně vyjadřuje Vickrey<sup>1</sup>, který konstatuje, že *některé aktivity jsou efektivnější, jsou-li financovány prostřednictvím dobrovolných příspěvků, a nikoliv např. prostřednictvím veřejných financí*. Toto přesvědčení vychází z vědomí, že hospodaří-li organizace např. s penězi pocházejícími od svobodné matky, vdovy nebo učitele, tedy lidí, kteří obecně penězi příliš neoplývají, je pravděpodobné, že bude s těmito penězi nakládat odpovědněji a více „zainteresaně“, že si bude uvědomovat nejen cenu těchto peněz pro potenciální příjemce, ale i pro samotné dárce nebo příspěvatele.

Tento přístup s sebou přináší pojmy jako *důvěra, odpovědnost a morálka*, tedy pojmy, které nejsou snadno uchopitelné či graficky znázornitelné. To ovšem nic nemění na faktu, že takto lze často vysvětlit úspěchy byť i malých a nikterak bohatých neziskových organizací, které si uvědo-

1 Vickrey, W.: Public Economics. Selected Papers by William Vickrey. Edited by Arnott, R., Arrow, K., Atkinson, A., Dreze, J. Cambridge University Press 1996.

mují cenu svěřených prostředků, a proto s nimi zacházejí *maximálně efektivně*.

Další příčinou možné vyšší efektivnosti soukromých neziskových organizací v porovnání s organizacemi státními je fakt, že ty první mají přístup ke zcela výjimečnému zdroji, který je velmi levný, resp. je zcela zadarmo a přináší nezanedbatelné efekty. Jedná se o využití *dobrovolné práce*, která je orgánům státu v podstatě nedostupná. Třebaže v sobě dobrovolná práce obsahuje jistý prvek *nestability*, je přesto zdrojem velmi významným, jehož absence by znamenala pro mnohé organizace konec činnosti. Navíc má smysl využívání tohoto zdroje zmiňovat právě při porovnávání s organizacemi státními, i kdyby třeba byly založeny se stejným posláním.

Je skutečně naprosto výjimečné, že svobodný jednatel poskytne své peníze, čas a jiná aktiva dobrovolně a bez nároku na protihodnotu některé státní instituci. Ve větším měřítku k tomu dochází jen za okolností „ne-standardního“ charakteru, jako jsou např. živelní pohromy, kdy lidé obětují část svých prostředků ve prospěch státu, který s nimi však nakládá v tomto případě zcela jasným a jednoznačně vymezeným způsobem. Ale případy, kdy člověk např. daruje organizaci peníze zcela pravidelně, a na-



Bernard Schulze,  
Magná mater, 1993

víc rád, se u organizací státních skutečně prakticky nevyskytují. Evidentně zde působí prvek užítka z „angažování“ a radost z poskytnutí daru.

Efektivnost neziskového sektoru není něčím jednou provždy daným, resp. automatickým. Například o několik řádků výše zmíněná identifikace členů neziskové organizace s dárci a podpůrci organizace jistě také není automatická. Vickrey k tomu v již citovaném textu říká, že je-li nějaká aktivita prováděna v širokém rozsahu a jde-li navíc o aktivity velkých organizací typu Červeného kříže, čili organizací svým způsobem veřejných s napojením na veřejné finance a jiné formy podpory, identifikace přispěvatelů s organizací má tendenci mizet a postupně pozbývat na významu.

Když se k tomu u těchto velkých soukromých neziskových organizací připočte často nejasné či nepřesně definované kritérium efektivního chování, popř. nedokonalá právní úprava, nacházíme argument pro to, aby větší efektivností bylo operováno spíše ve prospěch dobrovolných akcí u neziskových organizací menšího měřítko, kde je silná vazba na dárci, přispěvatele i příjemce služeb pravděpodobnější. Za určitou naději, že by se budoucí vztahy státu a ostatních typů organizací mohly tímto směrem v budoucnu opravdu vyvíjet, považuje autor i následující výrok:

*„Pro uchazeče o dotace z veřejných rozpočtů bude zřejmě důležité zřetelně definovat okruh zajišťovaných služeb, přednosti tohoto způsobu, okruh uživatelů těchto služeb a samozřejmě odbornost a spolehlivost poskytovatelů služeb. Potom lze očekávat, že stát (resp. veřejná správa) opustí dosavadní prioritní zajišťování veřejných služeb prostřednictvím státem či obcemi zřizovaných (rozpočtových a příspěvkových) organizací a bude se zaměřovat více na financování činností než institucí. Významným krokem v tomto směru je financování zdravotnictví prostřednictvím veřejnoprávních institucí, jimiž jsou zdravotní pojišťovny (zdravotní pojištění je součástí veřejných financí a veřejných rozpočtů). Ve zdravotnictví již nejde o organizačně právní postavení nebo o vlastnickou formu poskytovatele zdravotnických služeb. Zdá se, že podmínkou pro postup v tomto směru je zpracování ‚standardů veřejných služeb‘. To je složité, ale nezbytná cesta pro srovnávání úrovně veřejných služeb, pro motivaci provozovatelů na kvalitu i kvantitu poskytovaných služeb a pro přiblížení rozhodování o části veřejných financí občanovi – uživateli veřejných služeb.“<sup>2</sup>*

Tento citát je závažný nejen tím, že jeho autorem je odborník na veřejné finance a ministerský úředník, ale i tím, že upozorňuje na možnost zapojení soukromých ziskových subjektů do poskytování veřejných statků a služeb. S obsahem celé citované pasáže se autor tohoto příspěvku *na-prosto ztotožňuje* a vidí v něm perspektivu vývoje. Závěrem je korektní uvést, že některé ústřední orgány státní správy již v oblasti vytváření standardů některých typů služeb pokročily poměrně daleko.

2 Volf, J.: *Financování neziskového sektoru a veřejné finance*. In: *Obecné otázky neziskového sektoru*. AGNES Praha 1999.