

## *Krémer Balázs*

### Az NGO<sup>1</sup> kultuszáról\*

(Táncra perdülhet-e az NGO asztal  
az NGO spiritiszta szeánszok varázsigeitől?)

#### **A nem-állami szervezetek globális kultuszáról**

A fejlett világ ma éppolyan rajongással és elkötelezettséggel beszél a nem-állami szervezetek társadalompolitikai csodatevéséről, mint a fejlődő világ. Mindenki az NGO-knak nyújtandó legnagyobb politikai prioritásról beszél, s kitüntetett előjogok illetik a nem-állami szervezeteket mind a nemzeti, mind a nemzetközi szociális programok kedvezményezettjeként. Mi ez? Új világvallás? A posztindusztriális, posztmodern világ társadalompolitikai fundamentuma? Vagy éppen ellenkezőleg: nemzetközi svindli és internacionalista szemforgatás? Netán spiritiszta asztaltáncoltatás?

Ma ezt még nem lehet eldönteni. Ma csak annyit lehet látni, hogy egyfelől emelkedett, nemes, nagyszerű társadalmi és szakmai törekvéseknek ad otthont ez a szektor, másfelől nemzetközi és nemzeti szinteken zajló érdekösszefonódások, politikai hatalmi játszmák és korrupciók színtere.

Ebben a dolgozatban arra teszünk kísérletet, hogy az NGO-világ elveinek, társadalompolitikai összefüggésének elemzésével járuljunk hozzá a meggyőződés szerint is indokolt gyanakvások tisztázásához.

#### **Az NGO-üdvtan alapértékei**

##### *Participáció és decentralizáció*

A demokratikus értékek érvényesítése szempontjából alapvető kérdés, hogy sikerül-e a politikákat, a közszolgáltatásokat közelebb vinni az emberekhez. Az NGO-kultusz egyik kulcseleme az, hogy ha az érintettek és szervezeteik intenzívebben részt vehetnek a társadalompolitikai döntések előkészítésében, meghozatalában és végrehajtásában, akkor ez valóban demokratikusabbá teheti a társadalom politikai rendjét és működését.

\* A tanulmány az OTKA T 006940. számú kutatása tapasztalatainak felhasználásával készült.

### *Ellen-elidegenedés*

A 90-es évek NGO kultuszának, különösen Európában, mind szociológiai, mind társadalomfilozófiai értelemben a 68-as diákmozgalmak anarchista tradíciói, illetve a 70es–80-as évek alternatív mozgalmak voltak az előzményei. E tradíció fókuszában (igazán csak jelzésként: a frankfurtiaktól, különösen H. Marcuse-tól Alain Touraine „intervencionalizmusáig”<sup>2)</sup> mindig is az elburokratizálódott, hierarchiájában megcsontosodott, az emberektől elidegenedett hagyományos képviseleti demokrácia kritikája állt, s ugyancsak közös jegyük a spontán közösségi dinamikát és a társadalmi önkifejezés lehetőségeit kereső politikai és társadalmi alternatívák hirdetése. 68 elbukott, lepleződtek az alternatív mozgalmak nagy „csalásai” (a békemozgalmárokat a békénél jobban izgatta a nagy-német álom, s valóban: békemozgalmak csak addig voltak Európában, amíg nem volt háború; a zöldeket a környezet védelménél sokkal inkább lázba hozza a politikai hatalom megszerzésének lehetősége; s kivételként, férfiként is csak őszintén csodálhatjuk azokat a feministákat, akik végig azt mondták, amit gondoltak...), s most újabb társadalmi szereplőtől remélhető a régi, ámbár ma is aktuális kritikák és álmok továbbvitele.

### *Nyilvánosság*

Az információk hatékony terjedése mindig feltételez bizonyos hierarchizáltságot. Igaz ez azokra az információkra is, amelyek társadalmi és politikai véleményeket, akaratokat, célokat és kritikákat hordoznak. Nem lehet mindig mindent mindenkivel megbeszélni, megvitatni, megszavazni, hiszen akkor nem lesznek döntések, és nem történik semmi. Maga a képviseleti elv nem kis részben erre az „információs hierarchiára” épül: a társadalom befolyásolási irányaira, értékeire vonatkozó programjuk és politikai, erkölcsi, emberi referenciáik alapján megválasztjuk azokat a képviselőinket, akik már kellően informáltak, és értékeik és képességeik alapján kellően fel is készültek arra, hogy a hozzájuk jutó információk alapján a számunkra is megfelelő politikai konzekvenciákat érvényesítsék és képviseljék. Az elidegenedéssel kapcsolatos társadalomkritikák éppen arról szólnak, hogy e mechanizmusban túl nagy a távolság a szavazópolgár és a politikai képviselő között, s a képviselőkhöz nem jutnak el a tényleges társadalmi akaratok, szándékok, értékek, és fordítva: nem jutnak el a társadalomhoz sem azok a mérlegelési szempontok, az alternatívák közötti választásokat befolyásoló értékek, preferenciák, amelyek alapján a képviselők kialakítják politikai álláspontjukat. Mi több, pontos információk híján nem is ítéltethető meg, nem is ellenőrizhető a politikusok és politikai szereplésük. Miután nem lehet minden politikai döntésre összehívni az embereket a Duna jegén, nem lehet népszavazásokat tartani, nem lehet mindenkit mindenről megkérdezni, vonzó lehetőség, hogy az egyes politikai döntések kapcsán mégiscsak megkérdezhető legyenek azok, akiknek érdekeik fűződnek az adott döntéshez, akiknek viselniük kell az adott döntés következményeit stb. Ez a rugalmas, esetenként változó összetételű, de az

információ kétirányú áramlása szempontjából még kezelhető mennyiségű érintett társadalmi nyilvánossága – lehet – a „civil társadalom”, a nem-állami szervezetek egyik fontos politikai funkciója.

### *Szabadság*

Valószínű, hogy ez az igazi alapérték. A szokásos, pozitív jogtechnikai eszközökkel rendezett szabadságok köre viszonylag szűk: részben a politikai akaratnyilvánításra, részben a munkavállalók szabad szervezkedési jogára, részben a tulajdonlásra vagy intézményi megközelítésben: pártok, szakszervezetek és vállalatok alapítására korlátozódik. Ennél a körnél sokkal szélesebb területet ölel fel az emberek jogos és méltányolandó szabadságvágya. Az NGO-kultusz olvasatunkban döntően ezt jelenti: az emberek nemhogy szabadon tehetik mindazt, amit nem tilos, de még szabadon is szerveződhetnek, hozhatnak létre szervezeteket és intézményeket is arra, amit akarnak. Nos, a szabadság e kiterjedt intézményes megjelenései a nem-állami szervezetek.

### *Individualizmus*

Az individuum az újkori morálfilozófia (ismét jelzésként: Spinoza és Pascal<sup>3</sup>) „találmánya”, aki abban különbözik a „homo sapiens”-től, hogy neki vannak erkölcei, hozzá címezhető morális elvárások. A moralitás mibenlétéről Pascal álláspontja a legbizarrabb, de talán legérzékletesebb is, ő ugyanis a racionálisan kalkulálható „anyagi érdekekkel” állítja szembe a „morált”. Igen durván: ha valaki valami olyat akar, ami anyagi szempontból nem áll érdekében – akkor ez az akarata csak moralitásából származhat. (A dologban lehet valami: amikor az ember egy konfliktusos helyzetben erkölcsére hallgatva dönt: ez anyagi értelemben nem szokott sok jót eredményezni...<sup>4</sup>) Az NGO-kultusz tehát nem kis részben az anyagi haszonérdekekkel szemben álló, „nonprofit” morál és intézményesülésének kultusza, amelybe éppúgy „beférnek” liberális-individualista, mint tradicionális, így vallási eredetű moralitások is.

### **A kultusz korlátai, avagy a nem-állami szervezetek és a társadalom viszonyáról**

Sem politikai, sem jogi, sem gazdasági értelemben nincs probléma addig, ameddig az NGO-kultusz emberek (individuumok) szabadságát, közösen vállalt moralitását, intézménnyel, szervezettel összefogott közös cselekedeteit jelent, tehát mindenki bárkivel együtt azt csinálhat, amit akar, amit tud és amit nem tilos. A gondok csak akkor kezdődnek, amikor ezek a moralitások, cselekedetek, szervezetek valamilyen társadalmi viszonyrendszerbe keverednek.

### *A definíció lehetetlenségéről*

Ezek a gondok már az intellektuális megközelítés szintjén is jelentkeznek: hogyan lehet definiálni, a társadalom más szereplőitől elviekben megkülönböztetni e kultusz tárgyát? Erős a gyanúnk: sehogy!

A szabadság pozitív elvi eszközökkel nem írható körül, vagyis nem lehet előre megmondani azt, hogy mit szabad, csak azt, hogy mit tilos. A negációban való fogalmazás elvi korlátja megjelenik a legáltalánosabb definíciók „nem”-jeiben: „nem”-állami, „nem” profitorientált stb. De ezek a definíciók semmitmondóak.

\* Erkölcsi és kulturális értelemben a „nem-állami” ellentéte – az „állami”, a „kincstári” – csak az erkölcsiséget nélkülözők iránti megvetést fejezi ki, semmilyen társadalmi szereplőt nem ír körül. És valóban, nemcsak Magyarországon mondható el, hogy az állam szervei, a közintézmények, valamint ezek reprezentánsai a nem-állami kultusz legodaadóbb hívei, a szektor legaktívabb szereplői...

\* A profit-érdek tagadása sem vezet használható elhatároláshoz. Mindenki, aki pénzt költ, aki gazdálkodik (a magánháztartás, az állam, a vállalat stb.), arra törekszik, hogy a bevételei hosszú távon ne legyenek kisebbek, mint a kiadásai. Ha a „bevételi többlet” értelmében akarjuk használni a profitot, és e profitérdekeltség hiányán keresztül definiálni a szektort, akkor ez a kísérlet a gazdálkodási dilettantizmussal akarja a szektor sajátosságát meghatározni. Ez nemcsak kevésbé bölcs, de nem is tisztességes.

\* Ha a nonprofit definíció a nyereségként kimutatható szabad rendelkezésű tőke gyarapításában való érdekeltség hiányát akarja kifejezni, akkor ezzel nemcsak az a baj, hogy elvileg nem húz határt a közintézmények és a szektor intézményei közé, hanem az, hogy gyakorlatilag sem húz határt a vállalatok és a szektor intézményei közé – ezt épp a magyar példák mutatják. A magyar vállalatok ugyanis nem a szabad rendelkezésű tőkék gyarapításában, hanem a vállalat által elszámolható szabad költségek gyarapításában érdekeltek igazán – de ennek a jellegzetes vállalati érdekeknek a „nonprofit” intézmények is megfelelő kereteket adhatnak. Sőt... Vagyis: a szabad rendelkezésű tőke, vagyon gyarapítására vonatkozó gazdasági érdekek hiánya egyaránt jellemzi az állami szektort, a vállalati szektort, s tőlük semmiben sem különbözve, a nem-állami intézményeket is.

A „harmadik szektor”, a „civil szervezetek” s más efféle megnevezések a költészet műfajában megítélhető címkék. Logikai értelemben semmit nem határolnak el – legfeljebb magának a kultusznak a különböző értéktartalmaira reflektálnak. Hiszen például ki nem tekinthető „civil”-nek egy önmagát civilizálni akaró társadalomban?

### *A demokrácia dilemmája: a közhatalom és participáció*

Ha a társadalmi folyamatokat érintő, tehát politikai döntésekben többen vesznek részt, kiváltképp, ha a konkrétan érintettek is részt vehetnek, akkor az

egy igen pártolando, demokratikus törekvés. Tehát: nagyobb teret a civil szervezeteknek a politikai döntéshozatalban!

Ha egy demokratikus társadalomban olyan szervezetek és képviselők vesznek részt a politikai döntések meghozatalában, amelyek és akik legitimitása nem alapul választáson vagy más, nyilvánosan kontrollálható képviselési elven; méghozzá úgy, hogy képviselt álláspontjuk következményeiért, megfizetendő áraiért semmilyen felelősséggel nem tartoznak – akkor ez bizony igen alapvető demokratikus értékeket sért. Tehát: a civil szervezeteknek nincs helyük a demokratikus politikai döntéshozatalban.

A dilemma minden értelemben valódi: nincs elvi feloldása. A dilemmára adott gyakorlati válaszok amolyan „félutas” válaszok, a civil szervezeteket nem szokás beengedni abba a terembe, ahol döntenek, ahol szavaznak, hanem csak az előszobáig („lobby”) vagy különböző döntéshozókészítő bizottságokig, konzultatív és egyeztetési fórumokig. Tehát: a civil szervezetek átlátható, szabályozott formában elvileg részt vehetnek a döntéshozatali folyamatban, de nem vehetnek részt a döntésnek magának a meghozatalában.

Ezek a megoldások nem szokták kielégíteni a civil szervezeteket, ugyanakkor túl nagy engedménynek tűnnek azok szemében, akik az egész társadalmat átfogó programokat képviselő pártokat el akarják különíteni a részérdekeket képviselő lobbytól, akik számára a döntéshozók kompetenciája és a döntéseikért vállalandó felelősségük egymástól szét nem választható, akik számára ez az igazi demokratikus érték.

### *Közpénzek és közérdekek – versus: magánszervezetek dilemmája*

Saját pénzből, saját erőből, saját időben bárki tehet bármit, amit nem tilos. Építhet homokvárat a homokozóban, vagy ápolhat értelmi fogyatékos gyerekeket és a többi. De feltétlenül köze van-e mindehhez a társadalomnak?

A homokvár esetében nincs.<sup>5</sup> Az értelmi fogyatékosok esetében van, méghozzá kétféle értelemben is:

\* Egyrészt itt is érvényesíteni kell azokat az általános „fogyasztóvédelmi” elveket, amelyek a polgárok védelmét hivatottak ellátni, és különös figyelmet kell szentelni azon polgárok érdekvédelmének, akik csak korlátozottan képesek érdekeik képviselésére, azaz bizonyos elemeiben az államnak korlátoznia kell az ez irányú heveskedéseket.<sup>6</sup>

\* Ugyanakkor annyiban, amennyiben az értelmi fogyatékos gyerekek ápolása az állam által is felvállalt feladat, a társadalom hozzájárulhat e tevékenység fenntartásához, üzemeltetéséhez.

Mindkét irányban az az elsődleges kérdés, hogyan lehet határt húzni a homokvár-építés és az ápolás között.

Viszonylag egyszerűbb az eset a korlátozások tekintetében, hiszen ott a határt nem a nem-állami szektoron belül kell meghúzni: bizonyos tevékenységek ellátását magukhoz a tevékenységekhez illesztett működési engedélyekhez, „bárcákhoz” kell kötni, s bárkinek, aki az adott tevékenységet végzi, akár büntetőjogi szankciók mellett is, rendelkeznie kell a megfelelő működési

engedéllyel. Ehhez csak megfelelő szakmai szabályozás és megfelelő szakmai felügyeleti szervezet szükséges.

Nehezebb a kérdés az állami támogatás dolgában. Egyrészt talán elkerülendő lenne, hogy a homokvár-építők is állami támogatásban részesüljenek önszervező civil kezdeményezésük apropóján. Azután, ha sikerülne elkerülni a közpénzek elpocsékolását a homokvár-építő civil kezdeményezésekre, és csak a társadalmilag elismerten hasznos tevékenységek és szervezetek kapnának támogatást, akkor sem lenne mellékes, hogy, mondjuk, a civil szervezet ápolási ténykedése s ezen keresztül az állam „ápolási pénze” kiket és milyen ellátással ér el.

Elvileg két technika létezik e határok meghúzására.

Az egyik a törvényhozási logika, amely megkísérli a lehetetlent, és megpróbálja pozitív eszközökkel körülírni az „államilag pártolt és támogatott szabadságok köreit”, azaz megpróbálja meghatározni azt, hogy milyen kritériumokat teljesítő szervezetek tarthatnak igényt direkt, de még inkább indirekt (azaz az adományozók befizetéseit és a szervezet gazdálkodását érintő adókedvezményeken keresztül nyújtott) állami támogatásra. E jogtechnikai eszközök a szervezeti tevékenységek működési kritériumaira vonatkoznak, mindenekelőtt a gazdálkodás nyilvánosságának, közösségi és állami ellenőrizhetőségének biztosítására. (Hmm, mit is remél a hazai nonprofit szektor a nonprofit törvénytől...?) Mivel ezek az eszközök inkább alkalmasak az „üzleti” és a „nem-üzleti” szektor elhatárolására, mint a homokvár építés és az ápolás közötti határok meghúzására, ezért szokás a gazdálkodási kedvezmények igénybevehetőségi kritériumait kiegészíteni valamilyen „ágazati” jellegű, a közcélúságot körülírni szándékozó limitálással is. Ennél azonban sokkal hatásosabbak azok a jogi szabályozási eszközök, amelyek nem szervezetek sajátosságait, hanem bizonyos speciális tevékenységek feltételeit írják körül: hogyan lehet lobbyzni, milyen eljárásrend szerint lehet részt venni különféle érdekegyeztetési folyamatokban, hogyan lehet szakmai (tehát: nem a klasszikus szakszervezeti) érdekképviselőt, kamarai hatáskört ellátni, hogyan lehet pénzt és adományt gyűjteni; és a legkiterjedtebb és legbonyolultabb kérdés: hogyan lehet különféle közcélú szolgáltatásokat ellátni, iskolát, kórházat, hajléktalan menhelyet stb. üzemeltetni? A szervezetek között mind jogi, mind szociológiai értelemben a rájuk jellemző tevékenységek alapján szokás osztályozni, és például megkülönböztetni a különböző érdekképviselői (lobbysta, „pressure group” stb.) szervezeteket, a különféle QUANGOkat,<sup>7</sup> országos, regionális vagy lokális szolgáltató intézményeket. (Magyarországon e megkülönböztetéseknek nincs túl nagy jelentősége, részben mert a kamarákat leszámítva nincs adekvát szabályozásuk, részben mert elvileg minden nem-állami szervezet mindenfélét csinál.)

A másik technika a közvetlen állami támogatások eszközein keresztül igyekszik pártolni a közcélú magánkezdeményezéseket. E technika elsősorban polgári jogi, szerződéses eszközökre épül, s lényegében a közbeszerzésre, a közpénzekben történő vásárlásokra vonatkozó eljárásjog határozza meg a jogi kereteit. Azaz: sokkal inkább az állam, mint a nem-állami szervezetek jogi befolyásolására, szabályozására épít.

Valóban, az állam szempontjából egy vásárlási, polgárjogi szerződésben

kevésbé az az érdekes, hogy kitől vesz meg bizonyos szolgáltatásokat, mint inkább az, hogy mennyi és milyen szolgáltatást vesz meg.

A fejlett világ válaszai nem kizárólagosan vagylagosak: általában keverve, mindkét technikát szokás alkalmazni.

### **Javíthat-e a közszolgálatok társadalmi hasznán a szolgáltatások privatizálása?**

Ha arról van szó, hogy korábban állami monopóliumok által végzett szolgáltatásokat különféle magán-alapítású szervezetek is végezhetnek, akkor ez a lényeg: a közszolgálatok privatizálásáról kell beszélnünk. A szóhasználat azért tűnik szerencsésnek, mert ráirányítja a figyelmet mindazokra a problémákra, amelyek a privatizáció kapcsán felmerülhetnek: a korrupcióra, a közhatalommal és közvagyonnal való politikai és anyagi visszaélés lehetőségeire és ehhez hasonlókra. A helyzet ezeken a területeken még veszélyesebb, mint a gazdaság privatizálása terén, hiszen itt nemcsak a vagyon, hanem a működési költségek és normatívák privatizálásáról is szó van.

*Mit akarunk privatizálni: a közszolgálatok finanszírozását vagy magát a szolgáltatást?*

A finanszírozás privatizálása magyarul a közszolgáltatások piacosítását jelenti, akár a szolgáltatások piaci áron való megvásárlásán, akár a magánalapítványok – bár más jellegű érdekek vezérelte – adományozási piacain keresztül. (S természetesen ez a tendencia vonatkozhat a magán-szolgáltatók mellett a közintézményi szolgáltatásokra is...)

Aligha létezik olyan pénzügyminiszter, akinek ne csillanna föl a szeme arra a lehetőségre, hogy a közkiadások csökkenthetők lennének a magánfinanszírozás intenzívebb bekapcsolásával. Különösen költségvetési hiányok és a betömésükre hivatott magas kamatú állampapírok által generált magas infláció mellett vonzó ez a lehetőség. Az is igaz, hogy a közszolgálatok piacosítása takarékosabb és célszerűbb fogyasztásra, igénybevételre ösztönzi a fogyasztókat, intézményesíti és kifejezésre juttatja a közszolgálatok kimeneteihez, eredményeihez (egészségügy, oktatás, szociális és munkaügyi szolgáltatások stb.) fűződő magánérdekeket, sőt, motivációkat adhat a klienseknek abban, hogy intenzívebb módon dolgozzanak együtt a szolgáltatókkal. Az egészséghez, a képzettséghez, a jó munkához nemcsak közérdek, hanem magánérdekek is fűződnek.

A piacosítás megfelelő teret ad a kliensek szabad választásának (például szabad orvosválasztás), de bármilyen más értelemben is, így az adományozás dolgában is hozzájárulhat annak a piacnak a kialakulásához, amely Adam Smith számára a szabad akarat érvényesítésének fóruma.

A piacosításért, a közszolgálatok finanszírozásának privatizálásáért, a nem-állami szolgáltatók ezen keresztül elért térnyerésének kétségkívül létező

előnyeiért igen magas társadalmi árakat kell megfizetni mind a szolgáltatások hatékonyságában, mind hatásosságában.

Általában igaz az, hogy a piacositott szolgáltatások társadalmi ára magasabb, mint a közfinanszírozott struktúráké. Ez részben abból fakad, hogy a „kínálati piac” olyan többletkapacitások fenntartását igényli, amelyek költsége igen nagy is lehet. Ugyancsak igaz az, hogy a szolgáltató szabad megválasztása jelentős mértékben megnöveli a „trading cost”-okat, tehát sokba kerül a fogyasztó és a szolgáltató egymásra találása (gondoljunk például a magas reklámköltségekre). A legnagyobb baj azonban abból származik, hogy épp a hagyományos közszolgáltatások „piacain” (egészségügy, oktatás) nem lehet a fogyasztó olyan racionálisan viselkedő jó vásárló, aki képes optimalizálni az árak és a hasznok arányát. Hiányzik ugyanis a jó vásárló két alapvető tulajdonsága: nem lehet eléggé tájékozott (gondoljunk például egy műtét várható eredményeire, kockázataira, alternatív beavatkozásaira stb.), és nem-hogy nincs megfelelő alkupozícióban a szolgáltatóval szemben, de jellemzően inkább a kiszolgáltatótja (mert beteg, mert gyerek, mert öreg stb.). Emiatt a piacositott struktúrákban gyakran alakul ki a „szolgáltatók diktatúrája”, ahol a szolgáltatók saját érdekeiknek megfelelően, korlátlanul generálhatják a szükségleteket saját szolgáltatásaik iránt. Ez viszont mindenhol a költségek robbanásához vezet.<sup>8</sup>

Ugyancsak hatalmas árat kell fizetni a szolgáltatások hatásosságában vagy, ha úgy tetszik, a társadalmi egyenlőtlenségek elszabadulásában. Az elvi szinten igényjogosultak közül sokan „kiárazódnak” a szolgáltatásból, sokan nem találják az utat a szolgáltatáshoz, egy szó, mint száz: túl sokan maradhatnak ki belőle, ami sem a méltányosság, sem a társadalmi érdek szempontjából nem vezet jóra.

E hosszabb kitérő arra kívánja felhívni a figyelmet, hogy a piacositással és privatizálással járó előnyökkel és hátrányokkal a nem-állami szervezetek térnyerése, illetve azok magán-finanszírozásának felszabadítása során is számolni kell. Az ilyen irányú váltás mellett a társadalmi hasznok és árak optimalizálásának feltételeit részben szofisztikált törvényhozási eszközökkel (nonprofit törvény), illetve a liberális eszményekhez igazodó „éjjeliőr-állam” felügyeleti, fogyasztóvédelmi intézményeivel lehet megteremteni – annyira, amennyire...<sup>9</sup>

### **A „jóléti állam reformja”, avagy az állam és a nem-állam közötti szerződéses viszony**

Már a 80-as évek elején, az olajválságok nyomán megingott jóléti állameszmények reformjai kapcsán felmerült a nem-állami szervezetek, a harmadik szektor intenzívebb társadalmpolitikai részvételének igénye. Maga a törekvés minden vonatkozásában társadalmpolitikai fogantatású volt, ami más szóval annyit tesz, hogy az állami szociális rendszerekhez való viszonyban próbálta meg értelmezni a kavargó (a bécsi European Centre for Social Welfare Policy and Research [„Eurosociál”] nevű intézet szóhasználatával<sup>10</sup>) „welfare mix” jelentőségét. Még egyértelműbben: e megközelítés szerint a

nem-állami szektor jelentősége a szociálpolitikában részben abban áll, hogy stimulálja, kikényszerítse az állami rendszerek innovációit, reformjait, részben pedig abban, hogy az állami szociálpolitikát kiegészítő, de azzal harmonizáló, abba integrálódó ellátásokat, szolgáltatásokat üzemeltet. Ezt persze így udvariatlan machiavellizmus lenne kimondani (bár kétségtől voltak és vannak ilyen törekvések); azzal a gyengébb formulázással azonban, amely szerint e megközelítés a szociális rendszerek szektorokat integráló egységét célozza meg, már kevesebb vitát provokálnánk.

Ez a nem-állami szerepeket az állami szociális politikával összhangba rendező törekvés a 80-as évek során több oldalról is erős támogatásban részesült. Technikai értelemben igen jelentős muníciót kapott ez az irányzat az egészségügyi rendszerek reformjaitól, különösen a brit tapasztalatokból. A szélsőségesen tiszta „tervgazdasági”, centralizált egészségügyi rendszerekről kiderült, hogy noha lehetnek olcsók is, hatékonyak és hatásosak is, ám részben túl merevek ahhoz, hogy reagáljanak a felmerülő gazdasági, társadalmi és szakmai kihívásokra, részben hajlamosak arra, hogy inkább a „központot” szolgálják, mint a beteget. Ezzel egyidejűleg, elsősorban a lényegében totálisan piaci amerikai egészségügy elemzése kapcsán élesen megfogalmazódtak azok a kritikák, amelyek főbb elemeit a fentiekben megpróbáltuk összefoglalni: a piaci rendszerek drágák, nem elég hatásosak (sokan kimaradnak), és a bennmaradók pedig annak a gyakorlatnak a kiszolgáltattottjai, mely szerint (Kincses Gyula szavaival<sup>11</sup>) „egészséges ember nincs, csak rosszul kivizsgált beteg”. A 70-es évektől kezdve minden egészségügyi reform lényegében ezzel a kérdésfelvetéssel küszködött: vajon hogyan lehet a rendszert a két végpontról („terv” és „piac”) valahogyan a közép felé tolni?<sup>12</sup> Így az érdeklődés előterébe került egyfelől a piacot korlátozó, állami „minőségbiztosítás” és fogyasztóvédelem, és fontos szerepet kaptak a különböző piackonform gazdálkodású, de kollektív tulajdonlású és a társadalmi érdekeket képviselő szereplők, a különböző biztosítók, másfelől pedig az állami rendszerek központosítottágát enyhítő decentralizációs és privatizációs tendenciák. Vagyis: az erős politikai befolyás alatt és az érdeklődés középpontjában álló népegészségügy, s mindenekelőtt annak igazgatása és közigazdaságtana megeremtette mindazokat az elvi és gyakorlati eszközöket, amelyekkel széles spektrumban, változatosan és rugalmasan lehet viszonyba keverednie a „köznek” és a „magának”.

Ennél talán még erőteljesebben hatottak a nem-állami szféra és az állam viszonyának rendezését igénylő politikai motívumok. 68 diákjai tíz–húsz évvel idősebbek lettek, s még azok is, akik mozgalmárként itt-ott tovább hevenykedtek, egy idő után, akárcsak Jónás, beleuntak a prófétáskodásba. Számukra a nem-állami szektor fejlesztésének politikai programjai azt ígérték, hogy konszolidált polgári egzisztenciával, de elveik feladására nem kényszerítve találhatnak legitim társadalmi státuszt. A politikusok is lelkesedtek az NGO-kultusz iránt: boldogan konstatálták, hogy ezek már nem akarják föltétlenül a képviseleti demokrácia alappilléreit döntögetni, hanem ki lehet velük egyezni. Persze, minden politikai pártot és irányzatot más és más szándék vezetett e kiegyezés keresésében: a konzervatívok a tradicionális erkölcsi és vallási értékek megerősödését, a liberálisok újabb állami monopóliumok

letörését, a szocialisták a szociális programokat támogató szervezetek és politikai erők megerősödését remélték e kiegyezéstől. Az már csak a racionális, tisztánlátást kereső elemzőket zavarja, hogy tisztázatlan maradt: ki miért teszi. A lényeg az, hogy mindenki akarta e kiegyezést, miáltal a „nagy NGO politikai kompromisszum” meg is kötöttetett.

Ezt a kompromisszumot kellene az egyes állami szereplők és nem-állami civil (stb.) szervezetek közötti szerződéseknek kifejezniük és fenntartaniuk. A helyzet kétségtelenül bizarr: az elhallgatásokból, politikai taktikázásokból építkező kultusz éltetési technikája a racionális megállapodásokat intézményesítő jogintézmény: a szerződés. De bármennyire abszurd és bizarr is, mégis ez ad némi reményt a „spiritiszta kultusz” meghaladására. Ha ugyanis már egyszer a szerződés is beemelődött a kultuszba, akkor menjünk tovább ezen a szálon, s a szerződés legyen szerződés, és ha valóban képes lesz kifejezni kölcsönös előnyöket rögzítő, az érintettek érdekeit kiegyensúlyozó, komparatív előnyökre vezető megállapodásokat, akkor talán majd kevésbé kell a ködfűjásba, a kultikus mítoszteremtésbe és egyéb effélébe csomagolni a szerződések tartalmait.

*A szerződések tartalmáról, amely,  
a polgári jogban szokásostól eltérően, ezúttal közügy*

A szerződések törvények előírta – formális – tartalmától itt eltekintünk, hiszen az a lényeges, amit a „szerződésesség” politikai és kulturális tartalmának nevezhetünk. Ez a tartalom mindenekelőtt a szerződő felek érdekeinek, akaratának kifejeződése, illetőleg az, hogy ezeket az érdekeket mennyiben sikerül a másik félnek elfogadnia. A lényeg tehát a szerződésben rögzített megállapodás, egyezség tartalma, amellyel kapcsolatban két szempont kitüntetetten fontos.

A szerződéskötések során egyrészt valóban érdekes az, hogy a közszolgálatok finanszírozói, a „vásárló” közhatalóságok, illetve a nem-állami megbízottak hogyan képesek artikulálni érdekeiket, kölcsönös előnyökre vonatkozó ajánlataikat és megállapodásaikat – azaz hogy mennyire képesek a társadalmi dialógusra, az egyezség-keresésre. Ám legalább ennyire érdekes az, hogy e közvásárlási szerződés, a közszolgálatok privatizálásáról szóló megállapodás mennyiben képes kifejezni a szerződéskötés aktusába be nem vont kliensek, vagy még tágabban: a köz, a társadalom érdekeit. Amennyiben nem képes a szerződés e közérdekek kifejezésére, akkor egyszerűen hűtlen kezelésről, a közvagyon elpazarlásáról, az esetek döntő többségében korrupcióról beszélhetünk.

A közszolgálatok privatizálása – amint erre már utaltunk – éppen azokat a veszélyeket rejti magában, mint bármely más privatizáció. Ezért az ilyen fajta szerződések átláthatósága, számonkérhetősége, ellenőrizhetősége nem csupán a szerződő felek szerződéses kultúrájának indikátora, hanem a nem-állami szervezetek szerepét illetően elsődleges politikai kérdés is. Valójában ezen áll vagy bukik, hogy valami közérdekű jóról avagy sumákolásról és bulizásról van-e szó akkor, amikor magánszervezetek közpénzen közszolgá-

latokat látnak el. Részletesebben a következő problematikus tartalmakról van szó:

### 1. A MEGVÁSÁROLT SZOLGÁLTATÁSOK MENNYISÉGE ÉS MINŐSÉGE<sup>13</sup>

Ez a szempont minden vásárlási szerződés kulcseleme. Ugyanakkor esetünkben e kérdés tisztázása nem kis bonyodalmakkal jár. Bonyodalmat okoz már maga az a transzformáció, hogy noha a valamilyen, nem-állami szervezetnek átadandó pénz odaadásának az „oka” valamilyen szociális, társadalmi probléma, de a pénzt nem lehet a problémához rendelni, csak az elvégzendő szolgáltatások mennyiségéhez és minőségéhez. Nem a probléma kerül pénzbe, hanem mindaz, amit a megoldása érdekében tesznek. A szociálpolitikai szolgáltatásoknak és szolgáltatóknak azonban nem kifejezetten erős oldaluk a könyvelés, gyakran ők maguk sincsenek tisztában azzal, hogy mennyit és mit csinálnak akkor, amikor valamilyen „problémával foglalkoznak”. Ugyanígy, a szolgáltatások szokásos finanszírozása is inkább egyszerűbb könyvelési eszközökre, így például „fejpénzre”, a közintézmények költségvetési bázisára és hasonlókra szokott épülni, nem a teljesítések elszámolására. Azaz, a korrekt szerződéshez megkerülhetetlen az adekvát könyvelési és elszámolási technikák kifejlesztése és működtetése mind a szolgáltatói, mind a vásárlói oldalon. Mindez elkezdődik a szolgáltatási protokollok és részletes tevékenységi specifikációk meghatározásánál, és folytatódik a megfelelő eseti nyilvántartásokkal, „gondozási naplókkal”, s a belső ügyvitel-szervezésen keresztül el kell érnie a beszámolás és elszámolás formanyomtatványaiig és prezentációs rituáléig.

### 2. A SZOLGÁLTATÁSOK HATÉKONYSÁGA, A „KÖZPÉNZ ÉRTÉKE”

A közszolgálatok privatizálásának az a legvonzóbb sajátossága, hogy ha ugyanazon közcél elérésére különféle alternatívák nyílnak meg, akkor a közpénzek kezelői választhatnak az alternatívák közül jobbakat, olyanokat, amelyeknél több és jobb szolgáltatásra váltható át a köz pénze. Ez az esély csak abban az esetben realizálódhat, ha e különféle csatornákon finanszírozott ellátások valahol, valahogyan egy mérce alá kerülnek. Az, hogy legyen olyan információ, amely alapján az árak és hasznok összemérhetőek, az részben a beszámoltatás, elszámoltatás, monitorozás és értékelés rendjén múlik. De legalább ennyire érdekes kérdés az állami intézmények belső munkaszervezésének kérdése is: ki számol utána a dolgoknak, ki, mi alapján és hogyan hasonlítja össze az alternatívákat. De talán még ennél is lényegesebb kérdés az, hogy ezek az elszámolások, mérlegelések és összehasonlítások hogyan épülnek be a politikai döntéshozatal, valamint a hivatali végrehajtás bürokratikus eljárásrendjébe. Annyi egészen bizonyosan állítható, hogy a kézi vezérlésre, a folyamatosan beavatkozó „gondoskodásra”, a közvetlen állami intézményeken keresztüli ellátásra berendezkedett állami mechanizmusok nem lehetnek alkalmasak e plurális ellátó-struktúra igazgatására, finanszírozására és adminisztrálására – csak megfelelő szervezeti változások után.

### 3. A FOGYASZTÓK VÉDELME, A KÖZPÉNZ KORREKT FELHASZNÁLÁSÁNAK ELLENŐRZÉSE

E szerződéses játszmákban nem lehet csak az utólagos elszámolásban bízni, hanem előre is meg kell szerezni a szükséges szakmai és gazdálkodási garanciákat, referenciákat. E garanciáknak különös jelentőséget ad még az is, hogy a szerződés tárgyát képező közszolgáltatások esetében a fogyasztók „nem elég jó” piaci vásárlók, részben, mert kevésbé informáltak a kínálatról, részben, mert nincsenek jó alkupozícióban a szolgáltatókkal, sőt, jellemzően ki vannak szolgáltatva a szolgáltatóknak. Ezért szintén előre kell rendezni annak módját, ahogyan a nem-állami szolgáltatók „bánni fognak” a klienseikkel.

E kockázatok csökkentése megfelelő szakmai, pénzügyi és gazdasági garanciákat igényel. A szakmai kockázatokat csökkenthetik a megfelelő szolgáltatási feltételek, az elhelyezés, a felszereltség, illetve a stáb összetételének mennyiségi és minőségi ellenőrzése. (E feltételek szerződéses rendezése különleges jelentőségűvé válhat ott, ahol hiányos a szakmai szabályozás és az igazgatás.) A pénzügyi kockázatokat csökkenti a nem-állami intézmény pénzügyi helyzetének (mérlegének), gazdálkodási rendjének előzetes kontrollja. Természetesen kockázatcsökkentő hatású a beszámolási és ellenőrzési rend szerződéses rögzítése, amelynek folyamatosan kellő információt kell biztosítania részben arról, hogy kiknek, hány embernek, milyen fajta és milyen minőségű szolgáltatást nyújtott az intézmény, és részben arról, hogy milyen forrásokból nyújtotta a cég a szolgáltatásokat, továbbá mire költötte a részére átadott közpénzt. Bármennyire belső ügynek minősül is, mégsem kerülhető meg, hogy érdeklődjenek a magánintézmény pénztárcája felől, hiszen egy eladósodott, hiányokkal küzdő szervezet nem a kívánalmak szerint fogja költeni a közpénzt, hanem költségvetésének hiányait fogja foltoztatni belőle... Különös nehézséget jelent az is, hogy a mégoly gondos tesztlések és mégoly erős garanciák ellenére is tönkremehet a nem-állami cég. A szerződésnek erre is ki kell térnie: mi történik egy ilyen esetben az ellátatlanul maradt kliensekkel?

### 4. IGAZSÁGOS ELOSZTÁS ÉS HATÉKONYSÁG

Szinte kikerülhetetlen, hogy a szerződéses konstrukciók eredményeképp növekvő hatékonyságért a szolgáltatások hatásosságának romlásával fizessük meg az árat. Minél meghatározóbb tételt jelentenek a magánszolgáltatók bizonyos területeken, annál több lesz a szolgáltatáshoz nem jutó, elvileg igényjogosult személy, illetve annál kevésbé lesznek érvényesíthetők a szolgáltatások igazságos elosztására irányuló törekvések. Megkerülhetetlen, hogy a nem-állami intézmények olyan kiválasztási preferenciákat is képviseljenek, amelyek nem egyeznek a szolgáltatások jogi és erkölcsi szempontok szerinti igazságossági kritériumaival. Bármily kínos is szembesülni azzal, hogy felekezeti szempontok befolyásolhatják a közpénzen finanszírozott szolgáltatások elosztását, a különféle egyházi szervezetekkel való szerződés esetén számolni kell ezzel a jogellenes hatással is. Ennél még súlyosabb kérdés a szolgáltatók anyagi érdekeltsége. A magánszolgáltatónak ugyanis anyagi érdekében áll, hogy megszerezze magának a kevésbé költséges ellátást igénylő

kuncsaftokat, és előnyben részesítse a direkt („tértési díj”, szolgáltatási díj) és indirekt (közvetett vagy közvetlen alapítványi támogatások, örökösödési és ajándékozási szerződések, ingatlan átírások stb.) módon jól fizető klienseket. Ez nem csupán a szegényebb kliensek kiszorulását eredményezi, hanem ahhoz a „perverz elosztáshoz” is elvezet, amelyben a magánpénzen a közpénz is megvásárolhatóvá válik. Más szóval: a közpénz is a magán-hozzájárulási képesség irányába mozog, noha épp a fizetőképesség kompenzálása lenne igazságosnak tekinthető (valami hasonló zajlik a magyar nem-állami szociális otthoni férőhelyek dolgában...).

Az előzőekben említett problémák feloldása gyakorlatilag megoldhatatlan, csak a veszélyek enyhítésére van mód. E szempontból kitüntetett kérdés a megállapítható térítési díjak rögzítése, és még inkább a „beutalási rendek” tisztázása. Ezen a téren is a britek járnak az élen, akik ma már a „social worker” szinonímájaként használják a „case manager” kifejezést. Az esetmenedzser ideálja csaknem azonos a háziorvosok „kapuőr” szerepének hangsúlyozásával: ahogy a háziorvos nemcsak arra lehet alkalmas, hogy szakmailag indokolt esetekre korlátozódó kórházi kezelésre utaljon be, hanem arra is, hogy közben tartsa<sup>14</sup> a kórházi kapacitások indokoltan takarékos igénybevételét, úgy az „esetmenedzser” szociális munkás is elvileg alkalmas azoknak a kompromisszumoknak a megkötésére, amelyek során a kliensek a nekik legmegfelelőbb és utolérhető szolgáltatásokhoz juthatnak, de amelyek során a legindokoltabb esetek tölthetik ki a meglévő szolgáltatási kapacitásokat is. Ez a beutalási rend lényegében kiiktatja azt, hogy a szolgáltatók maguk legyenek azok is, akik a közpénzeket önmaguk felé utalványozzák. Csakúgy, mint a kórházak a háziorvosi beutalás mellett, a szociális szolgáltatók is csak a „case manager” beutalásával hozzájuk kerülő kliensek után hívhatják le a szerződésben megállapított tarifákat. Mindez, persze, nem zárja ki, hogy piaci áron bárki másnak is szolgáltathassanak, de a saját beutalásaik után nem kapnak állami pénzt.

Látható, hogy az eljárás maga is elég bonyolult, nem is szólva az eljárás „másodlagos bonyodalmairól”, mint például a könyvelés és elszámolás megnehezülése, az aktaforgalom és az adminisztráció bonyodalmai stb. Azonban az is látható, hogy az igazságossági kritériumokat intézményesítő beavatkozások nélkül a beutalás rendjében a közcélok, igazságossági, méltányossági és hatásossági szempontok könnyen elillanhatnak az ellátásokból, magukból a közszolgálatokból.

A társadalmi struktúrában elhelyezve ennél durvább tézis is megfogalmazható. A magániskolákra, az idősek és fogyatékosok ápolására vonatkozó különféle tapasztalatok alapján erős lehet bennünk az a félelem, hogy a fenti problémák elmismásolása felnagyíthatja és megerősítheti mindazokat a veszélyeket, amelyek a közszolgálatok privatizálásából fakadnak. Immár nem csupán arról lesz szó, hogy kettéhasad a jobb módúakat ellátó „privát-” és a szegényeknek való „köz”egészségügyi, -oktatási és szociális szolgáltatási szektor, hanem arról is, hogy a felsőbb rétegek újabb trükköt találtak ki arra, hogy a szociális célú közpénzekből is nagyobb hányadot hasítsanak ki maguknak. Ismét csak a benyomások szintjén hadd utaljunk az amerikai „dologtalan osztály”<sup>15</sup> asszonyainak újabb kori NGO igényeire, melyben a szo-

ciális máz éppolyan vastag és éppolyan mű, mint a smink az NGO aktivistáink ábrázatán...<sup>16</sup> De hát a business, az business. A pszichiátriai, gerontológiai vagy a feminista „biznic” is „biznic” – meglehet, semmi más.

##### 5. KÖZBESZERZÉS=VERSENYEZTETÉS?

A közpénzek átlátható, nyilvánosan ellenőrizhető költésének legáltalánosabb normáit a versenyeztetés, tendereztetés követelményei teljesítik. A versenyeztetés valóban viszonylag jól szabályozható, s egységes, normatív procedúrák írhatók elő a versenyek szabályozásában, emiatt tehát ez vonzó, „korrupció-ellenes” stratégia. A közszolgáltatások területén azonban már vannak gondok a versenyeztetéssel.

Egyrészt, mert versenyeztetni ott érdemes, ahol van piaci kínálat, van felhozatal. A nem-állami szervezetek támogatásának egyik, ha nem a leggyakoribb indoka azonban az innovatív, új eljárások meghonosítása, bevezetése. A dolog újdonsága azt jelenti, hogy abban az új dologban még éppen nincs kínálat, mert ha volna, akkor a kezdeményezés nem is lenne annyira új meg innovatív. Az innovációkban való versenyeztetés épp ezért elsősorban csúrcsavar, szemfényvesztés. Másrészt, a versenyeztetés éppen ezen a területen meglehetősen drága dolog. Ahhoz, hogy verseny legyen a közszolgáltatások területén, vagy kihasználatlan kapacitásokat kell folyamatosan fenntartani, vagy az egyes versenyeztetések költségvetéseibe mindig be kell kalkulálni az új kapacitások kiépítését is. Mindkettő igen drága dolog, s annál drágább, minél meghatározóbbak a plurális ellátási szerkezetek.

A probléma feloldása is költséges: az egyszerű versenyeztetési eljárásrend mellett üzemeltetni kell a direkt kiszereződések bonyodalmasabb adminisztrációs kapacitásait is. Ha ezt hozzáadjuk az előzőekhez – minőségellenőrzés, fogyasztóvédelem, beszámoltatás, ellenőrzés, teljesítmények összehasonlítása és kiértékelése –, szomorúan ugyan, de arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a nem-állami szervezetekkel való szerződésekre építő közszolgáltatási politikának jelentős adminisztrációs fejlesztések költségeivel is számolnia kell, ha rendesen akarja végezni a dolgát. Másképp nem megy vagy nagyon félremegy... És így, megeshet, hogy lehet spórolni egyes szolgáltatásokon, de ritkán lehet spórolni a rendszeren. Sőt...

### Az NGO-kultusz itthon

#### *Az ellenzékiesség diszkrét bája*

A szocializmus késői korszakában a civil társadalom, az alternatív szervezetek s mindaz, ami az államon kívüliséget fejezte ki – az ellenzékiességhez kötődő fogalom volt. Ez, az államon kívüli valami tekinthető ma is, és volt tekinthető akkor is a rendszerváltás motorjának, mozgatójának.<sup>17</sup> A rendszerváltás utáni politikai struktúra előpártjai, elődszervezetei mai szóval nem-állami szervezetek voltak, s később a rendszerváltó politikai elit részben e szervezetek aktivistái közül verbuválódott. Ez olyannyira igaz, hogy mára

már minden valamirevaló politikusnak fel kell tudni mutatni némi nem-állami szervezeti aktivitást a rendszerváltás előtti időkből. És láss csodát: sikerül, is neki.

Történelmi szükségszerűség az, hogy a hazai nem-állami szektor átpolitizált. Ennek nem kell túlzottan örülnünk, hiszen abszurd helyzetről van szó: a korábbi nem-állam maga lett az új állam, de azért kötődései még megvannak a nem-államhoz, és a nem-államnak is fennmaradtak a kötődései az új államhoz, s így azután a nem-állam és az állam szociológiai értelemben majdnem egy és ugyanaz. Igen, a ma létező nem-állami intézmények minden jelentősebbjéről számon tartja a közélet is, no meg a pénzosztó politikusok is, hogy az állam mely részéhez (értsd: melyik párthoz) tartoznak. Bukott politikusok szónoklathoz kellő hordókat rendre valamely pártjukhoz közeli nem-állami szervezetben lelnek, s maguk a pártok is a nem-állami szervezetek körében építik ki klientúrájukat, háttországukat, oda menekítik ki megkaparintott vagyunkájukat és ejtőernyőseiket.

Nem kell föltétlen alantasságot tulajdonítanunk annak a körülménynek, hogy az állam és a politika létező intézményei mindmáig „korrupciós” alapon támogatják a nem-állami intézményeket. A korrupció ebben az esetben nem a csalás és visszaélés általános szinonímája kíván lenni, hanem azt a jelenséget próbálja kifejezni, amelyben a támogatások odaítélése még tényleges teljesítmények, eredmények, referenciák megléte esetén sem e teljesítményekkel áll függő viszonyban, hanem a létező személyes kapcsolatokkal. A támogatásokban személyes bizalmak, kapcsolatok, elismerések váltódnak át közpénzre. Ugyancsak korrupciónak nevezhetjük a „te az enyémet, én a tiedet támogatom” táncrend szerinti politikai döntéseket. De amiért mégsem kell feltétlenül alantasságot látnunk e mechanizmusokban, az az, hogy valóban kialakulatlanok az állami játékszabályok e területen, jellemzően politikusok és testületek döntenek e kérdésekben, s a „dolgozó”, utánszámolásra, ellenőrzésre, összehasonlításra képes hivatalok és hivatalnokok alig vesznek részt e döntések meghozatalában. Mindez ismét nem túl örömteli, hiszen így kettéhasad az ellátások politikája: az állami intézmények a hivatalokéi, a nem-államiak a politikusokéi. Így azután nem is nagyon érezhető sem a hatékonyság javulása, sem az innovatív eljárások beszüremlése a domináns állami ellátó intézmények működésébe.

### *A nem-állami szektor társadalmi kórisméje*

Ma még nem lehet egyértelmű ítéletet megfogalmazni az immár negyvenezernél is több alapítvány és egyesület igazi társadalmi arculatáról. Azt egészen bizonyosan lehet érzékelni, hogy e nem-állami társadalom belső egyenlőtlenségei és különbségei éppúgy nőnek, mint az egész társadaloméi. Azt sem lehet pontosan érzékelni, hogy e különböző nem-állami kasztok létszámarányai hogyan alakulnak, de azt igen, hogy mind karakterükben, mind társadalmi státusukban igen jelentős különbségek vannak közöttük.

A nem-állami világ elitje kétségkívül a pártok és kormányok, valamint (a nem kis részben őket támogató) nemzetközi szervezetek nem-államira for-

mált birodalmainak helytartói. Ízlés dolga, nevezhetjük fizetéseiket miniszterinek is, amerikaiak is, de ők a „hazai szegénység lordjai”,<sup>18</sup> akik tanácsadóként, trénerként, kutatóként, nonprofit menedzserként, érdekképviselőként tisztes hasznot nyertek a szociális problémák nem-állami intézményi projektjein. Éppannyira elidegenedtek már az önszerveződő helyi közösségektől, mint ahogyan például a szakszervezeti vezetők elidegenedtek a „munkásosztálytól”. Ők is többre tartják, hogy a donorokat, a kormány- és PHARE-pénzeket osztogató úriembereket lássák, mint hogy a pór önkénteseket; akárcsak a szakszervezeti vezetők, akik inkább szeretnek miniszterekkel kvaterkázni az ÉT-n, mint koszos műhelyekbe járni. E nonprofit lordok szájából émelyítő zene a fülnek az, hogy „az állam nem támogatja eléggé a nem-állami kezdeményezéseket, ez a fő probléma!”

A 90-es évek elején született, hét ország nem-állami szervezeteinek összehasonlító elemzéséről szóló tanulmány azt a meglepő adatot mutatta, hogy Magyarországon, a szektor hazai támogatottságában a különféle források között (saját vállalkozási bevétel, magánszemélyek, állami stb. támogatások) háromszor akkora a vállalati támogatások aránya, mint a hét ország átlaga. (A hét ország közül hat a fejlett nyugathoz tartozik, a hetediket mi magunk lettünk.<sup>19</sup>) Miután semmilyen magyarázat nem utal arra, hogy a magyar vállalatok humanitárius, altruista, szolidarisztikus szelleme magasabb nívón állna más országok vállalati kultúrájénál, más okokkal kell magyaráznunk ezt az eltérést. Valószínű, hogy az állami vállalatok kormányparancsra való osztogatásai mellett a költségként elszámolható (=adómentes) alapítványi támogatásokon kívül szintén adómentesen (bárki, így az adományozó vállalat által az alapítványba delegált prominens kurátorok által is) felvehető alapítványi tiszteletdíjak és más adótrükkök adhattak volna hathatósabb magyarázatot a magyar vállalatok adakozó természetére.

Ugyancsak hozzá kell szoknunk ahhoz a gyakorlathoz is, mely szerint lassan a cipőjavításért sem „csak úgy” fizetjük meg a talpalás díját, hanem a „Suszteráj Felvirágoztatásáért Alapítvány” javára befizetendő adómentes (mind jövedelemfüggetlen egyenes, mind fogyasztáshoz kötődő adóktól mentes) alapítványi támogatással rendezhetjük számlánkat. Lényegében ez a szolgáltatási díjfizetést és adózást megkerülő technika működik minden „humán-szolgáltató” (iskola, nyelvtanulás, gyögymasszázs és akármilyen más) nem-állami intézmény díjfizetési konstrukciójaként.

Az is megfigyelhető, hogy minden gondolkodó közintézmény megcsinálja a maga árnyék-alapítványát. Ez kétségkívül progresszív tendencia: már eddig is számos intézményt mentett meg az összeomlástól. Túl sok eredetiséget azért nem szabad tulajdonítani e civil kezdeményezéseknek, hiszen éppen arra való, hogy az állami intézmények végezhessek a saját dolgukat, e műnem-állami segedelemmel.

És noha az egyházak tiltakoznak az ellen, hogy őket is besorolják a nem-állami intézmények körébe, meg kell állapítanunk, hogy nem nélkülöz minden alapot a tiltakozásuk: mintha egyre erőteljesebb lenne az a tendencia, hogy az egyházak tevékenységének egyre nagyobb hányada kerüljön át az egyházi szatellita, nem-állami szervezetekbe. Az egyház tehát fellép volt ingatlanai visszaszerzésének ügyében, azután átadja őket valamely szatellitá-

jának, hogy ne kelljen magát besorolnia az intézményeket üzemeltető egyéb, nem-állami szervezetek közé.

Ismerjük azután azt a sok-sok, jó szándékú, naiv lelket, aki azt hitte, hogyha csinál egy alapítványt, akkor majd dől a pénz. Meg is csinálták, meg is van a cég, de a pénz nem dől, és nem is csinál semmit az alapítvány...

Amúgy ismerhetünk néhány „valódi” civil kezdeményezést és nem-állami intézményt is. Túl sokat azért biztosan nem.

### **Azért, mert az asztal nem kezd el táncolni, még lehet hasznos bútordarab...**

Hiába minden varázsigé, minden áhítatos körülülés – az NGO asztal sem fog táncra perdülni. Nem is biztos, hogy ez baj: az emberek többsége enni, dolgozni, társalogni, kártyázni szokott az asztalnál, s nem várja, hogy az táncot lejtessen. S varázsigék tanulása helyett érdemes egyszer egy asztalost megnézni, mi mindent kell tudni ahhoz, hogy egy rendes asztal összejöjjön. Essék tehát szó a reálisan megcélozható NGO asztalokról.

#### *Az NGO-k és a magyar szociálpolitika kihívásai*

Nem feledve mindazokat a veszélyeket, amelyekről az előzőekben szóltunk, s nem enyhítve azt az igényünket, hogy talán mégis meg kellene próbálni a szociális szolgáltatások privatizálása kárainak és veszélyeinek csökkentését, azért azt is meg kell állapítanunk, hogy a magyar szociálpolitika égető és súlyos problémái közül jó néhánynak az enyhítésében, megoldásában reménybeli, társadalmilag fontos és pozitív szerepet tölthetnek be a nem-állami szervezetek. Csupán jelzésszerűen, a teljesség igénye nélkül emelnénk ki néhány ilyen lehetőséget.

#### **1. A DISZKRIMINÁCIÓS HATÁSOK ENYHÍTÉSE**

Bármily jó szándékkal, pozitív diszkriminációs elvektől vezérelve céloz meg az állam stigmatizált, hátrányos helyzetű csoportokat, számolnia kell azzal, hogy maga a listára vétel több kockázattal jár a klienseknek, mint amekkora a kedvező kimenet esélye. Ha az állami szociális programok meg akarják célozni a bűnelkövető fiatalokat, a melegeket, a drogosokat, a cigányokat, és ezért nyilvántartásba akarják venni az érintetteket, ezzel gyakran nagyobb kárt okoznak, mint amennyi hasznot el fognak tudni érni a programokkal. (A nyilvántartásba vétel veszélyeiről közismert tény, hogy a háború utáni német kitelepítések alapján az 1941-es népszámlálás nemzetiségi és anyanyelvi nyilvántartásai és bevallásai szolgáltak.) Mindezek, a későbbi stigmatizáltságra vonatkozó veszélyek jelentősen csökkenthetők akkor, ha a programok végrehajtói nem-állami szervezetek, különösen, ha azokban az érintett stigmatizált csoportok képviselői is jelentős befolyással bírnak.

## 2. SZOCIÁLIS ÉS FOGLALKOZTATÁSI „REHABILITÁCIÓ”, „(RE)INTEGRÁCIÓ”

A magyar szociálpolitika talán legnagyobb gondja és baja az, hogy még a nem túl öreg, nem túl beteg, elvileg saját és családjá megélhetését és boldogulását biztosítani képes embereket is életfogytig tartó passzivitásra kárhoztató, az ellátotti létszám felduzzadása miatt szükségszerűen szegénységbe taszító jövedelmi programokba szívta fel. Mindez drámai finanszírozási gondokhoz vezet a társadalom oldaláról, és a fölöslegesség, a kítaszíttottság érzetéhez, az erkölcsi tartás elvesztéséhez az egyének részéről. Bár a teljes foglalkoztatottság nem tűnik reális célkitűzésnek, mégis mind a társadalom, mind az egyének oldaláról elodázhatatlan a teljesebb foglalkoztatás eszközeit és lehetőségeit megtalálni. Noha e céllal mindenki egyetért, a pozitív elmozdulás igen nehéz, s nemcsak a gazdaság súlyos helyzete miatt. Nem alakultak ki azok a társadalmi technológiák, amelyek kellő erővel, de ugyanakkor kellő tapintattal és humánummal szembesítenék a bajba került embereket azzal, hogy ez az állam nem fog munkával, foglalkoztatással „gondoskodni” róluk, hogy ez az állam jó esetben támogatni tudja őket abban, hogy nehéz helyzetük ellenére is sikerre vigyék szándékaikat, akarataikat. Az állam és a polgár viszonyának ilyen, az egyéni ambíciókat, törekvéseket hathatós állami támogatással elismerő és preferáló viszonyának kialakításában, facilitálásában jelentős szerepe lehet az állam által támogatott, de az érintettek képviselétével létrejött „középutas” és „semleges” nem-állami intézményeknek. Ők ugyanis valóban képesek lehetnek az egyéni és közérdekek, valamint az egyéni és közfelelősségek közötti egyensúly kialakítására. Vagyis: kik, ha ők sem?

(A probléma célcsoportjait érzékeltetendő, gondolhatunk hosszú távú munkanélküliekre, pályát nem kezdő pályakezdőkre, fiatalokra, csökkent munkaképességű, de azért munkaképes fogyatékosokra stb.)

## 3. MEGLÉVŐ INTÉZMÉNYEK „TÁRSADALMASÍTÁSA”, „ÁLLAMTALANÍTÁSA”

Regionális vagy országos monopol-ellátó intézmények közalapítványi átalakítása, magánalapítványnak való koncessziós átadása – még a fenntartó állami intézmény kuratóriumi szavazati szótöbbségének biztosítása mellett is – megfelelő intézményi kereteket kínál ahhoz, hogy mind az ellátó szakma, mind az ellátotti célcsoport képviselői számára teljes informáltságot, hangjuk hallatásának fórumot biztosítson az ellátással kapcsolatban. Az ilyen megoldás egészen bizonyosan őszintébbé, becsületesebbé és kiismerhetőbbé teszi az ellátás társadalmi, gazdasági, szakmai és politikai viszonyrendszerét, s már csak emiatt is, nagy valószínűséggel jobba teheti magát a szolgáltatást, az ellátást.

## 4. SZAKMAI INNOVÁCIÓS PROGRAMOK

Kevés olyan innovációs program létezik, amely úgy hozna újat, hogy közben ne feszítené szét a hagyományos ellátás intézményes kereteit. Ismét, ha tetszik, cinikusan: megengedve a finanszírozó döntő befolyását, szótöbbségét is, elképzelhető, hogy nem-állami szervezetek, illetve a működésüket szer-

ződéses keretekben meghatározó rugalmas feltételek alkalmas és barátságos környezetet teremthetnek az innovatív programok végrehajtásához. Ilyen programok esetében fontos az ismételhetőség, az átadhatóság, a modell-szerűség biztosítása. Ezzel párhuzamosan maguk a szerződések is modellként szolgálhatnak a későbbi szabályozás számára.

## 5. ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁSOK

Bármily abszurd, de a különféle állami szervek közötti együttműködés erősítésében és fejlesztésében is alkalmas eszköz lehet a nem-állami szervezet. Egy ilyen – például több kicsi, egyenként saját intézmény üzemeltetésére képtelen önkormányzat által alapított – szervezet közös létrehozása és működtetése lehetővé teszi és intézményesítheti több önkormányzat megosztott, de arányos tehervállalási felelősségét és szolgáltatási részesedését. Ebben az esetben is meghatározó pozitívum a nem-állami szervezetek létrehozatalának és működtetésének rugalmassága, a közös érdekek érvényre juttatásának szabad lehetősége.

Bármely tartalmi irány kidolgozása és megvalósítása alapos elemzést, tervezést, az előzőekben jelzett veszélyek elkerülésére vonatkozó alapos végiggondolást igényel.

Nem kétséges, felvetéseim nemcsak provokatívak, hanem olykor sértőek is lehetnek: miért kell aggodalmakat, gyanúkat, kockázatokat megfogalmazni olyanokkal szemben, akik közül sokan őszintén, becsülettel hisznek a szektor erejében, pozitív szerepében; amikor sokan és sokat áldoztak azért, hogy ebben a szeletében is előre haladjon a világ. És ezt fontos leszögezni: valóban így van, messze nem mindenki, még csak azt sem mondanám, hogy a többséggel szemben megalapozottak az aggályaim, a gyanúim. Ugyanakkor azt is hangsúlyozni kell, hogy amikor az NGO kultuszáról beszélek, akkor arról szólok, hogy a rajongás, az elkötelezettség vállalása, a reményteliség gyakorta elvakulttá és süketté tesz. Márpedig ha nemcsak hitet kell valló, érzelmekkel és elkötelezettséggel bíró, hanem gondolkodó lényekként is akarunk e kérdéshez viszonyulni, mégis kételkednünk kell, és bizonyosságot kell keresnünk: vajon nemcsak légvárat építünk? És ha valódit, vajon nem omlik-e össze?

Röviden: ebben az NGO játékban van fantázia. De azért ez sem csodaszer, még csak nem is az egyetlen „jó megoldás”. Ideje már szembesülnünk azzal, hogy a szociálpolitikában nincsenek jó megoldások, csak rosszak és kevésbé rosszak és még sokkal rosszabbak. Lehet, hogy az NGO-kon keresztül kevésbé rossz szociálpolitikai megoldásokhoz is el lehet jutni. Nosza. De csodák nincsenek. Ezért, legalább az, úgy mond, „szakmában”: kicsivel kevesebb lihegés is elég lesz...

## Jegyzetek

1. NGO=Non Governmental Organization=nem-állami szervezet.
2. Vö. pl.: H. Marcuse: *Ész és forradalom*, Gondolat, Bp. 1982.; A. Touraine: *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.; Papp Zs. (szerk.): *Tény, érték, ideológia*, Gondolat, Bp. 1976.
3. B. Pascal: *Gondolatok*, Gondolat, Bp. 1978., B. de Spinoza: *Etika*, Gondolat, Bp. 1979.
4. Kardos István Pascal-interpretációjának (mely valamikor a 80-as évek elején hangzott el egy „repülő” összejövetelen, a Tamás Gáspár Miklós által már akkor is Hold utcainak nevezett lakásban...) hevenyészett rekonstrukciója. Ha akkor nemcsak Pascalról esett volna szó, akkor elegánsabban tudnám Spinoza szempontját is beépíteni a szövegbe, mely szerint az anyagi érdekekkel szemben nemcsak morális szempontok, hanem indulatok és ösztönök alapján is lehet dönteni. Így csak lábjegyzetbe szorult a kiegészítés.
5. Ez sem ennyire egyszerű: gazdag társadalmak ki szokták találni, hogy a közös homokvár építés a közösség kohézióját erősíti, és ezért még támogatják is mint alulról jövő kezdeményezést. Helyesebb tehát, ha az állítás így szól: ha nem vagyunk hozzá elég gazdagok, akkor nem kell a homokvár építést közpénzeken támogatni.
6. Ez is az átmenet abszurdumai közé tartozik: ma egy taxis működési engedély megszerzése nagyságrendekkel több „macérával” jár, mint például az ápolásra vonatkozó működési engedélyké...
7. Quasi Non Governmental Organization: azok a szervezetek, amelyek nem-állami szervezeti keretek között valójában az állami adminisztráció bizonyos feladatait látják el. Két legjellegzetesebb altípusuk a különféle kamarák (melyek, többek között, egyéni [pl. orvosi, ügyvédi], illetve szervezeti [pl. agrár, ipar] működési engedélyeket adnak ki, hivatalos és kötelező nyilvántartásokat vezetnek stb.), illetve azok az „esernyő-szervezetek”, amelyek különböző célcsoportokra irányuló kormányzati programokat is koordinálnak, allokálnak, menedzselnek (pl. fogyatékosok különféle országos szervezetei).
8. Az okfejtést lásd részletesebben: R. B. Saltman–C. von Otter: *Planned Markets and Public Competition: Strategic Reform In Northern European Health Systems*. Open University Press, London, 1992.
9. L. B. Salamon: *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. The Urban Institute Press, Washington D. C. 1989.
10. A. Evers–H. Wintersberger (szerk.): *Shifts in the Welfare Mix – Their Impact on Work, Social Services and Welfare Policies*. Eurosociál, Bécs, 1988.
11. Kincses Gyula: A (jóléti) rendszerek reformjának margójára. *GYÓGYINFOK*, 1995.
12. Vö. R. B. Saltman–C. von Otter *id. mű.* Szokásosan leginkább ennek a tényezőnek tulajdonítják azt, hogy a „piaci modellként” gyakran interpretált amerikai egészségügyi GDP arányban kifejezett társadalmi ára majdnem a duplája a fejlett országok arányszámainak, miközben – mint arról az egészségügyi reformokról szóló újsághírekből is értesülhettünk – 30 millió embernek nincs egészségügyi biztosítása, ellátása, sem magán, sem állami.
13. Bár az egész dolgozat gondolatmenetéhez sokat nyertem tőlük, az alábbi felosztással őket plagizálom: Mary Wellset (aki különböző londoni egészségügyi és szociális hivatalokban, az ő szavaival: „vásárló hatóságaiban” [„purchaser authority”] dolgozott köztisztviselőként), és Franca Briliantot (aki akkoriban az OECD munkatársa volt, ma a United Way magyarországi projektjeinek felelős menedzsere). Velük 1994-ben együtt dolgozhattam egy, az OECD által támogatott programban.
14. Tudjuk, azóta már ezen is túljutottak, ma (főképpen) a csoport-praxisban dolgozó háziorvosok „fund-holder” szerepe áll az érdeklődés homlokterében, azaz a pénzt már nemcsak a klienseken keresztül közvetve, hanem vásárlóként közvetlenül is az „esetmenedzserek” juttatják el az általuk legmegfelelőbbnek vélt szolgáltatást nyújtó kórházakba. Vö. Szikra Dorottya: *Egészségügyi reformok – Nagy-Britanniában és Magyarországon* Szakdolgozat, ELTE Szociálpolitika szak, 1995.
15. Th. Veblen: *A dolgoztalan osztály elmélete*. KJK, Bp. 1975. Veblen az 50-es években még nem jövedélhette meg az NGO-érát, de a küldetéses aktivitásnak a kultúrába való

beépülését már pontosan regisztrálta. Vö. 10. fejezet: A vitézség modern maradványai (225. old.).

16. Bár nekünk itthon igen jellemzően ezt a figurát sikerült megszenvednünk (akinél a középosztályi gőg nemcsak a haszon utáni kepesztéssel, hanem némi gyarmatosító imperializmussal is elegyedik, s aki mosolyogva úgy tesz, mintha hozna, pedig vinni akar, főképp a nemzetközi szervezetek által Magyarországnak szánt pénzekből...), a leírás nem általánosítható: épp Amerikában és épp a „dologtalan osztály” hölgyei közül kerül ki a világ legtöbb igazi önkéntese, akik valóban protestáns és puritán elveikből eredően nem pénzt akarnak keresni, hanem arra törekednek, hogy a világ hasznára és saját lelkük üdvére tehessenek valami hasznosat. Kellő stiláris képességek mellett az őirántuk érzett tiszteletről legalább annyi elismeréssel beszélnek, mint amennyire megpróbáltam érzékeltetni azt, hogy nem szívlelem éppen ezt a vehemens, „biznicelő” imperialista típust. Hogy efféle benyomásaimnak hangot merek adni, ebben megerősít G. Hancock, aki könyvében (*Lords of Poverty – the Power, Prestige and Corruption of International Aid Business*. The Atlantic Monthly Press, New York, 1989.), az amerikai botrányirodalom legjobb hagyományait követve – azaz, érzelmeit nem leplezve, de hitelesen – nemcsak hasonló figurákról, hanem hasonló szervezetelekről és akciókról is részletekbe menően beszámol.

17. Lám, már magam is belesétálok a retrospektív mítoszteremtés csapdájába: a rendszer mindenekelőtt önmagától omlott össze, s – bármennyire szeretnénk is, vagy más szeretné ezt elhinni – nem az alternatív mozgalmak és a civil társadalom politikai rendszert összeropantó erejétől...

18. Vö. G. Hancock *id. mű*: *Lords of Poverty*...

19. A kutatás a John Hopkins University kutatása, amelynek eredményeiről beszámol: L. M. Salamon–H. K. Anheier: *The Emerging Sector – An Overview*. John Hopkins University, Institute for Policy Studies, Baltimore, 1994. Az itt jelzett érdekes aránybeli különbség elemzésére Kósa Eszter dolgozata tér ki (*A magyarországi nonprofit szektor*. Kézirat, 1995.).

## A Liget márciusi számából

*Balassa Péter, Gyarmati György, B. Németh Zsolt,  
Zsolnai László, Lester Shepard–Joseph B. Juhász,  
Levendel Júlia, Lányi András írása*

*Bíró Béla: Özönvíz előtt?*

*Kiszely Károly: A kamat láthatatlan hálójában*

*Poszler György: „Ősmese” és filmcsoda*

*Tandori Dezső, Horgas Béla, Géher István versei*

*Márton László: Anasztáz pápa menekülése*

*Axel Matthes: Táj megvilágításban*

*Lipp Tamás: A Kazár birodalom*

*Bóna László jegyzete*