

*Brian O'Connel—Virginia A. Hodgkinson*

## **A nonprofit szektor felépítése és problémái az Egyesült Államokban**

A kutatók és a politikai döntéshozók között már közel két évtizede teljes az egyetértés abban, hogy az USA nonprofit szektorának egy olyan tipológiáját kellene létrehozni, amely a jelenleginél jobban tükrözné a nonprofit szervezetek típusok és funkciók szerinti differenciáltságát és változatosságát. Ennek az ágazati osztályozási rendszerhez hasonló rendszernek az a célja, hogy a közös nyelv és az általánosan elfogadott definíciók megteremtésével járuljon hozzá a szektor jobb megértését szolgáló kutatásokhoz, és a szektorral kapcsolatos politikai döntések megalapozásához. Cikkünkben megkíséreljük bemutatni a frissen kidolgozott osztályozási rendszer (*National Taxonomy of Exempt Entities* — az adómentes szervezetek nemzeti osztályozási rendszere, a továbbiakban NTEE) legfontosabb elemeit. Áttekintjük továbbá, hogy az új osztályozási rendszer alkalmazása első megközelítésben mi mindent árul el a közel 1 millió amerikai nonprofit szervezetről, a nonprofit szektor felépítéséről és funkcióiról. Szólunk végezetül a nonprofit szektor szabályozásának aktuális kérdéseiről is.

### **Az NTEE szerkezete**

A nonprofit szervezetek osztályozásának alapvetően két fajtája képzelhető el. Az egyikben a szervezeteket alaptevékenységük alapján soroljuk kategóriákba, a másikban a programok, szolgáltatások jelentik a besorolás alapját. A nemzeti osztályozási rendszer kidolgozására 1984-ben, a nonprofit szervezetek érdekvédelmi szerve, az *Independent Sector* keretében létrehozott munkacsoport az első változat mellett döntött. Valószínűnek tűnt ugyanis, hogy ezt lesz könnyebb elfogadtatni a kormányzattal, s így biztosítható lesz beilleszkedése a nemzeti adatgyűjtési rendszerekbe.

Az új osztályozási rendszer egyszerre kíván egyszerű és rugalmas lenni. Elég egyszerű ahhoz, hogy a nonprofit szervezetekre vonatkozó

statisztikai adatgyűjtés alapjává válhasson, és elég rugalmas ahhoz, hogy a lehetséges felhasználók információigényét kielégítse.

Jelenlegi formájában a rendszer olyan kódjelekkel (X—OO—X—X) dolgozik, amelyekben az első kód a nonprofit szervezetek alaptevékenységét (például oktatás) azonosítja; a második (kétjegyű) kód a tényleges programokat (például szakképzés vagy kutatás); a harmadik a szervezetek irányítását (például nem egyházi magánszervezet); a negyedik pedig a szolgáltatások igénybevevőit (például öregek).

### A nonprofit szervezetek új osztályozási rend szerinti besorolása

Az USA adóhivatala hozzájárult, hogy az adómentes szervezetek általa nyilvántartott 1988-as adatait az NTEE szerint kódoljuk. A nonprofit szektor felépítéséről így kapott képet az 1. sz. táblázat foglalja össze. Az adatok szerint az oktatásban, a munkavállalás elősegítésében, a településfejlesztésben és a kölcsönös segítségnyújtásban a legnagyobb a nonprofit szervezetek szerepe. A közérdeket szolgáló [s ennek elismeréseképpen a legtöbb adókedvezményre jogosult, 501 (c) (3) kategóriába

#### 1. sz. táblázat

Az USA nonprofit szervezeteinek osztályozása, 1987

| Főtevékenység                               | Az összes nonprofit szervezet |          | A közérdeket szolgáló nonprofit szervezetek |          |
|---|-------------------------------|----------|---|----------|
|   | száma                         | aránya % | száma                                       | aránya % |
| Művészetek, kultúra                         | 36 779                        | 5,05     | 34 782                                      | 10,81    |
| Oktatás                                     | 90 167                        | 12,38    | 58 952                                      | 18,35    |
| Környezetvédelem                            | 5 252                         | 0,72     | 4 111                                       | 1,28     |
| Állatvédelem                                | 4 346                         | 0,60     | 3 098                                       | 0,96     |
| Egészségügy                                 | 28 114                        | 3,86     | 21 972                                      | 6,84     |
| Elmeegészségügy                             | 5 745                         | 0,79     | 5 028                                       | 1,57     |
| Betegséggel összefüggő                      | 6 163                         | 0,85     | 6 163                                       | 1,92     |
| Fogyasztói érdekvédelem,<br>jogi tanácsadás | 2 044                         | 0,28     | 944   | 0,29     |
| Közbiztonság                                | 3 040                         | 0,42     | 2 192                                       | 0,68     |
| Foglalkoztatás                              | 69 191                        | 9,50     | 3 426                                       | 1,07     |
| Mezőgazdaság/élelmiszer                     | 9 044                         | 1,24     | 2 440                                       | 0,76     |
| Lakásügy                                    | 7 878                         | 1,08     | 4 187                                       | 1,30     |
| Polgárvédelem                               | 8 050                         | 1,11     | 3 327                                       | 1,04     |
| Pihenés/sport                               | 47 783                        | 6,56     | 19 685                                      | 6,13     |
| Ifjúságvédelem                              | 19 359                        | 2,66     | 17 657                                      | 5,50     |
| Humán-szolgáltatás                          | 20 665                        | 2,84     | 19 576                                      | 6,09     |
| Nemzetközi kapcsolatok                      | 1 545                         | 0,21     | 1 545                                       | 0,48     |
| Emberi jogok védelme                        | 8 718                         | 1,20     | 1 470                                       | 0,46     |
| Településfejlesztés                         | 74 163                        | 10,18    | 13 145                                      | 4,09     |
| Jótékonyosság                               | 38 482                        | 5,28     | 38 482                                      | 11,98    |
| Tudomány                                    | 5 078                         | 0,70     | 3 479                                       | 1,08     |
| Társaságok, szövetségek                     | 5 282                         | 4,84     | 5 313                                       | 1,65     |
| Vallás                                      | 49 938                        | 6,86     | 49 929                                      | 15,54    |
| Kölcsönös segítségnyújtás                   | 151 465                       | 20,80    | 414   | 0,13     |

sorolt] szervezetek között az oktatási, a vallási, a jótékonyági és a művészeti/kulturális tevékenységet folytatók vannak a legnagyobb számban jelen.

Más arányokat sugallnak azok az adatok, amelyek a nonprofit szervezetek pénzügyi, gazdasági súlyát is tükrözik. Így például az alapítványoknak 79, a fogyasztói érdekvédelmet és jogi tanácsadást folytató szervezeteknek 63, a lakásüggyel foglalkozó nonprofitoknak 57, a humán-szolgáltatásokat nyújtó szervezeteknek 56%-a köteles adóívet kitölteni. (Az adóív kitöltése 25 000 dollár éves jövedelem fölött kötelező. Az évi 5 000 dollárnál kevesebb jövedelemmel rendelkező szervezeteknek az adómentességért sem kell külön folyamodniuk.) Az oktatás területén működő nonprofitoknak csak 27%-a, a jótékonyági szervezeteknek 25%-a köteles kitölteni az adóívet, ami arra utal, hogy itt többségükben kisméretű, gazdasági erejüket tekintve jelentéktelen szervezetekről van szó.

## 2. sz. táblázat

A közérdekűnek elismert [501(c)(3)] nonprofit szervezetek kiadásai és vagyona.

| Főtevékenység             | Éves kiadások (\$) | %      | Vagyon (\$) | %      |
|---------------------------|--------------------|--------|-------------|--------|
| Művészetek, kultúra       | 6 254              | 1,83   | 12 990      | 1,94   |
| Oktatás                   | 48 861             | 14,28  | 130 698     | 19,48  |
| Környezetvédelem          | 672                | 0,20   | 2 415       | 0,36   |
| Állatvédelem              | 837                | 0,24   | 1 756       | 0,26   |
| Egészségügy               | 142 676            | 41,69  | 173 273     | 25,83  |
| Elmeegészségügy           | 2 373              | 0,69   | 1 518       | 0,23   |
| Betegséggel összefüggő    | 3 466              | 1,01   | 5 045       | 0,75   |
| Fogyasztói érdekvédelem   | 1 038              | 0,30   | 486         | 0,07   |
| Közbiztonság              | 237                | 0,07   | 206         | 0,03   |
| Foglalkoztatás            | 1 574              | 0,46   | 1 501       | 0,22   |
| Mezőgazdaság/élelmiszer   | 805                | 0,24   | 943         | 0,14   |
| Lakásügy                  | 1 649              | 0,48   | 6 001       | 0,89   |
| Polgárvédelem             | 198                | 0,06   | 342         | 0,05   |
| Pihenés/sport             | 901                | 0,26   | 1 342       | 0,20   |
| Ifjúságvédelem            | 1 910              | 0,56   | 3 359       | 0,50   |
| Humán-szolgáltatás        | 11 968             | 3,50   | 19 644      | 2,93   |
| Nemzetközi kapcsolatok    | 845                | 0,25   | 800         | 0,12   |
| Emberi jogok védelme      | 181                | 0,05   | 149         | 0,02   |
| Településfejlesztés       | 6 203              | 1,81   | 7 772       | 1,16   |
| Jótékonyág <sup>1</sup>   | 25 020             | 7,31   | 122 880     | 18,32  |
| Tudomány                  | 2 119              | 0,62   | 2 744       | 0,41   |
| Társaságok, szövetségek   | 1 400              | 0,41   | 4 316       | 0,64   |
| Vallás                    | 7 395              | 2,16   | 11 998      | 1,79   |
| Egyéb                     | 37 860             | 11,06  | 53 151      | 7,92   |
| Összesen                  | 306 442            | 89,55  | 565 329     | 84,28  |
| Jótékonyág <sup>1</sup>   | 9 671              | 2,83   |             |        |
| Kölcsönös segítségnyújtás | 26 095             | 7,63   | 105 446     | 15,72  |
| Mindösszesen              | 342 208            | 100,00 | 670 775     | 100,00 |

A közérdekűnek elismert és az 501(c)(3) kategóriába sorolt nonprofitok (az ide tartozó szervezeteknek nemcsak a jövedelme adómentes, hanem a nekik szánt adományok is levonhatók az adóalapból) 23%-ának kell adóívet kitöltenie. Ezen belül 9%-nak voltak évi 100 ezer dollár alatt, 4%-nak 100 ezer és 1 millió dollár között, 10%-nak pedig 1 millió dollár fölött az éves kiadásai.

A kiadások és a vagyon együttes elemzése azt mutatja, hogy az USA nonprofit szektorában igen erős a koncentráció. A közérdekűnek elismert nonprofit szervezetek adóív kitöltésére kötelezett csoportján belül mindössze 15% az, ahol a vagyon és az éves kiadások összege egyaránt meghaladja az 1 millió dollárt. Ennek a szűk csoportnak a birtokában van az összes vagyon 85%-a. Az ide tartozó szervezetek között az alapítványok, a kórházak és a felsőoktatási intézmények a leggyakoribbak. A koncentráció szempontjából az amerikai nonprofit szektor nagyon hasonló az USA vállalati szektorához, ahol szintén a 2 millió vállalat törpe kisebbsége, 500 vállalat birtokolja a teljes vagyon 80%-át.

A kategória kettébontásával az adatokban meglévő halmozódást próbáljuk csökkenteni. Az ebbe a csoportba tartozó alapítványok adományai ugyanis kétszer jelennek meg kiadásként: magánál az alapítványnál és az adományt megkapó, majd felhasználó nonprofit szervezetnél.

### A vagyon, a kiadások és a tevékenység összefüggései

A 2. sz. táblázatban szereplő, közérdekűnek elismert nonprofit szervezetek domináns szerepet játszanak az USA nonprofit szektorában. Az alapítványokkal és a tagok közötti kölcsönös segítségnyújtásra létrejött szervezetekkel együtt a nonprofit szektor összes kiadásának kétharmadát, összes vagyonának 71%-át mondhatják magukénak. Ezek az adatok, még a bennük kimutatható halmozódást figyelembe véve is, e szervezetek döntő súlyát mutatják.

Minden számbavételi nehézség és az adatok minden pontatlansága ellenére világosan látszik, hogy a szektoron belül az egészségügyi intézmények (főleg a kórházak) és az oktatással (főleg a felsőoktatással) foglalkozó nonprofitok képviselik a legnagyobb gazdasági erőt. Az e két kategóriába tartozó szervezetek folyósítják az éves kiadások 63%-át és birtokolják az összes vagyon 54%-át. Jelentős még a jótékonyossági szervezetek súlya (beleértve az alapítványokat is), hozzájuk tartozik a teljes vagyon 22%-a. Bármily fontos tevékenységet folytassanak is, gazdasági szempontból kevésbé erősek a többi nonprofit szervezetek: az összes kiadásnak mindössze 27, az összes vagyonnak 46%-át mondhatják magukénak.

Ezeknek az arányoknak a kialakulását történeti okok magyarázzák. Az Egyesült Államokban hagyományosan nagy, eleinte szinte kizárólagos volt a nonprofit szervezetek szerepe az egészségügyi ellátásban, a humán-szolgáltatásokban és a felsőoktatásban. Bár az állami felelősségvállalás a későbbiekben egyre bővült, ezek a hagyományok a mai napig is befolyásolják a szektor belső szerkezetét. A beruházásokról hivatalos adatok sajnos nem állnak rendelkezésünkre, de szörványos információk alapján azt mondhatjuk, hogy azok sem térhetnek el jelentősen a fentiekben ismertetett arányoktól.

A táblázatainkban szereplő adatok jól illusztrálják az amerikai nonprofit szektor társadalmi-gazdasági súlyát, fontosságát. A szektor min-

den életereje, egészsége mellett is észre kell azonban vennünk olyan új problémák, kihívások megjelenését, amelyekre a jövőbeni fejlődés biztosítása és a függetlenség megőrzése érdekében mindenképpen reagálni kell.

### Az amerikai nonprofit szektor aktuális problémái

Külföldön ezt kevesen tudják, de az amerikai nonprofit szektor bevételeinek igen jelentős része állami támogatásból származik. Az állami támogatást élvező nonprofit szektor kialakulását alátámasztó ideológia eredetileg az volt, hogy az állam felelősséget vállal ugyan a közszolgáltatások anyagi fedezetének megteremtésében, de a szabadság és a szakmai-politikai függetlenség biztosítása érdekében maguknak a szolgáltatásoknak a feladatát az öntevékeny, nonprofit szervezetekre bízta. Ez az ideológia az utóbbi években meggyengülni látszik, a kormány részéről egyre több olyan törekvés tapasztalható, amely az állami támogatásban részesülő nonprofit szervezetek tevékenységének ellenőrzésére, szabályozására irányul.

1985 óta kétszer is felmerült a nonprofit szervezetek érdekképviselési jogának kérdése. Először a kormány azzal a tervvel állt elő, hogy a direkt állami támogatásokat a lobbyszórással kapcsolja össze. Ennek értelmében a kormányzati támogatást élvező nonprofit szervezetek szinte semmilyen érdekképviselési szerepet nem játszhattak volna, sőt, tagjaikat még csak nem is képviselhették volna a kormánnyal szemben. A második kísérletet az adóhivatal tette abban a javaslatban, amely szerint az adómentesség elvesztésével járhatott volna az érdekvégyesítési küzdelmekbe való bekapcsolódás. Bár ezek a kormányzati próbálkozások egyelőre — a nonprofit szervezetek masszív ellenállása miatt — nem jártak teljes sikerrel, a veszély továbbra sem múlt el. Várható, hogy a közeljövőben újabb, a nonprofit szektor érdekvégyesítésben játszott szerepének korlátozását célzó intézkedések születnek majd.

Kormánykörökben, de a közvéleményben is gyökeret vert ugyanis az a felfogás, mely szerint a nonprofit szervezetek feladata az, hogy szolgáltatásokat nyújtsanak — elsősorban is a szegényekről gondoskodjanak. E nézet szerint minden olyan adókedvezmény jogosulatlan, amely nem ezt a célt szolgálja, nem jár tehát kedvezmény azoknak a szervezeteknek, amelyek privilegizált helyzetüket arra használják, hogy az őket támogató kormányt befolyásolni próbálják.

A nonprofit szervezetek érdekképviselési tevékenységét ellenzők megfélemedezni látszanak arról a történelmi tényről, hogy az öntevékeny szektor által folytatott érdekvégyesítési küzdelem igen nagy szerepet játszott a közszolgáltatások állami szektorának, a kormányzati felelősségvállalás jelenlegi körének kialakulásában. Az érzékelt társadalmi problémák öntevékeny megoldására tett erőfeszítések, tehát a szolgálat, a jótékonykodás, a nonprofit szolgáltatások szoros összefüggésben vannak azzal az érdekképviselési tevékenységgel, amely az állam figyelmét próbálja felhívni a megoldandó problémákra. Ezek a funkciók elválaszthatatlanok egymástól. Ez még akkor is igaz, ha a kormány kényelmetlennek találja, hogy az általa támogatott nonprofit szervezetek nemcsak fizikailag próbálnak védelemről gondoskodni, hanem a

képviselőtüket is felvállalják, szükség esetén akár magával a kormánnyal szemben is.

A nonprofit szervezeteknek járó adókedvezményeket nemcsak a szövetségi kormány kívánja csökkenteni, hanem az egyes államok kormányai, valamint a helyi kormányzatok is. Az eljárás logikája többnyire ugyanaz, mint szövetségi szinten. Washington például a vagyonadó alóli mentességet ahhoz a feltételhez kötötte, hogy a nonprofit szervezeteknek legalább erőforrásaik 50%-át a helyi lakosságnak nyújtott fontolgatja, hogy ugyanezt az adómentességet csak azoknak az öntevékeny szervezeteknek biztosítja, amelyek erőforrásaik nagyobbik felét a szegények ellátására használják. New York városában az a gondolat merült fel, hogy az adómentességet csak azoknak az oktatás területén működő nonprofit szervezeteknek kellene megadni, amelyek tényleges tanítási tevékenységet folytatnak.

Az utóbbi időben több olyan kongresszusi meghallgatásra is sor került, amelyek szintén az adókedvezmények szűkítése, a kedvezményezettek szigorúbb ellenőrzése és a nonprofit szervezetek érdekképviselői tevékenységének korlátozása volt a témája.

Egyre több állam és helyi kormányzat hoz intézkedéseket az adománygyűjtő tevékenység szabályozására és korlátozására is. Általában arra hivatkoznak, hogy ezt a lakosság védelmében teszik, de az ilyen intézkedések gyanúsán jól felhasználhatók a kellemetlenné vált helyi szervezetek kiiktatására is. Világosan mutatja ezt Schaumburg példája, ahol a város vezetése rendeletben tiltotta meg az olyan adománygyűjtő kampányokat, amelyeknek a költsége meghaladja a kapott hozzájárulások 25%-át. Ez a felszínen racionálisnak tűnő döntés valójában a város frissen szerveződő környezetvédő szervezete ellen irányult, amely tevékenységével veszélyeztette a schaumburgi vezető körök érdekeit. A nonprofit szervezetek érdekvédelmi szerve, az *Independent Sector* szolidaritási mozgalmat szervezett a kis környezetvédő csoport védelmére. Ennek hatására a Legfelsőbb Bíróság is úgy döntött, hogy nyilvánossá kell ugyan tenni az adománygyűjtő kampányok költségadatait, de ennek alapján nem nyirbálható meg a nonprofit szervezetek gyűjtések rendezéséhez való joga.

A schaumburgi eset korántsem tekinthető kivételesnek. Ma már az USA 35 államában szabályozza törvény az adománygyűjtő tevékenységet, s igen sok település adott ki különböző rendelkezéseket a helyi adománygyűjtések, jótékonyági rendezvények és akciók szabályozására. Illinois államban például kötelezővé tették az adománygyűjtésről való adatszolgáltatást; mi több, az államnak legalább 38 városában csak az erre engedélyt kapó szervezetek gyűjthetnek adományokat.

Az egyre bővülő szabályozásnak természetesen az az elsődleges célja, hogy a lakosságot megvédje a csalóktól és a zaklatásoktól. Tagadhatatlanul vannak olyan szervezetek, amelyek visszaélnak a polgárok hiszékenységével és jótékonyági hajlamával. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az adománygyűjtés engedélyhez kötése a nonprofit szervezetek fölötti ellenőrzést és hatalmat ad a hatóságoknak, s ezzel veszélyezteti a nonprofit szektor szabadságát és függetlenségét, tehát közvetve az állampolgári szabadságot.

Különösen kiszolgáltatottá teszi ez a szabályozás a még csak alakulóban levő és a valami okból nem népszerű szervezeteket. Az újonnan

alakult csoportok rendszerint nem is ismerik a rájuk vonatkozó szabályozást, nem is alkalmasak arra, hogy megfeleljenek a bonyolult követelményeknek. Különösen kedvezőtlen a helyzetük akkor, ha céljaik ráadásul a *status quot* veszélyeztetik, ellentétesek a hatóságok érdekeivel. A részletes szabályozások a hivatalnokoknak módot adnak arra, hogy az ilyen öntevékeny szervezetek tevékenységét korlátozzák, hatókörét minimálisra szűkítsék. Szabad, demokratikus társadalmunkat semmi nem veszélyeztetheti annyira, mint az, ha a hatóságoknak módjuk van a potenciális reformerők megbénítására.

A kormányzat nonprofit szektorral szembeni gyanakvásának és ellenérzéseinek további jele az adományok adókedvezményének szűkítése. Az amerikai adópolitika hagyományosan elismerte a nonprofit szervezetek működéséhez való egyéni hozzájárulások fontosságát, s ennek megfelelően a maga eszközeivel bátorította, ösztönözte az adományozást: az adományokkal csökkenteni lehetett az adóalapot. Ez nemcsak hogy ösztönözte a magánjótékonyt, hanem — ami még fontosabb — a kormányt és polgárait folyamatosan emlékeztette arra, hogy az adományok a közjót szolgálják, s mint ilyenek az állam helyeslését és támogatását élvezik.

Nemcsak a nonprofit szektor érdekeit, hanem magát ezt a filozófiát is sértette az a nemrégiben hozott intézkedés, amely az adófizetők egy részét (azokat, akik egyszerűsített adóbevallást készítenek, s levonható költségeikről nem adnak részletes elszámolást) megfosztotta ettől az adókedvezménytől. Ellentétben áll a kedvezmények szűkítése azzal a hivatalosan deklarált várakozással is, mely szerint az öntevékeny szervezetek egyre nagyobb szerepet fognak játszani a társadalmi problémák kezelésében.

Az új rendelkezések szerint az adományok adókedvezményét a tömegek már nem nagyon élvezik, az egyre inkább a részletes adóbevallásra kötelezett gazdagokra korlátozódik. Ez tovább erősítheti azt az amúgy is meglévő gyanakvást, amely az adókedvezményeket övezi. Szögezzük itt le, hogy a jótékonyt, a nonprofit szervezeteknek szánt adományok adópolitikai kedvezményezése nem arra szolgál, hogy a gazdagok számára kikapukat nyisson, kibúvókat kínáljon az adófizetési kötelezettségek alól. Ennek ellenére, minél kevesebb adományozó tudja igénybe venni ezt a kedvezményt, annál inkább kell tartanunk a megszüntetésétől.

Egyre gyakrabban hallható a kormánytisztviselőktől és szakértőiktől az az érvelés is, hogy a nonprofit szervezeteknek illetve az azokat adományaikkal támogató egyéneknek és vállalatoknak adott adókedvezmények bevételektől fosztják meg a költségvetést, tehát valójában költségvetési kiadásoknak számítanak, s ennél fogva indokolt lenne, hogy a kormánynak a jelenleginél sokkal nagyobb beleszólása legyen a felhasználásukba. Ez a gondolkodásmód gyökeresen ellentétes azzal a szellemmel, amely az adókedvezményeket eredetileg létrehozta, biztosítva ezzel, hogy a különböző társadalmi erőknek is legyen bizonyos szerepe az állami pénzeszközök elosztásával kapcsolatos döntésekben. A jelenlegi kormányzati törekvések a pluralizmusnak ezt az elvét akarják feláldozni az állami pénzek egyszerű, átlátható, jól ellenőrizhető rendszere felé tett lépések érdekében.

Még inkább sérti a nonprofit szektor érdekeit az a javaslat, amelynek ügyében nemrégiben zajlottak le a szenátusi meghallgatások. En-

nek értelmében a nonprofit szervezeteknek minden nem adományokból származó bevételük után 5%-os adót kellene fizetniük. Hadd emlékeztessünk itt arra, hogy ha nem is a nonprofit szektor egészére, de az alapítványokra a kongresszus már 1969-ben kivetett egy 4%-os adót, mégpedig arra hivatkozva, hogy az ebből származó bevételeket kizárólag az alapítványok tevékenységének ellenőrzésére fogják használni. Az adókulcsot 1979-ben 2%-ra csökkentették, de a beszedett adó összege még mindig 217 millió dollár évente (1986-os adat), vagyis hatszor annyi, mint az adóhivatal nonprofit szervezetekkel foglalkozó részlegének teljes költségvetése.

A nonprofitokat az amerikai szóhasználatban gyakran nevezik adómentes szervezeteknek is. (A tanulmányunk elején ismertetett új osztályozási rendszer nevében is ez szerepel.) Az adómentes szervezetek megadóztatása olyan önellentmondás, amely mindennél világosabban leplezi le, hogy itt nem egyszerűen pénzügyi kérdésekről van szó, hanem a nonprofit szektor fejlődését alátámasztó ideológia megingásáról, a pluralizmus mint alapérték megkérdőjelezéséről is.

Az öntevékenység gondolatát és az öntevékeny szektor szervezeteit azonban nemcsak a kormányzat irányából érik támadások, hanem a piaci szektorban működő vállalatok részéről is. Az adópolitikai szigorítások, az adományokból származó bevételek korlátozottsága és a kormányzati támogatásban bekövetkezett csökkenések a piacibb magatartás irányába szorítják a nonprofit szervezeteket, ugyanakkor a profitelvű vállalatok a versenysemlegesség elvét számon kérve nehezményezik a nonprofitok piaci előrenyomulását. Ezekkel a vádakkal szemben a nonprofit szektor és érdekképviselői szervei egészen mostanáig defenzívában voltak, maguknak is az lévén a benyomásuk, hogy az öntevékeny szervezetek olyan szolgáltatásokat kezdenek kínálni, amelyek korábban inkább az üzleti vállalkozások tevékenységi körébe tartoztak.

Számos újabban készült elemzés tanúsága szerint azonban éppen fordított a helyzet. Ahogy a társadalmi problémák felismerése nyomán bizonyos területeken (például az alkoholizmus kezelésében) megnöttek az állami megrendelések és állami támogatások, a lehetőségeket felismerve azonnal megjelentek a profitorientált cégek is, amelyek ma már jelentős üzleti haszonnal végzik a korábban szinte kizárólag a nonprofit szervezetek által vállalt szolgáltatásokat.

Semmi okunk nincs azt feltételezni, hogy káros és egészségtelen a nonprofit és a profitorientált vállalkozások együttes jelenléte a szolgáltatások bizonyos területein, s azt a feltevést is indokolatlannak érezzük, mely szerint az öntevékeny szervezeteknek kizárólag a szegényeket kellene szolgálniuk, s azoknak is ingyen kellene ellátást nyújtaniuk, akik képesek is, hajlandók is fizetni a szolgáltatásokért.

Valahányszor azonban eddig sor került a kérdés vizsgálatára, a szövetségi kormány és az államok kormányai mindig olyan következtetéseket vontak le, amelyek az öntevékeny szervezetek korlátozásának irányába mutattak. Pedig a történelmi tapasztalatok arra intenek, hogy nem a konfrontáció, hanem a szektorok közötti munkamegosztás kialakítása kínálja az optimális megoldást.

Különösen tanulságos az, ami a XIX. század második felében Massachusetts államban történt. Ezt az időszakot a három szektor közötti vetélkedés és kölcsönös vádaskodás jellemezte, mégpedig azért, mert mindhárom szeretett volna döntő súllyal részesedni a humán-szolgálat-

tások finanszírozására szánt állami támogatásokból. Az elhangzott érvek kísértetiesen ismerősek. Az üzleti szektor képviselői azt bizonygatták, hogy a profitelvű vállalkozások a nonprofitoknál jobban és olcsóbban képesek a szolgáltatások előállítására. A kormányhivatalnokok megkérdőjelezték, hogy a nonprofit szervezetek alkalmasak lennének államilag garantált közszolgáltatások nyújtására. Egymással szövetkezve még a nonprofit szervezetek adókedvezményeinek jogosságát is kétségbe vonták, s hivatalos eljárást kezdeményeztek annak megvonása érdekében. A kérdés végül is az öntevékeny szektor javára dőlt el. Ekkor fogalmazódott meg a következő alapelv: „Az öntevékeny szervezetek azért érdemelnek kivételes elbánást, mert hozzájárulnak az állam jólétéhez. Funkciójuk döntően közfunkció; munkájukkal közvetlenül az egyéneket, de közvetve végső soron a közjót szolgálják.”

A versenysemlegesség kérdése azonban azóta is újra meg újra felvetődik, különös élességgel azokban az esetekben, amikor a nonprofit szervezet üzleti tevékenysége nem kötődik szorosan a szervezet főprofiljához. Az alaptevékenységhez egyáltalán nem kapcsolódó üzleti bevételek már régen adókötelesek, de hogy valójában mi tartozik a híres-hírhedt „unrelated business income tax (UBIT)” körébe, az állandó viták és elkeseredett érdekérvényesítési harcok tárgya.

A taxatív meghatározás nem lehetséges, hiszen a különböző profilú nonprofit szervezeteknél más és más üzleti vállalkozások kapcsolódhatnak többé-kevésbé szorosan az alaptevékenységhez. Világosan megfigyelhető azonban az a tendencia, hogy a kapcsolódónak elismert vállalkozások köre szűkül. A különböző adminisztratív és bírósági határozatok érzékelhetően a definíció szigorítására, a nonprofit szervezetek által végzett üzleti tevékenységek minél szélesebb körének megadóztatására törekuszenek.

Mi több, mostanában olyan javaslatok is születtek, amelyek teljesen megtiltanák a nonprofit szervezeteknek a nem profiljukba vágó vállalkozói tevékenységet, vagy legalábbis szigorúan korlátoznák annak az összes tevékenységen belüli arányát.

A kormányzat fentiekben ismertetett, a nonprofit szektor mind szorosabb ellenőrzésére, tevékenységének korlátozására irányuló erőfeszítéseinek ismeretében még súlyosabbnak tűnik az a probléma, amelyet a nonprofit szervezetek állami támogatástól való függőségének növekedése egyébként is okoz. Az a veszély fenyeget, hogy a nonprofit szektor intézményei elveszítik a függetlenségüket. Egyet kell értenünk John D. Rockefellerrel, aki úgy fogalmazott, hogy „ha egy nonprofit intézmény költségvetésében túlságosan nagy arányúvá válik a kormányzati támogatás, akkor a szervezet rövidesen elveszti a függetlenségét, és de facto állami intézménnyé válik.”

## **A nonprofit szektor elleni támadások háttere**

A nonprofit szektorral kapcsolatos amerikai attitűd változásának általános okait részletesen nincs módunkban elemezni. Az itt következő rövid felsorolás inkább csak felvillantja a problémákat, az olvasóra bízva azok részletesebb átgondolását.

A műszaki fejlődés, az életmód változása, a kapcsolatok elszemélytelenedése az öntevékeny szervezetekre is rányomta bélyegét. Jelentősen

megnőtt a menedzserek és szakalkalmazottak szerepe, csökkent a szervezetek fölötti közvetlen társadalmi ellenőrzés. Mindennek következtében a csalásnak és szélhámoságnak korábban ismeretlen lehetőségei nyíltak meg, s a botrányok elkerülhetetlen kirobbanása az egész szektort gyanússá tette. A hívók százezreinek dollárjait kicsaló televíziós prédikátorok, a fegyvercsempészen ért nonprofit szervezetek, vagy a nemes célokra kért adományokat elsikkasztó menedzserek eseteit sem a közvélemény, sem a hatóságok nem tekintették egyedi és kivételes visszaéléseknek, hatásukra az egész öntevékeny szektorba vetett bizalom rendült meg.

Ezekkel a csalásokkal is összefügg, de más tapasztalatok is alátámasztják azt az egyre erősödni látszó hiedelmet, hogy a nonprofit szervezetek rosszul irányítottak, nem elég hatékonyak és nem reagálnak elég rugalmasan a fogyasztói igényekre. Sokakban az a gondolat is megfogalmazódik, hogy a nonprofit szervezetek magatartásának jobban kellene hasonlítania az üzleti vállalkozások gazdasági viselkedésére.

Többet kellene tudnunk arról, hogy az öntevékeny szervezetek esetében mit kell magas minőségen és hatékonyságon érteni, valamint arról is, hogy ténylegesen milyen a működő szervezetek teljesítménye. Személyes benyomásunk az, hogy a nonprofit szervezeteknek körülbelül egyharmada kiválóan, egyharmada kielégítően dolgozik, s (mint az üzleti vállalkozások és az állami intézmények esetében is) csak az alsó egyharmad az, amelynél valóban komoly hatékonysági problémák észlelhetők. Ez azonban sajnos nem változtat azon a tényen, hogy a nonprofit szektort manapság legrosszabb intézményeinek teljesítménye alapján ítélik meg, s ezek a szervezetek bizony bőven adnak alapot a kritikához.

Egyébként is olyan korban élünk, amikor az emberek elszánt szkepticizmussal viseltetnek a társadalom szinte valamennyi intézménye (az egyházak, a kormány, a sajtó, az alapítványok, a politikai intézmények, az üzleti szervezetek stb.) iránt. Ilyen körülmények között a közfunkciókat betöltő intézményeknek nagy adag gyanakvásra kell számítaniuk, még akkor is, ha nyíltan, mindenki számára áttekinthetően és hatékonyan működnek. Ha aztán az utóbbi feltételek nem teljesülnek, (márpedig a nonprofit szervezetek esetében nem mindig teljesülnek), akkor ez a gyanakvás felerősödhet, elégedetlenségbe és általános bizalmatlanságba csaphat át, sőt, esetleg ellenségességgé is válhat.

Az állami, a piaci és a nonprofit szektor közötti munkamegosztás kérdése nemcsak a versenysemlegesség szempontjából merül fel, hanem ennél tágabb összefüggésben, általánosabban is. A szektorok viszonyával, gazdasági szerepével foglalkozó vizsgálatok komolyan felvetik a kérdést, hogy van-e valami előnye a nonprofit szervezeteknek például az egészségügyi ellátásban vagy a felsőoktatásban, s ennek megfelelően indokolt-e adómentes státusuk fenntartása. A nonprofit szervezetek pozíciója tehát megingott, korántsem olyan biztos már, amelyen generációkon keresztül volt. A három szektor közötti határok elmosódnak, s ez mind az egyes öntevékeny szervezetek, mind az egész szektor szempontjából aggodalomra ad okot az adókedvezmények fenntarthatóságát illetően.

Az alapvető problémát az jelenti, hogy a közgondolkodás az öntevékeny szervezeteket egyszerűen szolgáltató intézményeknek tekinti, s

mint ilyeneket hasonlítja össze az állami és a piaci szektor szolgáltató szervezeteivel. Igen kevesen látszanak érteni, hogy milyen egyedülállóan fontos szerepet játszanak a filantróp és öntevékeny szervezetek az amerikai társadalomban; hogy az önkéntesen vállalt munka, a jótékony célú adományok és a nonprofit szervezeteknek biztosított adókedvezmények együttesen jelentik a demokrácia, a pluralizmus és a szabadság megőrzésének biztosítékát. Ennek tudatosítása igen fontos lenne, mert egyébként nem várható, hogy az öntevékeny szektor jelentős veszteségek nélkül élje túl a kormányzat ellene intézett támadásait.

### Mi a teendő?

Amikor ennek a cikknek a megírását elkezdtük, nem volt szándékunkban, hogy programot adjunk, teendőket fogalmazzunk meg, csak a nonprofit szektor helyzetét és problémáit kívántuk áttekinteni. Úgy érezzük azonban, hogy ennyi és ilyen súlyos kérdés felvetése nem zárulhat azzal, hogy másokra hagyjuk a megoldás keresését. Természetesen nem vállalkozhatunk részletes cselekvési program körvonalazására, de legalább annak — általunk legfontosabbnak tartott — elemeit megkíséreljük felsorolni. Ezek a következők:

— Erősíteni kell az állampolgári aktivitást, ösztönözni a helyi közösségek ügyeiben, problémáinak megoldásában való részvételt, s ezen keresztül tudatosítani kell az emberekben, hogy milyen kivételesen nagy szerepet játszik az öntevékeny szektor az amerikai társadalomban a társadalmi alapértékek megővésében.

— Javítani kell a kapcsolatokat a kormánnyal, egymás kölcsönös megbecsülésén és támogatásán alapuló együttműködést kell kialakítani, megőrizve ugyanakkor az egymástól való tényleges függetlenséget. El kell érni a jelenleg uralkodó trend megfordítását, a kormányt meg kell győzni arról, hogy nem szabad újabb restriktiókkal sújtania a nonprofit szektort.

— Olyan kutatási programokat kell indítani, amelyek alkalmasak arra, hogy pontosan definiálják, leírják, feltérképezzék és megértsék a nonprofit szektort, valamint feltárják, hogy a szektor milyen módon lehet a leghasznosabb a társadalom számára.

— Számottevően kell javítani a nonprofit szervezetek vezetésének és irányításának módszereit és gyakorlatát, növelni kell a szervezetek működésének hatékonyságát.

— Olyan légkört kell teremteni, amely a társadalom egészét és az egyes állampolgárokat egyaránt ráhangolja az adakozásra és az önkéntes munkavégzésre, a társadalmi problémák megoldásában való részvételre.

— A nonprofit szektor szervezeteiben tudatosítani kell az összetartozást és az érdekközösséget. Meg kell teremteni a feltételeit annak, hogy a szervezetek együttműködve, tapasztalatokat cserélve, egymástól is tanulva végezzék munkájukat.

Ebben a rövid tanulmányban nincs mód rá, hogy a fentiekben körvonalazott cselekvési program részleteit is kifejtjük. Az amerikai nonprofit szektor érdekvédelmi szervezetei aktívan dolgoznak egy ilyen akcióterv kialakításán.

## Irodalom

- Anheier, H. K.: The Public Sector and the Private Organizational Choice and the Third Sector in Europe, In: Working Papers, Independent Sector and United Way Institute, Washington, D. C. 1988.
- Badelt, C.: The Role of Nonprofit Organizations in Social Service Provision: A European Welfare State Perspective. In: Working Papers, id. mű
- Hodgkinson, V. A.—Weitzman, M. S.: (1989): Dimensions of the Independent Sector: A Statistical Profile, In: Working Papers, id. mű
- Hodgkinson, V. A.—Weitzman, M. S.—Krisch, A. D.: From Belief to Commitment: The Activities and Finances of Religious Congregations in the United States, In: Working Papers, id. mű
- Sumariwalla, R. D.: Toward a National Taxonomy of Exempt Entities. In: Working Papers, id. mű
- U. S. Bureau of Census: Statistical Abstract of the United States, Government Printing Office, Washington, D. C. 1989.
- Weisbrod, B. A.: The Voluntary Nonprofit Sector. D. C. Heath, Lexington, Toronto. 1977.