

Third Sector Impact-prosjektet og den nye håndboka for satellittregnskap

Hvilken betydning har de i norsk sammenheng?

Karl Henrik Sivesind, Bernard Enjolras og Signe Bock Seggaard

Third Sector Impact var et forskningsprosjekt som ble finansiert del av EUs syvende rammeprogram (FP7-SSH-2013-2) og hadde som mål å frembringe kunnskap om hvordan frivillig sektor kan bidra til sosioøkonomisk utvikling i Europa. Dette innebar bl.a. å definere den tredje sektor på en måte som kunne fange opp dens ulike manifestasjoner i ulike kulturer og regioner i Europa.¹

Definisjonen ble utarbeidet i en prosess som innebar møter med interessenter (stakeholdere) på nasjonalt og EU-nivå. Gjennom disse innspillene framkom det at den tredje sektor består av private foreninger og stiftelser, ikke-økonomiske kooperativer, gjensidige selskaper og sosiale foretak, i tillegg til individuelle aktiviteter som utføres uten betaling eller tvang først og fremst til fordel for samfunnet eller personer utenom eget hushold og nærmeste familie. Det viktige her er at det dreier seg om privat aktivitet som har et felles gode som formål. De er dermed ikke egnet for fortjenesteorienterte investeringer. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å ha en sosial formålsparagraf. Definisjonen må inneholde kriterier som gjør det mulig å skille ut bestemte enheter eller aktiviteter som tilhører den tredje sektoren fra andre samfunnskomponenter som offentlige myndigheter, markedsorienterte foretak, hushold og fritidsaktiviteter som utføres for å glede seg selv først og fremst. Man må ha kjennetegn som kan brukes i produksjonen av statistikk. Slike kriterier kan imidlertid også være nyttige for å definere målgruppen for bestemte politiske virkemidler og støttetiltak.

Denne forståelsen av den tredje sektoren betyr mer spesifikt at den tredje sektor både har *institusjonelle* og *individuelle* komponenter.

Statistisk sentralbyrå har implementert et Satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner i Norge,² basert på United Nations Statistics Divisions «Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts».³ Den kom i en ny utgave i 2018, og svært mye av det begrepsmessige grunnlagsarbeidet som ble gjort i Third Sector Impact-prosjektet har blitt inkludert i den nye håndboka som kalles «Satellite Account on Nonprofit and Related Institutions and Volunteer Work».⁴ Den følgende begrepsgjennomgangen baseres på den siste kommentarutgaven, mens små endringer som er gjort etter Third Sector Impact-prosjektet for enkelhets skyld ikke kommenteres.

¹ Enjolras, Bernard, Salamon, Lester M., Sivesind, Karl Henrik, & Zimmer, Annette (red.) (2018). *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe. Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*. London: Palgrave Macmillan. Open Access: <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-71473-8>

² <https://www.ssb.no/orgsat>

³ United Nations Statistics Division. (2003). *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*. New York: United Nations.

⁴ United Nations Statistics Division. (2018). *Satellite Account on Nonprofit and Related Institutions and Volunteer Work*. New York: United Nations.
https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/UN_TSE_HB_FNL_web.pdf

Den institusjonelle delen av tredje sektor

De institusjonelle komponentene har en felles kjerne med fire hovedtrekk som videreføres fra Hopkinsprosjektet og fra den forrige versjonen av håndboka for sattelittregnskap:

1. *Organisasjoner* som involverer en gruppe som samhandler på grunnlag av ett eller flere felles formål over en meningsfull tidsperiode, basert på en forståelse av regler, enten det skjer innen en legalt konstituert enhet eller ikke.
2. *Private*, dvs. at de er institusjonelt adskilt fra offentlige myndigheter og kan oppløses på eget initiativ.
3. *Selvstyrte*, dvs. har kontroll over sine formål formulert gjennom egne interne styringsstrukturer.
4. *Ikke-obligatoriske*, dvs. engasjerer personer uten tvang basert på fritt valg, og

Det femte kriteriet har en videre formulering enn før:

5. *Fullstendig eller i betydelig grad begrenset fra overføring av overskudd* de evt. opparbeider. Dersom det ikke er en fullstendig barriere mot overføring av overskudd, må det foreligge en begrensning basert på lov, vedtekter eller kontrakt som forplikter til å begrense overføringen på følgende måter:
 - Forpliktelse til et sosialt formål som begrenser muligheten og fratar forpliktelsen til å maksimere overskudd.
 - De må beholde og ikke fordele til eiere eller investorer en betydelig del av overskuddet som opparbeides.
 - Kapitalen er bundet slik at overskudd og opparbeidet formue må overføres til et tilsvarende formål om organisasjonen blir oppløst eller konvertert til et markedsorientert selskap.
 - Overskudd skal ikke kunne fordeles som andel av investert kapital eller innbetalinger. Dette er et viktig skille mellom sosiale kooperativer og gjensidige selskap på den ene side og markedsorienterte produsenter som aksjeselskaper på den annen.⁵

Det legges opp til en kartlegging av den tredje sektor i ulike komponenter. Organisasjoner som tilfredsstiller de fire første kriteriene og ikke kan overføre overskudd tilhører en felles kjerne av nonprofit institusjoner. De defineres av de samme kriteriene som i den forrige håndboken for sattelittregnskap for nonprofit institusjoner, og består i hovedsak av frivillige organisasjoner, stiftelser og ideelle aksjeselskaper.

Det nye er at det i tillegg kommer «relaterte institusjoner» med begrenset profittfordistribusjon som består av ikke-økonomiske kooperativer, gjensidige selskaper og sosiale foretak. Sosiale foretak betyr i denne sammenhengen enheter som bruker markedsorientert virksomhet for å tjene sosiale formål som sysselsetting og opplæring av personer med funksjonshemninger eller langtids arbeidsledighet eller som av andre grunner har ulemper på arbeidsmarkedet. Det kan også være produksjon av produkter med spesiell sosial eller miljømessig verdi eller som er til nytte for

⁵ I Third Sector Impact-prosjektet var det et femte kriterium: «En betydelig del av de ansatte (30% eller mer) har behov for spesiell tilrettelegging av arbeidssituasjonen». For å tilhøre tredje sektor måtte enten dette kriteriet oppfylles eller kriteriet om at overskudd ikke skal kunne fordeles som andel av investert kapital eller innbetalinger.

svakerestilte personer. Dette sosiale formålet begrenser i betydelig grad muligheten til å fordele fortjeneste enten på grunn av typen personell som sysselsettes eller typen produkter eller tjenester de leverer.

Den individuelle delen av tredje sektor

I 2011 kom International Labour Organization (ILO) med "Manual on the Measurement of Volunteer Work" (ILO 2011). Denne manualen legger opp til en kartlegging av alt utbetalt arbeid som foregår utenfor husholdet som del av en arbeidskraftsundersøkelse. Dette ubetalte arbeidet kan foregå gjennom organisasjoner. Dette kalles i forskningen gjerne indirekte, organisasjonsbasert eller formelt frivillig arbeid. ILO manualen kartlegger også ubetalt arbeid direkte rettet mot personer utenfor eget hushold eller familie, gjerne kalt uformelt eller direkte frivillig arbeid.

For å være en del av den tredje sektoren må slik individuell aktivitet være frivillig, utbetalt produksjon eller utføring av tjenester som oppfyller følgende kriterier:

1. De resulterer i fordeler for andre og ikke først og fremst personen som utfører dem
2. De må utføres over en meningsfull tidsperiode (f.eks. over en time i en referanseperiode på fire uker) og ikke bare som en tilfeldig del av annen aktivitet,
3. De er ubetalte, selv om det kan gis symbolske belønninger og dekning av kostnader.
4. De er rettet mot personer utenfor eget hushold og nærmeste familie.
5. De er ikke utført under tvang. (Til forskjell fra f.eks. militærtjeneste eller sivilarbeid. Det er heller ikke del av en utdanning, som f.eks. når man er utbetalt praktikant)

Frivillig arbeid som utføres for nonprofit organisasjoner har vært inkludert i nonprofit sektor både i Hopkinsprosjektet og i den foreliggende håndboka for satellittregnskap. Det nye i Third Sector Impact-prosjektet som også tas inn i utkastet til den nye håndboka er at ubetalt arbeid for personer utenfor eget hushold og nærmeste familie regnes som en del av den tredje sektoren. Det vil si at alle dataene som resulterer fra implementering av ILO-manualen kan tas inn i satellittregnskapet.

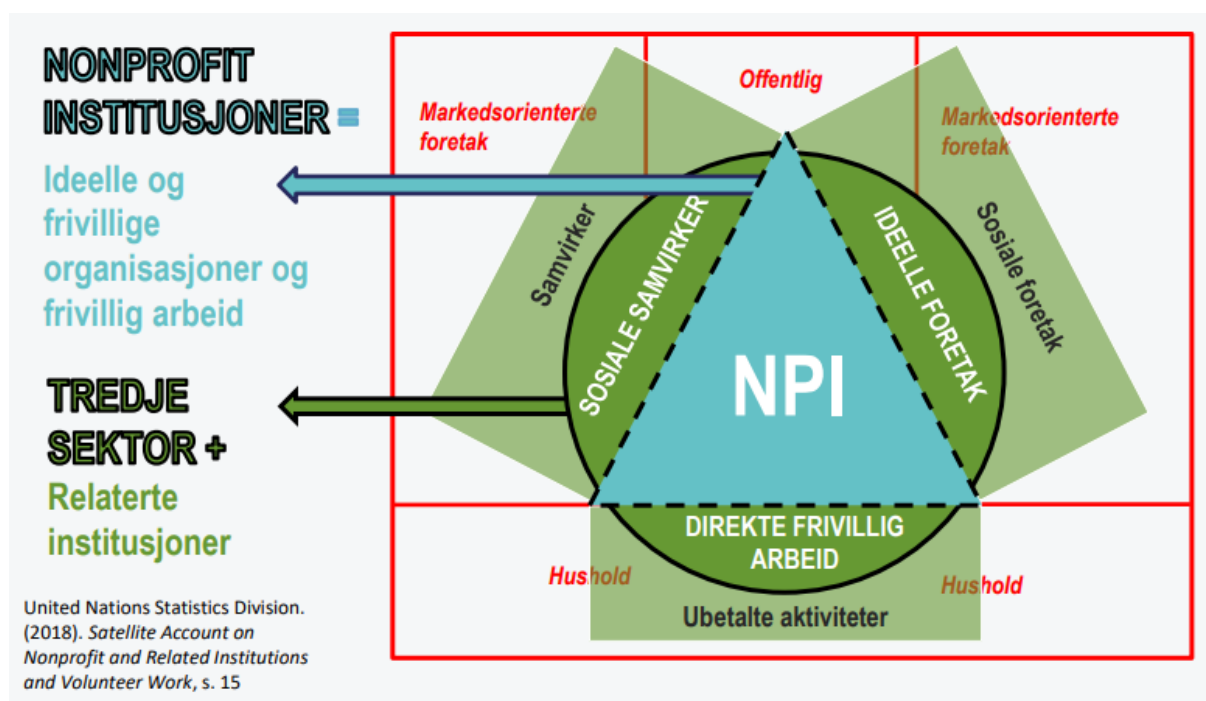
I Norge har vi ikke noen slik kartlegging av ubetalt arbeid som del av arbeidskraftsundersøkelsen. I stedet har ISF designet et opplegg for kartlegging av frivillig arbeid i ulike ICNPO-kategorier som gir resultater som tilsvarer de man ville fått ved å bruke ILO-manualen. Den nye undersøkelsen som SSB gjennomfører inkluderer også et spørsmål om ulønnet arbeid direkte for noen man ikke bor sammen med og som gjør det mulig å bort foreldre, svigerforeldre, barn/svigerbarn eller barnebarn. Dette vil gjøre det mulig å gi et estimat på de individuelle komponentene av den tredje sektoren, både for indirekte og direkte ubetalt arbeid. Det direkte frivillige arbeidet for personer utenfor egen husstand kan bli lagt til satellittregnskapet om SSB implementerer den nye håndboka.

I Norge har begrepet om *egenorganiserte aktiviteter* fått økt fokus, særlig når det gjelder treningsaktivitet og fysisk utfoldelse utenom de etablerte idrettsorganisasjonene. Uformelt organisert aktivitet regnes med i frivillig sektor ifølge håndboka for satellittregnskap. I det nye utkastet presiseres det at en frivillig organisasjon involverer en gruppe som samhandler på grunnlag av ett eller flere felles formål over en meningsfull tidsperiode, basert på en forståelse av regler, enten det skjer innen en legalt konstituert enhet eller ikke. Dette omfatter dermed organisasjoner med en svært lav formaliseringsgrad. I følge utkastet til den nye håndboka (og ILO-manualen) skal

også ulønnet arbeid direkte for noen man ikke bor sammen med inkluderes. Problemet er at slike uformelle organisasjoner i liten grad fanges opp av registerdataene som satellittregnskapet i stor grad bygger på som bruker. Måtene de norske undersøkelsene om frivillig innsats gjennomføres på gjør at frivillig arbeid for uformelle organisasjoner ikke utelukkes, men det kan heller ikke skilles ut for egen analyse. Det stilles imidlertid egne spørsmål om direkte frivillig arbeid og kortvarig frivillig arbeid i undersøkelsen fra 2014 og 2017.⁶

Sammenhengen mellom de ulike delene av den tredje sektoren

Figur 1 viser den felles kjernen trekanten i midten med Nonprofit Institusjoner, mens den grønne sirkelen inneholder relaterte institusjoner som kooperativer, gjensidige selskap og sosiale foretak med begrenset profittfordistribusjon. I tillegg kommer nederst den individuelle komponenten som er ubetalt arbeid utenfor eget hushold. De lysegrønne firkantene utenfor sirkelen viser organisasjoner som også er samvirker og gjensidige selskaper og sosiale foretak som er markedsorienterte og dermed faller utenfor den tredje sektoren. Den nederst firkanten viser ubetalte aktiviteter som utføres innenfor husholdet og dermed ikke er en del av tredje sektor.



Figur 1 Begrepsmessig rammeverk for den tredje sektoren

Ut fra dette begrepsapparatet har man en **nonprofit sektor** som inkluderer alle organisasjoner som ikke kan overføre overskudd, slik som frivillige organisasjoner, stiftelser og ideelle aksjeselskap. Det

⁶ Fladmoe, Audun, Sivesind, Karl Henrik, & Arnesen, Daniel. (2018). Oppdaterte tall om frivillig innsats i Norge, 1998–2017. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. <http://hdl.handle.net/11250/2557786>

inkluderer også *indirekte frivillig arbeid*, dvs. ubetalt arbeid som utføres for slike organisasjoner, inkludert velferdstiltak de driver.

Tredje sektor inkluderer i tillegg *direkte frivillig arbeid*, dvs. ubetalt arbeid for personer utenfor eget hushold og nærmeste familie. Den inkluderer også *relaterte institusjoner*, dvs. samvirker, gjensidige selskaper og sosiale foretak med begrenset profittfordistribusjon, kapitalbinding og et forpliktende sosialt formål.

Hvilken betydning har disse definisjonene i norsk sammenheng?

Direkte frivillig arbeid til personer utenfor eget hushold og nærmeste familie er kanskje en uvant kategori å inkludere i frivillig sektor for oss i Norge. I mange land utføres imidlertid mye av den aktiviteten som hos oss skjer gjennom organisasjoner i form av direkte frivillig arbeid. Dette begrepet kan også bidra til å synliggjøre noe av den uorganiserte aktiviteten som også foregår hos oss.

For at *sosiale foretak* skal komme inn under tredje sektor i Norge, må de ha vedtekter som i betydelig grad begrenser mulighet for uttak av overskudd og som binder kapitalen til formålet. Det finnes noen få ideelle aksjeselskaper i Norge men det er ikke sikkert de oppfyller alle kriteriene i den nye håndboka når det gjelder begrenset overføring av overskudd.

I Norge er *samvirker* ikke tatt inn i frivillighetsregisteret: «Dette er i realiteten økonomisk virksomhet der det økonomiske utbyttet fordeles mellom medlemmene etter samvirkeprinsippene.» (NOU 2006: 15). I Frankrike og flere sør-europeiske land har man lov om sosiale kooperativer som stiller krav f.eks. om at en viss andel av arbeidsstokken må bestå av funksjonshemmede eller personer med vansker på arbeidsmarkedet. For at slike samvirker skal inkluderes i tredje sektor må de ha vedtekter som i betydelig grad begrenser mulighet for uttak av overskudd og som binder kapitalen til formålet. Det antas at dette ikke forekommer i særlig grad i Norge fordi vi ikke har en lov om sosiale samvirker.

Det som måtte finnes av ideelle aksjeselskaper og samvirker i Norge har antakelig vedtekter som med en *fullstendig sperre* mot å fordele overskudd i noen form og dermed hører de allerede hjemme i den felles kjernen av nonprofit institusjoner. Dersom det finnes relaterte institusjoner, dvs. samvirker, gjensidige selskaper og sosiale foretak som oppfyller kriteriene i den nye håndboka om *begrenset profittfordistribusjon* kan det bare dreie seg om et svært lite antall enheter. En utvidelse fra en nonprofit definisjon til en tredje sektor definisjon som inkluderer relaterte institusjoner vil dermed ikke endre omfanget når det gjelder sysselsetting eller økonomi på en måte som vil være merkbar i satellittregnskapet.

Vi mangler dessuten det lovmessige grunnlaget og tradisjonene man har for dette i Sør-Europa, der man har en etablert forståelse for hva en «sosial økonomi» innebærer. Ved siden av markedsøkonomien som drives for å få mest mulig overskudd, føres det en politikk som skal skape rom for en «sosial økonomi» som fremmer andre mål i tillegg f.eks. når det gjelder inkludering, miljø eller jobbskaping. Samvirker i Norge har stor betydning for produsenter innen landbruk og fiske, innen boligbyggelag/borettslag, og innen omsetning av dagligvarer. Det er imidlertid ingen sterk ideologisk underbygning av dette slik man har i mange fransktalende land og i Sør-Europa. Det betraktes hos oss mer som en praktisk koordinering av visse økonomiske aktiviteter. Det forventes heller ikke at de skal ha andre mål en markedsøkonomisk lønnsomhet og at de koordinerer medlemmenes interesser. Gjensidige selskaper som Gjensidige og store sparebanker har i mange

tilfeller blitt konvertert til aksjeselskaper for fusjon med andre aksjeselskaper uten at dette har skapt særlig ideologisk diskusjon.

Hensynet til den sosiale økonomien står svært sterkt i EU-politikken. EU handler ikke bare om fri konkurranse, det handler også om å skape rom for et sosialt Europa. Dette er kanskje ikke så tydelig for oss i Norge som gjennom EØS-avtalen med i det indre marked med fire friheter, men som ikke er med i EUs sosiale dimensjon. Skillet mellom EUs politiske og økonomiske virkemidler for å fremme fri konkurranse eller en sosial økonomi er heller ikke alltid like klart. Det er ikke alltid klart hvordan målgruppa for virkemidler for å støtte den sosiale økonomi defineres i grenselandet mellom den tredje sektoren og mer rene markedsaktører. Third Sector Impact-prosjektets definisjon kan dermed være et viktig bidrag til å etablere et slik skille basert på entydige kriterier.

I norsk sammenheng hvor vi ikke har tradisjoner for en «sosial økonomi» og ikke egne lover for sosiale samvirker og foretak, kan nonprofitkriteriet fortsatt være den mest egnete avgrensningen av frivillig sektor både når det gjelder statistikk og når det gjelder den offentlige politikken. Dette gjør seg også gjeldende i det norske Frivillighetsregisteret, med lov og forarbeider.⁷ Skillet kan også brukes for å reservere visse offentlig finansierte velferdstjenester for ideelle aktører, på tjenesteområder der det er politisk ønskelig.⁸

⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-88?q=frivillighetsregister><https://www.regjeringen.no/contentassets/feb280af5e454808937d3958541d6e28/no/pdfs/nou200620060015000dddpdfs.pdf>

⁸ Haugen, Hans Morten. (2019). Opposisjonsstyre: Stortingsvedtak initiert fra flertallsopposisjonen om styrkingen av ideelle virksomheter i velferdssamfunnet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(4).