

Félagasamtök og sjálfseignarstofnanir sem starfa að velferðarmálum á Íslandi

Ómar H. Kristmundsson, prófessor við Háskóla Íslands
Steinunn Hrafnadóttir, dósent við Háskóla Íslands

Útdráttur

Félagasamtök og sjálfseignarstofnanir, sem eru hluti af hinum svokallaða þriðja geira, hafa um langa hríð gegnt mikilvægu hlutverki í íslenska velferðarkerfinu. Þrátt fyrir þetta skortir upplýsingar um viðfangsefni, starf þeirra og umfang. Í greininni koma fram niðurstöður frumgreiningar á þessum viðfangsefnum. Notast er við greiningalíkön fræðimanna og alþjóðleg flokkunarkerfi til að skilgreina mismunandi hlutverk þeirra, greina fjölda og rekstrarumfang og mismunandi tengsl við hið opinbera. Byggt er á gagnasafni höfunda um áhrif efnahagskreppunnar á rekstarumhverfi þriðja geirans en einnig ritum um starfssögur einstakra félaga og sjálfseignarstofnana. Á grundvelli frumgreiningar á þessum þáttum er staðfest að hlutverk félagasamtaka og sjálfseignarstofnana á Íslandi í velferðarmálum er viðamikil en hefur tekið talsverðum breytingum á 20. öld. Með sama hætti hafa samskipti við hið opinbera breyst. Árið 2009 störfuðu skv. skilgreiningu höfunda 144 félagasamtök og sjálfseignarstofnanir, þar af voru þau fyrrnefndu 85% heildarfjöldans. Tæplega 6 af hverjum 10 voru aðilar sem höfðu að meginmarkmiði að veita opinbera þjónusta, um 2 af hverjum 10 voru með meðlimamiðaða starfsemi svo sem sjálfshjálparhópa og svipað hlutfall voru hagsmuna- og baráttusamtök. Rekstrarumsvif þeirra sem sinna opinberri þjónustu voru lang mest og að sama skapi fjöldi launaðra starfsmanna. Um 2/3 hlutar rekstraradila voru með einn eða tvo aðaltekjustofna. Algengast var að mikill hluti tekna kæmi úr ríkissjóði. Niðurstöðurnar undirstrika mikilvægi vandaðrar opinberrar tölfræði og rannsókna á starfsemi þriðja geirans á Íslandi.

Efnisorð: Félagasamtök, sjálfseignarstofnanir, tölfræði þriðja geirans.

English summary

Non-profit organizations and foundations, a part of the so-called third sector, have for a long period of time been an important part of the Icelandic welfare system. Despite this there is limited statistical and research data on their number and operations. The article includes findings from preliminary research on the subject. A theoretical models and international classification systems are used in the analysis to define their number, functions and operations and relations with the government.

The data is derived from the authors' database on the effects of recent economic crisis and historical data on individual non-profits and foundations. The findings confirm their extensive function in welfare services but a changing role through the 20th century. Nonprofit-government relations have changed accordingly. Based on the authors' definition 144 non-profit organizations and foundations were in operation in 2009, the former comprising 85% of the total number. A little less than 6 of every 10 were entities with the primary function of providing public service, approx. 2 of every 10 were member-oriented such as self-help societies and similar ratio campaigning organizations. Organizations providing public service have the largest operating activities and number of employees. Approx. 2/3 of the entities had one or two primary income bases. Most frequently the largest portion of the organizations' income was provided by the central government. The importance of reliable official data and research on the third sector in Icelandic is emphasized.

Keywords: Non-profit organizations, foundations, third sector official statistical data.

Á Íslandi hafa félagasamtök, sjálfseignarstofnanir og aðrir einkaaðilar, sem starfa án hagnaðarvonar og eru hluti af hinum svokallaða þriðja geira, haft mikilvægu hlutverki að gegna í mótun velferðarkerfisins. Um það vitna m.a. starfssögur einstakra félaga. Þrátt fyrir þetta hefur þessu hlutverki ekki verið gerð mikil skil í rannsóknum á íslenska velferðarkerfinu. Opinberar tölulegar upplýsingar um fjölda félagasamtaka, starfsemi og rekstur þeirra hafa ekki verið fyrir hendi fyrr en á allra síðustu árum og þá aðeins upplýsingar um fjölda skráðra starfseininga. Eingöngu á síðustu árum hafa legið fyrir upplýsingar um opinberan fjárstuðning til þessara aðila og þá fyrst og fremst vegna þjónustusamninga. Með greininni er ætlunin að bæta úr miklum skorti á upplýsingum um hlutverk og umfang félagasamtaka í velferðarþjónustu á Íslandi. Byrjað er á að greina helstu hlutverk skv. líkani Peter Frumkins (2005) og hún borin saman við flokka Hudsons (2002) og alþjóðleg flokkunarkerfi. Með hliðsjón af hlutverkum félagasamtaka er fjallað um fjölda og rekstrarumfang félaga og sjálfseignarstofnana. Rætt er um tengsl þeirra við hið opinbera á grundvelli flokkunar David Young (2000).

Með félagasamtökum er hér átt við félög sem hafa ófjárhagslegan tilgang, stjórná málum sínum sjálf, byggja á frjálstri aðild og að einhverju leyti á sjálfboðastarfi. Félagasamtök eru kölluð í félagarétti almenn félög en um þau gilda ekki sérstök lög. Nánari skilgreiningar er að finna í grein Hrafns Bragasonar og Ómars H. Kristmundssonar (2011). Auk félagasamtaka er fjallað um sjálfseignarstofnanir (einnig kallaðir sjóðir) en þær má skilgreina sem „starfsemi þar sem fjármagn og tekjuafgangur hvorki tilheyrir né fellur til einstakra manna eins og t.d. hluthafa heldur er notað til framgangs ákveðins málefnis oftast í almenningsþágu“ (Björn Þ Guðmundsson 1975, 347). Það eru tvenns konar lög sem gilda um einkaréttarlegar sjálfseignarstofnanir, lög um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur nr. 33/1999 og lög um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá nr. 19/1988. Komið hefur fram í athugun (Félags- og tryggingamálaráðuneytið, nóvember 2010) að óljós skil eru á milli félagasamtaka (eða almennra félaga), sjálfseignarstofnana í atvinnurekstri og sjálfseignarstofnana sem starfa skv. staðfestri skipulagsskrá hvað varðar viðfangsefni og rekstrarumsvif. Sem

dæmi má taka tvo rekstraraðila sem sinna umfangsmikilli þjónustu í þágu fatlaðra. Annað, Ás styrktarfélag, er skráð sem félagasamtök, hitt, Sólheimar, er sjálfseignarstofnun sem stundar atvinnurekstur. Því er rökrétt að fjalla samhliða um félagasamtök og sjálfseignarstofnanir.

Eins og áður hefur komið fram takmarkast umfjöllun í greininni við þá ófjárhagslegu aðila sem starfa að velferðarmálum á Íslandi. Undir hana falla líknar- og góðgerðarfélög sem veita fjárhagslegan og félagslegan stuðning til skjólstæðinga, sjálfshjálpar- og sjúklingafélög, félög sem hafa réttindamál skjólstæðinga að meginviðfangsefni og að lokum margs konar félög og sjálfseignarstofnanir sem reka félags- og heilbrigðisþjónustu, svo sem hjúkrunarheimili og búsetuúrræði fyrir fatlað fólk.

Hlutverk þriðja geirans í velferðarþjónustu

Víðast á Vesturlöndum gegnir þriðji geirinn mikilvægu hlutverki í velferðarþjónustu. Rætur þessa má rekja til samfélagslegra, menningarlegra og efnahagslegra þátta. Skv. Peter Frumkin (2002) bregst þriðji geirinn við ómættri samfélagslegri þörf. Skv. honum gegnir þriðji geirinn því hlutverki að vera sjálfstætt hreyfiafl með sköpun nýrra lausna og hugmynda og jarðvegur fyrir sjálfbodaliða og launað starfsfólk sem vill miðla lífsgildum sínum, svo sem umhyggju, mannúð og réttlæti til samfélagsins. Á þessum vettvangi getur einnig orðið til félagsnet grundvallað á trausti eða svokallaður félagsauður. Til viðurkenningar á samfélagslegu hlutverki þriðja geirans er algengast að stjórnvöld styðji við starf hans svo sem með skattaávilnunum og styrkjum.

Frumkin telur að skilja megi á milli þriðja geirans annars vegar sem verkfæris til að koma hugmyndum í framkvæmd og hins vegar sem tækis til að koma á framfæri ákveðnum lífsgildum eða til að starfa í samræmi við þau. Með hliðsjón af þessari greiningu má afmarka fjögur meginhlutverk þriðja geirans (sjá töflu 1). Fella má íslensk félagasamtök og sjálfseignarstofnanir í velferðarþjónustu í einhvern ofangreindra flokka.

Tafla 1. Hlutverk þriðja geirans

	Þriðji geirinn mætir samfélagslegri eftirspurn	Þriðji geirinn skapar framboð verkefna og starfsvettvang
Tæki til að sinna samfélagslegum verkefnum	1. <u>Að veita opinbera þjónustu</u> Veitir nauðsynlega samfélagslega þjónustu vegna markaðsbresta eða ríkisbresta. Dæmi: Rekstur hjúkrunarheimila og búsetuúrræða fatlaðra.	2. <u>Félagslegt frumkvöðlastarf</u> Er vettvangur fyrir félagslega frumkvöðla og framtak þar sem viðskiptaleg og samfélagsleg markmið eru sameinuð. Dæmi: Hlutverk góðgerðar- og líknarfélaga í uppbyggingu heilbrigðisþjónustu á fyrri hluta 20. aldar.
Tæki til miðlunar lífsgilda	3. <u>Borgaraleg og pólitísk samfélagsþátttaka/barátta</u> Stuðlar að virkri þátttöku borgaranna í stjórnámálum, hagsmunabaráttu og byggir upp félagsauð innan samfélaga. Dæmi: Félög sem berjast fyrir réttindum félagsmanna sinna.	4. <u>Gildi og lífsviðhorf</u> Skapar möguleika á að sjálfbodaliðar, starfsfólk og styrktaraðilar geti lifað og starfað í samræmi við tiltekin lífsgildi. Dæmi: AA samtökin, starf trúarhreyfinga.

Félagslegt frumkvöðlastarf

Félagasamtök og sjálfseignarstofnanir geta verið vettvangur fyrir frumkvöðla til að koma nýjum eða verulega breyttum verkefnum í framkvæmd sem þeir telja samfélagslega mikilvæg. Hlutverk frumkvöðla hefur lengst af verið tengt hefðbundnum fyrirtækjum og hlutverki þeirra til nýsköpunar og framþróunar efnahagslífsins allt frá því Schumpeter setti fram sína þekktu greiningu 1942. Hugtakið er þó ekki síður mikilvægt til að skýra hvers vegna og hvernig svokallaðir félagslegir frumkvöðlar, sem hafa ófjárhagsleg markmið, bregðast við samfélagslegri eftirspurn af einhverju tagi.

Eins og á við um fjárhagsleg félög hefur fræðileg umfjöllun um frumkvöðlahlutverk félagasamtaka beinst að aðdraganda að stofnun þeirra og fyrstu „æviskeiðum“ þeirra en ekki síst að þeim einstaklingum sem að þeim koma. Kenningar um frumkvöðlahlutverkið beinist því oft að hvötum, persónueinkennum og persónusögu frumkvöðla (Badelt 1997; Nicholls 2006). Finna má mörg dæmi í sögu íslenskra félagasamtaka um frumkvæði og baráttu eldhuga sem þrátt fyrir erfiðleika og takmarkaðan skilning stjórnvalda settu á laggirnar mikilvæga velferðarþjónustu (sjá t.d. Jónína Michaelsdóttir 1990; Margrét Guðmundsdóttir 1995; Björg Einarsdóttir, Valgerður Kristjónsdóttir o.fl. 2002, Ólafur H. Torfason 1997; Margrét Guðmundsdóttir 2000; Sigríður Sigurbergisdóttir og Ásgerður E. Langworth 2005).

Það er umhverfi frumkvöðulsins sem verður hvati hans til athafna. Burton Weisbrod (1977) telur að í margsleitnu samfélagi séu ætíð fyrir hendi fjölbreytilegar þarfir sem hið opinbera geti ekki mætt. Félög taki frumkvæði til að mæta þessum „jaðarþörfum“. Það er síðan augljóslega háð hlutverki hins opinbera á hverjum tíma hve umfangsmiklar þessar þarfir eru sem ófjárhagslegum félögum er ætlað að mæta. Á Íslandi í lok 19. aldar og fyrstu áratugum 20. aldar jókst verulega þörf á líknar- og góðgerðarstarfi og öðrum þeim verkefnum sem opinbert velferðarkerfi sinnti síðar. Á þessum tíma voru umsvif hins opinbera afar takmörkuð, bundin við svokallað „næturvarðarhlutverk“. Á sama tíma urðu til nýjar stéttir sem höfðu svigrúm til að láta gott af sér leiða. Við þessar aðstæður voru stofnuð góðgerðar- og líknarfélög sem settu á laggirnar sjúkrahús, vistheimili, endurhæfingarstöðvar og sjóði til að veita sjúklingum og fátækum fjárhagsstuðning. Sem dæmi um félög og sjálfseignarstofnanir sem stofnaðar voru á þessum tíma er Thorvaldsensfélagið (stofnað 1875), IOGT (1884), St. Jósefssystur á Íslandi (1896), Oddfellowreglan á Íslandi (1897), Hringurinn í Reykjavík (1904), Barnavinafélagið Sumargjöf (1924), Rauði kross Íslands (1924), Sólheimar í Grímsnesi (1930) og Dvalar- og hjúkrunarheimilið Grund (1930)ⁱ. Líta má á að þessir aðilar hafi mótað grunn að því opinbera velferðarkerfi sem sett var á laggirnar með lögum um alþýðutryggingar 1936 og almannatryggingar 1947 og með stofnanauppbyggingu félags- og heilbrigðisþjónustu seinni hluta 20. aldar.

Segja má að öll ný félög, ef þau hafa ekki orðið til með samruna eldri félaga eða öðrum sambærilegum hætti, beri frumkvöðlaeinkenni. Algeng einkenni slíkra félaga er að frumkvöðull, einn eða fleiri, stýri félaginu, þau séu til að byrja með fremur fámenn, byggji á sjálfbodastarfi og hafi takmarkaðar tekjur. Þróunar- eða lífsskeiðakenningar (sjá t.d. Adizes 1988; Sharken og Donovan 2001; Hudson 2002) lýsa því hvernig félög eins og önnur skipulagsform fara frá „frumkvöðlaskeiði“ á annað eða önnur þróunarskeið.

Að veita þjónustu

Annað meginhlutverk þriðja geirans skv. líkani Frumkins felst í því að sinna opinberri þjónustu í umboði og með greiðslum frá hinu opinbera. Þrátt fyrir mikla stofnanauppbyggingu hins opinbera í félags- og heilbrigðismálum, sérstaklega á tímabilinu 1960-1980 eru mörg dæmi um að einkaaðilar hafi haldið áfram rekstri sínum þá með fjárhagsstuðningi frá hinu opinbera. Þannig eru flest félagasamtök og sjálfseignarstofnanir sem veita mannaflafreka opinbera þjónustu rótgróin. Hér má nefna hjúkrunarheimili eins og Grund og Hrafnistu, Sólheima í Grímsnesi, Styrktarfélag vangefinna (nú Styrktarfélagið Ás), endurhæfingarstöð SÍBS, Reykjalund og heilsustofnun NLFÍ í Hveragerði. Þó eru dæmi um að hið opinbera hafi tekið við rekstri einkaaðila, svo sem sjúkrahús St. Jósefssystra og dagheimili Barnavinafélagsins Sumargjafar. Almenn sátt virðist hafa verið um að hluti velferðarþjónustu væri í höndum einkaaðila eins og ofangreindra. Greiðslur til þeirra voru lengst af inntar af hendi án formlegra samninga. Það var ekki fyrr en á 10. áratug 20. aldar og fyrsta áratug 21. aldar sem gert var átak í gerð formlegra samninga við þessa aðila (sjá nánar síðar).

Borgaraleg og pólitísk samfélagsþátttaka/barátta

Í þriðja flokki Frumkins má nefna félagsshreyfingar svo sem þær sem berjast fyrir almennum mannréttindum og gegn ójöfnuði. Einnig falla í þennan flokk svokölluð sjúklinga-/aðstandendafélög og félög fatlaðs og aldraðs fólks sem eiga það sammerkt að vera vettvangur fyrir hagsmunabráttu í einhverju formi auk þess sem mörg þeirra starfrækja sjálfshjálparhópa, veita félagsmönnum stuðning og/eða þjónustu. Með fyrstu félögum af þessu tagi var SÍBS, stofnað 1938, og Blindrafélag Íslands 1939. Nokkru síðar var Krabbameinsfélag Íslands stofnað, 1951, fyrsta Sjálfsbjargarfélagið 1958 og Félag heyrnarlausra 1960. Á sjöunda og áttunda áratugnum fjölgaði félögum af þessu tagi talsvert. Hér má nefna MS félagið 1968, Gigtarfélag Íslands 1976, Landssamtökin Þroskahjálp 1976, SÁÁ 1977, Landssamtökin Geðhjálp 1979, Hjartaheill, Landssamtök hjartasjúklinga 1983, Félag áhugafólks og aðstandenda Alzheimerssjúklinga og annarra skyldra sjúkdóma 1985, ADHD samtökin 1988, Daufblindrafélag Íslands 1994 og Einstök börn, stuðningsfélag 1997. Sem dæmi um félög og sjálfseignarstofnanir sem settar hafa verið á laggirnar á allra síðustu árum og falla undir þennan flokk má nefna Hugarafl (2003), sjálfseignarstofnunina Ljósið (2006) og starfsendurhæfingar- og geðræktarmiðstöðvar sem starfræktar eru víða um land með aðkomu félagasamtaka.

Gildi og lífsviðhorf

Undir fjórða og síðasta flokk Frumkins falla félög og sjálfseignarstofnanir þar sem styrktaraðilar, starfsfólk og sjálfboðaliðar sameinast um að vinna að verkefnum í samræmi við tiltekin lífsgildi og trúarskoðanir. Dæmi á sviði velferðarþjónustu eru samtök sem starfa undir eða eiga sér rætur í trúarhreyfingum. Áður hefur verið nefnd starfsemi á vegum St. Jósefssystra. Samhjálp, sem hóf starfsemi sína á 8. áratugnum, rekur fjölþætta starfsemi sem er ætlað að aðstoða þá einstaklinga sem halloka hafa farið í lífinu vegna sjúkdóma, fátæktar eða annarra vandamála er dæmi um starfsemi sem á

sér rætur í Hvítasunnuhreyfingunni. AA samtökin (Íslandsdeild stofnuð 1954) eiga sér einnig rætur í kristnum trúarbrögðum og Íslandsdeildin lagði á fyrstu áratugunum meiri áherslu á trúarþátt AA hugmyndafræðinnar en í öðrum löndum (Ingólfur Örn Margeirsson 2004, 125). Sjálfboðaliðahreyfingar eiga það einnig sammerkt að þátttakendur vilja starfa í samræmi við þau lífsgildi sem þær endurspeгла. Í könnun á sjálfboðastarfi innan Rauða kross Íslands (Steinunn Hrafnadóttir 2008) voru sjálfboðaliðar spurðir að ástæðum þess að þeir tóku þátt í sjálfboðastarfi hreyfingarinnar. Flestir eða tæplega 8 af hverjum 10 töldu að áhugi á að hjálpa fólki hefði haft mikil áhrif en grundvallarhugsjónir Rauða krossins er m.a. sjálfboðin þjónusta sem lætur aldrei stjórnast af hagnaðarvon með mannúð að leiðarljósi.

Fjórflökkun Frumkins er eingöngu ætlað að greina meginhlutverk þriðja geirans. Meirihluti félaga fellur undir fleiri en einn flokk, jafnvel þá alla. Eins og fram kemur hér að ofan hefur frumkvöðlastarf félagasamtaka á sviði velferðarþjónustu leitt til þess að þau hafa síðar fengið það hlutverk að veita opinbera þjónustu sem viðurkennt er að sé á ábyrgð hins opinbera og því greidd að mestu af fjárlögum. Þeir sem störfuðu innan þessara félaga áttu það sammerkt að vilja berjast fyrir bættum hag t.d. fátæks fólks. Algengt er að hagsmunafélög, t.d. sjúklinga-/aðstandendafélög, sinni eftir því sem tímar líða fleiri, fjölpættari og umfangsmeiri verkefnum, t.d. að í upphafi sé starf fólgið í sjálfhjálparhópum og baráttu fyrir afmörkuðum hagsmunum en síðar taki félagið að sér að veita ráðgjöf og þjónustu og þá oft með stuðningi hins opinbera. Félag í þjónustu vinna oft samhliða að réttindamálum þeirra sem þeir veita þjónustu (sjá Gidron 2010).

Flokkunarkerfi Hudsons (2002), sem ætlað er að lýsa meginviðfangsefnum ófjárhagslegra félaga, fellur vel að þremur flokkum Frumkins en sá fjórði, frumkvöðlahlutverkið, lýsir fremur þróunarstigi starfseminnar en viðfangsefnum. Skv. Hudson má skipta þessum starfseiningum í eftirfarandi flokka:

1. Félag og sjálfseignarstofnanir sem sinna að meginhluta þjónustu við skjólstæðinga eða aðra notendur í samræmi við markmið, svo sem rekstur athvarfa, ráðgjafar- og neyðarþjónustu. Í þessum flokki eru aðilar sem sinna opinberri þjónustu skv. samningi við ríki eða sveitarfélög.
2. Meðlimamiðuð félag, svo sem sjúklingafélög og sjálfshjálparhópar, þar sem verkefni beinast mestmegnis að meðlimum félagsins.
3. Félag og sjálfseignarstofnanir sem sinna hagsmunabaráttu fyrir tiltekinn málstað eða hópa á opinberum vettvangi, svo sem baráttu fyrir mannréttindum eða gegn mismunum eða fordómum í samfélaginu.

Eins og í líkani Frumkins getur reynst erfitt að fella félagasamtök og sjálfseignarstofnanir í einn flokk. Rekstraraðilar geta auðveldlega fallið undir tvo flokka og jafnvel þrjá þó það sé sjaldgæft. Flokkun þessi getur engu að síður verið gagnleg þar sem eðlismunur getur verið á stjórnun, skipulagi og starfsháttum samtaka eftir því hvert meginhlutverk þeirra er og hlutur sjálfboðaliða í starfinu mismikill (Hudson 2002). Á töflu 2 kemur fram samsvörun milli flokka Frumkins og Hudsons.

Opinber tölfræði um félagasamtök og sjálfseignarstofnanir byggist á alþjóðlegum

flokkunarkerfum. Algengt er að notast við flokkunarkerfi ófjárhagslegra félaga (félaga sem starfa ekki á grundvelli hagnaðarvunar) innan alþjóðlegra þjóðhagsreikningakerfa sem Sameinuðu þjóðarnir gefa út (United Nations. Statistical Division. 2003) en það byggir aftur á svokölluðu ICPNO flokkunarkerfi Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies. Í opinberri tölfraði á Íslandi er notast við atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands, ÍSAT2008, sem aftur er byggt á atvinnugreinaflokkun Evrópusambandsins, NACE. Samsvörun er milli ÍSAT2008/ NACE og ICPNO flokkunarkerfisins. Þessu til viðbótar notast fyrirtækjaskrá Ríkisskattstjóra við flokkun á rekstrarformum. Þar er ófjárhagslegum félögum skipt í þrjá flokka (N1 félagasamtök, N2 áhugamannafélög og NX önnur félagasamtök, áhugamannafélög). Ekki verður séð á grunni hvers greinarmunur er gerður milli þessara þriggja flokka. Sjálfseignarstofnunum er skipt í þrennt (H1 sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur, H2 sjálfseignarstofnanir með staðfesta skipulagsskrá, HN aðrar sjálfseignarstofnanir). Á töflu 2. Kemur fram hvernig einstakir flokkar Frumkins og Hudsons eiga sér samsvörun í hinum opinberu flokkunarkerfum.

Tafla 2. Mismunandi flokkunarkerfi félagasamtaka og sjálfseignarstofnana sem starfa að velferðarmálum

Flokkun Hudson	Flokkun Frumkins	Flokkun í fyrirtækjaskrá RSK	ÍSAT2008	ICNPO
Þjónustumiðuð félög/sjálfseignarstofnanir	<ul style="list-style-type: none"> Að veita opinbera þjónustu Dæmi: Hjúkrunarheimili 	<ul style="list-style-type: none"> N1,N2,NX H1,H2, HN 	<ul style="list-style-type: none"> 87 (87.10.0-87.90.0) Umönnun á dvalarheimilum 88 (88.10.0-88.99.0) Félagsþjónusta án dvalar á stofnun 94.99.9 Starfsemi annarra ótalinna félagasamtaka 	<ul style="list-style-type: none"> 3 Heilbrigðismál (3100,3200,3300,3400) Sjúkrahús og endurhæfing, hjúkrunarheimili, þjónusta við geðfatlaða, önnur heilbrigðisþjónusta 4 Félagsmál (4100,4200,4300) Félagsþjónusta á stofnun, án dvalar á stofnun, 8 Góðgerðar- og líknarfélög, sjálfboðaliðafélög (8100, 8200) Styrktarfélag, styrktarsjóðir, önnur ófjárhagsleg félög
Meðlimamiðuð félög/sjálfs-eignarstofnanir	<ul style="list-style-type: none"> Gildi og lífsviðhorf Dæmi: Samhjálp, félög sem eiga trúarlegar rætur 	<ul style="list-style-type: none"> N1,N2,NX 	<ul style="list-style-type: none"> 94.99.9 Starfsemi annarra ótalinna félagasamtaka 	<ul style="list-style-type: none"> 3400 Þjónusta við geðfatlaða 4200 Félagsþjónusta án dvalar á stofnun 8200 Sjálfboðaliðasamtök, önnur ófjárhagsleg félög
Hagsmunar- og baráttusamtök	<ul style="list-style-type: none"> Borgaraleg og pólitísk samfélagsþátttaka Dæmi: Hagsmunasamtök fatlaðs fólks 	<ul style="list-style-type: none"> N1,N2,NX 	<ul style="list-style-type: none"> 94.99.9 Starfsemi annarra ótalinna félagasamtaka 	<ul style="list-style-type: none"> 7 Lög, baráttu og stjórnmál (7100) Borgarahlýðing, baráttusamtök

Fjöldi félagasamtaka og sjálfseignarstofnana sem starfa að velferðarmálum

Ekki eru fyrirliggjandi opinberar upplýsingar um fjölda félagasamtaka og sjálfseignarstofnana í heilbrigðis- og félagsþjónustu síðustu áratugi á Íslandi. Á allra síðustu árum

hefur legið fyrir takmörkuð tölfræði skv. ofangreindum flokkunarkerfum. Þessi tölfræði er þó verulegum annmörkum háð. Þeir felast í tvennu. Í fyrsta lagi í að langflest félög eru skráð óflokkuð hjá fyrirtækjaskrá RSK eða í flokkinn „94.99.9 Starfsemi annarra ótalinna félagasamtaka“. Þegar skoðaðir eru ÍSAT2008 flokkarnir í töflu 2 kemur fram að árið 2010 féllu 95% starfseininga eða 7.845 undir þennan flokk en 442 undir aðra flokka (Talnaefni undir „Fyrirtæki og velta“ á vef Hagstofu Íslands www.hagstofa.is, efni nálgast 1.10.2011).

Í öðru lagi greinir hin opinbera tölfræði ekki á milli virkra og óvirkra starfseininga, eingöngu heildarfjölda og nýskráninga á ári. Skv. upplýsingum frá Hagstofu Íslands (sama heimild og að ofan) var fjöldi félagasamtaka (N1, N2 og NX) í árslok 2009 um 11.934. Á þessu ári skiluðu 843 félög eða 7% allra skráðra staðgreiðslu launa í einn eða fleiri mánuði (Gögn byggð á sérvinnslu Hagstofu Íslands fyrir höfunda 28.4.2010). Alls 138 sjálfseignarstofnanir skiluðu staðgreiðslu launa á sama ári eða 28% allra skráðra sjálfseignarstofnana. Helsta takmörkun á staðgreiðslu launa sem mælikvarða á hvort félag eða sjálfseignarstofnun sé virkt felst í því að sumar þessara starfseininga byggja eingöngu á sjálfbodastarfi. Þó verður að telja ólíklegt að umtalsverð starfsemi geti farið fram til lengri tíma án launagreiðslna til starfsmanna eða formanns stjórnar. Eins og áður hefur komið fram starfa félagasamtök ekki skv. sérstökum lögum og hvorki er gerð krafa til skráningar né afskráningar (sjá nánar Hrafn Bragason og Ómar H. Kristmundsson, 2011). Ólíklegt er þó að mörg félög séu starfandi án skráningar en þá er félagið án kennitölu sem útilokar að það geti stofnað viðskiptareikning, átt fjárhagsleg viðskipti eða stundað atvinnustarfsemi. Engin krafa er hins vegar um afskráningu. Sjálfseignarstofnanir starfa skv. lögum og eru gerðar kröfur um skil á upplýsingum til hins opinbera, m.a. um breytingar á starfseminni auk þess sem talsvert meiri kostnaður fylgir skráningu.

Með fyrirvara um ofangreindar takmarkanir var búið til gagnasafn á grundvelli upplýsinga frá Hagstofu Íslands um einstök félög og sjálfseignarstofnanir (sjá nánar um gagnasafn í viðauka). Á töflu 3 koma fram tölfræðilegar upplýsingar á grundvelli þessa gagnasafns. Hér er miðað við félagasamtök og sjálfseignarstofnanir sem störfuðu að velferðarmálum árið 2009. Töflunni er skipt niður eftir rekstrarformi, viðfangsefnum skv. flokkun Hudson, stærð mæld í fjölda starfsmanna og flokkun skv. ÍSAT2008.

Skv. gagnagrunni og afmörkun höfunda störfuðu 144 félög og sjálfseignarstofnanir að velferðarmálum árið 2009. Hér er um að ræða 15% af öllum starfandi félagasamtökum og sjálfseignarstofnunum sem greiddu laun 2009. Um $\frac{3}{4}$ hlutar þeirra sem störfuðu 2009 voru félagasamtök en $\frac{1}{4}$ sjálfseignarstofnanir. Tæplega 6 af hverjum 10 höfðu að meginmarkmiði að veita þjónustu af einhverju tagi, um 2 af hverjum 10 voru meðlimamiðuð og svipað hlutfall hagsmuna- og baráttusamtök. Flestar starfseiningarnar eru fámennar, tæplega 7 af hverjum 10 eru með innan við 10 starfsmenn, þar af tæpur fjórðungur með 1 starfsmann (í fullu eða hlutastarfi). Um 1 af hverjum 10 eru með 100 starfsmenn eða fleiri. Stærri starfseiningarnar (20 starfsmenn eða fleiri) voru flestar stofnaðar fyrir 1990.

Tafla 3. Yfirlit félaga og sjálfseignarstofnana sem störfuðu að velferðarmálum
2009

Samtals		131	100,0
Rekstrar- Form	Sjálfseignarstofnun Félagasamtök	33 98	25,2 74,8
Flokkun eftir viðfangs- Efnum	Þjónustumiðuð starfsemi Meðlimamiðuð starfsemi Hagsmuna- og baráttusamtök	76 30 25	58,2 22,7 19,1
Stærð (fjöldi starfs- manna)	1 2-9 10-19 20-49 50-99 100-249 250+	32 58 16 5 7 9 4	24,4 44,3 12,2 3,8 5,3 6,9 3,1
Viðfangsefni skv. ÍSAT2008	Hjúkrunarheimili og önnur sólarhringsþjónusta Sjúklinga/ aðstandendafélög Starfsendurhæfing Önnur félagsþjónusta án sólarhringsdvalar	31 43 12 45	23,7 32,8 9,2 34,4

Heimild: Gagnasafn höfunda (sjá nánari í viðauka). Upplýsingar vantar frá 13 aðilum af 144.

Á töflunni er að finna flokkun skv. ÍSAT2008. Um fjórðungur rekstraraðila sinnir sólarhringsþjónustu, svo sem rekstri hjúkrunarheimila fyrir aldraða, búsetuúrræðum fyrir fatlaða, meðferðarstofnana og athvarfa fyrir vímuefnasjúklinga. Félög og sjálfseignarstofnanir í þessum flokki eru eðli málsins skv. með marga starfsmenn og því hlutfall sjálfboðaliða miðað við launaða starfsmenn að jafnaði lágt. Sjúklinga- og aðstandendafélög eru um þriðjungur hópsins. Eins og fram hefur komið hefur nokkur fjöldi félaga af þessu tagi verið stofnaður á síðustu árum. Fjölgun varð á sjálfseignarstofnunum sem sinna starfsendurhæfingu á síðasta áratugnum en að þeim standa m.a. félagasamtök. Ýmis önnur félagsþjónusta án sólarhringsdvalar er rúmur þriðjungur hópsins og hefur fjölgað á síðasta áratug, þar á meðal starfseiningum sem sinna dagþjálfun fyrir minnissjúka og forvarnarverkefnum.

Rekstur og rekstrarumfang

Með sama hætti og opinber tölfræði um ófjárhagsleg félög eru af skornum skammti eru takmarkaðar upplýsingar fyrir hendi um rekstrarumsvif einkaaðila sem starfa að velferðarmálum og án hagnaðarvonar. Eingöngu hluti þeirra skilar ársreikningum til Ríkisskattstjóra. Upplýsingar um greiðslur úr ríkissjóði gefa eingöngu vísbendingu um umsvif þeirra sem veita opinbera þjónustu, svo sem hjúkrunarheimila, en ekki annarra.

Í rannsókn höfunda á áhrifum efnahagsbrunsins á samtök og sjálfseignarstofnanir í velferðarþjónustu var unnt að afla upplýsinga um rekstur 116 þeirra árið 2009 (sjá viðauka, upplýsingar vantar um 28). Í rannsókninni kemur fram að 22% þessara aðila voru með meira en 100 milljónir króna í rekstrargjöld árið 2009, þar af fimm aðilar

með einn milljarð króna eða meira, hjá 39% námu gjöldin 10–100 milljónum og svipað hlutfall var með innan við 10 milljónir króna. Eins og fram kemur á töflu 4 námu rekstrargjöld að meðaltali 185 m.kr. en miðgildi 21 m.kr. en edlilegra er að miða við síðarnefndu mælinguna þar sem nokkrir „útlagar“ hækka verulega meðaltalið. Mikill munur er á rekstrarumsvifum þegar tekið er tillit til meginviðfangsefna skv. flokkun Hudson. Eins og gera má fyrirfram ráð fyrir er þjónustumiðuð starfsemi með langmestu rekstrarumsvifin. Að meðaltali námu rekstrarútgjöld þeirra 315 m.kr. en miðgildi 56 m.kr. Á sama tíma voru meðal rekstrargjöld 8 m.kr. hjá meðlimamiðuðum félögum (miðgildi 5 m.kr.) og baráttusamtökum 15 m.kr. (miðgildi 6 m.kr.).

Tafla 4. Rekstrargjöld og ársverk félagasamtaka og sjálfseignarstofnana 2009

		Rekstrargjöld (m.kr.)		Fjöldi ársverka	
		Meðaltal	Miðgildi	Meðaltal	Miðgildi
Heild		185	21	24,2	2,0
Megin-	Þjónustumiðuð starfsemi	315	56	42,5	6,3
hlutverk	Meðlimamiðuð starfsemi	8	5	0,9	0,7
	Baráttusamtök	15	6	1,8	1,0

Heimild: Rannsókn á áhrifum efnahagshrunsins á félög í velferðarþjónustu 2010 (sjá nánar viðauka). Fjöldi: 116.
Upplýsingar vantar frá 28.

Skv. töflu 4 voru ársverk þeirra félaga og sjálfseignarstofnana sem tóku þátt í rannsókninni að jafnaði 24 en miðgildi var 2. Aftur eru það fáir aðilar með mannaflafréka starfsemi sem hækka meðaltalið. Eins og búast má við fer það eftir viðfangsefnum hversu mörg ársverk eru unnin. Þjónustumiðuð starfsemi er að öllu jöfnu mannaflafrék og byggir að mestu á launuðum starfsmönnum. Fjöldi ársverka er því edlilega mikill (tæplega 43, miðgildi 6). Hér má nefna að Styrktarfélagið Ás, sem er þriðji stærsti rekstraraðili í þjónustu við fatlaða á landinu, var með u.þ.b. 230 starfsmenn í 144 stöðugildum árið 2010. Meðlimamiðuð starfsemi (til dæmis AA samtökin) er að mestu byggð á sjálfboðaliðum og að litlu leyti á launuðu starfsfólki. Ársverk eru því fá að jafnaði (tæplega eitt ársverk). Starfsmenn baráttusamtaka, sem bæði nýta sér launaða starfsmenn og sjálfboðaliða, eru að jafnaði með tæplega tvö ársverk (miðgildi eitt ársverk).

Í sömu rannsókn voru kannaðir tekjustofnar félagasamtaka og sjálfseignarstofnana árið 2009. Fram kom að 44% rekstraraðila eru með einn aðaltekjustofn, 25% með tvo, 11% með þrjá og 20% með engan einn tekjustofn sem mikill hluti tekna byggir á. Listi yfir helstu tegundir tekjustofna koma fram á töflu 5 ásamt vægi þeirra. Um-talsverður hluti eða tæpur þriðjungur telur að mikill hluti af tekjum sínum komi úr ríkissjóði, um 2/10 að mikill hluti komi frá fyrirtækjum í formi styrkja, sambærilegt hlutfall sem félagsgjöld og litlu lægra sem tekjur af þjónustu og styrkir frá einstaklingum. Hlutfallslega fáir rekstraraðilar telja að mikill hluti af tekjum sínum séu vegna reksturs spilakassa eða lottós, styrkja frá sveitarfélögum eða úr sjóðum einkaaðila.

Tafla 5. Hvaðan koma tekjur félagasamtaka/sjálfseignarstofnana í velferðarþjónustu? (%)

		Já	Nei	Samtals
Meginhlutverk	Þjónustumiðuð starfsemi	83	17	100
	Meðlimamiðuð starfsemi	100	0	100
	Baráttusamtök	88	12	100
Stærð	Eitt ársverk eða minna	100	0	100
	1,5-5 ársverk	93	7	100
	5,5-10 ársverk	88	12	100
	11-50 ársverk	75	25	100
	51 eða fleiri ársverk	60	40	100

Heimild: Rannsókn á áhrifum efnahagshrunsins á félög í velferðarþjónustu 2010 (Sjá nánar viðauka). Fjöldi: 116. Upplýsingar vantar frá 28.

Mikilvægur hluti af auðlindum félagasamtaka og sjálfseignarstofnana eru sjálfboðaliðar. Þótt ekki sé að jafnaði gerð grein fyrir slíkum „óáþreifanlegum auðlindum“ í bókhaldi þeirra skiptir starf sjálfboðaliða miklu í afkomu þeirra. Í áðurnefndri rannsókn á áhrifum efnahagshrunsins 2010 störfuðu sjálfboðaliðar hjá 81% þeirra sem tóku þátt. Þetta hlutfall er breytilegt eftir því hvert er meginhlutverk rekstraraðila og stærð hans mælt í ársverkum (sjá töflu 6).

Tafla 6. Starfa sjálfboðaliðar hjá félagi/sjálfseignarstofnun? (%)

Tekjustofn	Mikill hluti	Lítill hluti	Enginn hluti	Samtals
Ríkissjóður	30	29	41	100
Styrkir frá fyrirtækjum	22	40	38	100
Félagsgjöld	21	51	29	100
Tekjur af þjónustu	18	29	53	100
Styrkir frá einstaklingum	17	52	32	100
Tekjur af spilakössum eða lottói	8	14	78	100
Styrkir frá sveitarfélögum	7	18	75	100
Styrkir úr sjóðum einkaaðila	6	30	65	100
Tekjur af fjárfestingum	2	14	84	100
Tekjur af happdrætti	2	10	88	100

Heimild: Rannsókn á áhrifum efnahagshrunsins á félög í velferðarþjónustu 2010 (Sjá nánar í viðauka). Upplýsingar vantar frá 28.

Þriðja geirinn og hið opinbera

Vegna samfélagslegs hlutverks þriðja geirans eru tengsl hans við hið opinbera margvísleg. Fræðilegur áhugi á þessum tengslum hefur verið vaxandi á sl. tveimur áratugum vegna breytinga á viðhorfum til opinbers reksturs í anda hinnar nýju opinberu stjórnunar (e. New public management, sjá Lynn 1998; Kettl 2000; Pollitt and Bouckaert 2000), oft flókins viðskiptasambands og umboðsvanda (sjá t.d. samantekt Boris, Steuerle et al. 1999; Robert 2001; David 2007) og tilkomu nýrra sjónarmiða um samstarf og samráð m.a. þar sem nýjungar í upplýsingatækni eru notaðar (Guo and Acar 2005; Agranoff 2007). Umfjöllunin hér að neðan beinist að þrenns konar

samofnum tengslum hins opinbera og þriðja geirans, stuðningssambandi, viðskiptasambandi og samráðssambandi. Byggt er á þríflokkun Dennis Young (2000). Þessir flokkar hafa skírskotun til mismunandi hlutverka félagasamtaka eins og þeim hefur verið lýst í flokkun Hudsons og Frumkins.

Stuðningssamband

Viðurkenning á að þriðji geirinn bregðist við ómættri samfélagslegri þörf getur endurspeglast í opinberum stuðningi. Þau stjórnþæki sem algengast er að nota í þessum tilgangi eru tvenns konar, annars vegar skattaívilnanir, svo sem undanþágur frá tekju- og virðisaukaskatti eins og tíðkast hér á landi og hins vegar beinir og óbeinir styrkir. Beinir styrkir ríkisins felast í árlegum styrkjum á fjárlögum skv. tillögum ráðuneytis, styrkjum úr sérstökum samkeppnisjóðum sem úthlutað er í samræmi við sérstakar reglur og aðra styrki svo sem af ráðstöfunarfé ráðherra. Lengi hefur tíðkast að Alþingi tæki sjálfstæða ákvörðun um styrki til aðila sem leitað hafa beint til fjárlaganefndar. Á árinu 2011 var ákveðið að breyta þessu fyrirkomulagi þannig að beiðnir um stuðning bærust allar til framkvæmdavaldsins. Sveitarfélög styðja árlega við starf félagasamtaka skv. ákvörðun viðkomandi fagneyfndar eða sveitarstjórnar við afgreiðslu fjárhagsáætlunar. Einnig veita sum sveitarfélög verkefnastyrki úr samkeppnisjóðum. Óbeinir styrkir geta falið í sér hagstæða leigu á opinberu húsnæði og styrki til greiðslu fasteignaskatts. Ekki hefur farið fram greining á umfangi opinberra styrkja eða hvernig upphæð þeirra hefur breyst á sl. áratugum. Almennu hefur verið tilhneiging að auka reglufestu við mat á styrkbeiðnum til að tryggja jafnræði einkaaðila.

Til viðbótar stuðningi hins opinbera hafa fyrirtæki oft gegnt mikilvægu stuðningshlutverki við félagasamtök. Svokölluð samfélagsábyrgð fyrirtækja felst í þátttöku í samfélagslegum verkefnum og stuðningi m.a. við velferðarsamtök. Algengt var að stærri fyrirtæki eins og fjármálastofnanir settu upp sérstaka styrktarsjóði í þessum tilgangi. Skv. óbirtum niðurstöðum rannsóknar höfunda á áhrifum efnahagshrunsins á velferðarsamtök (sjá viðauka) dró verulega úr stuðningi fyrirtækja til 31% þeirra í kjölfar efnahagshrunsins og meðal 27% nokkuð.

Viðskiptasamband

Mikil viðhorfsbreyting til hlutverks hins opinbera átti sér stað á áttunda, níunda og tíunda áratug síðustu aldar víða um heim. Þessir alþjóðlegu straumar, sem eins og áður segir hafa verið kenndir við hina nýju opinberu stjórnun, endurspegluðust í því viðhorfi að lágmarka ætti umsvif hins opinbera, hlutverk þess ætti að felast í því að stýra og samhæfa en ekki að sinna þjónustu sem einkaaðilar, þar á meðal félagasamtök gætu innt af hendi með hagkvæmari hætti (Osborne and Gaebler 1992). Þau sjónarmið komu fram sérstaklega í engilsaxneskum löndum að hið opinbera hefði gengið of langt í að yfirtaka hlutverk sem félagasamtök hefðu haft frumkvæði að setja á laggirnar (Olasky 1992). Til að snúa þessari þróun við ætti að beita bæði ytri markaðsvæðingu (einkavæðingu, úthýsingu, einkaframkvæmd) og innri markaðsvæðingu (dreifstýringu í ákvarðanatöku, bæði á sviði fjármála- og starfsmannastjórnunar sem ætlað var að skapa starfsumhverfi sem væri nær einkamarkaðnum). Ein lykilaðferð við ytri markaðsvæðingu voru þjónustusamningar, sem byggðu á því að kaupandinn, hið opinbera,

skilgreindi til hlítar það sem það vildi kaupa af seljandanum, svo sem félagasamtökum.

En hvers vegna gat það talist hagkvæmt fyrir hið opinbera að semja við félagasamtök og sjálfseignarstofnanir frekar en aðila sem höfðu hagnað að markmiði? Almennt er talið að með því að félög geta ekki ráðstafað hagnaði til einstaklinga heldur eingöngu í almannaþágu (e. non-distribution constraint) sé dregið úr hættu á misnotkun opinberra fjármuna svo sem með því að skerða þjónustu til að tryggja persónulegan ávinning eigenda. Meðal annars af þessum ástæðum er traust til slíkra féлага talið meira en þeirra sem hafa hagnað að leiðarljósi. Þetta er talið sérstaklega mikilvægt í velferðarþjónustu þar sem verið er að veita svokölluð traust gæði (e. trust goods) en dæmi um slík gæði er umönnun barna, aldraðra sjúklinga, þroskaskertra einstaklinga og annarra sem ekki eru í aðstöðu til að bregðast við ef á þeim er brotið.

Áhrif slíkra samninga á hina ófjárhagslegu aðila eru talin geta verið bæði jákvæð og neikvæð. Þeir geta augljóslega tryggt rekstur félagasamtaka og sjálfseignarstofnana til lengra tíma en áður en á móti geta þeir leitt til minna sjálfræðis í rekstri, ef eini eða mikilvægasti tekjustofn þeirra er framlag frá hinu opinbera (Beth 2008). Viðskiptatengsl við hið opinbera er einnig talið geta haft áhrif á samsetningu og störf stjórna félaganna (O'Regan and Oster).

Hin nýja opinbera stjórnun náði ekki festu á Íslandi fyrir en á 10. áratugnum með stefnu sem fékk nafnið Nýskipan í ríkisrekstri sem fjármálaráðherra Friðrik Sophusson hafði frumkvæði að því að innleiða (Ómar H Kristmundsson 2003). Eins og víðar var lögð áhersla á að skapa viðskiptasamband milli ríkis og þeirra aðila sem veittu opinbera þjónustu með formlegum samningum þar sem umfang og eðli þjónustu var skilgreint, svo og eftirlit með framkvæmd þeirra og upphæð greiðslna o.s.frv. Með setningu laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 varð til lagaleg heimild fyrir einstaka ráðherra með samþykki fjármálaráðherra að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni (1.mgr. 30. gr.). Einnig varð ríkisstofnunum í A-hluta heimilt án atbeina ráðherra og með tilteknum fyrirvörum að gera samninga um afmörkuð rekstrarverkefni (3.mgr. 30.gr.).

Til viðbótar ofangreindri stefnu ríkisstjórnarinnar voru það tveir þættir sem orsökðu fjölgun þjónustusamninga á tíunda áratugnum. Í fyrsta lagi leiddi svokallað reynslusveitarfélagaverkefni til fjölgunar slíkra samninga. Þetta verkefni, sem byggði á lögum nr. 82/1994, gerði sveitarfélögum kleift að gera tilraunir í þeim tilgangi að laga stjórnsýslu þeirra betur að staðbundnum aðstæðum, endurbæta þjónustu og nýta betur fjármagn. Með verkefninu voru sum verkefni ríkisins eins og rekstur hjúkrunarheimila færð til reynslusveitarfélaga. Til þess þurfti að gera þjónustusamninga við starfandi rekstraraðila sem ekki voru fyrir hendi áður. Í öðru lagi þrýsti breytt regluumhverfi í kjölfar EES samningsins árið 1994 á aukna formfestu í samstarfi ríkisins við einkaaðila sem sinntu opinberri þjónustu. Hér er m.a. um að ræða lög um opinber innkaup (nú nr. 84/2007), lög um framkvæmd útboða nr. 84/1993 og samkeppnislög (nú nr. 44/2005) og reglugerðir sem settar eru á grundvelli þeirra.

Langst af voru tiltekin svið velferðarþjónustu nær alfarið í höndum félagasamtaka, sjálfseignarstofnana og sveitarfélaga. Þessi þjónusta hafði verið sett á laggirnar að frumkvæði þessara aðila en ekki stjórnvalda. Hér má nefna rekstur hjúkrunarheimila fyrir aldraða og búsetuúrræði fyrir fatlað fólk. Þessi hefð var brotin með samningi árið 2002 þegar gerður var í kjölfar útboðs samningur við hjúkrunarheimilið Sóltún sem

hlutafélagið Öldungur rekur. Á öðrum sviðum velferðarþjónustu hefur um nokkurt skeið tíðkast að hlutafélög, sameignarfélög og önnur félög annist lækni- og tannlæknaþjónustu, endurhæfingu, sjúkrabjálfun með greiðslum frá Tryggingastofnun (nú Sjúkratryggingum Íslands). Hjúkrunarþjónusta hefur einnig verið rekin með samningum við ríkið.

Fyrir 1990 voru ekki í gildi formlegir þjónustusamningar við þá aðila sem veittu opinbera þjónustu. Flestir samningarnir sem gerðir voru á áratugnum voru við aðila sem þá þegar veittu opinbera þjónustu. Tilfni þeirra var hins vegar krafa um breytt og formlegri viðskiptatengsl milli þeirra eins og áður segir. Þetta er þó ekki algilt. Þau tímamót urðu árið 1995 að gerður var fyrsti langtímasamningurinn við félagasamtök sem ekki voru fyrir í umfangsmiklum rekstrarverkefnum. Með samningi félagsmálaráðuneytisins við Samtök um kvennaathvarf og Stígamót voru samtökunum tryggð fjárframlag er námu 60% af rekstrargjöldum til næstu þriggja ára („Þjónustusamningur við Samtök um kvennaathvarf og Stígamót“ 1995). Með þessu var ætlunin að tryggja fjárhagsgrundvöll samtakanna og draga úr rekstraróryggi sem þau höfðu búið við frá stofnun en þau höfðu áður þurft að treysta á árlega styrki við afgreiðslu fjárlaga og frjáls framlög. Þessu til viðbótar stóð Barnaverndarstofa að þjónustusamningum við svokölluð langtímameðferðarheimili (þeir fyrstu voru undirritaðir 1995) en þeim var ætlað að tryggja hámarksnýtingu þeirra fjármuna sem lagðir voru til langtímameðferðar barna m.a. með því að rými væru ætíð í samræmi við framboð (Barnaverndarstofa 2000).

Síðastliðin ár hefur verulegum upphæðum ríkissjóðs verið ráðstafað árlega til einkaaðila og sveitarfélaga. Sem dæmi runnu árið 2008 um 60% heildarútgjalda félags- og tryggingamálaráðuneytisins til einkaaðila, sjálfseignarstofnana eða sveitarfélaga ef frá eru dregnar greiðslur á bótum vegna einstaklingsbundinna réttinda (Félags- og tryggingamálaráðuneyti nóvember 2010). Skv. frumvarpi til fjárlaga 2012 er áætlað að um 11.200 m.kr. verði árlega bundnar vegna skuldbindandi samninga sem Velferðarráðuneytið stendur að. Í eftirfarandi töflu koma fram áætlaðar greiðslur 2010 til nokkurra einkaaðila sem veita opinbera þjónustu. Taflan og skoðun á gildandi samningum við ríkið (sjá Fjármálaráðuneytið 2010) gefur til kynna að það séu fyrst og fremst rótgróin félagasamtök og sjálfseignarstofnanir með umfangsmikinn rekstur á grundvelli þjónustusamninga við ríkið.

Tafla 7. Áætlaðar greiðslur til valinna einkaaðila 2010 á grundvelli skuldbindandi samninga

Nafn	Upphæð (m.kr.)
Ás styrktarfélag, þjónusta við fatlaða	746,6
Grund, Reykjavík	1.519,1
Heilsustofnun NLFÍ Hveragerði, endurhæfing	553,6
Hrafnista, Hafnarfirði	1.485,6
Hrafnista, Reykjavík	2.125,6
Leitarstöð Krabbameinsfélags Íslands	324,3
Reykjalundur	1.345,6
SÁÁ	654,0
Skálatún, þjónusta við fatlaða	377,2
Sólheimar í Grímsnesi	274,9
Sóltún, Reykjavík	973,4

Heimild: Frumvarp til fjárlaga 2011.

Samráðssamband

Eitt af hlutverkum félagasamtaka, sérstaklega svokallaðra félagshreyfinga, er að berjast fyrir ákveðnum málstað og hafa áhrif á ákvarðanatöku stjórnvalda. Umtalsverð opinber umræða hefur átt sér stað um áhrif hagsmunaaðila á stefnumál og stefnumótun stjórnvalda á sviði atvinnuveganna. Fræðileg umræða á grundvelli kenninga um samráð og margræði hefur einnig beinst mikið að þessum málaflokkum. Minna hefur verið fjallað um áhrif hagsmunaaðila svo sem þeirra sem hér eru til umfjöllunar á stefnumörkun stjórnvalda í félags- og heilbrigðismálum. Nokkur dæmi er að finna um lögfestingu samráðs í þessum málaflokki. Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 er kveðið á um að félagsmálanefndum sveitarfélaga beri að vinna með öðrum aðilum, svo og félögum, félagasamtökum og einstaklingum, að því að bæta félagslegar aðstæður og umhverfi í sveitarfélaginu. Í lögum um málefni fatlaðs fólks, nr. 59/1992 með síðari breytingum, er kveðið á um slíkt samráð. Þar kemur fram að ráðherra skuli hafa m.a. samráð við heildarsamtök fatlaðs fólks og aðildarfélög þeirra við mótun stefnu í málaflokknum. Velferðarráðherra skipar samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks þar sem í sitja m.a. Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands. Þessari nefnd er ætlað að vera velferðarráðherra og sveitarfélögum til ráðgjafar um málefni fatlaðs fólks, m.a. hafa umsjón með framkvæmd á yfirfærslu þjónustu við það. Skv. lögum um málefni aldraðra nr. 125/1999 skal samstarfsnefnd um málefni aldraðra, þar sem í sitja m.a. fulltrúar Landssambands eldri borgara og Öldrunarráðs Íslands, vera velferðarráðherra og ríkisstjórn til ráðuneytis um málefni aldraðra, vera tengiliður milli ráðuneyta, stofnana og samtaka sem starfa að málefnum aldraðra og stýra framkvæmdasjóði aldraðra.

Auk lögbundins samráðs er hefð fyrir því að ráðherra skipi tímabundna starfshópa um afmörkuð úrlausnarefni eða stefnumörkun þar sem í sitja fulltrúar félagasamtaka eða annarra aðila sem viðkomandi mál varðar. Að lokum má nefna að frumvörp og önnur þingmál sem eru til umfjöllunar á Alþingi eru send til hagsmunaaðila og hafa því félagasamtök og einkaaðilar tök á að koma sjónarmiðum sínum þar á framfæri.

Samantekt

Almennt er viðurkennt að þriðji geirinn sé mikilvægur hluti íslenska velferðarkerfisins. Um það vitna m.a. starfssögur einstakra félaga. Fyrir utan slíkar atvikssögur hafa rannsóknir á hlut þriðja geirans í velferðarþjónustu verið af skörnum skammti fram að þessu og opinber tölfræði um fjölda starfandi félaga og sjálfseignarstofnana og rekstrarumsvif þeirra verið afar takmörkuð. Greininni er ætlað að bæta úr tilfinnanlegum skorti á slíkum upplýsingum. Hún lýsir niðurstöðum frumgreiningar á hlutverki þessara aðila, fjölda, rekstrarumfangi og samskiptum við hið opinbera. Notast er við þekkt greiningarlíkön í þessum tilgangi.

Starfssögur sýna að markmið þeirra félaga og sjálfseignarstofnana sem sett voru á laggirnar í lok 19. aldar og byrjun þeirrar 20. fólust í að bregðast við vaxandi þörf á fátækraaðstoð í þéttbýli og heilbrigðisþjónustu en á þessum tíma var hlutverk ríkis og sveitarfélaga í velferðarmálum afar takmarkað, fyrst og fremst bundið framfærsluskyldum sveitarfélaga og óverulegum styrkjum sem Alþingi veitti. Ekki er vitað um fjölda félaga sem störfuðu að velferðarmálum á þessum tíma ef undanskilin er starfsemi

Reykjavíkurfélaga á seinni hluta 19. aldar. Þau góðgerðar- og líknarfélög sem stofnuð voru á þessum tíma byggðu að mestu á frumkvöðlastarfi sjálfbóðaliða sem öfluðu tekna með sérstökum fjársöfnunum. Líta má á að þessi félög hafi lagt mikilvægan grunn að íslenska velferðarkerfinu og þeirri stofnanauppbyggingu sem varð á vegum íslenska ríkisins á seinni hluta 20. aldar.

Þegar leið á 20. öld urðu til félög sem voru að talsverðu leyti frábrugðin þeim sem voru stofnuð í upphafi aldarinnar, hvað varðar viðfangsefni og markmið. Þau síðarnefndu höfðu á fyrstu starfsárunum almenn framfaramál að markmiði svo sem góðgerðar- og líknarmál, bindindi og réttindamál kvenna. Fyrirnefndu félögin hins vegar unnu að afmarkaðri markmiðum, svo sem að berjast fyrir réttindamálum félagsmanna eða veita þeim þjónustu. Hluti þessara félaga voru svokölluð sjúklínga- og aðstandendafélög og félög fatlaðs og aldrads fólks sem bæði unnu að réttindamálum og veittu félagsmönnum stuðning m.a. með starfsrækslu sjálfshjálparhópa.

Vinna margra félagasamtaka sem starfa að velferðarmálum hefur frá upphafi byggst á tilteknum lífsgildum eða trúarskoðunum. Þannig hafa félögin verið vettvangur fyrir styrktaraðila, sjálfbóðaliða og starfsmenn til að vinna í anda þessara lífsgilda. Komist hefur í ljós að flestir sem starfa innan sjálfbóðaliðahreyfinga nefna það sem meginmarkmið sitt að láta gott af sér leiða. Alla 20. öld hafa trúarhreyfingar rekið mikilvæga velferðarþjónustu.

Þegar líða tók á 20. öldina tók hið opinbera við sumum þeim verkefnum sem félagasamtök höfðu haft frumkvæði að setja á laggirnar. Engu að síður héldu mörg félög og sjálfseignarstofnanir áfram viðamikilli þjónustu, svo sem rekstri hjúkrunarheimila, búsetuúrræða fyrir fatlað fólk, starfsendurhæfingu og vímuefnaeðferð á grundvelli greiðslna úr ríkissjóði.

Skv. gögnum höfunda störfuðu að velferðarmálum á Íslandi árið 2009 144 félagasamtök og sjálfseignarstofnanir, þau fyrirnefndu voru 75% heildarfjöldans en þær síðarnefndu 25%. Hér er eingöngu miðað við þá aðila sem höfðu greitt laun á árinu. Meginmarkmið tæplega 6 af hverjum 10 var að veita opinbera þjónustu, um 2 af hverjum 10 voru meðlimamiðuð félög sem m.a. starfræktu sjálfshjálparhópa og að lokum var svipað hlutfall hagsmuna- og baráttusamtaka. Miðað við starfsgreinaflokkun voru sjúklínga- eða aðstandendafélög um 33%, sólarhringsþjónustu veittu tæplega 24% og aðra félagsþjónustu án sólarhringsdvalar rúmlega 44%. Rekstur þessara félaga og sjálfseignarstofnana var mismikill eftir því hver viðfangsefni þeirra voru. Eðli málsins samkvæmt var þjónustumiðuð starfsemi með langmest rekstrarumsvif og flest launað starfsfólk. Um 2/3 hlutar rekstraraðila voru með einn eða tvö tekjustofna. Hjá umtalsverðum hluta rekstraraðila kom mikill hluti tekna úr ríkissjóði.

Þegar saga íslenska félagasamtaka í lok 19. aldar og byrjun þeirrar 20. er skoðuð má sjá að samhliða viðurkenningu á starfi þeirra fór opinber stuðningur vaxandi þótt hann væri óverulegur miðað við það sem seinna varð. Á undanförunum áratugum má gera skýran greinarmun á félögum sem veita opinbera þjónustu og fá greiðslur miðað við umfang þjónustu (svo sem daggjöld), þ.e.a.s. eru í viðskiptasambandi við hið opinbera, og meðlimamiðaðra félaga og baráttusamtaka sem enn eru í svokölluðu stuðningssambandi.

Lengst af voru þessi viðskiptatengsl óformleg en á tíunda áratugnum voru þau formfest. Þrátt fyrir áherslu á þessum tíma í að nota þjónustusamninga til að úthýsa opinberri þjónustu fólst meginbreyting á tíunda áratugnum í að gerðir voru formlegir samningar við einkaaðila sem þá þegar höfðu um árabíl veitt opinbera þjónustu án samninga. Þeir aðilar sem eru í rekstrarverkefnum á grundvelli þjónustusamninga eru flestir með rótgróna starfsemi.

Samráðssamband hins opinbera og einkaaðila felst í samstarfi við undirbúning opinberrar ákvörðunar svo sem opinberrar stefnu. Það eru helst baráttusamtök eða önnur hagsmunasamtök sem bæði hvetja til slíks samráðs og taka þátt í því. Löng hefð er fyrir að félagasamtök veiti umsagnir um frumvörp og leitað sé til þeirra í ýmsum málefnum sem þau varða. Viðtekin er venja að nefndir og ráð séu skipaðar aðilum frá félagasamtökum og í auknum mæli er það bundið lögum.

Þrátt fyrir upplýsingar sem höfundar hafa aflað með ofangreindri frumgreiningu er mikilvægt að safnað sé viðameiri gögnum um hlutverk félagasamtaka og sjálfseignarstofnana í þróun íslenska velferðarkerfisins. Til þess þarf að efla rannsóknir á starfsemi þessara aðila og bæta skráningu þeirra til að unnt sé að vinna áreiðanlega opinbera tölfræði. Með frekari rannsóknum og öflugri opinberri tölfræði er vonast til að þriðji geirinn fái þann sess sem honum ber í íslenskum velferðarrannsóknum.

Aftanmálgrein

- ⁱ Nákvæm tölfræði er ekki fyrir hendi um fjölda þeirra ófjárhagslegu félaga sem stofnuð voru eftir aldamótin en greinargott yfirlit yfir starfandi félög í Reykjavík á seinni hluta 19. aldar er hins vegar að finna í bók Hrefnu Róbertsdóttur (1990).

Heimildir

- Adizes, I. (1988). *Corporate lifecycles: how and why corporations grow and die and what to do about it*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: adding value to public organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Badelt, C. (1997). "Entrepreneurship theories of the non-profit sector." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 8(2): 162-178.
- Barnaverndarstofa (2000). *Barnavernd á Íslandi. Skýrsla um starfsemi Barnaverndarstofu árin 1995-1999 og barnaverndarnefnda á Íslandi árin 1996-1999*. Reykjavík: Barnaverndarstofa.
- Beth, G. (2008). "Beyond the Contract: The Scope and Nature of Informal Government-Nonprofit Partnerships." *Public Administration Review* 68(1): 141.
- Björg Einaradóttir, Valgerður Kristjónsdóttir o.fl. (2002). *Hringurinn í Reykjavík. Starfssaga*. Reykjavík : Hið íslenska bókmenntafélag/Hringurinn.
- Björn Þ Guðmundsson (1975). *Formálabókin þín*. Reykjavík : Örn og Örlygur.
- Boris, E. T., C. E. Steuerle o.fl. (1999). *Nonprofits and government: collaboration and conflict*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- David, M. V. S. (2007). "Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship." *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(2): 157.
- Félags- og tryggingamálaráðuneyti (nóvember 2010). *Mat á mikilvægi beildarlöggjafar um starfsemi*

- frjálsra félagasamtaka og sjálfseignarstofnana. Óútfengin skýrsla.*
- Fjármálaráðuneytið (2010). *Fjárlagafrumvarp 2011*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Frumkin, P. (2005). *On being nonprofit : a conceptual and policy primer*. Cambridge, Mass. ; London, Cambridge, Mass./London : Harvard University Press.
- Gidron, B. (2010). "Promoting civil society in Third Sector organizations through participatory management patterns." *European Management Journal* 28(6): 403-412.
- Guo, C. og M. Acar (2005). "Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 34(3): 340-361.
- Hrafn Bragason and Ómar H. Kristmundssonar (2011). "Réttarumhverfi félagasamtaka á Íslandi." *Tímarit stjórnsýslu og stjórn mála* 7(2).
- Hrefna Róbertsdóttir og Keneva Kunz (1990). *Reykjavíkurfélög: félagsbreyfing og menntastarf á ofanverðri 19. öld*. Reykjavík: Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hudson, M. (2002). *Managing without profit: the art of managing third-sector organizations*. London: Directory of Social Change.
- Ingólfur Örn Margeirsson (2004). *Sporgöngumenn. Saga AA samtakanna á Íslandi 1964-2004*. Reykjavík: AA-útgáfan.
- Jónína Michaelsdóttir (1990). *Mér leggst eitthvað til. Sagan af Sesselju Sigmundsdóttur og Sólheimum*. Reykjavík: Styrktarsjóður Sólheima.
- Kettl, D. F. (2000). "Public Administration at the Millenium: the State of the Field." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(1): 7-34.
- Lynn, L. E. (1998). "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy." *Public Administration Review* 58(3): 231-237.
- Margrét Guðmundsdóttir (1995). *Aldarspor*. Reykjavík. Hvítabandið.
- Margrét Guðmundsdóttir (2000). *Í þágu mannúðar. Saga Rauða kross Íslands 1924-1999*. Reykjavík: Mál og mynd.
- Nicholls, A. (2006). *Social entrepreneurship: New models of sustainable social change*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- O'Regan, K. og S. Oster "Does Government Funding Alter Nonprofit Governance? Evidence from New York City Nonprofit Contractors." *Journal of Policy Analysis and Management* 21(3): 359-379.
- Olasky, M. (1992). *The Tragedy of American Compassion*. Washington, D.C.: Regnery Publishing Inc.
- Osborne, D. og T. Gaebler (1992). *Reinventing government how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: N.Y: Plume.
- Ólafur H. Torfason (1997). *St. Jósefsystur á Íslandi 1896-1996*. Reykjavík: Jósefssystrareglan af Chambéry.
- Ómar H. Kristmundsson (2003). *Reinventing government in Iceland. A case study of public management reform*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Robert, S. (2001). "Managing government-third sector collaboration: Accountability, ambiguity, and politics." *International Journal of Public Administration* 24(11): 1161.
- Schumpeter, J. A. ([1942]1976). *Capitalism, socialism, and democracy*. London : Allen & Unwin.
- Sharken, S.J. and J. T. Donovan (2001). *The five life stages of nonprofit organizations*. Saint Paul, MN: Amherst H: Wilder Foundation.
- Sigríður Sigurbergisdóttir og Ásgerður E. Langworth (2005). *Thorvaldsensfélagið 130 ára: 1875-2005*. Reykjavík : Thorvaldsensfélagið.
- Steinunn Hrafnisdóttir (2008). „Sjálfbóðaliðar Rauða kross Íslands: Rannsókn á viðhorfum.“ *Rannsóknir í félagsvísindum IX* : 391-400.
- United Nations. Statistical Division. (2003). *Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts*. New York: United Nations.
- Weisbrod, B. A. (1977). *The voluntary nonprofit sector: an economic analysis*. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Young, D. R. (2000). "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29(1): 149-172.
„Þjónustusamningur við Samtök um kvennaathvarf og Stígamót“ (1995) *Morgunblaðið*. 19. janúar 1995.

Viðauki: Gagnasafn höfunda

Þær tölulega upplýsingar sem vitnað er í byggjast á gagnasafni höfunda sem safnað var í tilefni af rannsókn á áhrifum efnahagskreppunnar á þriðja geirann á Íslandi árið 2010. Rannsóknin var unnin í nafni Fræðaseturs þriðja geirans. Hún fól m.a. í sér fyrirlagningu spurningalista um félög og sjálfseignarstofnanir sem voru starfandi í velferðarmálum á því ári. Við val á úrtaki var stuðst við upplýsingar sem fengust frá Hagstofu Íslands um aðila sem greitt höfðu laun á árinu 2009 samkvæmt staðgreiðsluskrá og féllu undir neðangreinda flokka. Fyrirnefnda skilyrðið var notað til að eingöngu þær skipulagsheildir sem væru með virka starfsemi gæfist kostur á þátttöku en afar takmarkaðar upplýsingar eru fyrir um virk félagasamtök/sjálfseignarstofnanir á Íslandi eins og fram kemur í greininni.

Sköðaðir voru rekstraraðilar sem féllu undir eftirfarandi flokka í fyrirtækjaskrá Ríkisskattstjóra:

N1, N2 og NX (félagasamtök, áhugamannafélög, önnur félagasamtök/ áhugamannafélög)

H1: Sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur og H2: Sjálfseignarstofnanir með staðfesta skipulagsskrá.

Farið var yfir áðurnefndan lista og valdir aðilar sem störfuðu að velferðarþjónustu og féllu undir eftirfarandi flokkunarnúmeri skv. ÍSAT starfsgreinaflokkuninni:

Dvalarheimili með hjúkrun (no. 87100)

Dvalarheimili á sviði þroskahömlunar, geðheilbrigðis og vímuefnamisnotkunar (no. 87200)

Dvalarheimili fyrir aldraða (no. 87301)

Félagspjónusta án gístiaðstöðu fyrir aldraða og fatlaða (no. 88100)

Önnur ótalin félagspjónusta án dvalar á stofnun (no. 88990)

Starfsemi annarra ótalinna félagasamtaka (no. 94999).

Flest félagasamtökin féllu undir síðastnefnda flokkinn og þurfti því að greina nánar hvaða aðila velja ætti í úrtak. Höfundar þurftu því að flokka rekstraraðila sjálfir skv. ÍSAT flokkunarkerfinu. Þessu til viðbótar settu höfundar þessa rekstraraðila í þrjá flokka skv. skilgreiningu Mike Hudson: 1. Þjónustumiðuð félög/sjálfseignarstofnanir 2. Meðlimamiðuð félög/sjálfseignarstofnanir 3. Baráttu- eða hagsmunafélög (sjá nánar umfjöllun í grein).

Vegna ónákvæmni í opinberri skráningu þurfti að ganga úr skugga um hvort einhver félög eða sjálfseignarstofnanir sem féllu innan skilgreiningar höfunda væru starfandi sem ekki væru á lista Hagstofu Íslands. Í þessu skyni var m.a. farið yfir félagalista Alþingis (sjá <http://www.althingi.is/veffong>) og upplýsingar um félög og

sjálfseignarstofnanir sem fengið höfðu greiðslur frá ríki skv. upplýsingum úr fjárlagafrumvarpi 2010. Að lokum var það skilyrði sett að rekstraraðili byggði að einhverju leyti starf sitt á sjálfbodaliðum.

Alls féllu 144 aðilar undir ofangreind skilyrði. Unnt var afla lágmarksupplýsinga um starfsemi allra þessara aðila. Þeir sem tóku þátt í könnuninni og svöruðu upplýsingum m.a. um rekstrarumsvif voru 116 eða 80,6%.