# Kulturutskottets betänkande

# 1983/84:1

## om idrottens möjligheter till större självfinansiering

### Motion

I motion 1982/83:1339 av Mona Saint Cyr (m) och Göran Ericsson (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av de olika regler som kringgärdar och försvårar idrottsorganisationernas möjlighet att i större utsträckning självfinansiera sin verksamhet.

I motionen diskuteras en rad idrottsfrågor, nämligen bl. a. elitidrott – breddidrott, handikappidrott, idrott och studier, damidrott. Vidare tar motionärerna upp frågor om föreningsdrivna anläggninngar. Motionärerna anser att driften av större anläggningar skall övertas av aktiebolag med föreningar och kommuner eller enbart föreningar som bolagsmän. Mindre idrottsanläggningar bör få skötas av nyttjande föreningar genom avtal med kommunen.

Då det gäller motionsyrkandet anför motionärerna synpunkter som avser olika sätt för regering och riksdag att undanröja byråkratiska hinder för idrotten till självfinansiering. I detta hänseende anför de sammanfattningsvis följande.

Lotterinämnden har detaljreglerat lotteriverksamheten i ett sextiosidigt dokument. Exempel på detaljregleringen anges. Bingoskatten har höjts.

Dansbanetillställningar ansågs tidigare som skattefri inkomst men beskattas numera fritt enligt kommunalskattelagen. Ett dansbaneärende prövas f. n. i regeringsrätten, och ett negativt utslag kan få vida konsekvenser för idrottens frivilligfolk och deras inkomstmöjligheter.

Det överskott som en idrottskioskrörelse kan ge beskattas fullt utan hänsynstagande till att arbetsinsatserna i rörelsen oftast är frivilliga och att löner sålunda ej reducerat vinsten. Det är givet, att intresset för de frivilliga insatserna dämpas därigenom. Slutligen anför motionärerna följande.

Det finns många fler exempel att ge på frivilliginsatsernas värde i det ideella arbete, som idrotten berikar samhället med. I det ekonomiskt kärva samhällsklimat, som vi alla genomlever nu, och som innebär reellt bantade statsmedel också åt idrotten, måste man i stället inrikta sig på att vidga idrottens egna möjligheter att fortleva och utvecklas genom större mått av självfinansiering. I det läget kan riksdag och regering medverka till att avbyråkratisera de regler, som begränsar idrottens rörelsefrihet och kanske omvärdera den rundgång som sker av statsmedel till idrotten och skattemedel från idrotten.

**Lotterilagstiftningen, m. m.**

Den 1 januari 1983 trädde lotterilagen (1982:1011) i kraft. Lagen bygger i väsentliga delar på bestämmelserna i den tidigare gällande lotteriförordningen (1939:207). Sålunda får traditionella lotterier, automatspel, roulettspel och bingospel m. m. i princip anordnas endast efter tillstånd. Huvudregeln är alltjämt att behållningen skall tillfalla ideella ändamål eller gå till det allmänna. I den nya lagen har på olika punkter skrivits in den praxis som har utbildats vid tillståndsgivning enligt de tidigare reglerna. För lokala ideella föreningar innebär den nya lagstiftningen vissa förenklingar. Lotterinämnden har fått en central ställning i fråga om tillståndsgivning enligt lotterilagen och skall bl. a. pröva frågor om tillstånd till rikslotterier. Lotterinämnden utarbetar i egenskap av tillsynsmyndighet råd och anvisningar rörande tillståndsgivningen, tillsynen, kontrollen, m. m. Nämnden har fått möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter, dvs. föreskrifter som utgör normgivning och är av bindande karaktär [4 § lotteriförordningen (1982:1012)]. Nämnden har utfärdat en rad föreskrifter och anvisningar om tillståndsgivningen enligt den nya lagen.

I proposition 1981/82:170 med förslag till lotterilag. m. m. underströk föredragande statsrådet vikten av att regleringen rörande lotterier utformas så att den inte innebär eller kan leda till mer långtgående inskränkningar för lotterianordnarna eller dem som bistår lotterianordnarna än som verkligen är nödvändiga för att man på ett effektivt sätt skall kunna uppnå syftena med regleringen. Den får inte heller medföra onödigt betungande eller krångliga rutiner. Således måste eftersträvas regler som förenar effektivitet med administrativ enkelhet, anförde han.

Genom beslut den 3 mars 1983 fick lotterinämnden i uppdrag att lämna förslag till förenklingar beträffande anordnande av vissa lotterier. Enligt en inom utbildningsdepartementet upprättad promemoria skulle nämnden undersöka bl. a. hur man lämpligen kan göra det möjligt att anordna tillställningslotterier med efterhandsdragning, något som den nuvarande lagstiftningen inte ger utrymme för. Lotterinämnden har redovisat sitt uppdrag i en promemoria den 29 april 1983 som remissbehandlats.

Regeringen har aviserat en proposition i ämnet i början av november månad.

I proposition 1981/82:170 föreslogs även vissa ändringar av lotteribeskattningen. Förslagen innebar i huvudsak en anpassning till utvecklingen på lotteriområdet under senare år och vissa förenklingar inom ramen för ett oförändrat sammanlagt skatteuttag. Bland de viktigare förslagen kan nämnas avskaffande av stämpelskatten på lotterier och höjning av gränsen för skattefria vinster i varulotterier från 200 till 500 kr. Det skattebortfall som uppkommer härigenom föreslogs bli kompenserat genom att spelskatten på bingo höjdes från 5 till 5,5 % av omsättningen. Riksdagen godtog förslagen (SkU 1982/83:6). Skatteutskottet anförde i sammanhanget följande.

De förskjutningar av beskattningen som uppkommer genom förslagen är inte av den arten att de kan väntas medföra några påtagliga försämringar för lotteriarrangörerna. Från idrottsrörelsens sida har visserligen rests invändningar mot den högre skatten på bingospel, som innebär att detta spel får bära en del av kostnaderna för att befria de traditionella lotterierna från stämpelskatt. Med hänsyn till att ökningen av omsättningen under senare år varit väsentligt större för bingospelet än för de traditionella lotterierna finner utskottet att förslaget i denna del tills vidare bör kunna godtas. På grund av att lotteribeskattningen till viss del bygger på belopp som anges i lagstiftningen ligger det i sakens natur att dessa belopp med vissa mellanrum måste justeras med hänsyn till penningvärdeutvecklingen. Utskottet, som förutsätter att regeringen fortlöpande bevakar lagstiftningens innehåll från sådana utgångspunkter, har inte funnit anledning till erinran mot de i propositionen framlagda förslagen om ändrad lotteribeskattning.

**Beskattningsprinciper för ideella föreningar**

De allmännyttiga ideella föreningarna är i väsentlig utsträckning befriade från inkomstskatt. De beskattas endast för inkomst av rörelse och inkomst av annan fastighet och då endast under förutsättning att inkomsten i fråga inte huvudsakligen har naturlig anknytning till föreningens ideella verksamhet eller till en traditionell finansieringskälla för ideellt arbete. Inkomster av kommersiellt bedriven verksamhet skall däremot i princip beskattas i vanlig ordning. De allmännyttiga föreningarna är dock – i motsats till andra föreningar – i så fall berättigade till ett grundavdrag på 2 000 kr.

I motioner till föregående riksmöte togs upp vissa problem som har samband med gränsdragningen mellan skattepliktig inkomst av rörelse och icke skattepliktig inkomst av annan verksamhet, såsom insamlingskampanjer och tillställningar av olika slag. De begärde en översyn i syfte att skapa större klarhet i reglerna och att förbättra skattevillkoren för ideellt arbete.

Skatteutskottet avstyrkte motionerna i sitt av riksdagen godkända betänkande SkU 1982/83:34 med följande motivering.

Av riksskatteverkets information om de aktuella reglerna framgår att anordnande av bingo och andra lotterier, fester, danstillställningar, basarer, loppmarknader, försäljnings- och insamlingskampanjer, servering eller försäljning i anslutning till den ideella verksamheten samt vissa reklamintäkter och liknande normalt undantas från beskattning. Som utskottet konstaterade vid sin behandling av motsvarande frågor förra året kan däremot en verksamhet som pågår mot ersättning under en längre sammanhängande period inte betraktas som en kampanj e. d., och inkomsten kan då beskattas i sin helhet. Enligt utskottets mening torde riksskatteverkets information i allmänhet ge god vägledning för föreningarna, och utskottet är inte berett att frånträda uppfattningen att föreningar som driver en vanlig inkomstgivande näring i stort sett skall beskattas härför enligt vedertagna principer. Utskottet vill emellertid inte förneka att reglerna i vissa fall är svåra att bedöma och att de kan leda till problem både för föreningarna och för de tillämpande myndigheterna. Hithörande frågor uppmärksammas f. n. inom riksskatteverket och mervärdeskatteutredningen. En mer allmän översyn av reglerna

bör enligt utskottets uppfattning anstå till dess att stiftelseutredningens (Ju 1975:01) arbete har redovisats och förutsättningar föreligger för en gemensam bedömning av de ideella organisationernas beskattning.

Stiftelseutredningen har numera lagts ner.

Det av motionärerna åsyftade s. k. dansbanemålet torde avse ett i regeringsrätten anhängigt mål mellan Idrottsföreningen Emtungakamraterna i Vara och vederbörande taxeringsintendent. Genom den av idrottsföreningen överklagade kammarrättsdomen har föreningen, som driver en festplatsverksamhet, befunnits skyldig för inkomst av rörelse och för förmögenhet nedlagd i rörelsen. Utskottet har inhämtat att regeringsrätten meddelat prövningstillstånd i målet och att detta beräknas bli avgjort inom kort.

Beträffande vissa mervärdeskattefrågor – sådana frågor tas inte uttryckligen upp av motionärerna – hänvisar utskottet till SkU 1982/83:43.

**Remissyttrande**

Sveriges riksidrottsförbund (RF) har på hemställan av utskottet yttrat sig över motionen.

RF anför inledningsvis.

RF noterar med tillfredsställelse motionärernas grundsyn på svensk idrott och dess betydelse i samhället. Idrottsrörelsen kan inte bibehålla sin omfattning och sitt värde i vårt land utan alla dess hundratusentals ideellt arbetande ledares insatser. RF stöder därför motionärernas uppfattning att dessa människors arbete i idrottsorganisationerna inte får försvåras genom tillkomsten av byråkratiska regler.

RF berör härefter vissa idrottsfrågor – handikappidrotten, idrott och studier samt damidrotten – och fortsätter därefter.

Under årens lopp har skapats en mängd regler och anvisningar inom olika områden som RF med stigande oro upplever som försvårande för idrottsrörelsens möjligheter att utvecklas. På olika sätt har RF försökt motverka denna utveckling. Så har exempelvis en ramöverenskommelse träffats mellan Svenska kommunalarbetareförbundet och RF under vilka förutsättningar föreningsledare kan utföra enklare sysslor i fritidsanläggningar. Det bör kanske påpekas att syftet med denna överenskommelse är i första hand att åstadkomma en högre nyttjandegrad av anläggningarna – inte att primärt avlasta kommunerna kostnader för anläggningarnas skötsel.

Andra exempel är RF:s hemställan till finansdepartementet om höjning av beloppsgränsen för avgivande av kontrolluppgift och arbetsgivareuppgift för ledare och förtroendevalda. RF har utan framgång protesterat mot den ökade byråkratiseringen även inom lotteriområdet.

Ett annat stort problem för idrottsrörelsen är att nuvarande skattelagstiftning medger att ideellt arbete i en förening i vissa fall beskattas som inkomst av rörelse hos föreningen. Motionärernas exempel på dansbanetillställningar och kioskverksamhet är viktiga. Andra exempel inom problemområdet är pappers- och glasinsamlingar, julgransförsäljning och andra tillfälliga upp-

drag en idrottsförening kan utföra åt andra. Denna skatteproblematik har börjat få en sådan omfattning att den uppfattas som en av orsakerna till idrottsrörelsens ledarrekryteringsproblem.

RF tillstyrker därför motionärernas hemställan om en översyn av detta problemområde. RF vill dock med skärpa framhålla att en sådan översyn inte skall ses som ett alternativ till ökade samhälleliga bidrag. Idrotten som samhällsföreteelse har sin ekonomiska ryggrad i det offentliga stödet. I det vardagsnära föreningsarbetet avlastar idrottsledarna samhället betydelsefulla åtaganden inom kanske främst den sociala sektorn. Ett fortsatt sådant arbete kräver ökat samhällsstöd. Den pågående satsningen på bl. a. handikappidrott förutsätter också ökat samhällstöd. Denna verksamhet är särskilt kostsam beroende på dess krav på ledarintensitet och transporter. Även idrottsanläggningar måste handikappanpassas, både för aktiva och åskådare.

RF vill därför starkt framhålla att en förenkling av idrottsrörelsens möjligheter till självfinansiering skall ses som ett *komplement* till samhällsstödet om idrottsrörelsen skall kunna utvecklas positivt under 1980-talet.

**Utskottet**

Motionärerna bakom motion 1982/83:1339 (m) vill att riksdagen skall begära en översyn av de olika regler som kringgärdar och försvårar idrottsorganisationernas möjlighet att i större utsträckning än vad som nu är fallet själva finansiera sin verksamhet. Som närmare redovisats i ett inledande avsnitt pekar motionärerna på flera områden, där det enligt deras mening finns byråkratiska hinder i angivna hänseende. De pekar bl. a. på att det förekommer detaljregleringar inom lotteriområdet, vilket område traditionellt utgör en väsentlig inkomstkälla för idrottsrörelsen, samt på att tillämpningen av skattelagstiftningen i visst avseende blivit hårdare för idrottsklubbarna än vad som tidigare var fallet.

På utskottets hemställan har Riksidrottsförbundet (RF) yttrat sig över motionen. RF framhåller att det under årens lopp har skapats en mängd regler och anvisningar inom olika områden, som RF med stigande oro upplever som försvårande för idrottsrörelsens möjligheter. RF har, anförs det i yttrandet, på olika sätt försökt motverka utvecklingen. Exempel i detta hänseende redovisas. RF tillstyrker en översyn av problemområdet men framhåller med skärpa att en sådan översyn inte skall ses som ett alternativ till ökade samhälleliga bidrag.

Även utskottet vill understryka vikten av att idrottsrörelsen – lika väl som andra folkrörelser – får möjlighet att arbeta utan byråkratiska regler som hämmar eller motverkar verksamheten och utvecklingen av denna. Utskottet vill samtidigt framhålla att statsmakterna särskilt under de senaste åren i lagstiftningsprocessen och i andra sammanhang alltmer riktat sin uppmärksamhet på möjligheterna att upphäva eller förenkla bestämmelser som av medborgarna upplevs som byråkratiska. Ansträngningarna att åstadkomma förbättringar i detta avseende fortsätter.

Då det gäller de olika problem som motionärerna tagit upp, vill utskottet framhålla följande.

Lotterilagen trädde i kraft vid det senaste årsskiftet. I den proposition, vari lagförslaget lades fram, underströks vikten av att regleringen rörande lotterier utformas så att den inte innebär eller kan leda till mer långtgående inskränkningar för lotterianordnarna eller dem som bistår lotterianordnarna än som verkligen är nödvändiga för att man på ett effektivt sätt skall kunna uppnå syftena med regleringen. Den får inte heller medföra onödigt betungande eller krångliga rutiner. Således måste eftersträvas regler som förenar effektivitet med administrativ enkelhet, anfördes det i propositionen.

Det är naturligtvis viktigt att lotterinämnden i sitt föreskriftsarbete noga beaktar dessa synpunkter. Utskottet vill framhålla att då det gäller bingoverksamheten detaljregleringen begränsades betydligt samtidigt med att den nya lotterilagen trädde i kraft.

Beskattningen av ideella föreningar har reformerats för några år sedan. De nya reglerna som tillämpas fr. o. m. 1979 års taxering innebär allmänt sett att beskattningsreglerna har blivit generösare gentemot föreningarna än tidigare. Detta hindrar inte att, såsom skatteutskottet framhållit, reglerna i vissa fall är svåra att bedöma och att de kan leda till problem både för föreningarna och de tillämpande myndigheterna. Utskottet vill i detta sammanhang nämna att, enligt vad utskottet inhämtat, regeringsrätten inom kort kan väntas avgöra ett mål rörande skattskyldighet för viss rörelse som en idrottsklubb bedriver. Inom idrottsrörelsen har man gjort bedömningen att utgången av målet blir av stor betydelse för idrottsklubbarnas verksamhet.

Enligt utskottets mening framstår det som lämpligt att man strävar efter att inom varje delområde genomföra förenklingar av det gällande regelsystemet. Därvid bör man inte begränsa sig till idrottsrörelsen utan se på motsvarande problem även för andra folkrörelser som omfattas av bestämmelserna i fråga. Genom en arbetsmetod av angivet slag kan man ofta nå relativt snabba resultat. I detta hänseende vill utskottet som ett exempel hänvisa till att regeringen redan i höst beräknas lägga fram en proposition med förslag till vissa ändringar av den nyligen införda lotterilagen, sedan det visat sig att bl. a. idrottsföreningarna fått svårigheter att ordna vissa lotterier.

Utskottet vill i enlighet med det anförda framhålla angelägenheten av att man fortlöpande uppmärksammar de möjligheter till administrativa förenklingar som kan finnas inom olika områden och som är av betydelse för bl. a. idrottsrörelsens möjligheter att verka. Utskottet är inte berett förorda att en övergripande utredning tillsätts med anledning av motionen. Vid denna bedömning beaktar utskottet också följande. Civilministern har nyligen förutskickat en försöksverksamhet med kraftig minskning av den statliga regelstyrningen i några "frizonskommuner". Vidare uttalas i direktiven för 1983 års demokratiutredning (Dir 1983:44) att beredningen bör överväga hur det lokala föreningslivet på dess egna villkor kan samverka med kommunerna för att bättre utnyttja tillgängliga resurser och bättre ta till vara de kunskaper och erfarenheter som finns inom folkrörelserna. Detta kan ske,

anförs det i direktiven, genom att låta föreningarna ta ett direkt ansvar för vissa verksamheter. Då det gäller idrottsrörelsen ligger detta synsätt helt i linje med vad som anförs av motionärerna.

I enlighet med det anförda anser utskottet att motionen inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1982/83:1339.

Stockholm den 27 oktober 1983

På kulturutskottets vägnar
ING-MARIE HANSSON

*Närvarande:* Ing-Marie Hansson (s), Tyra Johansson (s), Karl Boo (c), Lars-Ingvar Sörenson (s), Tore Nilsson (m), Catarina Rönnung (s), Maja Bäckström (s), Gunnel Liljegren (m), Mona Sahlin (s), Anders Nilsson (s), Jan Hyttring (c), Iréne Vestlund (s), Håkan Stjernlöf (m), Lars Hjertén (m) och Kerstin Anér (fp).

**minab/gotab** Stockholm 1983 77063