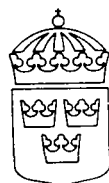


Kulturutskottets betänkande

1988/89:KrU2

Stöd till folkrörelser



1988/89
KrU2

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet förslag i tre motioner som syftar till ett ökat samhällsstöd till de ideella folkrörelserna. Utskottet avstyrker motionsyrkandena.

Till betänkandet har fogats en reservation och ett särskilt yttrande.

Motioner

Yrkanden

1987/88:Kr409 av Karl Boo m.fl. (c) vari yrkas

5. att riksdagen begär att regeringen framlägger förslag till ekonomiska stimulansåtgärder för ideellt arbete i föreningar som bidrar till ökade sociala kontakter mellan människor i olika åldrar och olika miljöer,

1987/88:Kr506 av Börje Stensson och andre vice talman Karl Erik Eriksson (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en snabb översyn av konsekvenserna av indragna statsbidrag och/eller nya pålagor från affärsverken m.m. samt förslag som innebär att de ideella folkrörelsernas arbetsmöjligheter säkras.

1987/88:Kr507 av Elver Jonsson m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om folkrörelsernas roll för demokratins utveckling och ett vitalt samhällsklimat,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samhällets stöd till ideellt arbete.

Motiveringar

I motion Kr409 (c) framhåller motionärerna att de många ideellt arbetande ledarna och funktionärerna i föreningarna utgör en omistlig tillgång för samhället. De erinrar om att funktionärerna inte endast ställer upp med frivilliga insatser utan även ofta gör ekonomiska uppoffringar. Samhället bör därför enligt motionärerna stödja och uppmuntra ideella insatser i föreningslivet som bidrar till ökade sociala kontakter mellan människor i olika åldrar och olika miljöer.

Folkrörelsernas insatser på olika områden betonas i motion Kr506 (fp). Särskilt nämns insatser för opinionsbildning och praktisk verksamhet, t.ex. på det sociala området. Motionärerna påpekar att folkrörelsernas verksamhet försvårats genom olika åtgärder från statsmakterna. De nämner särskilt omläggningen av det statliga stödet till organisationstidskrifterna samt höjningen av porto- och teleavgifter. Motionärerna anser att det är nödvändigt att de ideella folkrörelserna får en reell kompensation för dessa ökade kostnader. Detta är så mycket mer befogat, anser de, som det statliga stödet inte har räknats upp i takt med inflation och kostnadsfördyringar.

Även i motion Kr507 (fp) påpekas att folkrörelserna har fått försämrade ekonomiska villkor. Motionärerna framhåller att stat och kommun bör inta en generös attityd till ideellt föreningsliv. De hänvisar till de synpunkter som Sveriges frikyrkoråd fört fram i remissyttrande över folkrörelseutredningens betänkande (SOU 1987:33) och anför bl.a. följande.

Folkrörelserna betyder oerhört mycket för hur samhället utvecklas. Ett samhälle med starka folkrörelser är bättre rustat att möta sociala problem, att utveckla demokratin och att ge medborgarna möjligheter att förverkliga sig själva. Ett samhälle med vitala folkrörelser blir ett dynamiskt och öppet samhälle. Likriktning, byråkrati och opersonliga kontakter hotar om vi inte lyckas få många människor engagerade och aktiva, med många alternativ.

Utredningsförslag

I folkrörelseutredningens (C 86:01) uppdrag (dir. 1986:17) ingick att föreslå åtgärder för att undanröja hinder för att folkrörelser, föreningar och kooperativ skall kunna ta ett ökat ansvar för vissa verksamheter som i dag helt eller delvis bedrivs i offentlig, framför allt kommunal regi samt att se över det statliga stödet till folkrörelserna.

Folkrörelseutredningen avgav under år 1987 betänkandena Ju mer vi är tillsammans (SOU 1987:33), Exempelsamling (SOU 1987:34) och Underlag för reformer samt förslag (SOU 1987:35). I september 1988 avlämnade utredningen sitt slutbetänkande (SOU 1988:39) Mål och resultat – nya principer för det statliga stödet till föreningslivet.

I betänkandet Ju mer vi är tillsammans redovisar utredningen bl.a. att det i Sverige finns omkring 145 000 lokala föreningar anslutna till någon riksorganisation med tillsammans över 31 miljoner medlemmar. Tre av fyra föreningar är anslutna till någon av de 577 riksorganisationer med individuellt medlemskap som finns i civildepartementets register. Dessutom finns det ytterligare ungefär 50 000 lokala organisationer, med ett okänt antal medlemmar, som inte ingår i någon riksorganisation. De olika föreningarna har olika mål för sin verksamhet. De kan vara idérörelser, intresse- eller identitetsorganisationer eller föreningar för hobbyverksamhet.

Utredningen konstaterar att intresseorganisationerna har utvecklats både vad gäller antalet medlemmar och aktiviteterna. Samtidigt har det uppstått många föreningar av s.k. interaktionstyp, det vill säga t.ex. hobbyföreningar eller gemenskapsföreningar. Däremot tycks de idéburna rörelserna ha problem med stagnerande eller t.o.m. minskande medlemstal och låg aktivitet.

Vidare redovisar utredningen att under de senaste årtiondena har antalet föreningar med uppgifter att tillgodose viktiga behov för sina medlemmar inom bl.a. omsorgsarbetet, de sociala samt fritids- och kulturverksamheterna vuxit kraftigt.

Utredningens förslag innebär i huvudsak att ett särskilt forskningsprogram om föreningslivets roll i samhället skall initieras samt att vissa lagar, förordningar och statsbidragsbestämmelser skall ändras. Vidare lämnas vissa rekommendationer till stat, kommuner och landsting i fråga om avtal med föreningar samt förslag om en mer långsiktigt inriktad bidragsgivning.

I betänkandet Mål och resultat lägger utredningen fram vissa principer för hur statens stöd till föreningslivet bör utformas. Utredningens bedömning och förslag grundas på en av riksrevisionsverket genomförd kartläggning av den statliga bidragsgivningen.

Det statliga föreningsbidraget bedöms av utredningen uppgå till sammanlagt ca 3,5 miljarder kronor. Stödet utgår t.ex. till folkbildningen, idrott och barn- och ungdomsverksamheter. Därutöver ger staten anslag i form av uppdragsersättningar på ca 1,6 miljarder kronor. Exempel på sådana ersättningar är lönebidrag till föreningsanställda. Samtliga departement och 65 skilda myndigheter berörs av bidragsgivningen, som omfattar 65 skilda bidragsformer.

Kartläggningen har enligt utredningen visat på ett mycket stort antal skilda regler och förordningar kring den statliga bidragsgivningen. Den har också visat att statsmakterna saknar en samlad syn på sin bidragsgivning. Målen härför är många gånger oklart formulerade, och det är svårt att utläsa effekterna av bidragsgivningen.

I den sammanfattning av en principmodell för statens stöd till föreningslivet som utredningen lägger fram konstateras att det behövs en samlad syn på den statliga bidragsgivningen inom olika områden. Detta innebär att vissa gemensamma principer skall vara vägledande för all statlig bidragsgivning till föreningslivet. Utredningen anser att en samlad syn kan åstadkommas bl.a. genom att dela upp bidragen i allmänna bidrag och resultatinkriktade bidrag. Uppdragsersättningar bör avföras från bidragsdiskussionerna. Verksamheternas omfattning och inriktning som grund för bidragsgivningen är en viktig princip.

Vidare framhåller utredningen att en utvecklad dialog om varför olika bidragsformer skall finnas och vilka resultat som önskas skall uppmuntras. Organisationerna kan härigenom få ökade möjligheter att påverka bidragsgivningens inriktning.

I en framtida bidragsgivning bör enligt utredningen riksdagen fastställa övergripande mål för bidragen och ekonomiska ramar. Organisationerna kan delta i förberedande diskussioner inför dessa beslut.

Utredningen framhåller att den framtida bidragsmodellen bör bygga på målbeskrivningar, som utgår från bättre kunskap om föreningslivet samt en nödvändig dialog mellan organisationerna och statsmakterna. Då kan dagens detaljstyrning ersättas med en friare användning av bidragen. Bidragen bör göras mera långsiktiga och utvärderingen bör ske med treårsintervaller.

Samordningen av bidragsgivningen inom regeringskansliet bör förstärkas. Detta kan ske genom utarbetande av en rapport vart tredje år, som överlämnas till riksdagen.

En kommitté med uppdrag att se över reglerna om inkomst- och förmögenhetsbeskattning av stiftelser och ideella föreningar har tillkallats i februari 1988. I direktiven (dir. 1988:6) anges bl.a. att kommittén bör undersöka vilka ändringar som kan behövas för att anpassa skattebestämmelserna till den nya stiftelselagstiftning som bereds på grundval av justitiedepartementets promemoria (Ds Ju 1987:14) Stiftelser och för att i övrigt åstadkomma en modern och ändamålsenlig beskattning av stiftelser och ideella föreningar. Vidare ingår i uppdraget också att pröva om mervärdeskattereglerna skall göras likformiga för stiftelser och ideella föreningar. Kommittén har även att se över den s.k. katalogen över inskränkt skattskyldiga subjekt i 7 § 4 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

I direktiven påpekas att folkrörelseutredningen i sina betänkanden (SOU 1987:33–35) Ju mer vi är tillsammans har föreslagit att man i samband med en översyn av skatteförhållandena för ideella föreningar också bör utreda följande tre frågor:

- att begränsningar övervägs i fråga om inkomstskattskyldigheten för arvoden eller rabatter som medlem i ideell eller ekonomisk förening erhåller till följd av ideellt arbete för föreningen
- att vissa ekonomiska föreningar med allmännyttig verksamhet beskattas enligt de regler som gäller för ideella föreningar
- att mervärdeskattskyldigheten för ovannämnda typ av ekonomiska föreningar jämföras med den som redan gäller för ideella föreningar.

I direktiven uttalas att det finns svårigheter att förena de förändringar av beskattningen som folkrörelseutredningen har efterlyst med de tankegångar som ligger bakom utredningsarbetet med ett nytt skattesystem. Kommittén bör dock analysera frågorna och pröva i vilken utsträckning en sådan anpassning är möjlig.

Våren 1988 tillkallades en kommitté med uppgift att bedöma och föreslå preciseringar av statens regionalpolitiska och sociala ansvar på tele- och postområdena. I direktiven (dir. 1988:11) anges bl.a. följande.

I uppdraget ingår att precisera televerkets och postverkets roll och uppgifter. När det gäller teleområdet skall kommittén också bedöma effekterna av andrahandsuthyrning av överföringskapacitet i telenätet, s.k. tredjepartstrafik. Kommittén skall vidare föreslå lämpliga former för förankring av televerkets nätutbyggnadsplaner på regional och lokal nivå. När det gäller postverksamheten bör kommittén även överväga frågan om ett särskilt porto för bl.a. bokförsändelser.

I fråga om teleområdet bör kommittén enligt direktiven bedöma vilka särskilda hänsyn som kan tas till olika användargrupper såsom hushåll och företag i glesbygd, ideella föreningar eller människor med funktionshinder, då taxor och service bestäms för grundläggande telekommunikationer, och vilka åtgärder som krävs för att möjliggöra sådana hänsynstaganden. Effekterna av sådana åtgärder bör analyseras med hänsyn till hur de förhåller sig till de olika målen för telepolitiken. Televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar bör formuleras av kommittén. Kommittén skall föreslå hur de uppgifter som enligt kommittén bör läggas på televerket skall betalas.

Folkrörelsernas arbetsvillkor i dagens samhälle behandlas i en särskild referensgrupp som är knuten till civildepartementet. I denna referensgrupp ingår representanter för 40 av landets mer betydande organisationer. Gruppen är regeringens kontaktorgan i folkrörelsefrågor. Referensgruppen har under senare år givit ut en rad debattskrifter.

Tidigare behandling

Utskottet har åren 1983, 1984 och 1987 (KrU 1982/83:26, KrU 1984/85:5, KrU 1987/88:3) behandlat motionsförslag om samhällets stöd till folkrörelserna. Utskottet har vid samtliga tillfällen understrukit att den verksamhet som bedrivs av folkrörelserna och det ideella föreningslivet är av största betydelse för vårt samhällsliv. Vidare har utskottet framhållit att ett aktivt föreningsliv är en nödvändig förutsättning för att människorna skall bli mer delaktiga i det fortsatta samhällsbyggandet – inte minst på det lokala planet. Utskottet menade även att det är viktigt att principen om organisationernas fria och självständiga ställning iaktas på alla nivåer.

Våren 1988 beslöt riksdagen på förslag av regeringen (prop. 1987/88:141, KrU 1987/88:22, rskr. 1987/88:391) om vissa ändringar i lotterilagen (1982:1011). Dessa ändringar syftade bl.a. till att göra folkrörelsernas lotterier mer attraktiva samt att öka föreningarnas utbyte av den lotteri- och spelverksamhet som förekommer.

Utskottet

De viktiga insatser i vårt samhälle som folkrörelserna har gjort och gör framhålls i de tre här aktuella motionerna. Det är enligt motionärerna angeläget att folkrörelsernas verksamhet, som till största delen grundas på ideellt arbete, underlättas genom olika åtgärder från samhällets sida.

I motion Kr507 (fp) uttalas att stat och kommun bör inta en generös attityd till ideellt föreningsliv. Motionärerna understryker bl.a. att ett samhälle med starka folkrörelser är bättre rustat att möta sociala problem, att utveckla demokratin och att ge medborgarna möjligheter att förverkliga sig själva. De föreslår att riksdagen i ett uttalande till regeringen skall ställa sig bakom dessa synpunkter på folkrörelsernas roll.

Utskottet har vid flera tillfällen tidigare behandlat förslag om folkrörelsernas verksamhet och därvid framhållit den stora betydelse som folkrörelserna har för vårt samhällsliv. Med anledning av de nu föreliggande motionerna vill utskottet ånyo understryka att ett aktivt föreningsliv är en nödvändig förutsättning för att människorna skall bli mer delaktiga i det fortsatta samhällsbyggandet inte minst på det lokala planet. Folkrörelsernas och föreningslivets arbete grundar sig främst på medlemmarnas ideella insatser. Det är viktigt att organisationerna står fria och självständiga gentemot olika samhällsorgan och att deras rätt att verka på egna villkor bevaras.

Med hänvisning till vad som anförts konstaterar utskottet att det råder en bred enighet om betydelsen och vikten av folkrörelsernas verksamhet.

Utskottet anser därför att en särskild framställning från riksdagen med anledning av motion Kr507 yrkande 1 inte behövs.

1988/89:KrU2

Enligt motionerna Kr506 (fp) och Kr507 (fp) har statsbidragen till folkrörelserna under senare år minskat bl.a. genom den av riksdagen år 1986 beslutade omläggningen av tidskriftsstödet. Motionärerna anser att folkrörelserna bör få kompensation för de minskade statsbidragen. Folkrörelsernas insatser bör enligt motion Kr507 stimuleras och underlättas genom att stat och kommuner lämnar ett så generöst stöd som möjligt.

Som redovisats i det föregående har folkrörelseutredningen i september 1988 avlämnat sitt slutbetänkande (SOU 1988:39) Mål och resultat – nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. I betänkandet framhåller utredningen bl.a. att det behövs en samlad syn på den statliga bidragsgivningen inom olika områden. Detta innebär att vissa gemensamma principer skall vara vägledande för all statlig bidragsgivning till föreningslivet. Verksamheternas omfattning och inriktning som grund för bidragsgivningen är enligt utredningen en sådan viktig princip. I betänkandet framhålls att den framtida bidragsmodellen bör bygga på målbeskrivningar som utgår från bättre kunskap om föreningslivet samt en nödvändig dialog mellan organisationerna och statsmakterna. Då kan, sägs det, dagens detaljstyrning ersättas med en friare användning av bidragen. Dessa bör också göras mera långsiktiga och utvärderas vart tredje år.

Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling. Med hänsyn till det pågående beredningsarbetet anser sig utskottet inte böra föreslå någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna Kr506 i här aktuell del och Kr507 yrkande 2.

I detta sammanhang vill utskottet även erinra om att riksdagen våren 1988 beslutade om vissa ändringar i lotterilagen (1982:1011). Syftet med dessa ändringar är att ge folkrörelserna ökade möjligheter till inkomster från lotterier och spel.

I motion Kr506 påpekas att föreningarnas ekonomi har försämrats genom att porto- och teleavgifterna har höjts. Motionärerna begär att konsekvenserna för folkrörelsernas del av dessa höjningar bör bli föremål för översyn.

Med anledning av motionärernas förslag vill utskottet erinra om att utredningen om statens regionalpolitiska och sociala ansvar på tele- och postområdena m.m. (K 1988:02) även skall bedöma vilka särskilda hänsyn som kan tas till bl.a. ideella föreningar då taxor och service bestäms för grundläggande telekommunikationer. Med hänsyn härtill finner utskottet att motion Kr506 i här aktuell del i huvudsak är tillgodosedd. Den avstyrks i aktuell del.

I motion Kr409 (c) yrkas att regeringen skall lägga fram förslag till ekonomiska stimulansåtgärder för ideellt föreningsarbete. Förslaget avser, enligt vad som upplysts, införande av avdragsrätt för utgifter i samband med arbete i ideella föreningar.

Som utskottet redovisat i det föregående pågår för närvarande en översyn av reglerna om inkomst- och förmögenhetsbeskattning av stiftelser och ideella föreningar. I detta sammanhang vill utskottet även erinra om att

skatteutskottet i yttrande (SkU 1987/88:7 y) till kulturutskottet vid behandlingen av regeringens förslag om kulturmiljövård (prop. 1987/88:104, KrU 1987/88:21, rskr. 1987/88:390) framhöll att skatteutskottet i olika sammanhang uttalat att kulturella och andra allmännyttiga ändamål bör främjas på ett annat sätt än genom en rätt till avdrag vid beskattningen. I sitt av riksdagen godkända betänkande anslöt sig kulturutskottet till skatteutskottets uppfattning.

Med hänvisning till vad som anförts avstyrker utskottet motion Kr409 yrkande 5.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *folkrörelsernas roll i samhällsutvecklingen*
att riksdagen avslår motion 1987/88:Kr507 yrkande 1,
2. beträffande *statligt stöd till ideella folkrörelser*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:Kr506 i motsvarande del och 1987/88:Kr507 yrkande 2,
3. beträffande *översyn av post- och televerkens taxor för ideella föreningar*
att riksdagen avslår motion 1987/88:Kr506 i motsvarande del,
4. beträffande *stimulansåtgärder för ideellt föreningsarbete*
att riksdagen avslår motion 1987/88:Kr409 yrkande 5.

Stockholm den 27 oktober 1988

På kulturutskottets vägnar

Ingrid Sundberg

Närvarande: Ingrid Sundberg (m), Maja Bäckström (s), Berit Oscarsson (s), Jan Hyttring (c), Anders Nilsson (s), Lars Ahlmark (m), Sylvia Pettersson (s), Erkki Tammenoksa (s), Leo Persson (s), Lars Ahlström (m), Margareta Fogelberg (fp), Stina Gustavsson (c), Alexander Chrisopoulos (vpk), Kaj Nilsson (mp), Ingegerd Sahlström (s), Ulla Samuelsson (s) och Margareta Andrén (fp).

Reservation

Stimulansåtgärder för ideellt föreningsarbete (mom. 4)

Jan Hyttring och Stina Gustavsson (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Som utskottet" och på s. 7 slutar med "yrkande 5" bort ha följande lydelse:

Det arbete som de ideellt arbetande ledarna och funktionärerna i föreningarna utför är som motionärerna påpekar en stor tillgång för

1988/89:KrU2

samhället. Det förekommer ofta att detta arbete är förknippat med ekonomiska uppoftningar.

Det är därför angeläget att ideella insatser på allt sätt får stöd och uppmuntran. Enligt utskottets mening bör alltså förslag till ekonomiska stimulansåtgärder för ideellt arbete utarbetas och föreläggas riksdagen. Härvid bör beaktas de synpunkter som förs fram i motion Kr409, bl.a. möjligheten att införa rätt till avdrag vid beskattningen för utgifter i samband med arbete i ideella föreningar.

Vad utskottet anfört med anledning av motion Kr409 yrkande 5 bör ges regeringen till känna.

dels att moment 4 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

4. beträffande *stimulansåtgärder för ideellt föreningsarbete*
att riksdagen med anledning av motion 1987/88:Kr409 yrkande 5 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Särskilt yttrande (mom.2)

Margareta Fogelberg och Margareta Andrén (båda fp) anför:

De ideella föreningarna gör viktiga insatser i vårt samhälle. Det är därför beklagligt att under senare år föreningarnas ekonomiska arbetsvillkor har försämrats genom olika åtgärder från statens sida. Indragningen av statens stöd till organisationstidskrifter och höjningen av post- och teletaxor är exempel på sådana åtgärder. Vi anser att det är angeläget att det frivilliga arbete som utförs av föreningarna får stöd och uppmuntran genom en generös statlig bidragsgivning. Vi förutsätter att frågan om hur de ideella föreningarnas ekonomiska situation skall kunna förbättras beaktas i den pågående beredningen av folkrörelseutredningens förslag.