

# En svensk modell för avdragsrätt på gåvor

**Sektor3**  
Tankesmedjan för det civila samhället

---

Ett positionspaper, mars 2011

Sektor3 - tankesmedjan för det civila samhället - synliggör, granskar och väcker debatt om förutsättningarna för och betydelsen av civila samhällets organisationer. Utgångspunkten är att Sverige behöver mer av den kraft som finns i allt från knattefotboll till kooperativa företag och ideella organisationer. Med egna rapporter, seminarier, rundabordsamtal och andra aktiviteter vill vi lyfta och vrida på perspektiv.

Det svenska civila samhället består av cirka 200 000 organisationer, ideella, kooperativa och i stiftelseform och bärs upp av ca 32 miljoner medlemskap. 48 procent av Sveriges befolkning uppger att de är ideellt engagerade.

**Sektor3**  
Tankesmedjan för det civila samhället

## En svensk modell för avdragsrätt på gåvor

I höstens budget meddelade regeringen att det kommer att bli avdragsgillt att ge gåvor till vissa ideella organisationer. För första gången i modern tid kommer vi att göra avsteg från principen om att stöd till föreningar, samfund och övriga civila samhället ska ske genom en **politiskt styrd fördelning av skattemedel**. Istället kommer en liten del skattemedel fördelas genom att **varje medborgare väljer själv vilka ändamål som ska stödjas**, genom en avdragsrätt på gåvor till ideella organisationer.

Tyvärr kan regeringens förslag komma leda det civila samhället i helt fel riktning, genom att utan direkt förklaring **begränsa avdragsrätten** till organisationer som bedriver "hjälpverksamhet". Det **går stick i stäv** med det Fredrik Reinfeldt pekat ut i regeringsförklaringen, att "låta det civila samhällets gemenskaper utvecklas i enlighet med sin särart". Istället väljer regeringen ut en viss form av verksamhet som ska stödjas, vilket snarare väcker frågan om **syftet är en förskjutning** från en gemensamt finansierad välfärd till ett civilsamhälle beroende av frivillig finansiering.

Vi vet att **ekonomiska incitament påverkar vad organisationer väljer att göra**, annars skulle vi inte i samma utsträckning ha organisationer som startar lotterier eller förändrar sin struktur i enlighet med bidragskriterier. Ska organisationer uppmuntras att bedriva hjälpverksamhet, istället för att göra det de gör bäst? Nej, om en avdragsrätt på gåvor ska införas i Sverige bör den vara ett verktyg för att nå målen i politiken för det civila samhället, inget annat.

Därför presenterar Sektor3 ett alternativt förslag - **en svensk modell för avdragsrätt**. Det är ett förslag som utgår från forskning och erfarenheter från andra länder, och som med marginal ryms i de ekonomiska ramar som regeringen satt upp. Förslaget innebär att det civila samhället får utvecklas mot de mål som riksdagen beslutat om – till skillnad från regeringens eget förslag.

Rapporten är **baserad på analyser** skrivna av Lars Trägårdh och Johan Vamstad på Ersta Sköndal Högskola, i samråd med Sektor3. Det förslag som presenteras sist i det här positionspaperet är författat av Sektor3, som även tackar Trägårdh och Vamstad för kommentarer på detta avsnitt samt hjälp med den jämförande analysen av resultaten av de olika modeller som tas upp.

# Vårt förslag

## Vad är syftet?

Om Sverige ska införa en avdragsrätt bör syftet vara att nå de mål som slagits fast av riksdagen i regeringens proposition "Sveriges politik för det civila samhället". Särskilt handlar det om det första av tre mål, att "utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort". Det övergripande målet för politiken är att stärka villkoren för civila samhällets organisationer som en central del i demokratin.

## Vem ska få?

Alla ideella organisationer, stiftelser och trossamfund som har allmännyttiga ändamål och därför beviljats en inskränkt skatteskyldighet idag. De ideella organisationerna ansöker och registrerar sig som mottagare och rapporterar själva gåvorna till Skatteverket.

## Vem ska kunna ge?

Avdragsrätten ska i ett första steg göra det möjligt för privatpersoner att dra av gåvor som årligen är minst 500 kronor och maximalt 900 kronor. Avsikten med en så begränsad avdragsrätt är att pröva hur stor minskningen av skatteintäkter blir och sedan, om utrymme finns, utöka avdragsrätten till vad som kan anses vara en rimlig nivå utifrån erfarenheterna från den inledande nivån.

## Vad ska vara avdragsgillt?

Endast gåvor på 200 kronor eller mer per tillfälle räknas som avdragsgilla. Avdragsrätten inkluderar också medlemsavgifter till organisationer som uppfyller kraven för avdragsrätt och som har registrerat sig hos Skatteverket.

## Vad står på spel?

I regeringsförklaringen i oktober 2010 deklarerade Fredrik Reinfeldt en intention att införa en **”avdragsrätt för gåvor till hjälpverksamhet”**. Denna markering har sedan följts av en motion av moderaten Ulrika Karlsson (2010/11:M1908) som talar mer generellt om **”avdragsrätt för gåvor till ideella organisationer”**. Detta är inte den första motionen att föreslå något sådant, i själva verket skrevs det hela 16 motioner med det budskapet mellan åren 2004 och 2009. Bland dessa framstår Kristdemokraterna som det parti som tydligast driver frågan om avdragsrätt. Regeringens ambition inom området fick en något tydligare struktur genom budgetpropositionen som presenterades under hösten 2010. Det är dock ännu **oklart precis vad dessa initiativ kommer att leda till**, men att en vilja till att införa någon form av avdragsrätt tycks vara uppenbar. Vad står då på spel – och ska vi bry oss om hur exakt en sådan lag utformas?

Frågan om avdragsrätt kan tyckas var ett utpräglat tekniskt spørsmål med intresse främst för skattejurister. Men bakom paragraferna döljer sig en rad frågor av stor symbolisk och politisk dignitet. I nuläget intar Sverige en särställning i Europa som det enda landet utan en lag som medger avdragsrätt för ideella organisationer, något som i sig är ett uttryck för hur relationerna mellan stat och civilsamhälle ska utformas. **Grundprincipen** har i Sverige varit att föreningslivet visserligen ska stödjas men att detta stöd ska ta formen av direkta bidrag beslutade i demokratisk ordning av riksdagen. Tanken att medborgarna själva som individer skulle kunna bestämma hur en del av deras skattepengar ska fördelas kommer i konflikt med denna princip. I den mån som medborgare och företag vill ge pengar till ideell verksamhet ska detta ske med skattade pengar. Detta synsätt har dock under senare år kommit att ifrågasättas och den nuvarande regeringens avisering att den hoppas kunna lägga fram en proposition med syfte att införa en avdragsrätt för gåvor är ett tecken på detta.

Sektor 3 menar att införandet av en avdragsrätt **kan** vara ett sätt både att tillföra resurser till det civila samhället och att stärka dess oberoende i relation till staten. Ifall så blir fallet är dock helt beroende av hur avdragsrätten utformas, **en ogenomtänkt avdragsrätt kan på sikt urholka det civila samhället** och dess roll i den svenska demokratin. Det måste därför betonas att om vissa organisationer – och det har då framför allt talats om hjälp- och välgörenhetsorganisationer – speciellt utpekade så föreligger en markant risk att man i förlängningen kommer att **dela upp det ideella engagemanget i A- och B-lag**. En viktig principiell fråga blir här hur man definierar begreppet **”allmännytta”**. Ordet används gärna i samma kontext som **”altruism”** i motsats till andra organisationer som sägs arbeta för **”särintressen”** och **”gruppegöism”**. Av detta skäl är det av vikt att påpeka att pluralism och mångfald i sig är av avgörande betydelse för demokrati. Att Sverige ibland betecknas som en **”folkrörelsedemokrati”** beror just på att röstbärande föreningar och organisationer har spelat en stor roll för både demokratins historiska genombrott och dess nuvarande styrelseform där utredningar och remissväsendet spelar en central roll. I detta perspektiv handlar allmännytta inte bara om att definiera vissa organisationer som altruistiska och därför angelägna att gynna, utan om en förståelse av det svenska civilsamhället där bredden och mångfalden av olika

organisationer i sig utgör allmännyttan. I detta perspektiv ger visserligen arbetsgivarorganisationer, fackföreningar och andra intresseorganisationer visserligen uttryck för särintressen, men tillsammans utgör de ett fundament för en vital demokrati.

**Målet** med detta positionspapper är att dels **tydliggöra** vad det är som står på spel när man talar om att införa en avdragsrätt för gåvor, dels **lägga fram ett förslag** till utformning av en sådan rätt som undviker att styra civilsamhällets organisationer mot en viss verksamhet eller organiseringsform. Ytterst, menar Sektor3, rör debatten om avdragsrättens vara eller inte vara vem som har makten över de frivilliga organisationerna, hur vår demokrati bör fungera och i vilken mån vi vill främja pluralism och mångfald såväl politiskt som ekonomiskt.

**Hur vi finansierar ideell verksamhet kommer att på lång sikt påverka hur vårt civilsamhälle ser ut.** Den nuvarande diskussionen om avdragsrätt varken kan eller bör frikopplas från en diskussion av det nuvarande systemet med direkta bidrag, skattebefrielse av inkomster, regler för lotteriverksamhet och så vidare. Oavsett metod innebär valet av stöd med offentliga resurser att man på ett eller annat sätt skapar incitamentsstrukturer som i sin tur långsiktigt strukturerar civilsamhället. De villkor som man ställer för avdragsrätt och bidrag blir därför mycket avgörande för de kumulativa effekterna. Privilegerar man välgörenhet och biståndsverksamhet via en specialdestinerad avdragsrätt kommer dessa typer av organisationer att växa; premierar man demokratiskt uppbyggda medlemsorganisationer av folkrörelsekaraktär – som länge varit fallet – ges dessa en fördel. Det finns normativa argument för båda dessa vägar – och många andra. För Sektor3 är det viktigaste att föra fram frågan och att uppmuntra till en mer initierad offentlig debatt än vad som hittills har förekommit.

För att bidra till en djupare förståelse av vad som står på spel, om/när man inför en avdragsrätt, beslöt Sektor3 att beställa en rapport av två forskare – Lars Trägårdh och Johan Vamstad – som tog avstamp i konkreta exempel från länder, liksom USA och Norge, där lagstiftning redan existerar. Rapporten "Att ge eller att beskattas" gavs ut sommaren 2009 och utgör underlag för detta positionspapper. För en fylligare analys samt en genomgång av ytterligare tre länder förutom Sverige, Norge och USA, som kort diskuteras nedan, hänvisar vi till denna rapport (Trägårdh och Vamstad 2009).

## Vilka frågor måste ett lagförslag ge tydliga svar på?

Varje förslag till avdragsrätt måste besvara ett antal centrala frågor. En **första** fråga gäller vem som ska uppmuntras att ge och hur detta kan påverkas genom lagförslagets konstruktion. En **andra** fråga vänder på relationen och gäller vilka organisationer som bör vara mottagare av dessa gåvor och hur avdragsrätten ska utformas för att gynna dem. En **tredje** fråga rör syftet med en lagförändring sett i samhällsperspektiv. Den **fjärde** frågan är en förlängning av den tredje: måste ett förslag om införande av avdragsrätt få systemskifteskaraktär eller kan det ta en form som ligger mer i samklang med svensk tradition vad det gäller stödet av föreningsliv och frivillighet?

### Vem får?

Som vi redan antytt är **frågan om vilka organisationer som avdragsrätten ska gälla den kanske mest centrala**. En speciellt svår utmaning är att bestämma vilka föreningar och organisationer som är värdiga detta privilegium och på vilken grund. Bör och kan man skapa hierarkier bland den rika floran av folkrörelser, intresseorganisationer, ideella föreningar, välgörenhets- och biståndsorganisationer, stiftelser, idrottsklubbar, studiecirklar, politiska partier, icke vinstdrivande företag, med flera, som tillsammans utgör det svenska civilsamhället? Eller ska man eftertrakta en maximal lösning som inkluderar i princip hela det civila samhället, med undantag av kriminella och anti-demokratiska sammanslutningar?

I de flesta länder har man valt att särskilja de sammanslutningar som uppfattas som i någon mening allmännyttiga. Bland dessa återfinns oftast nonprofitföretag och stiftelser som ägnar sig åt välgörenhet, forskning och utbildning, hälso- och sjukvård och annan form av omsorgs- och välfärdsservice. En vilja till en liknande avgränsning skyttade även i direktiven till den utredning som la fram sitt betänkande sommar 2009 (SOU 2009:59). Men denna avgränsning framstår som ganska kontroversiell mot bakgrund av den svenska folkrörelsetraditionen.

Att definiera allmännyttighet eller ideell verksamhet är till att börja med inte helt oproblemiskt. **Att ge företräde åt bistånds- och välgörenhetsorganisationer och samtidigt undanta politiska rörelser och intresseorganisationer är inte självklart**. En lösning är att i stället lägga fokus på pluralism och mångfald, där syftet med stödet bygger på en vision av det goda samhället som omfattar ett livaktigt civilsamhälle med så raka rör som möjligt mellan medborgare och medborgarinitiativ. I så fall är politiska föreningar och röstbärande organisationer med uppdraget att företräda sina medlemmar minst lika värdiga som de förment allmännyttiga och osjälviska sammanslutningar som producerar välgörenhet och social service.

En annan ansats vore att följa den logik som hittills varit viktig för det offentliga stödet för föreningsvärlden, nämligen **principen att medlemsbaserade och demokratiska organisationer ska privilegieras**. En tredje väg vore att konstruera en maximalt öppen definition av allmännyttiga som omfattar både pluralism och välgörenhet, intressepolitik och social service.

Men oavsett vilken väg som väljs, kan man alltså inte väja för diskussionen om det mer övergripande syftet med införande av avdragsrätt, en fråga vi återkommer till.

## Vem ger?

Även frågan om vem som ska uppmuntras till att ge är viktig, av såväl demokratiskäl som avseende den ekonomiska effekten. Reglerna för avdragsrätt konstrueras också olika från land till land. I USA, till exempel, kan individer dra av upp till 50 procent av sin beskattningsbara inkomst utan beloppsgräns uppåt, medan det i Norge finns en övre gräns på 12 000 kronor. Vad som står på spel här är i vilken utsträckning avdragsrätten blir allmänt spridd och tillgänglig eller koncentrerad till de mer förmögna.

Genom att bestämma både ett golv och ett tak, som anger en undre och en övre gräns, kan man **rikta avdragsrätten** till en viss inkomst- och förmögenhetsgrupp. I det norska fallet tycks ambitionen vara att uppmuntra ett brett men relativt begränsat givande (per capita) medan man i USA även vill uppmuntra den övre medelklassen och de mycket rika att donera riktigt stora belopp. Även i denna fråga är det alltså möjligt att skapa specifika incitamentsstrukturer och även i detta fall är det angeläget med en bredd och djup debatt om vad reformens syfte ska vara. **Avser man att skapa så många eller så rika givare som möjligt?**

Relaterat till valet mellan en önskan om demokratisk bredd i givandet och viljan att uppmuntra de verkligt rika till stor generositet (men även kreativ skatteplanering), är frågan om enbart fysiska individer eller även juridiska personer (företag, stiftelser, etc) ska kunna donera. Även i detta fall går meningarna isär. Och ser man till hur olika länder har hanterat frågan finns även här en spännvidd. Åter skymtar en demokratifråga, där somliga menar att avdragsrätten ska begränsas till fysiska individer för att undvika att företag skaffar sig ett för stort inflytande över ideella föreningar. Det finns dock sätt att låta företag gynna givande utan att de får inflytande över föreningarna. I Storbritannien kan företag underlätta privat givande för sina anställda genom att deras gåvor till välgörenhet dras direkt från lönekuvertet. Utöver det praktiska i detta arrangemang för givaren så är denna typ av "payroll giving" dessutom helt skattebefriad eftersom gåvan dras före inkomstskatten.

## Vilket är syftet?

Det gäller med andra ord att vara **tydlig med målet** för denna typ av lagstiftning. Eftersom variationer i genomförandet kan innebära avgörande skillnader för det svenska civilsamhället så är det viktigt att regeringen är mycket tydlig med vad man vill uppnå med avdragsrätten. Är det att skapa fler källor till finansiering för civilsamhällets organisationer? Att kunna spara på de statliga bidragen? Att uppmuntra fler organisationer att bedriva hjälpverksamhet eller kanske att säkra vissa organisationers finansiering för att kunna kontraktera dem för välfärdstjänster? Regeringen måste alltså fråga sig: **vilken av civilsamhällets funktioner viktigast?** Den politiska röstfunktionen eller social service i form av välgörenhet, bistånd och välfärd? Ska även föreningar som varken erbjuder röst eller service inkluderas, som kulturföreningar, idrottsklubbar, studieförbund? Hur ser vi på självorganisering och

sällskaplighet som skapar värdefullt socialt kapital utan att ha bedriva organiserad hjälpverksamhet, alltså föreningar så som bokklubbar, studiecirklar, handarbetsföreningar och så vidare?

Det ligger nära till hands att tro att dagens förslag snarast handlar om att underlätta för serviceproducerande non-profitorganisationer i amerikansk och kontinentaleuropeiska anda. I så fall blir det konkret en fråga om att främja givandet till stiftelser och organisationer som ägnar sig åt forskning och utbildning, välgörenhet och välfärd, sjuk- och hälsovård. Syftet i detta fall är då framför allt att skapa nya och bättre förutsättningar för finansiering av den del av den ideella sektorn som producerar välfärd, i en tid av allt mer begränsade skatteresurser.

Ett annat mål, delvis liknande men också väsentligen annorlunda, kan dock vara en vilja till att förstärka pluralismen och röra Sverige mot en mer liberal och mindre statscentrerad form av demokratisk styrelse. I detta fall är syftet att utvidga pluralismen i politiken och inte enbart utbudet av välfärdsservice mot bakgrund av dels ökad invandring och större kulturell, etnisk och religiös mångfald, dels krav på individuell valfrihet och egenmakt. Att stärka religionsfriheten och öka autonomi för civilsamhällets institutioner, inklusive fria samfund, oberoende universitet, friskolor, politiska föreningar och allehanda intresseorganisationer som ger uttryck för medborgarnas vilja och lust, framstår då som ett politiskt projekt där röstfunktionen snarare än frågan om service och välfärdsproduktion står i centrum.

**Utan att ta ställning för eller emot** en avdragsrätt, tror Sektor3 att det är angeläget att **grundligt debattera frågan** om avdragsrättens mer grundläggande och långsiktiga syfte. I en reform som kommer att påverka civilsamhället under lång tid framöver måste vi se längre än ett kortsiktigt perspektiv där förhoppningen om ett ökat givande till insamlingsorganisationer dominerar

## **Avdragsrättens utformning och konsekvenser**

Vid sidan av de centrala frågorna om vilka organisationer som ska få njuta frukterna av en avdragsrätt, vilka som ska uppmuntras till att ge, och vilket det övergripande syftet med denna rätt ska vara, måste ett förslag även hantera ett antal andra frågor. En sådan är den till del **tekniska frågan** om hur man ska ge och ta emot gåvor, det vill säga hur rätten konstrueras juridiskt. En annan gäller avdragsrättens **omfattning**, något vi redan tagit upp i förbigående ovan.

En tredje fråga av stor betydelse gäller **konsekvenserna av olika förslag**. Här bör man dessutom särskilja tre olika typer av konsekvensanalyser. Den första har vi redan diskuterat, nämligen de organisatoriska konsekvenserna eller de strukturerande effekterna som en lag kan tänkas få. Här kommer villkoren för att få åtnjuta avdragsrätt att hamna i fokus.

Den andra gäller de ekonomiska konsekvenser av en lag, det vill säga en uppskattning av hur stor statens förlust i skatteintäkter kan tänkas bli, å ena sidan, och hur stor (det civila) samhällets vinst blir i ökat givande. Den forskning vi har visat på att vinsten för samhället i

allmänhet blir större än statens förlust, men en sådan analys måste vara konkret och ta i akt den existerande eller föreslagna lagens specifika utformning.

Den tredje konsekvensanalysen handlar om de juridiskt-rättsliga konsekvenserna, det vill säga hur den nya lagen inkorporeras i gällande lagstiftning och hur den påverkar denna i andra avseenden. Detta är ett perspektiv som har kommit att dominera många utredningar och debatter om avdragsrätt i Sverige. Utan att förringa värdet av en konsekvent skattelagstiftning vill vi dock understryka att **detta måste vara ett underordnat perspektiv**. De tekniska lösningarna är möjliga – det visar om inte annat det faktum att Sverige är ensamt om att sakna en sådan lagstiftning – och grundprincipen måste vara att de politiska målen är överordnade och att juristernas uppgift är att lösa de problem och utmaningar som uppstår på bästa sätt.

I nästa avsnitt kommer vi så att återvända till frågorna som vi på ett mer generellt sätt diskuterat ovan inom ramen för en analys av fyra konkreta fall: den nuvarande svenska lagstiftningen, de norska och amerikanska exemplen, samt vad vi vet om regeringens kommande förslag. Därefter avslutar vi det här positionspapperet med Sektor 3:s eget förslag på en svensk modell för avdragsrätt.

## Konkreta modeller och fall

Under 2009 genomförde Sektor3 en jämförande studie av avdragsrätt för gåvor till ideell verksamhet, som redovisas i vår bok "Att ge eller beskattas". I studien jämfördes de juridiska men kanske framför allt de politiska förutsättningarna för sådana skatteincitament i sammanlagt sex länder. Det huvudsakliga materialet för denna studie var den största enskilda litteraturstudie som någonsin gjorts för en publikation i ämnet på svenska. Studien inkluderade, utöver beskrivningar av de sex länderna, även den befintliga forskningen om hur avdragsrätten och andra skatteincitament påverkar givares beteende samt hur detta påverkar det omgivande samhället. Det är denna, större, studie som nu **ligger till grund** för Sektor 3:s förslag till en svensk avdragsrätt.

För att visa hur förslagen stöds empiriskt kommer vi här att presentera tre illustrativa fall från 2009 års studie samt en beskrivning av det nu liggande förslaget från regeringen på en avdragsrätt för gåvor till ideell verksamhet. Det **första fallet** är Sverige så som situationen är idag. Sverige representerar ett unikt ställningstagande mot att använda skattesystemet för att gynna givande till ideell verksamhet. Inget annat land har så entydigt och på så uttalat ideologiska grunder tagit avstånd från avdragsrätten. USA utgör som **fall nummer två** en närmast total motsatsbild i relation till Sverige i detta avseende. I USA finns ett mycket gammalt motstånd mot att låta staten omfördela resurser inom samhället genom beskattning vilket gör avdragsrätten till ett indirekt och politiskt acceptabelt sätt att gynna allmännyttiga ändamål. Norge, som är **fall nummer tre**, liknar förstås Sverige i långt större utsträckning än vad USA gör. Vad som gör Norge intressant är att landet, trots alla övriga likheter med Sverige, infört ett system med avdragsrätt för gåvor till en viss typ av ideella organisationer. Avslutningsvis presenteras regeringens förslag som **fall nummer fyra**. Detta förslag kan förstås inte studeras empiriskt men utifrån slutsatserna i den större studien kommer ändå möjliga effekter av detta förslag att presenteras.

### A. Sverige fram till idag – det minimala fallet

Den svenska välfärdsstaten kännetecknas av att **sociala frågor bemöts av den offentliga sektorn** och löses med hjälp av medel som hämtats från medborgarna genom beskattning. Den svenska universella välfärdsstaten där alla, oavsett ekonomiska förutsättningar, både bidrar till och är mottagare av kollektivt producerad allmännytta har lyckats bygga upp en relativt stor legitimitet för beskattning som medel för att lösa sociala frågor. Frivilliga gåvor har i motsats av många kommit att betraktas som en rest från ett förmodernt samhälle där människors välfärd var beroende av andra människors välgörenhet. Synen på hur man bäst finansierar gemensam samhällsnytta är dock inte det enda som präglar den svenska positionen i frågan. Sverige har även en tradition av att identifiera samhällsproblem och lösningar på dem genom en process där expertkunskap och forskning blandas med kompromissande särintressen i dialog. Frågan om till vad och på vilket sätt som svenska skattemedel skall användas besvaras alltså med en sammanvägning av olika **erfarenheter, intressen och kunskap**. Enskilda individers beslut att skänka pengar baserar sig däremot på mer eller mindre god kunskap och **det egna intresset**.

Ett återkommande argument i den svenska debatten om avdragsrätten är därför att skattelättnader för privat givande leder till att beslut om vilka allmännyttiga ändamål som bör finansieras tas på lösa grunder. Exempelvis kan enskilda individer välja att med stöd av en avdragsrätt ge sina gåvor till emotionellt ömmande insamlingar till herrelösa hundar medan andra insamlingar till behövande men mindre hjärtvärmande narkotikamissbrukare inte får några gåvor. Eftersom avdragsrätten betalas av skattemedel som annars kunde användas till allmännyttiga ändamål så speglar detta tänkta exempel en faktisk motsättning.

Att Sverige inte har någon avdragsrätt för gåvor till ideell verksamhet innebär dock inte att civilsamhällets organisationer inte stöds med skattemedel. Tvärtom finns det ett omfattande stöd från den offentliga sektorn till en rad olika typer av organisationer. Den styrande principen är dock att staten, landstingen och kommunerna ska samla in en så stor andel av sina skatter som möjligt och sedan fördela dem i enlighet med ovan beskrivna politiska process. Även bidragsgivningen till ideella organisationer sker förstås i enlighet med politiskt framtagna mål och regler.

Den offentliga sektorns finansiering av det svenska civila samhället är dock **inte alls oproportionerligt** stort jämfört med andra Europeiska länder. I en sammanställning som gjordes för några år sedan uppgick de totala utbetalningarna av offentliga medel till motsvarande 29 procent av det svenska civilsamhällets intäkter. Motsvarande siffra för Storbritannien i samma sammanställning var 45 procent. Förklaringen till detta är att den brittiska, i likhet med exempelvis den tyska, nederländska och många andra, köper tjänster, företrädesvis sjukvård och utbildning, från civilsamhällets organisationer. De brittiska utbetalningarna är alltså **betaling för tjänster** medan de svenska är ett **direkt stöd**. Det är svårt att säga vilken betydelse denna skillnad har för struktureringen av civilsamhället men det verkar inte finnas några omedelbara anledningar till varför de svenska bidragen skulle vara mer styrande än de brittiska pengarna för köp av tjänster. Tvärtom har den svenska bidragsgivningen ansetts sakna tydliga mål och riktlinjer (Wijkström 2004). Även om man väljer att fokusera på de hjälp- och välgörenhetsorganisationer som mest direkt berörs av regeringens förslag till en avdragsrätt så har den offentliga sektorns bidrag en underordnad roll för dessa organisationer idag. Enligt Svensk Insamlingskontroll (SFI) utgjorde finansiering från den offentliga sektorn 27,2 procent år 2008 medan gåvor från allmänheten utgjorde 39,4 procent av den totala finansieringen under samma år.

Även om det civila samhällets organisationer i Sverige tar emot bidrag från den offentliga sektorn så är statsfinansiering inte det tydligaste utmärkande draget för det svenska civilsamhällets finansiering. **Det svenska civilsamhällets ekonomi vilar på medlemskap och ideellt arbete**. Både i fråga om antalet medlemskap i organisationer och mängden utfört ideellt arbete utmärker sig Sverige markant i en internationell jämförelse. Det bör dock sägas att medlemskap är av betydelse även för utbetalningen av statsbidrag. Antalet medlemskap i en organisation används som en mätare av verksamhetens omfattning och bidrag till exempelvis ungdomsorganisationer sker i enlighet med antalet medlemmar. Vad den offentliga sektorn väljer att stödja är alltså att människor väljer att ta det aktiva steget att bli medlem i en organisation. En alternativ modell är att ge pengar i proportion till organisationernas resultat,

alltså hur många en ungdomsorganisation fått att delta i någon aktivitet snarare än hur många den fått att teckna medlemskap. Den ekonomiska omsättningen i en organisation skulle också kunna vara en mätare. Genom att mäta just antalet medlemmar förstärker den offentliga finansieringen den svenska folkrörelsetraditionen och dess stora gräsrotsorganisationer med intern demokrati, ideellt arbete och få professionellt anställda. Den svenska statens strukturerande effekt står i stark kontrast till den strukturerande effekt som den tilltagande globaliseringen utgör. Den globala trenden är framför allt präglad av amerikanska non-profit organisations (NPO) och deras professionella organisering och fokus på ekonomiska bidrag snarare än medlemsengagemang. En del organisationer i Sverige känner tydligt av slitningen mellan dessa två strukturerande krafter, det svenska Röda Korset är bara ett exempel på detta (Kassman 2010). **Avdragsrätt för gåvor till ideell verksamhet tillhör i högre utsträckning den amerikanska traditionen** än den svenska folkrörelsetraditionen och att denna fråga dykt upp nu bör ses ur detta globaliseringsperspektiv.

Ett sätt att minska motsättningen mellan den svenska fokuseringen på medlemskap och tankarna på en avdragsrätt för gåvor skulle kunna vara att också införa en avdragsrätt på medlemsavgifter. En sådan avdragsrätt fanns tidigare för medlemsavgiften till fackföreningar, med motiveringen att fackens motparter bland arbetsgivarna kan dra av sina medlemsavgifter i arbetsgivarorganisationerna som utgifter i näringsverksamhet. Denna avdragsrätt avskaffades av den borgerliga regeringen då den tillträdde 2006 eftersom den sågs som ett indirekt sätt att finansiera vänsterns opinionsbildning med statliga skattemedel. Detta är förstås ytterligare en illustration av hur utformningen av avdragsrätten, och då inte minst frågan om vilka organisationer som berörs, är av avgörande ideologisk betydelse.

Att det saknas skatteincitament för gåvor till ideell verksamhet betyder inte att det svenska skattesystemet inte redan idag har en strukturerande verkan på det svenska civilsamhället. Svenska frivilliga föreningar är i praktiken befriade från skatt på sina inkomster, givet att de uppfyller en rad krav i inkomstskattelagen. Föreningarna måste ha en verksamhet som ämnar att "uppfostra, utbilda, hjälpa behövande, främja forskning, nordiskt samarbete eller Sveriges försvar" (IL 1999, kap 7). Detta är en ganska bred beskrivning som täcker in många av Sveriges organisationer. Inkomstskattelagen anger dock vidare att de skattebefriade organisationerna skall vara "öppna", alltså att deras verksamhet är transparent samtidigt som organisationen har en demokratisk struktur. **Således strukturerar staten även genom skattelagstiftningen** det svenska civilsamhället i enlighet med den svenska folkrörelsetraditionen. Därmed går det att konstatera att två grundläggande antaganden om statens roll i civilsamhällets finansiering - de om omfattande statliga bidrag och neutral skattelagstiftning - båda behöver nyanseras. Det går inte att förstå effekterna av en möjlig, framtida avdragsrätt för gåvor till ideell verksamhet utan att förstå hur staten genom finansiering strukturerar civilsamhället redan idag. Att staten strukturerar civilsamhället med ekonomiska medel på olika sätt, med eller utan avdragsrätt, blir tydligt då man närmare studerar det amerikanska fallet.

## B. USA – det maximala fallet

**Åtskillnaden mellan stat och civilsamhälle** har varit en bärande princip ända sedan USA:s självständighet och grundande. Nationens tidigaste år präglades av en maktkamp mellan de som likt Thomas Jefferson menade att det amerikanska samhället borde bestå i frivilliga sammanslutningar av frivilliga män och de som likt Alexander Hamilton ville bygga en stark stat av Europeisk modell. Inte minst var kampen för religionsfrihet en central drivkraft, och lagstiftningen kom också att garantera samfundens frihet och oberoende från staten, bland annat genom att befria dem från olika skatter. USA har idag både en federal stat och ett omfattande civilt samhälle men åtskillnaden mellan stat och samhälle är fortfarande en viktig princip. Att ge skatteincitament som avdragsrätt till frivilliga gåvor till civilsamhällets organisationer är ett sätt för staten att stödja dem utan att ge ett direkt stöd i form av skattefinansierade bidrag. Staten **uppmuntrar alltså människor att ge till allmännyttiga ändamål som de själva anser är viktiga**, utan att dessa pengar tar vägen via staten i form av först skatter (in) och sedan bidrag (ut). Kontrasten kunde i detta avseende inte vara större mot Sverige, där en politisk process i regi av staten anses vara ett bättre sätt att avgöra vad som bör ges finansiering.

Däremot innehåller den amerikanska skattelagstiftningen ett omfattande regelverk för civilsamhället där avdragsrätt bara är ett sätt på vilket den påverkar organisationernas ekonomi och civilsamhällets struktur. Samtliga av de kring trettio olika kategorier av civilsamhällets organisationer i den amerikanska skattelagstiftningen är befriade från skatt på inkomster. I många delstater är civilsamhället även undantaget från fastighetsskatt, vilket i många fall är av avgörande ekonomisk betydelse. Sammantaget finansierar den federala staten och delstaterna civilsamhället med 15 miljarder dollar (2005) i uteblivna inkomstskatter, 6 miljarder dollar (2006) i uteblivna fastighetsskatter och 26,5 miljarder dollar (2001) i skatteavdrag för gåvor.

De amerikanska reglerna för avdragsrätt är från givarens perspektiv **bland de mest tillåtande i världen**. En privatperson får dra av skatten på gåvor motsvarande upp till 50 procent av årsinkomsten och företag på gåvor motsvarande 10 procent av de beskattningsbara intäkterna. Systemet tillåter alltså gåvor i av väldigt varierande storlek och kring tre fjärdedelar av de donerade pengarna ges av enskilda individer. Särskilt det höga "taket" på hur stora belopp som får dras av gör att USA utmärker sig. I andra länder som också har ett högt tak, som Australien, har det förekommit kritik att det särskilt gynnar mycket rika personer som kan använda givandet för skatteplanering, exempelvis kan man bli befriad från skatt på pengar man ger bort för att komma undan marginalskatt. De amerikanska givarna är inte bara fria att ge stora eller små gåvor, de har också en mycket stor bredd av mottagare att välja mellan. Avdragsrätten berör inte bara traditionella biståndsorganisationer utan även mottagare som religiösa organisationer, universitet och organisationer på allt från lokal till federal nivå. Sammanlagt doneras kring 200 miljarder dollar om året (1999) och undantagen från beskattning av dessa pengar kan ses som ett ställningstagande för civilsamhällets autonomi från staten. Samtidigt står det klart att den amerikanska staten genom sin skattelagstiftning ändå har en **betydande strukturerande verkan på det amerikanska civilsamhället**.

Det indirekta sättet att stödja civilsamhället genom skatteincitament för gåvor utesluter dock inte att statens skattepolitik har en effekt på civilsamhällets sammansättning. Ett tydligt exempel på detta återfinns i de amerikanska skattemyndigheternas regler för vilka organisationer som rätten till avdrag för gåvor kan tas upp i deklARATIONEN. Såväl den federala staten som delstaterna definierar och legitimerar olika organisationer genom att erkänna dem som mer eller mindre allmännyttiga. De organisationer som har fått särskilt privilegierad skattestatus är en speciell kategori – ”charitable organizations” (välgörenhetsorganisationer) – som anses vara speciellt positiva för samhället. Ett sådant villkorande av vilka organisationer som kan tillgodogöra sig denna indirekta finansiering har haft en betydande strukturerande verkan på det amerikanska civilsamhället sedan den moderna skattelagstiftningen infördes efter andra världskriget.

Det är dessutom ett krav att en organisation som vill kunna göra anspråk på avdragsgilla gåvor **inte bedriver politisk verksamhet**. En rad olika beslut på 50- och 60-talet har mynnat ut i ett system där stöd på olika sätt, inklusive avdragsrätt, ges åt välgörenhetsorganisationer under förutsättning att de inte driver intressen eller försöker påverka politiken. Detta är förstås en främmande tanke ur ett svenskt perspektiv där folkrörelserna är uppenbart politiska samtidigt som de genomför allmännyttig verksamhet. Det är i Sverige helt naturligt att exempelvis Röda Korset driver politiska kampanjer och samtidigt producerar välfärdstjänster. I USA anses dock det allmännyttiga motivet gå förlorat om organisationen har en politisk agenda eller med andra ord ett egennyttigt, politiskt särintresse. En organisation som fått ta konsekvenserna av denna distinktion är miljöorganisationen Sierra Club vars kampanjer för en renare miljö ansågs vara ett politiskt särintresse. De amerikanska skattemyndigheterna har på detta sätt, givet betydelsen av frivilliga gåvor, skapat en mäktig incitamentsstruktur som premierar välgörenhet över sociala rörelser. **Resultatet är ett civilsamhälle som domineras av välgörenhetsorganisationer medan traditionella medlemsorganisationer och folkrörelser nästan har dött ut.**

**Figur 1. Avdragsrätten i USA**

Minskade skatteintäkter	Per capita	Vem ger?	Vem får?	Resultat
\$26,5 miljarder eller 172,25 miljarder kronor <sup>1</sup>	574 SEK	Privatpersoner och företag, från små gåvor till 50% av årsinkomsten	Allmännyttiga, ideella och opolitiska organisationer	Separation mellan politiska och icke politiska organisationer

<sup>1</sup> Simon, Dale och Chisholm 2006

## C. Norge - kompromissfallet

Det är svårt att tänka sig ett land som är mer likt Sverige än Norge. Utöver uppenbara likheter i kultur, språk, demografi och geografi så finns det också stora **likheter i de båda ländernas folkrörelsetradition och politiska utveckling**. Precis som i Sverige utgörs det norska civilsamhället huvudsakligen av organisationer baserade på medlemskap och ideellt arbete snarare än professionell tjänsteproduktion som i många andra europeiska länder. Därför liknar även finansieringen av civilsamhället den svenska. Den offentliga sektorn ger både direkta bidrag till frivilliga föreningar och ett indirekt bidrag genom olika sorters skattelättnader. I båda länderna är dock de sammanlagda utbetalningarna från staten till civilsamhället en mindre andel av den totala finansieringen än i nästan alla andra europeiska länder eftersom de svenska och norska civilsamhällena till skillnad från de övriga europeiska ländernas inte säljer tjänster som vård och utbildning till staten. Alla likheter mellan Sverige och Norge gör det förstas särskilt intressant **att Norge faktiskt infört en avdragsrätt för gåvor till ideell verksamhet** medan Sverige inte har gjort det.

I fallet med Sverige gick det alltså att se en konflikt mellan den nationella traditionen och den internationella trenden. Samma konflikt återfinns i Norge. Den norska avdragsrätten är därför en kompromiss mellan dessa två positioner. **Kompromissen består främst i att avdragsrätten är kraftigt begränsad**. De norska givarna har bara rätt att dra av belopp på upp till 12 000 norska kronor om året. På så sätt riskerar inte den norska avdragsrätten att bli en reform som på ett oproportionerligt sätt gynnar särskilt rika. Avdragsrätten blir folklig då den särskilt riktar sig mot mindre gåvor. Det är också svårt att tala om ett verkligt regimskifte i norsk politik mot civilsamhället när "taket" är så lågt för avdragsrätt. Utöver ett tak på 12 000 så har den norska avdragsrätten ett "golv" på 500 kronor, alltså ett minimibelopp för vad som kan dras av. Genom att utesluta de allra minsta gåvorna så minskar man den administrativa omställningen för skattemyndigheterna, vilket har varit en viktig fråga i både den norska och svenska debatten om avdragsrätten. Kompromissviljan vid införandet av den norska avdragsrätten visade sig även i sättet på vilket reformen förverkligades. Embryot till dagens avdragsrätt sjuösettes år 2000 då en avdragsrätt för belopp på upp till 900 norska kronor infördes. Denna mycket blygsamma avdragsrätt utökades efter ett par år till 6000 kronor och efter ytterligare ett par år till dagens 12 000 kronor.

Låt oss avsluta med att ställa frågan om i vilken mån den norska lagstiftningen också strukturerar civilsamhället. Det är värt att notera att man införde avdragsrätten gradvis så att både de önskade och eventuella oönskade effekter kunde studeras steg för steg. Avdragsrätten fick därmed möjlighet att växa in i den norska modellen utan att utgöra en allvarlig utmaning mot landets folkrörelsetradition. Samtidigt begränsar reglerna för den norska avdragsrätten inte bara hur stora belopp som får dras av utan de begränsar också vilka organisationer som får ta emot avdragsgilla gåvor

I denna fråga har Norge valt **en relativt restriktiv linje**. I fallet med USA fanns det visserligen tydliga restriktioner riktade mot politiska aktiviteter, men bortom detta var kunde givarna välja mellan ett nästan oändligt antal potentiella mottagarna av avdragsgilla gåvor, från små lokala

initiativ till gigantiska nationella organisationer. I Norge får man endast dra av gåvor till **organisationer som finns upptagna på en statligt administrerad lista**. På denna lista återfinns huvudsakligen väletablerade riksorganisationer av folkrörelsekaraktär. Listan omfattar endast kring 450 organisationer. Med andra ord så kan man i Norge inte dra av för gåvor till exempelvis lokala utvecklingsprojekt eller andra, mer marginella, ändamål. Detta är förstås en stor begränsning som har fördelen att många av de gränsdragningsproblem som diskuterats i både den svenska och norska debatten underlättas. Den senaste utvecklingen i frågan är att det norska registret över mottagare från och med 2011 även kommer att inkludera organisationer med huvudsätet i något annat land. Detta är en följd av krav från EU efter ett prejudikat från Tyskland och det är tveklöst så att samma krav skulle komma att gälla en eventuell framtida svensk avdragsrätt. Det är en fråga om fri rörlighet av kapital, en del i en av EU:s grundpelare.

En annan faktor som begränsar listan över möjliga mottagare är att det är **organisationerna** och inte givarna som **rapporterar in gåvan till skattemyndigheterna**. Den mottagande organisationen måste alltså bokföra och rapportera in varje gåva, vilket kräver en viss omfattning på organisationen, inta alla frivilliga föreningar har möjlighet att klara av denna funktion. Fördelen med detta system är att omställningen och arbetsbördan för skattemyndigheterna begränsas. Gåvorna rapporteras in på samma sätt som kontrolluppgifter från arbetsgivare och skattemyndigheterna behöver inte utföra kontroller av enskilda personers deklARATIONER. På detta sätt undkommer den norska avdragsrätten en mycket långlivad och påtaglig kritik mot att använda skattesystemet för att uppmuntra gåvor, kritiken mot att skattemyndigheterna tvingas ändra sina rutiner.

Vad gäller den avgörande frågan om vilka organisationer som ska få ta emot avdragsgilla gåvor har i Norge för övrigt behandlats med viss pragmatism och känsla för det norska civilsamhällets särart. Ett exempel på detta är att den norska kyrkan är inkluderad bland möjliga mottagare, trots att kyrkan är en statlig institution i Norge. En betydande mängd frivilligt arbete och annan ideell verksamhet sker dock i kyrkans regi och det ansågs inte rimligt att denna verksamhet skulle ges sämre förutsättningar än motsvarande verksamhet utförd av fristående samfund. I övrigt tycks det vara så att även om det formellt är så att en stor mängd av organisationer skulle kunna få en plats på den officiella listan, tycks det som om typen av organisationer som faktiskt blir godkända i förhandsgranskningen av skattemyndigheterna är ganska enhetlig. Organisationer för internationellt bistånd, både kristna och andra, dominerar. Sedan följer många organisationer som samlar in till olika sjukdomar. Med andra ord, betoningen ligger på bistånd och hjälparbete, inte helt olik de principer som den svenska regeringen nu aviserar.

Figur 2. Avdragsrätten i Norge

Minskade skatteintäkter	Per capita	Vem ger?	Vem får?	Resultat
390 miljoner norska kronor (2005) <sup>2</sup>	80 NOK	Många små givare, privatpersoner	Nästan 70% av gåvorna till stora biståndsorganisationer	Avdragsrätten gav 28% ökat givande första året

## D. Regeringens förslag till avdragsrätt – det svenska fallet?

**Mycket lite är egentligen känt** om regeringens ambition att införa en avdragsrätt. Den mest utförliga beskrivningen finns i budgetpropositionen för 2011 och den är även där sammanfattad i ett kort stycke. Ett övergripande konstaterande är dock att regeringen inte baserar sig på gåvoincitamentsutredningen från 2009. Till skillnad från denna anger regeringen i budgetpropositionen att **endast privatpersoner** skall få dra av gåvor, inte juridiska personer som företag. På detta sätt håller sig regeringen borta från den juridiskt invecklade frågan om sponsring och de problem som skattemyndigheterna har haft med att låta företag dra av för gåvor som inte leder till en konkret motprestation från mottagaren. Framför allt innebär dock begränsningen till fysiska personer att **reformen riktas mot de mindre givarna** och att möjligheterna för storskalig skatteplanering minskas.

I jämförelse med gåvoincitamentsutredningen har regeringen även justerat vilka som är möjliga mottagare av gåvor. Till skillnad mot utredningen så definierar inte budgetpropositionen hur en organisation kvalificerar sig som mottagare av avdragsgilla gåvor. Den gör dock klart att det avdrag för gåvor till forskningsinstitutioner som föreslås i utredningen utgår helt. Däremot anger regeringen att föreningar eller stiftelser som finansierar forskning skall kunna vara möjliga mottagare. Det går alltså inte att **helt klargöra vilka regeringen tänker sig som mottagare** men utslutningen av forskningsinstitutioner kan signalera att man huvudsakligen tänker sig etablerade **biståndsorganisationer** och **välgörenhetsorganisationer** som mottagare av välgörande gåvor från den breda allmänheten.

En annan viktig begränsning av avdragsrätten i regeringens förslag är den om hur stora respektive små belopp som skall få dras av. Propositionen anger att avdraget ska vara på 25 procent och att den sammanlagda skattereduktionen skall vara maximalt 1500 kronor. Detta borde innebära att man maximalt får **dra av för gåvor på totalt 6000 per år**. Vidare anger propositionen att en **minimnivå på 200 kronor per gåva och minst 2000 kronor i gåvor per år**.

<sup>2</sup> Uppgift från hemsidan för Landsrådet för Norges Barn och Ungdomsorganisationer 2011-02-28, baserat på en undersökning beställd av Frivillighet Norge 2005

Takbeloppet är betydligt lägre än gåvoincitementsutredningens förslag på 26 600 kronor. Även minimibeloppet är lägre - utredningen förespråkade 400 per gåva och 4000 per år - men sett i relation till takbeloppet är minimibeloppet ändå relativt högt. Med andra ord är taket lågt och "golvet" högt vilket gör att givare endast får dra av för gåvor i ett smalt spektrum mellan 2000 och 6000 kronor. Det framgår inte ifall regeringen i likhet med det norska exemplet avser att höja takbeloppet successivt inom ett par års sikt.

Det är **svårt att göra en exakt beräkning** på hur mycket den totala kostnaden för en sådan avdragsrätt skulle bli i termer av uteblivna skatteinkomster. År 2008 uppgick gåvorna från allmänheten till de organisationer som med största sannolikhet är aktuella för avdragsrätten till 4 338 000 000 kronor. Det är dock otillräckligt att beräkna skattebortfallet till 25 procent av detta belopp. "Golvet" på 200 kronor per gåva och totalt 2000 kronor om året per givare samt taket på 6000 kronor gör att en stor andel av gåvorna inte blir avdragsgilla. Dessutom är det orealistiskt att räkna med alla givare verkligen skulle göra sitt avdrag och i vilken utsträckning så sker är starkt beroende av hur avdragen utförs i praktiken. Beräknat på den totala mängden gåvor så ger svenska medborgare över 15 års ålder i genomsnitt ungefär 550 kronor per person och år men genomsnittet säger förstås inget om hur många av de enskilda gåvorna och de enskilda givarna som hamnar inom ramen för vad som är avdragsgillt. Dessutom är ju själva poängen med avdragsrätten att förändra mängden gåvor som den ser ut idag. Det är realistiskt att tänka sig att givare dels ger mer eftersom de får råd till det och dels för att komma upp till gränsen för det avdragsgilla. En givare kommer exempelvis hellre att ge 200 kronor än 190 ifall en avdragsrätt med dessa ramar införs. Skatteincitementsutredningen bedömde i sin modell av avdragsrätt skattebortfallet till 680 miljoner kronor men då bortsåg de helt från sina egna "golv" och "tak" och gjorde beräkningen på gåvor av alla storlekar. Det är alltså högst troligt att det faktiska skattebortfallet i både deras version och regeringens nuvarande version av avdragsrätten är mycket lägre, även om det totala givandet samtidigt ökar. Man bör, generellt sett, vara mycket försiktig med att ange synbart exakta tal på hur stor kostnaden blir. Sådana är antingen rena gissningar eller, som i fallet med skatteincitementsutredningen, medvetet och öppet felaktiga.

Vad som är mer intressant i termer av finansiering är kanske därför hur mycket denna kostnad i minskad skatt ger i form av ökade gåvor. Forskningen är inte helt entydig i denna fråga. Den metastudie som låg till grund för Sektor 3:s rapport om avdragsrätten 2009 visade dock att de flesta och de mest tillförlitliga **undersökningarna på området bedömer effekten till mellan 110 och 130 procent av insatsen**, beräknat på priselasticiteten för gåvor. En skatteförlust på 300 miljoner skulle exempelvis alltså ge mellan 330 och 390 miljoner i ökat givande.

Sammantaget går det att konstatera att vad vi vet om **regeringens förslag till avdragsrätt är att den avser att stärka givandet så som det ser ut idag**. På grund av den universella välfärdsstaten har svenskarna i stor utsträckning gett pengar till internationellt bistånd istället för till utbildning, forskning och lokalt socialt arbete. Regeringen verkar i enlighet med detta vilja avgränsa reformens utsträckning från finansiering av ideella verksamheter som överlappar offentlig verksamhet inom exempelvis dessa områden och istället främja det etablerade givandemönstret som riktar sig mot biståndsorganisationer. Även givarna är snävt definierade

som fysiska personer som ger minst 2000 kronor men max 6000 kronor om året, vilket förstås begränsar den förmodade ökningen i privat givande till följd av reformen. Av dessa anledningar är det svårt att se en avdragsrätt i detta utförande som något som skulle undergräva den offentliga sektorns roll.

Däremot, skulle en ny lag komma att utforma reglerna på ett sådant sätt att bistånds-, välgörenhets- och hjälporganisationer blir speciellt utvalda, kan detta i ett längre perspektiv leda till ett brott med den svenska civilsamhällestraditionen genom att skapa ett A-lag som består av hjälp- och biståndsorganisationer och ett B-lag av klassiska folkrörelseföreningar som hänger sig mindre åt välgörenhet och mer åt idrott, kultur, bildning, sociala rörelser och intressepolitik. Det skall dock än en gång upprepas att inte heller dagens system är utan strukturerande effekt på civilsamhället, exempelvis är det ett välkänt faktum att många föreningar skapat ungdomsorganisationer bara för att komma åt de offentliga medel som är avsatta för just dessa. Ett sätt att hantera denna problematik är att formulera ett alternativ som i möjligaste mån kombinerar de demokratiska vinsterna som följer med ett införande av avdragsrätt med en maximal inkludering av civilsamhällets rika flora av föreningar, klubbar, organisationer och sällskap: vad vi kallar "en svensk modell för avdragsrätt".

### Figur 3. Avdragsrätten enligt regeringens förslag

Minskade skatteintäkter	Per capita	Vem ger?	Vem får?	Resultat
Relativt låg på grund av snäva krav, kanske 300-400 miljoner <sup>3</sup>	32-42 SEK	Privatpersoner som ger relativt mycket (minst 2000 om året)	Huvudsakligen stora biståndsorganisationer	Relativt begränsat på grund av snäva krav

3 Eftersom det inte finns några uppgifter på hur stor andel av det svenska folkets gåvor som hamnar inom ramen för avdragsrätten så är detta en ren uppskattning, bland annat utifrån erfarenheter från Norge.

# En svensk modell för avdragsrätt

## Om införandet av avdragsrätt

Allt pekar på att införandet av en avdragsrätt för ideella gåvor ger **mer pengar** till organisationerna, **stärker deras självständighet** gentemot staten och **uppmuntrar fler** människor att engagera sig som givare. Alla införda avdragsrätter minskar statens skatteintäkter, men det som skiljer avdragsrätt på ideella gåvor från exempelvis ROT-avdraget är att organisationerna har inskränkt skatteskyldighet på inkomst och kapital.

Att organisationernas omsättning ökar påverkar alltså inte statens skatteintäkter, inte heller går det att säkert säga att fler arbetstillfällen skapas. Det civila samhällets betydelse för människor och för samhället fångas inte av nationalekonomernas ofullständiga modeller. De kan inte mäta nyttan av möjligheten att tillsammans med andra förbättra i sin eller andras vardag, genom att driva en verksamhet, ordna aktiviteter, sprida budskap eller kunskap, utveckla och utvecklas.

**Den stora politiska förändringen med en avdragsrätt på ideella gåvor är avsteget från principen om en gemensam och politiskt beslutad finansiering** av civila samhället, genom fördelandet av skattemedel till olika ändamål. Avdragsrätten på gåvor uppmuntrar varje medborgare att själv välja vilka ändamål som ska stödjas. Det kan ses som mer demokratiskt, eller motsatsen. Frågan väcks om avdragsrätten på sikt kommer att resultera i ett minskat offentligt åtagande gällande finansiering av det civila samhället. Idag är det ingen som förespråkar en sådan utveckling.

Om regeringen har för avsikt att införa en avdragsrätt på gåvor så får det inte råda någon tvekan om vad syftet är med en sådan reform. Vi menar att **en reform som föreslås av regeringen måste ha som mål att genomföra den av riksdagen beslutade politiken för det civila samhället. Ändå pekar det förslag som regeringen fört in i budgetpropositionen i motsatt riktning.**

## Syftet med avdragsrätten?

Sektor3 menar att ett förslag till avdragsrätt kommer att påverka hela civila samhället och därför bör bygga på en **politiskt motiverad målbild** av civila samhällets utveckling. Syftet med en avdragsrätt för ideella gåvor bör vara att nå **målen som fastslagits i civilsamhällespolitiken**.

Riksdagen har antagit regeringens förslag till Sveriges politik för det civila samhället (prop 2009/10:55). Målen för den politiken är att **villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras**. Detta ska ske genom att:

- *utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort,*

- *stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald av verksamheter,*
- *fördjupa och sprida kunskap om det civila samhället.*

I regeringsförklaringen 2010 underströk Fredrik Reinfeldt betydelsen av att "låta det civila samhällets gemenskaper **utvecklas i enlighet med sin särart**". Men i den budgetproposition som följde presenterades förslaget att införa en avdragsrätt på privatpersoners gåvor, men utslutande till "hjälpverksamhet".

**Ingenstans framkommer vad syftet med införandet av en sådan begränsad avdragsrätt är.** Sektor3 menar att **förslaget är ogenomtänkt och saknar en analys** av ekonomiska och politiska konsekvenser för civila samhällets utveckling. Det väcker frågan om syftet är en **förskjutning från en gemensamt finansierad välfärd till en beroende av frivillig finansiering.**

Av de offentliga bidragen till det civila samhället har andelen styrande projektbidrag ökat de senaste sju åren. I det ljuset är intäkterna från privatpersoners gåvor ett viktigt komplement för det civila samhällets organisationer.

Idag är det väldigt få som har betydande gåvointäkter från privatpersoner, undantaget är de organisationer som bedriver social hjälpverksamhet i Sverige eller utlandet. Vi vet att ekonomiska incitament har en strukturerande effekt på det civila samhället. Organisationers behov av oberoende intäkter är stort, för att kunna utveckla sin verksamhet oberoende av vad offentliga bidrag för stunden prioriterar.

**Regeringens förslag om avdragsrätt delar in det civila samhällets organisationer i ett A och B-lag.** All tillgänglig kunskap pekar på att organisationer kommer att göra vad de kan för att få tillhöra A-laget, istället för att fokusera på det de gör bäst. Det framstår som att syftet med den föreslagna avdragsrätten är att få fler organisationer att bedriva hjälpverksamhet, inte att förbättra villkoren för det civila samhället som en del i demokratin.

Organisationer är i stor utsträckning beroende av pengar för att genomföra sin verksamhet och få beslut har en så betydande effekt på utvecklingen som att införa nya ekonomiska incitament. Alla politiska beslut som gäller det civila samhället bör rimligen bidra till fastslagna mål i politiken för det civila samhället, så även en avdragsrätt. Nedan beskriver vi vårt förslag på hur en avdragsrätt på ideella gåvor bör vara utformad för att nå det målet.

## Vem ska få?

För att en avdragsrätt ska bidra till att **villkoren för det civila samhället som en del i demokratin förbättras** bör den i så stor utsträckning som möjligt vara verksamhetsneutral. Sektor3 menar att en avdragsrätt bör uppmuntra givande inte bara till de som idag får mest utan till alla de ideella organisationer, stiftelser och trossamfund som har allmännyttiga ändamål och som därför beviljats en inskränkt skatteskyldighet idag, enligt sjunde kapitlet i Inkomstskattelagen.

Alla organisationer vill **göra det som de är bäst på** och fylla sin unika roll i samhället: scouterna och idrotten vill utveckla unga människor, miljöorganisationer driva på för bättre miljöpolitik, partierna kanalisera människors politiska engagemang och trossamfunden vara en mötesplats. **I den här bredden av engagemang och samverkan ligger nyttan för samhället.** Med regeringens förslag på avdragsrätt uppmuntras givande till en organisation som rycker in vid miljökatastrofer, men inte till organisationer som driver på för en bättre miljö, så att miljökatastrofer inte inträffar. Stöd till barn med missbrukande föräldrar anses av regeringen vara mer värt ekonomiska fördelar än stöd till nykterhetsrörelsen.

Att främja allmännyttigt ändamål föreslås även fortsättningsvis vara den yttersta grunden för en förmånsbehandling vid inkomstbeskattningen i utredningen Moderniserade skatteregler för ideell sektor (SOU 2009:65). Med att främja allmännyttigt ändamål avses "ett direkt eller indirekt bedrivande eller främjande av verksamhet som är av sådan karaktär att det är av samhällelig natur och bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på". Ingen lagreglerad definition finns, men den exemplifierande uppräknings i utredningen nämner kulturellt ändamål, idrottsligt ändamål, social hjälpverksamhet, sjukvård, miljövård.

Utredningen fastslår även att "givetvis kan inte ändamål som direkt strider mot det som är acceptabelt från allmän synpunkt innefattas i ett allmännyttighetsbegrepp". Inte heller får ändamålet vara av "säregen karaktär". Som exempel på ändamål med säregen karaktär nämns sällskapsföreningar som uteslutande syftar till gemenskap och umgänge medlemmarna emellan.

**Allmännyttan bör också vara grunden för bedömningen av vilka ideella aktörer som ska uppmuntras att stödjas genom avdragsgilla gåvor.** På så sätt kan alla ideella allmännyttiga ändamål främjas med en avdragsrätt och det offentliga överlämnar åt medborgaren att avgöra vilka som bör stödjas. Vill regeringen uppmuntra specifika verksamheter kan det göras med offentliga bidrag.

För att försöka förstå bakgrunden till regeringens förslag på avgränsade ändamål finns det anledning att gå tillbaka till Gåvoincitamentsutredningen (SOU 2009:59). Utredaren menar att om en medlem skänker pengar så gör det att föreningen har mer pengar att bedriva verksamhet för, och att det på så sätt gynnar medlemmen själv. Gåvan innebär därmed en levnadsomkostnad för personen, och därför ska den inte vara avdragsgill. Utredaren motiverar avgränsningen med att "ett utmärkande drag för "välgörenhet" och "social hjälpverksamhet" är just att givarna inte är desamma som de som drar nytta av gåvorna".

**Utifrån målen i politiken för civila samhället är det inkonsekvent** att anse det vara en levnadsomkostnad att stödja en organisations verksamhet vars syfte är allmännyttigt. Ett allmännyttigt ändamål gynnar per definition fler än den individ som skänker pengar, oavsett medlemskap. Politiken efterfrågar ett civilt samhälle som gör "människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort." Formuleringarna i utredningen bidrar till frågetecknen om vad syftet med införandet av en avdragsrätt egentligen ska vara, civila samhällets roll i demokratin eller en ökad frivilligfinansiering av välfärdstjänster.

Sektor3 föreslår därför att **alla ideella aktörer som omfattas av inskränkt skatteskyldighet ska kunna ta emot avdragsgilla gåvor**. Sektor3 anser att det skall vara **de ideella organisationernas ansvar att ansöka och registrera sig som möjliga mottagare**. På så sätt begränsas avdragsrätten till organisationer vars verksamhet är av viss omfattning och varaktighet. Det finns i ett sådant system även en möjlighet att lägga över en del av den administrativa kostnaden på organisationerna, vilket skulle reglera vilka organisationer som väljer att registrera sig genom självselektion. Det skulle, enkelt uttryckt, inte vara lönsamt för organisationer som får få gåvor att registrera sig, vilket skulle kunna vara ett skydd mot en eventuellt ohållbar administrativ situation.

Det skulle vidare **åligga organisationerna att rapportera gåvorna till skattemyndigheterna** vilket ytterligare skulle stärka självselektionen. De kostnader och det särskilda ansvar som denna uppgift kräver förutsätter att organisationerna är långsiktiga och betydande mottagare av gåvor. Dessutom skulle en sådan ansvarsfördelning minska den administrativa bördan för skattemyndigheterna, då alternativet är att de enskilda gåvogivarna rapporterar gåvorna i sina självdeklarationer med allt vad det innebär i termer av omläggning av system, ökad granskning och så vidare.

## Vem ska kunna ge?

Den av Sektor3 föreslagna avdragsrätten är mycket begränsad i omfattning och bör ses som ett försök, enligt modell från Norge. I Norge infördes avdragsrätten år 2000 för gåvor på minst 500 och maximalt 900 norska kronor om året. Denna begränsade avdragsrätt expanderades sedan etappvis för att idag gälla gåvor på mellan 500 och 12000 kronor om året.

Sektor3 föreslår att, i ett första steg, ska **samma "golv" och "tak" i avdragsrätten skall användas i Sverige, alltså minst 500 kronor och maximalt 900 kronor om året**. Dessutom delar Sektor 3 regeringens uppfattning att **varje enskild gåva bör vara på minst 200 kronor** för att vara aktuell för avdrag på skatten och enbart gälla privatpersoner. Detta relativt låga "golv" (500 kr) och mycket låga "tak" (900 kr) skulle innebära att avdragsrätten uteslutande berör småskaliga givare.

Det är, återigen, omöjligt att ge en exakt beräkning av hur mycket en avdragsrätt med denna omfattning innebär i termer av uteblivna skatteintäkter. Anledningen till detta är att vi dels inte vet hur stor andel av det svenska folkets gåvor som faller inom denna ram och dels för att vi inte kan veta exakt hur mycket det totala givandet ökar. Vi vet dock att de ramarna som Sektor3 föreslår är mycket begränsande och att förslaget därför kan ses som ett småskaligt försök som med marginal faller inom de ekonomiska ramar som regeringen ställt upp. **Syftet med en så begränsad avdragsrätt är just att pröva hur stor minskningen av skatteintäkter blir** och sedan, om viljan och utrymmet finns, utöka avdragsrätten till vad som kan anses vara en rimlig nivå utifrån erfarenheterna från den inledande, begränsade nivån.

Med så låga nivåer som föreslås i vårt förslag är det heller **inte i ett första steg nödvändigt att inkludera juridiska personer** i avdragsrätten. En uppenbar anledning till att inte göra det är att konsekvenserna av att innefatta aktiebolag och andra organisationsformer är idag om möjligt ännu svårare att beräkna än vad avdragsrätten för privatpersoner är. Möjligheten att införa det

senare finns fortfarande kvar, utan att det behöver ha en avgörande effekt på hur aktörerna i civilsamhället organiserar sig.

Utifrån den bästa, möjliga bedömningen vi kan göra är **den av Sektor3 föreslagna avdragsrätten mindre kostsam och tydligare riktad mot små givare, jämfört med regeringens förslag**. Till Sektor3:s förslag kommer dock kostnaden för **avdragsrätt för medlemsavgifter**, vilket utvecklas vidare i följande stycke.

## Vad ska vara avdragsgillt?

Det första målet i regeringens politik för det civila samhället är att ”utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort”. För att en avdragsrätt effektivt ska bidra till att stärka organisationernas självständighet och uppmuntra människors engagemang så bör den vara utformad med en låg tröskel, utifrån principen ”många bäckar små”.

**Sektor3 föreslår också att avdragsrätten ska utvidgas från gåvor till att också gälla medlemsavgifter.** Sveriges folkrörelsepolitik har alltid uppmuntrat medlemsbaserade organisationer och betonat vikten av många medlemmar för att främja medborgerligt inflytande och därmed demokratin. Utredningen Rörelser i tiden (SOU 2007:66) ansåg, baserat på forskning från Staffan Johansson, att avdragsgillt medlemskap skulle stärka medlemmarnas betydelse för samverkan såväl som finansieringen. Det skulle möjliggöra för organisationerna att höja medlemsavgiften och göra sig mer beroende av sina medlemmar. På så sätt hamnar inte organisationer i dilemmat att välja huruvida de främst ska rekrytera givare eller medlemmar. Ett system där givare premieras skattemässigt framför medlemmar skulle troligtvis få mycket stora konsekvenser för ett system där många av civilsamhällets organisationer valt att verka enligt en modell där medlemmarna är centrala för organisationen.

Visserligen bistår den offentliga sektorn redan idag med visst stöd till medlemskap i form av bidrag, exempelvis då ungdomsorganisationer får stöd i proportion till antal medlemmar. Detta stöd tillfaller dock endast delar av civilsamhället medan en avdragsrätt skulle få en jämnare fördelning mellan olika kategorier av organisationer. Det finns även en rad fördelar med att ge skatteincitament till medlemmen och inte organisationen, exempelvis att organisationen inte ges incitament att öka medlemstal med gratis medlemskap eller felaktiga redovisningar för att få ökande anslag från den offentliga sektorn. **Avdragen för medlemsavgifter bör inkluderas i samma modell som avdragen för gåvor.** De totala ramarna för gåvor och medlemskap tillsammans begränsas därmed till kostnader på minst 500 kronor och max 900 kronor där varje enskild gåva eller medlemskap uppgår till 200 kronor.

**Vi tror att genom denna modell uppnår man målet om att utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort. Samtidigt låter man det civila samhällets gemenskaper utvecklas i enlighet med sin särart.**

**Figur 4. Resultat av Sektor 3:s och övrigas modeller om applicerade på Sverige**

	<b>Minskade skatteintäkter</b>	<b>Vem ger?</b>	<b>Vem får?</b>	<b>Resultat</b>
<b>USA-modell</b>	1,125 miljarder, potentiellt högre <sup>4</sup>	Stora och små givare, privatpersoner och företag	Allmännyttiga och ideella organisationer som ej är politiska (eller som nu upphör att vara det)	Ett avgörande skifte i hur civilsamhället finansieras.
<b>Norge-modell</b>	Begränsat, kanske 700-800 miljoner <sup>5</sup>	Små till medelstora givare (500-12000 kr)	Huvudsakligen stora biståndsorganisationer	Ökat givande i storleksordningen 20-30% <sup>6</sup>
<b>Regeringsmodell</b>	Begränsat, kanske 300-400 miljoner <sup>7</sup>	Relativt stora givare som är privatpersoner (2000-6000)	Huvudsakligen stora biståndsorganisationer	Viss ökning av givandet, styrning mot att fler org. börjar med "hjälpverksamhet"
<b>Sektor 3:s förslag</b>	Begränsat, kanske 300-400 miljoner	Endast små givare som är privatpersoner (500-900 kronor).	Samtliga organisationer med särskild skattestatus i inkomstskattelagen	Liten ökning av givandet. Medlemsbaserad modell på prov i enlighet med svensk folkrörelsetradition

4 Beräknat på de dryga fyra miljarder som ges i Sverige idag, det är dock troligt att en avdragsrätt skulle öka givandet från privatpersoner med 10-30% och långt mer om man dessutom på amerikanskt vis öppnar för juridiska personer.

5 Beräknat på det faktiska utfallet i Norge överfört på Sverige och svenskt givande. Notera att denna beräkning utgår från den norska nivån 2006 och inte den mycket mer begränsade avdragsrätten från år 2000 som ligger till grund för Sektor 3:s förslag.

6 Baserat på faktiskt utfall i Norge (28%)

7 En grov uppskattning eftersom ingen vet hur stor andel av de svenska gåvorna som berörs.

## Källförteckning

**Huvudsaklig källa** för detta positionspapper är Sektor 3:s rapport "Att ge eller att beskattas", om avdragsrätt för gåvor till ideell verksamhet från 2009. **Trägårdh**, Lars och **Vamstad**, Johan 2009. Att ge eller att beskattas – avdragsrätt för gåvor till ideell verksamhet i Sverige och andra länder. Stockholm: Sektor 3

I detta positionspapper förekommer dock även **specifika referenser** till följande källor:

**Inkomstskattelagen 1999:1229** (IL). Svensk författningssamling

**Regeringens proposition 2009/10:55**. En politik för det civila samhället. Stockholm: Riksdagens publikationer

**Simon**, John, Harvey **Dale** och Laura **Chisholm** 2006. "The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations" i Walter Powell och Richard Steinberg, *The Nonprofit Sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press

**SOU 2007:66**. Rörelser i tiden. Stockholm: Fritzes förlag

**SOU 2009:59**. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Stockholm: Fritzes förlag

**SOU 2009:65**. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Stockholm: Fritzes förlag

**Wijkström**, Filip, Stefan **Einarsson** och Ola **Larsson** 2004. Staten och det civila samhället. Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer. Stockholm: Socialstyrelsen