Konstitutionsutskottets betänkande

1981/82:28

om kyrkofonden och ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan (prop. 1981/82:158)

Propositionen

I proposition 1981/82:158 (kommundepartementet) föreslås att riksdagen antar förslag till

1. Lag om ändring i lagen (1979:940) om kyrkliga kostnader,
2. Lag om ändring i lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag.

Vidare föreslås att riksdagen till *Bidrag till kyrkofonden på grund av indragna skatteutjämningsmedel* under femtonde huvudtiteln i statsbudgeten för budgetåret 1982/83 anvisar ett anslag av 44 000 000 kr.

I propositionen föreslås ett enhetligt system för ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan genom kyrkofonden. Detta avses från den 1 januari 1983 ersätta både det statliga skatteutjämningssystemet för de kyrkliga kommunerna och den utjämning av vissa lönekostnader som nu sker via kyrkofonden.

Systemet bygger liksom den kommunala skatteutjämningen på en skattekraftsgaranti, men av de kostnadsfaktorer som ingår i grundgarantin för kommunerna har endast de geografiskt betingade bedömts vara tillämpliga på den kyrkliga sidan. Garantin kompletteras därför med en särskild kostnadsfaktor enligt vissa schabloner, som har visats öka utjämningseffekten väsentligt till begränsad kostnad. Finansieringen förutsätts ske främst genom den allmänna kyrkoavgiften, som får höjas men inte ändras till konstruktionen. Vidare föreslås att en särskild kyrkoavgift läggs på pastoratens lönetillgångar, med fasta procenttal för olika egendomsslag, bestämda för hela riket och för flera år. Den hittillsvarande avräkningen mellan kyrkofonden och pastoraten beträffande lönetillgångarna föreslås avskaffad.

Eftersom svenska kyrkan får ett ökat eget ansvar för den ekonomiska utjämningen, föreslås att lägsta skattekraftsgaranti skall stanna vid 98 %, inte 103 % som i grundgarantin för kommunerna. Statsbidrag bör utgå med 88 milj. kr. för år 1983.

Systemet avses bli reviderat med samma intervaller som den kommunala skatteutjämningen. Till den första revisionen omkring år 1985 skall bl. a. en analys av de kyrkokommunala kostnaderna genomföras.

Om kyrkofonden föreslås även att den i ökad utsträckning får finansiera rikskyrkliga ändamål och att den ges en styrelse med ordförande och tre

ledamöter utsedda av regeringen och tre ledamöter valda av allmänt kyrkomöte.

Förslagen förutsätter ändringar i lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader och i lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag.

Motioner

Med anledning av propositionen har väckts motion 1981/82:2457 av Hilding Johansson m. fl. (s) i vilken yrkas att riksdagen avslår regeringens proposition 158 om kyrkofonden och ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan och samtidigt begär en skyndsam fortsatt utredning av frågan med beaktande av vad som anförts i motionen.

I sammanhanget behandlas även den under allmänna motionstiden väckta motionen 1981/82:494 av Stig Josefson m. fl. (c) i vilken yrkas att riksdagen begär att regeringen vid framläggande av proposition angående skatteutjämning för kyrkliga kommuner beaktar vad som framförts i motionen.

Beträffande det närmare innehållet i motionerna hänvisas till de tryckta texterna.

Utskottet

Behovet av ekonomisk utjämning mellan de kyrkliga kommunerna är oomstritt. Allmän enighet råder också om att man snarast bör ersätta de båda delvis föråldrade system som finns i dag med ett modernt och enhetligt system via kyrkofonden. Även i motionen 1981/82:2457 (s), i vilken yrkas avslag på regeringens proposition, uttalar sålunda motionärerna inledningsvis att de i princip ansluter sig till själva systemet. De anser emellertid att det före ett beslut behövs ytterligare utredningsarbete samt rådrum för analys och konsekvensbedömning.

Utskottet kan för sin del tillstryka att frågorna löses enligt riktlinjerna i propositionen. Vad gäller den rikskyrkliga finansieringen har utskottet bl. a. noterat att av propositionens förslag följer att även de administrativa kostnaderna för den i proposition 1981/82:192 om ett reformerat kyrkomöte m. m. föreslagna kyrkans centralstyrelse skall bestridas av kyrkofondsmedel.

Motionen 1981/82:2457 åsyftar som nämnts i första hand ett uppskov samt ytterligare utredningsarbete. Motionärerna tar särskilt fasta på två allmänna anmärkningar som återkommer i flera remissyttranden, nämligen att det saknas en analys av de kyrkokommunala kostnaderna och att det fordras reformer inom svenska kyrkans lokala organisation. Motionärerna understryker att en kostnadsutredning bör genomföras snabbt och att en strukturutredning bör komma till stånd med det snaraste. Enligt motionen är det önskvärt att ett nytt utjämningssystem kan fungera från 1984. Vad som avses är alltså i första hand ett uppskov på ett år.

Som motionärerna anför förutsätter både departementschefen och kyrkofondsutredningen ett vidare utredningsarbete rörande de kyrkokommunala kostnaderna. Detta arbete skall enligt propositionen inriktas på att statsmakterna skall kunna besluta om en revision av systemet under år 1985, för den händelse det kommunala skatteutjämningssystemet då blir föremål för revision. Även med denna tidplan kommer utredningsarbetet att få bedrivas med stor fasthet och skyndsamhet. Med hänsyn till omfattningen och svårigheten av de problem det gäller gör utskottet den bedömningen, att det inte är möjligt att få fram ett tillfredsställande nytt beslutsunderlag på så kort tid som motionen kräver. Ett längre uppskov med ett beslut skulle innebära stora påfrestningar för många församlingar och pastorat.

I propositionen har aviserats en översyn av grunderna för den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten. I dagarna utfärdar regeringen direktiv för en sådan utredning. De frågor som översynen gäller är dock av sådan komplicerad beskaffenhet att det inte torde vara möjligt att utredningsresultat kan föreligga i sådan tid att dessa skulle kunna hinna beaktas även om utjämningssystemet införs först år 1984.

Vad gäller svenska kyrkans lokala strukturfrågor delar utskottet departementschefens bedömning, att de reformer som är önskvärda i första hand bör eftersträvas på frivillighetens väg. Mot denna bakgrund kan utskottet inte tillstyrka att statsmakterna tar något initiativ i dessa frågor. De får i stället bli föremål för debatt och ställningstagande inom svenska kyrkan själv. Utskottet erinrar i detta sammanhang om de genomgripande reformer beträffande svenska kyrkans centrala funktioner som just nu är under prövning.

Utskottet finner sålunda, med avstyrkande av motionen 1981/82:2457, att riksdagen nu bör fatta beslut rörande ett nytt ekonomiskt utjämningssystem för svenska kyrkan via kyrkofonden. Mot enskildheterna i regeringens förslag har preciserade invändningar inte framställts. Utskottet har för sin del funnit förslaget ägnat att läggas till grund för ett beslut som, enligt vad som har anförts i det föregående, i första hand torde komma att gälla omkring tre år för att därefter bli föremål för en revision på grundval av vunna erfarenheter och ytterligare utredningsarbete.

Motion 1981/82:494 (c) tar upp frågan om de kyrkliga kommunernas kostnader för kyrkobyggnader. Eftersom dessa frågor har stor betydelse för många församlingar förutsätter utskottet i likhet med departementschefen att dessa ägnas särskild uppmärksamhet i utredningens fortsatta arbete. Något särskilt initiativ från riksdagens sida är därför inte påkallat. Motionen får anses besvarad med vad utskottet anfört.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen

dels med avslag på motion 1981/82:2457 och med bifall till proposition 1981/82:158 i motsvarande del antar de i propositionen framlagda lagförslagen samt förklarar motion 1981/82:494 besvarad med vad utskottet anfört,

dels med bifall till propositionen 1981/82:158 i övrigt till *Bidrag till kyrkofonden på grund av indragna skatteutjämningsmedel* under femtonde huvudtiteln för budgtåret 1982/83 anvisar ett anslag av 44 000 000 kr.

Stockholm den 4 maj 1982

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m)*, Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp)*, Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s) och Anita Modin (s)*.

*Ej närvarande vid justering.

Reservation

av Hilding Johansson, Olle Svensson, Yngve Nyquist, Kurt Ove Johansson, Kerstin Nilsson, Sture Thun och Anita Modin (alla s) som anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Behovet av ekonomisk utjämning mellan de kyrkliga kommunerna är oomstritt. Allmän enighet råder också om att man snarast bör ersätta de båda delvis föråldrade system som finns i dag med ett modernt och enhetligt system via kyrkofonden. Även i motion 1981/82:2457 (s), i vilken yrkas avslag på regeringens proposition, uttalar sålunda motionärerna inledningsvis att de i princip ansluter sig till själva systemet. De anser emellertid att det före ett beslut behövs ytterligare utredningsarbete samt rådrum för analys och konsekvensbedömning. Motionärerna tar särskilt fasta på två allmänna anmärkningar som återkommer i flera remissyttranden, nämligen att det saknas en analys av de kyrkokommunala kostnaderna och att det fordras reformer inom svenska kyrkans lokala organisation. Motionärerna understryker att en kostnadsutredning bör genomföras snabbt och att en strukturutredning bör komma till stånd med det snaraste. Enligt motionen är det önskvärt att ett nytt utjämningssystem kan fungera från 1984. Vad som avses är alltså i första hand ett uppskov på ett år.

Även enligt utskottets mening är det motiverat med ett sådant uppskov med ställningstagandet som motionärerna förordar. Visserligen är det förenat med stora svårigheter att på kort tid genomföra en fullständig analys av de kyrkokommunala kostnaderna. Det bör dock vara möjligt att tillföra beslutsunderlaget visst ytterligare material som gör grunden för ställningstagandet säkrare. Vissa tekniska onöjaktigheter i detaljerna, som kommer till synes i det lokala utfallet på olika håll, bör också kunna arbetas bort. Framför allt bör man genom ett kortare uppskov kunna få fram en bättre analys av utjämningssystemets förhållande till svenska kyrkans strukturfrågor på lokalplanet. Departementschefen uttalar att det nya systemet inte bör motverka önskvärda rationaliseringar inom organisationen. Enligt utskottets mening har det emellertid blivit otillräckligt belyst vilka verkningar systemet kan få i detta avseende. Sedan ett bättre underlag har tagits fram på denna punkt, är det möjligt för riksdagen att ta ställning till den av motionärerna väckta frågan om en strukturutredning.

Det får förutsättas att i det fortsatta utredningsarbetet även beaktas de frågor om de kyrkliga kommunernas kostnader som berörs i motion 1981/82:494. Någon särskild åtgärd från riksdagens sida är därför inte påkallad. Motionen får anses besvarad med vad utskottet anfört.

Utskottet finner sålunda att riksdagen bör, med bifall till motion 1981/82:2457, avslå proposition 1981/82:158 samt begära skyndsamma utredningar i enlighet med vad som anförts i det föregående. Under tiden tills ett nytt utjämningssystem kan träda i kraft bör den hittillsvarande ordningen fortfara att gälla. Utskottet lägger fram ett härav betingat förslag till ändring i lagen om skatteutjämningsbidrag. Enligt utskottets mening bör också vad som föreslås i propositionen om finansiering av rikskyrkliga ändamål via kyrkofonden kunna godtas redan nu. Härav följer att även de administrativa kostnaderna för den i proposition 1981/82:192 om ett reformerat kyrkomöte m. m. föreslagna kyrkans centralstyrelse skall bestridas av kyrkofondsmedel. Någon höjning av den allmänna kyrkoavgiften lär inte påkallas av det nu sagda.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen *dels* med avslag på proposition 1981/82:158 och med bifall till motion 1981/82:2457 antar bifogade förslag till Lag om ändring i lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag, *dels* förklarar motion 1981/82:494 besvarad med vad utskottet anfört.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag skall ha nedan angivna lydelse:

Nuvarande lydelse

3 §[1]

Till landstingskommun och kommun utgår skatteutjämningsbidrag om skatteunderlaget understiger det skatteunderlag som motsvarar den tillförsäkrade skattekraften enligt 7 och 8 §§. Bidraget utgår med ett belopp som motsvarar produkten av det enligt 4 § beräknade tillskottet av skatteunderlag och skattesatsen för bidragsåret.

Till församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet utgår skatteutjämningsbidrag med det belopp som enligt förordningen (1965:268) om skatteutjämningsbidrag har utgått för bidragsåret 1973 med fem procents årlig ökning.

För bidragsåret *1982* skall dock skatteutjämningsbidrag utgå med 60 % av det belopp som utgår för bidragsåret 1981. Vidare skall för bidragsåret 1982 bidrag som understiger 5 000 kr. inte utbetalas.

Föreslagen lydelse

För bidragsåren *1982 och 1983* skall dock skatteutjämningsbidrag utgå med 60 % av det belopp som utgår för bidragsåret 1981. Vidare skall för bidragsåret 1982 bidrag som understiger 5 000 kr. inte utbetalas.

---

[1] Senaste lydelse 1980:1031.