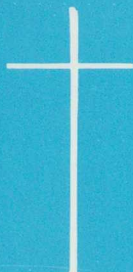

Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan

Betänkande av kyrkofondsutredningen

SOU 1981:88



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013

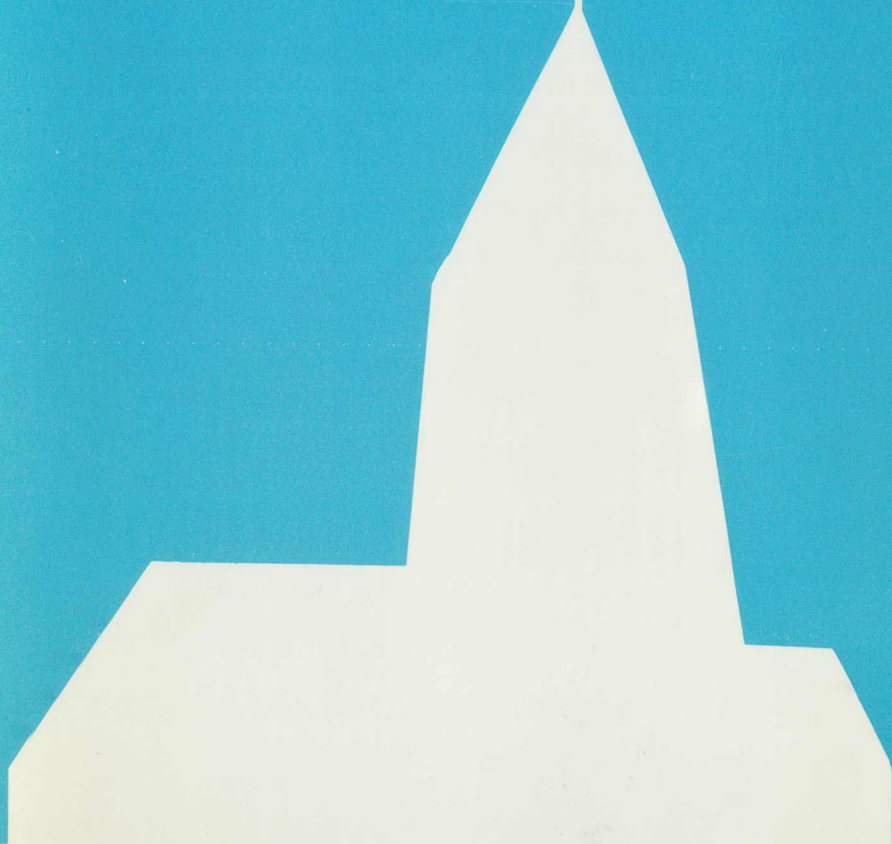


National Library
of Sweden

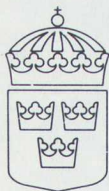
Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan

Betänkande av kyrkofondsutredningen

SOU 1981:88







Statens offentliga utredningar

1981:88

Kommundepartementet

Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan

Betänkande av kyrkofondsutredningen

Stockholm 1981

Omslag Johan Ogden
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06601-7
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1981

Till statsrådet och chefen för
kommundepartementet

Den 18 december 1980 bemyndigade regeringen chefen för kommun-
departementet att tillkalla en särskild utredare för frågan om
kyrkofondens användning för ekonomisk utjämning mellan kyrkliga
kommuner m.m.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen
samma dag justitierådet Fredrik Sterzel som utredare och råd-
mannen Tom T:son Thyblad som sekreterare. Vidare förordnade
departementschefen den 16 februari 1981 att som experter biträ-
da utredaren departementsråden Rune Bergsten, Göran Göransson
och Ingvar Hjelmqvist, konsulenten Bo Janson, kammarrådet
Carl-Einar Nordling och byrådirektören Elin Wallin.

För utredningen har antagits benämningen kyrkofondsutredningen.

Statistiska centralbyråns enhet för finansstatistik har under
ledning av byrådirektören Olle Storm utfört datatekniska bearbet-
ningar.

Utredningen får härmed överlämna sitt delbetänkande (SOU 1981:
88 och 89) Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Utredningen
fortsätter sitt arbete i enlighet med direktiven.

Stockholm i oktober 1981

Fredrik Sterzel

/Tom T:son Thyblad

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | | |
|----------------|---|----|
| SAMMANFATTNING | 9 | |
| 1 | UPPDRAGET OCH UTREDNINGSGÄRNET | 21 |
| 1.1 | Utredningens uppdrag | 21 |
| 1.2 | Utredningsarbetet | 22 |
| 1.3 | Betänkandets disposition | 25 |
| 2 | KYRKOFONDEN | 27 |
| 2.1 | Allmänt | 27 |
| 2.2 | Avräkningen mellan kyrkofond och pastorat | 27 |
| 2.3 | Kyrkofondens inkomster och utgifter | 30 |
| 2.4 | Närmare om kyrkofondstillskotten | 31 |
| 3 | BOSTÄLLSRÄNTA OCH RÄTTEN TILL ERSÄTTNING AV KYRKOFONDSMEDEL FÖR BYGGNADSVIRKE | 33 |
| 3.1 | Boställsränta | 33 |
| 3.2 | Församlings rätt till ersättning av kyrkofondsmedel för byggnadsvirke | 36 |
| 4 | SKATTEUTJÄMNINGSBIDRAGET TILL KYRKLIGA KOMMUNER | 37 |
| 4.1 | Bidragets uppkomst och utveckling | 37 |
| 4.2 | Betydelsen av nuvarande skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner | 40 |
| 4.2.1 | Skatteutjämningsbidragets betydelse på riks- och länsnivå | 40 |
| 4.2.2 | Skatteutjämningsbidragets betydelse för de enskilda församlingarna | 41 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.2.3 | Sammanfattning | 43 |
| 4.3 | Beslutad förändring av nuvarande system | 44 |
| 5 | DE KYRKLIGA KOMMUNERNAS SKATTEKRAFT | 45 |
| 5.1 | Medelskattekraften | 45 |
| 5.2 | De enskilda kyrkliga kommunernas skattekraft | 45 |
| 5.2.1 | Samband mellan skattekraft och skattesats | 46 |
| 5.2.2 | Samband mellan skattekraft och invånarantal | 47 |
| 5.2.3 | Samband mellan skattekraft och utdebiteringsbehov | 48 |
| 5.3 | Sammanfattning | 50 |
| 6 | ÖVERVÄGANDEN: FÖRUTSÄTTNINGAR OCH GRUNDER | 51 |
| 6.1 | Ekonomiska ramar | 52 |
| 6.2 | Allmänna utgångspunkter och avvägningsfrågor | 54 |
| 6.3 | Huvudkomponenter i ett nytt utjämnings-system | 64 |
| 6.4 | Möjligheter att variera huvudkomponenterna | 66 |
| 7 | ÖVERVÄGANDEN: SYSTEMETS NÄRMARE UTFORMNING | 69 |
| 7.1 | Allmänt utjämningsbidrag och allmän kyrkoavgift | 70 |
| 7.2 | Särskilt utjämningsbidrag och särskild kyrkoavgift | 76 |
| 7.3 | Extra utjämningsbidrag och spärrregler | 79 |
| 7.4 | Övriga frågor om kyrkofonden och utjämningsystemet | 82 |
| 7.5 | Genomförandet av en reform | 85 |

| | | |
|-----|---|----|
| 8 | BERÄKNINGAR RÖRANDE SYSTEMET - ALTERNATIV | 87 |
| 8.1 | Grundläggande uppgifter | 88 |
| 8.2 | Alternativ 1 - 100 % garanti | 90 |
| 8.3 | Alternativ 2 - 95 % garanti | 92 |
| 8.4 | Alternativ 3 - 90 % garanti | 94 |
| 8.5 | Oförändrad allmän kyrkoavgift? | 96 |
| 8.6 | Ytterligare analyser och kommentarer | 98 |

BILAGOR

SAMMANFATTNING

Utredningen har haft till uppdrag att utforma ett förslag till ett enhetligt system för ekonomisk utjämning mellan de kyrkliga kommunerna via kyrkofonden, som kan ersätta både det nuvarande statliga skatteutjämningsystemet och den utjämning av pastoratens lönekostnader som nu sker via kyrkofonden. Uppdraget och utredningsarbetet redovisas i kapitel 1, direktiven i bilaga A.

Bakgrundsfakta

Svenska kyrkans lokala organisation omfattar 2 570 territoriella församlingar, som bildar 1 145 pastorat och därutöver ett stort antal ekonomiska samfälligheter. Såväl församlingar och pastorat som samfälligheter utgör kyrkliga kommuner. En redogörelse för organisationen samt för svenska kyrkans organ på stifts- och riksplänen lämnas i bilaga B.

Staten betalade 1981 ut ca 138 milj kr i skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner. Riksdagen beslöt 1980 att reducera bidragsbeloppet med 40 % fr o m 1982. De kyrkliga kommuner som på grund härav skulle få höja sin utdebitering med mera än 20 öre per skattekrona, församlings- och pastoratsskatt sammanräknad, skulle ges kompensation för det överskjutande. Sammanlagt ca 87 milj kr kommer att utgå i skatteutjämningsbidrag 1982.

En avräkning mellan pastoraten och kyrkofonden sker årligen beträffande pastoratens intäkter av lönetillgångar och församlingsskatt samt deras utgifter för löner till präster och kyrkomusiker. På grundval av denna avräkning erhåller vissa pastorat tillskott ur kyrkofonden medan andra får betala in ett överskott. Under 1979 fick 592 pastorat tillskott med sammanlagt ca 55 milj kr. Endast ett fåtal pastorat får betala in överskott.

Avräkningsförfarandet är komplicerat och svarar dessutom inte längre mot taxeringsförfarandet sedan taxeringsperioden förlängts. Vid den tidpunkt, då avräkningen måste vara avslutad av hänsyn till det kyrkokommunala budgetarbetet, finns inte uppgifter om det slutliga taxeringsutfallet. Mot denna bakgrund har Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund hos regeringen begärt en översyn av avräkningsförfarandet.

Kyrkofondens utgifter utöver tillskotten uppgick 1979 till ca 159 milj kr. Den huvudsakliga intäkten är den allmänna kyrkoavgiften, som skall erläggas av pastoraten med ett av regeringen årligen fastställt öretal per skattekrona. Avgiften är för närvarande 10 öre.

En kort redogörelse för kyrkofonden och avräkningsförfarandet mellan denna och pastoraten lämnas i kapitel 2. En närmare framställning ges i bilaga C.

Utredningen skall enligt sina direktiv ta upp inte bara avräkningsförfarandet mellan kyrkofonden och pastoraten utan även systemet med klockarboställskapital och boställsränta. I samband därmed har utredningen även tagit upp systemet med ersättning av kyrkofondsmedel för byggnadsvirke. En redogörelse för dessa båda system lämnas i kapitel 3. Det rör sig nästan genomgående om små belopp. Båda systemen är svåra att tillämpa.

Det statliga skatteutjämningsbidraget till de kyrkliga kommunerna belyses närmare i kapitel 4. Uppgifter om de kyrkliga kommunernas skattekraft lämnas i kapitel 5. Vissa tabeller som visar samband mellan skatteutjämningsbidrag och invånarantal samt mellan sådana bidrag och skattesats m m har tagits in i bilaga D.

Utgångspunkter och ramar

I kapitel 6 redovisar utredningen först sina allmänna utgångspunkter och överväganden.

Den omedelbara bakgrunden till utredningens uppdrag är dels riksdagens beslut 1980 att reducera de statliga skatteutjämningsbidragen, dels behovet av att se över avräkningsförfarandet mellan pastoraten och kyrkofonden.

De båda nuvarande systemen ger, enligt vad som sägs i direktiven, inte en utjämning som svarar mot de kyrkliga kommunernas aktuella behov. Situationen kommer att ytterligare försämrats till följd av vissa under innevarande år beslutade ändringar i skatte-

systemet. Genom att grundavdraget höjs från 6 000 till 7 000 kr och intäkterna från juridiska personer reduceras med 20 % minskar de kyrkliga kommunernas skatteintäkter med över 90 milj kr.

Utredningen konstaterar att innebörden av riksdagens beslut 1980 är - oavsett hur man utformar utjämningsystemet för de kyrkliga kommunerna - att i framtiden denna utjämningskommission kommer att vara kyrkans egen angelägenhet i större utsträckning än hittills. Häri ligger en grundläggande skillnad mot den borgerligt kommunala sidan, där utgångspunkten är att staten tillskjuter pengar som fördelas mellan kommunerna enligt vissa grunder. Denna viktiga skillnad måste man hela tiden ha för ögonen, då man diskuterar konstruktionen och verkningarna av ett sådant utjämningsystem som det är utredningens uppgift att föreslå.

Utredningen har enligt direktiven att utgå från att utjämningskommissionen via kyrkofonden enligt det nya systemet "skall finansieras genom den allmänna kyrkoavgiften". I detta uttalande ligger att kyrkan även måste vara beredd på att i framtiden få bekosta utjämningskommissionen helt på egen hand, utan statsbidrag.

Utredningen har ansett det lämpligt att redan inledningsvis ange de ekonomiska ramar som gäller för den följande diskussionen. Utredningen har kommit fram till att ett system med godtagbar utjämningsseffekt förutsätter att den allmänna kyrkoavgiften höjs till minst 13 öre, även om kyrkan får behålla det nu återstående statsbidraget. En övre gräns har utredningen funnit sig kunna dra vid 20 öre i allmän kyrkoavgift.

Övervägandena håller sig alltså inom ramen 13 - 20 öre i allmän kyrkoavgift. Inom denna ram redovisar utredningen tre alternativ med var sin avgiftsnivå och var sin utjämningsseffekt. Alla beräkningar innefattar även konsekvenserna av att skatteunderlaget minskar genom att grundavdraget höjs och intäkterna från juridiska personer minskar. Dessa effekter motsvarar en höjning av utdebiteringen med tre öre per skattekrona.

Även om helheten och totalbilden är det väsentligaste, måste naturligtvis de enskilda kyrkliga kommunerna också se till hur de själva påverkas. Även i detta avseende har utredningen funnit det lämpligt att redan från början ange en gräns. Utredningen har - liksom statsmakterna då de fattade sitt beslut att minska statsbidraget 1980 - fastställt som princip att utdebiteringen ingenstans skall behöva höjas mera än 20 öre per skattekrona,

effekterna av samtliga reformer inräknade, sålunda utjämnings-system, minskat statsbidrag, höjt grundavdrag och minskade intäkter från juridiska personer.

Kravet på att kyrkan skall ta ett ökat ansvar för den ekonomiska utjämnningen innebär ett krav på ökad solidaritet inom kyrkan. Förhållandet mellan stora och små, starka och svaga enheter kommer in i bilden liksom pastoratens skiftande tillgång till egendom. Utredningen avstår från att närmare diskutera vilka krav på solidaritet som är rimliga att resa. De ekonomiska ramar, som utredningen har angett, ger utrymme för skilda ställningstaganden.

Allmänt framhåller utredningen emellertid - eftersom detta har direkt betydelse för konstruktionen av ett nytt utjämnings-system - att krav på ökad solidaritet förutsätter rättvisa principer som grund för systemet. Dess principer bör vara så utformade att de kan accepteras av det stora flertalet enheter av olika typer, genom att skälig hänsyn tas till de olika intressen som bryter sig mot varandra.

Utredningen pekar på att den kyrkokommunala organisationen är en faktor av grundläggande betydelse i sammanhanget. Det har framhållits många gånger att denna organisation är orationell och onödigt kostsam om man betraktar den från vanliga administrativa och ekonomiska synpunkter. Utredningen har för egen del ingen anledning att ta ställning till dessa organisationsfrågor. Det måste emellertid uppmärksammas att de i viss mån får en ny dimension vid införandet av ett inomkyrkligt utjämningsystem som ställer krav på solidaritet bl a av de stora och bärkraftiga enheterna i förhållande till de små och svaga. Rationaliseringar inom organisationen kan ses som en motsvarande åtgärd av solidaritet från de mindre enheternas sida. Ett utjämningsystem kan i vart fall inte få konstrueras på ett sådant sätt att det motverkar organisationsförändringar som kan ge besparingar.

I detta sammanhang nämner utredningen, som ett uppslag att beakta i den fortsatta debatten, möjligheten att se utjämnning inom pastoraten som en angelägenhet för dem själva och att se utjämnning inom kyrkan i dess helhet som en fråga om utjämnning mellan pastoraten.

Det är viktigt att ha för ögonen att strukturfrågorna inte bara är frågor om yttre organisation. Lika väsentligt är att kyrkans

lokalplan bygger på principerna om kommunal självstyrelse. I detta ligger bl a att varje enhet som inte ingår i en total samfällighet har egen beskattningsrätt och i princip själv bestämmer vad den vill kosta på sig. Det är otänkbart att ge en kommun möjlighet att vältra över kostnader för "överstandard" på andra via ett utjämningsystem. Lika otänkbart är, som framhålls i utredningens direktiv, att införa ett system med myndighetskontroll eller en utifrån bestämd prioritering av åtgärder som det ankommer på den kyrkliga kommunen att själv besluta om.

Andra ömtåliga frågor gäller den kyrkliga egendomen. Det är nödvändigt att söka generella och rättvisa normer för beaktande av pastoratens egendomsinnehav. Även principerna för tilldelning av prästtjänster aktualiseras. Eftersom utredningen vill tills vidare bygga en av komponenterna i ett nytt utjämningsystem på antalet prästtjänster som finns inrättade i pastoraten, är det ofrånkomligt att stryka under vikten av aktuella och rättvisa principer.

Utredningen sammanfattar också statens intressen sådana de framgår av direktiven och av de generella direktiv till alla statliga utredningar om finansiering av reformer som utfärdades 1980. Staten vill verka för en enklare och billigare administration, för besparingar och rationaliseringar samt för sunda och framsynta ekonomiska principer. Dessa krav konkretiseras bl a i ett önskemål om att det nya systemet skall kunna anpassas, något som har varit en fast utgångspunkt för utredningen. Staten kan naturligtvis också ha krav i fråga om effektiviteten hos det system som införs, men utredningen går inte in på denna fråga utan begränsar sig till att belysa olika ambitionsnivåer.

Huvudkomponenter i ett nytt utjämningsystem

Under denna rubrik anför utredningen i kapitel 6 sammanfattningsvis följande.

Utredningen för som sitt förslag endast fram de huvudsakliga principer och komponenter som ett nytt utjämningsystem bör bygga på. Den närmare detaljutformningen kan varieras.

Utredningens förslag omfattar fyra huvudkomponenter. Den första är en skattekraftsgaranti. Som sägs i direktiven bör givetvis, liksom på den borgerligt kommunala sidan, skattekraften tillmätas

grundläggande betydelse. Det är naturligt att knyta an till den indelning av landet i skattekraftsområden som har genomförts på den borgerliga sidan liksom till de procenttal som har fastställts för varje område.

Utredningen har beräknat skattekraftsgarantin på församlingarna. Även en total ekonomisk samfällighet får alltså tillgodoräkna sig det tillskott av skatteunderlag som skulle ha tillkommit enskilda församlingar om någon samfällighet inte hade bildats.

Den andra huvudkomponenten är den allmänna kyrkoavgiften. Som nämnts har utredningen enligt direktiven haft att utgå från att utjämningsen skall finansieras genom denna avgift.

Ett enhetligt utjämningsystem förutsätter att man avvecklar den nuvarande avräkningen mellan pastoraten och kyrkofonden. Kravet på dataanpassning av systemet inskräper vikten av denna förutsättning. Som en ersättning föreslår utredningen en särskild kyrkoavgift beräknad på pastoratens lönetillgångar. Detta är den tredje huvudkomponenten.

Som princip föreslår utredningen att man bestämmer värdet av varje pastorats tillgångar av olika slag - jordbruk, skog, aktier, bankmedel, obligationer - samt för varje egendomslag fastställer en för hela landet gällande procentsats för den särskilda kyrkoavgiften. Utredningen förordar att man iakttar stor försiktighet då man bestämmer dessa procenttal, så att man inte motverkar utan i stället stimulerar till en aktiv och god egendomsförvaltning.

Som direktiven framhåller förutsätter ett rättvist utjämningsystem att man tar hänsyn till de kyrkliga kommunernas skiftande kostnadsstruktur. Skattekraftsgarantin innebär att vissa kostnader beaktas, närmast de geografiskt betingade. Utan någon ytterligare kostnadsfaktor erhålls emellertid inte någon godtagbar utjämningsseffekt.

Den fjärde huvudkomponenten i förslaget är mot denna bakgrund en särskild kostnadsfaktor. Det är emellertid inte möjligt i dag att utan omfattande utredning få fram underlag för att väga in kostnadsfaktorerna på det sätt som är önskvärt. I avvaktan på en närmare analys om den kyrkokommunala ekonomin - som utredningen förordar - har det i detta läge blivit nödvändigt att söka efter användbara schabloner.

Vid val mellan olika kostnadsposter som kan tänkas schabloni-

serade har utredningen stannat för att föreslå viss del av lönerna för de prästtjänster som finns inrättade i pastoraten. För varje sådan tjänst föreslås ett generellt lönebidrag. Detta har en påtaglig utjämningseffekt.

Det har emellertid visat sig svårt att nå en tillfredsställande effekt, främst bland de kyrkliga kommuner som i dag utdebiterar 1:50 - 2 kr per skattekrona. Utredningen har funnit att man kan lösa detta problem genom att låta pastoraten behålla viss del av nuvarande tillskott, med en beloppsmässig fastläsning vid medeltalen av vad som har betalats ut under åren 1978-81.

Möjligheter att variera huvudkomponenterna

Under denna rubrik anför utredningen i kapitel 6 sammanfattningsvis följande.

Det går inte att ta bort någon av huvudkomponenterna utan att systemet faller sönder. Samtliga kan emellertid varieras.

I fråga om skattekraftsgarantin kan man till en början variera de olika procenttal som garanteras för olika landsdelar. Man behöver inte känna sig helt bunden av de tal som har fastställts på den borgerligt kommunala sidan.

Viktigast är emellertid att man inte behöver starta med att ge full garanti, dvs 100 % av angivna procent av medelskatekraften i riket. Man kan anse att full garanti överstiger vad kyrkan orkar med. I så fall kan man sänka garantin t ex med fem procentenheter över hela linjer (95 % garanti) eller med tio procentenheter (90 % garanti). Även mellanlägen är naturligtvis möjliga. Man måste vid valet av nivå beakta de regionala konsekvenserna.

Att den allmänna kyrkoavgiften kan varieras behöver inte utvecklas. Utredningen håller sig, som redan nämnts, inom ramen 13 - 20 öre.

Beträffande den särskilda kyrkoavgiften gäller naturligtvis att procenttalen för olika egendomslag kan varieras. Självfallet kan man sätta högre tal än utredningen har räknat med, i princip också lägre.

Den särskilda kostnadsfaktorn kan likaså varieras. Utredningen tror för sin del inte att det är möjligt att välja någon annan grund för lönebidraget än prästtjänsterna i denna etapp och ser viss procent av nuvarande tillskott ur kyrkofonden som en

nödvändig utjämningsfaktor övergångsvis. Givetvis kan emellertid belopp resp procenttal varieras. Utredningen har för sin del räknat med 25 000 kr för varje prästtjänst samt minst 80 % av nuvarande tillskott.

I samband med möjligheterna att variera huvudkomponenterna tar utredningen också upp frågan om spärregler. Utredningen har räknat med tre sådana.

En av dessa regler innebär i princip att man ingenstans skall behöva höja utdebiteringen mera än 20 öre per skattekrona. En annan regel innebär att full kompensation skall utgå för alla höjningar över och ovanför 2 kr per skattekrona. Skevheten i det nuvarande systemet leder till att de nya principerna slår fel på vissa håll, varför det uppkommer ett behov av en sådan övre spärregel.

Å andra sidan kan invändningar resas mot att församlingar med en redan förut låg utdebitering får möjlighet att sänka denna med hjälp av bidrag från andra som i många fall har högre skattesats. Utredningen föreslår därför en spärr av innebörd i princip, att kyrkofonden innehåller de belopp som svarar mot sänkningar under en viss nivå. Utredningen har för sin del räknat med en gräns vid 1:20 kr.

Utredningen föreslår vidare att det, liksom på den borgerligt kommunala sidan, skall finnas möjlighet att ge extra utjämningsbidrag efter ansökan och prövning av varje enskilt fall.

En närmare beskrivning av det föreslagna systemet ges i kapitel 7. Där behandlas en rad detaljfrågor som förbigås här.

Finansiering av rikskyrkliga ändamål m m

Utredningen har företagit en viss prövning av kyrkofondens utgifter vid sidan av utjämningsfunktionen. Denna redovisas i kapitel 7. En tabell har tagits in som bilaga F.

Kyrkofonden lämnar redan nu vissa bidrag till rikskyrkliga ändamål. Från ett flertal håll har till utredningen framförts önskemål om att kyrkofonden skall ta över de uppgifter som Stiftelsen Rikskyrklig finansiering nu har. Förslaget har inte mött motstånd från något håll vid de kontakter och överläggningar som utredningen har haft. Även andra framställningar om finansiering genom kyrkofonden har förts fram till utredningen. Det har bl a gällt diakonutbildningen och vissa diakontjänster samt

andlig vård inom försvaret.

Utredningen anser det inte vara sin uppgift att i detalj uttala sig om olika rikskyrkliga ändamål. Allmänt framhåller utredningen emellertid som sin uppfattning, att kyrkofonden bör vara finansieringskälla för väsentliga rikskyrkliga uppgifter av den typ som har framhållits för utredningen. Utredningen går inte in på frågan, i vad mån total eller partiellt finansiering bör ske i olika fall, utan räknar endast med en ny utgiftspost på 20 milj kr huvudsakligen för rikskyrkliga ändamål. Några milj kr bör emellertid kunna användas för extra utjämningsbidrag. Däremot har utredningen stannat för att för närvarande avstyrka att bidrag ges till speciella ändamål på församlingsplanet av typ dyrbara kyrkorestaureringar. Om sådana bidrag skall få någon betydelse krävs rätt avsevärda belopp. Frågan bör enligt utredningens mening prövas vidare i samband med den förordade analysen av de kyrkokommunala kostnaderna.

Boställsränta och ersättning för byggnadsvirke

Utredningen tar i kapitel 7 också upp frågorna om klockarboställskapital och boställsränta och om ersättning för byggnadsvirke. Utredningen föreslår att båda dessa system avvecklas i samband med att ett övergripande utjämningsystem införs. Som regel rör det sig om små belopp som inte står i rimlig proportion till administrationen. För enstaka fall kan en övergångsanordning eller en möjlighet till extra utjämningsbidrag framstå som motiverad.

Styrelse för kyrkofonden

Om kyrkan får ta ett större ansvar för ekonomisk utjämning via kyrkofonden genom en höjd allmän kyrkoavgift, finner utredningen det naturligt att kyrkan ges ett medinflytande över kyrkofondens förvaltning. Utredningen föreslår därför att fonden får en särskild styrelse med sex ledamöter av vilka regeringen utser tre, däribland ordförande, och kyrkan tre.

Den löpande förvaltningen av kyrkofonden förutsätts ligga kvar hos kammarkollegiet, utan ingripande av fondens styrelse.

Utjämningsystemets funktion

Utredningen redovisar i kapitel 8 beräkningar rörande systemets funktion i olika alternativ. Detaljuppgifter för varje församling, pastorat och total ekonomisk samfällighet ges i bilagedelen.

Ett första alternativ utgår från full skattekraftsgaranti. Detta kräver 19 öre i allmän kyrkoavgift. Inom denna ram finns det utrymme för att betala ut 80 % av de nuvarande tillskotten. Ett andra alternativ utgår från att skattekraftsgarantin sänks med fem procentenheter (95 % garanti). Detta kräver 16 öre i allmän kyrkoavgift. Inom denna ram finns det utrymme för att betala ut 100 % av de nuvarande tillskotten. Ett tredje alternativ utgår från att skattekraftsgarantin sänks med ytterligare fem procentenheter (90 % garanti). Detta kräver 13 öre i allmän kyrkoavgift. Även inom denna ram finns utrymme för att betala ut 100 % av de nuvarande tillskotten.

För dessa tre alternativ redovisas dels saldoberäkningar för kyrkofonden, dels utjämningseffekten mätt i den kyrkliga skattesatsens spridning med utgångspunkt från befintlig finansstatistik.

Utredningen återger nedan en sammanställning av de tre alternativen samt deras utjämnings effekter. På första raden i utfallsredovisningen återges nuläget, på andra raden det läge som skulle inträda om grundavdragets höjning och minskningen av intäkterna från juridiska personer skulle slå igenom (efter "spar 2").

Alternativen

| Komponenter | Alt 1 | Alt 2 | Alt 3 |
|------------------------------|--------|--------|--------|
| Allmän kyrkoavgift | 19 öre | 16 öre | 13 öre |
| Skattekraftsgaranti | 100 % | 95 % | 90 % |
| Lönebidrag (per prästtjänst) | 25 000 | 25 000 | 25 000 |
| Andel av nuvarande tillskott | 80 % | 100 % | 100 % |

Utfallet

| Skattesatsens spridning | Kyrklig skattesats, kr per skattekrona | | | | | | | | | |
|-------------------------|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|-----------|-----------|-------|
| | -0.74 | 0.75-0.99 | 1.00-1.24 | 1.25-1.49 | 1.50-1.74 | 1.75-1.99 | 2.00 | 2.01-2.24 | 2.25-2.49 | 2.50+ |
| i nuläget | 51 | 215 | 627 | 705 | 572 | 222 | 45 | 74 | 38 | 21 |
| efter "spar 2" | 49 | 207 | 617 | 664 | 556 | 272 | 8 | 122 | 48 | 27 |
| i alt 1 | 35 | 181 | 879 | 768 | 443 | 169 | 42 | 25 | 22 | 6 |
| i alt 2 | 37 | 185 | 804 | 745 | 493 | 187 | 55 | 35 | 21 | 8 |
| i alt 3 | 43 | 185 | 678 | 737 | 518 | 242 | 76 | 54 | 25 | 12 |

Det första alternativet har alltså en kraftig effekt. Även det andra alternativet medför en klar förbättring. Det tredje alternativet bedömer utredningen så, att det kan anses vara i stort sett likvärdigt med nuläget.

Utredningen visar även vad man maximalt kan uppnå inom ramen för oförändrad allmän kyrkoavgift, 10 öre. Resultatet är inte godtagbart utifrån utredningens direktiv utan innebär en klar försämring.

Utredningen påpekar att det krävs tre öre i allmän kyrkoavgift för att kompensera statsbidragets minskning och ersätta den frivilliga rikskyrkliga finansieringen och att även effekterna av skatteunderlagets minskning motsvarar tre öre i utdebitering. Att höja den allmänna kyrkoavgiften med sex öre innebär alltså att göra en insats som svarar mot dessa båda faktorer. En höjning med tre öre markerar enligt utredningens bedömning minimigränsen för den solidaritet som själva tanken på ett inomkyrkligt utjämningsystem förutsätter.

Avslutningsvis belyser utredningen hur många kyrkliga kommuner som tjänar resp får betala i de tre alternativen samt hur de regionala variationerna blir.

Genomförande

Utredningen berör i kapitel 7 de huvudsakliga frågorna i samband med ett genomförande av det framlagda förslaget. Därvid fästs

1 UPPDRAGET OCH UTREDNING SAR BETET

1.1 Utredningens uppdrag

Ekonomisk utjämning mellan kyrkliga kommuner sker i dag enligt två skilda system. Det ena bygger på kyrkofonden och tar sikte på pastoratens kostnader för löner till präster och kyrkomusiker. Tillskotten från kyrkofonden grundas på en avräkning mellan pastoratens lönekostnader och deras intäkter av lönetillgångar. Finansieringen sker främst genom den allmänna kyrkoavgiften som tas ut av pastoraten. Det andra systemet infördes i anslutning till 1965 års reform beträffande kommunal skatteutjämning. Det innebär att staten betalar ut skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner.

De båda systemen ger, enligt vad som sägs i direktiven¹⁾ till utredningen, inte en utjämning som svarar mot de kyrkliga kommunernas aktuella behov. Situationen kommer att ytterligare försämrats till följd av senare, under innevarande år, beslutade ändringar i skattesystemet. Sålunda höjs grundavdraget från 6 000 kr till 7 000 kr och intäkterna från juridiska personer reduceras med 20 %. Härigenom minskar de kyrkliga kommunernas skatteintäkter med över 90 milj kr.

Den omedelbara bakgrunden till utredningens uppdrag är dels riksdagens beslut år 1980 att reducera de statliga skatteutjämningsbidragen till kyrkliga kommuner med 40 % vilket innebar en minskning med över 50 milj kr, dels att avräkningsförfarandet mellan pastoraten och kyrkofonden, vilket redan tidigare var ytterst komplicerat, har blivit omöjligt att tillämpa i oförändrad form till följd av reformer inom taxeringsförfarandet.

Riksdagen uttalade i samband med 1980 års beslut, att man bör utreda möjligheterna att konstruera ett enhetligt utjämnings-

1) Direktiven återges i bilaga A

system för de kyrkliga kommunerna som ersätter de båda nu existerande. En utgångspunkt skall vara att de statsbidrag som kan komma i fråga i framtiden skall betalas in till kyrkofonden.

Enligt direktiven bör i utredningens förslag skattekraften tillmätas grundläggande betydelse. Eftersom ett system utformat endast med hänsyn till de kyrkliga kommunernas olika skattekraft inte kan antas ge tillräcklig rättvisa, har i uppdraget även ingått att studera möjligheterna att väga in den i flera avseenden skiftande kostnadsstrukturen. Eftersom en kyrklig kommun inte får kunna ensidigt besluta om åtgärder, som omedelbart leder till krav på tillskott från kyrkofonden, och myndighetskontroll får anses otänkbar, bör det enligt direktiven vara fråga om kostnader som de kyrkliga kommunerna själva kan påverka endast i ringa utsträckning.

De olika faktorer som bör vara avgörande för att en kyrklig kommun skall få utjämningsbidrag från kyrkofonden bör enligt direktiven om möjligt vägas samman inom ett enkelt och praktiskt system. Om vissa önskemål inte kan inordnas i underlaget för ett generellt system, har utredningen haft att undersöka om systemet kan kompletteras med speciella bidrag ur kyrkofonden för sådana ändamål.

Direktiven uttalar önskemålet att systemet skall utformas för automatisk databehandling.

Den nuvarande nettoavräkningen mellan kyrkofonden och pastorn bör enligt direktiven slopas eller i vart fall förenklas. Det har även uppdragits åt utredningen att överväga möjligheterna att avveckla systemet med klockarboställskapital och boställsränta.

Beträffande finansieringen har utredningen haft att utgå från att den skall ske genom den allmänna kyrkoavgiften.

Utredningens arbete bör enligt direktiven bedrivas med sikte på att förslag bör kunna föreläggas ett kyrkomöte våren 1982.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har tagit del av en skrivelse den 23 februari 1981 till chefen för kommundepartementet från Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, i vilken förbundet närmare utvecklat de ekonomiska följderna av reduceringen av skatteutjämningsbidraget och ändringarna i skattesystemet.

Till utredningen har kommundepartementet den 7 maj 1981 överlämnat en begäran från Stiftelsen Rikskyrklig finansiering, att den rikskyrkliga verksamheten i ökad utsträckning skall tillgodoses genom kyrkofondsbidrag. I detta sammanhang har utredningen även tagit del av en rapport som Ingegärd Aberg avgett den 10 juni 1981 efter en utvärdering av Stiftelsen Rikskyrklig finansierings verksamhet 1976-1980.

Riksrevisionsverket har den 18 maj 1981 för kännedom överlämnat en revisionsrapport om granskning av kammarkollegiets handläggning av kyrkliga ärenden. Rapporten innehåller bl a synpunkter på förvaltningen av kyrkofonden.

Svenska kyrkans personalförbund har i en skrivelse till utredningen den 1 juni 1981 hemställt, att kostnaderna för kyrkokommunalt anställd personal skall utjämnas via kyrkofonden.

Vid kontakter mellan utredningen och företrädare för svenska kyrkans diakoninämnd och svenska kyrkans utbildningsnämnd har uttryckts önskemål om bl a en ökad finansiering av resp nämnds verksamhetsområde via kyrkofonden.

Utredningen har haft överläggningar med representanter för Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbunds styrelse och för landets fem största kyrkliga samfundigheter. Vidare har utredningen deltagit i förbundets representantskap för 1981.

Samråd har vidare förekommit med andra utredningar med angränsande uppgifter.

Utredningen har från stiftsnämnderna hämtat in uppgifter om värdet av pastoratens lönetillgångar¹⁾. Därvid har redovisats pastoratens innehav den 31 december 1980. Fastigheter har redovisats i 1980 års taxeringsvärde. Aktier och obligationer har redovisats med anskaffningsvärdet medan bankmedel och övriga fordringar angetts med nominella värdet. Stiftsnämnderna har vidare lämnat uppgifter om pastoratens redovisning av vinst på sina resp lönetillgångar avseende år 1980. För samma år har även redovisats tillskotten ur kyrkofonden.

1) Med hänsyn till tidsfaktorn har detta arbete måst bedrivas under stor brådska och utan möjlighet att närmare kunna kontrollera uppgifterna. Detta underlag kan därför vara behäftat med vissa felaktigheter. Då materialet endast ingår som underlag i räkneexempel torde emellertid ev felaktigheter sakna betydelse.

Med hänsyn till de kyrkokommunala enheternas stora antal har utredningsarbetet måst bedrivas med hjälp av omfattande datakörningar genom statistiska centralbyrån i Örebro.

Under arbetet med att utforma en skattekraftsgaranti och söka finna kostnadskomponenter, som de kyrkliga kommunerna endast i ringa mån kan påverka, har utredningen redan på ett tidigt stadium funnit det vara naturligt att särskilt beakta det nu gällande skatteutjämningsystemet för de borgerliga kommunerna. En komponent i den grundgaranti som gäller för dessa bygger på kalkyler rörande vissa kostnader som beror på kommunernas geografiska läge. I kalkylerna har tagits hänsyn till byggnads- och underhållskostnader, transportkostnader, uppvärmningskostnader och kostnader för kallortstillägg. Utredningen har bedömt att dess kalkyler genomgående måste kunna tillämpas även på det kyrkokommunala området.

Att endast beakta sådana kostnader, som hänger samman med det geografiska läget, har emellertid visat sig ge en otillräcklig utjämnings effekt. I det borgerligt kommunala skatteutjämningsystemet har vid bestämningen av de olika skattekraftsklassernas procentsatser numera även tagits hänsyn till kalkyler för åldersstrukturer och dessutom, för primärkommunernas del, kalkyler för bebyggelsestruktur. Dessa kalkyler har enligt utredningens mening sådant innehåll att de inte är tillämpliga på det kyrkokommunala området. Där måste i stället kostnader av helt annat slag beaktas. Vid genomgång av befintlig finansstatistik rörande det kyrkokommunala området har utredningen emellertid funnit att denna inte är sådan att den kan ge underlag för några generella kostnadskalkyler.

De kyrkliga kommunernas redovisning är sinsemellan oenhetligt utformad och ger därför en dålig grund för jämförelser. Enligt utredningens uppfattning måste underlagsmaterial tas fram genom en särskild analys av de kyrkokommunala kostnaderna. En sådan har också föreslagits av utredningen om begravningsverksamheten (SOU 1981:36). En närmare kostnadsutredning är emellertid tidskrävande och har därför inte kunnat genomföras inom den snäva tidsram som nu har stått utredningen till buds.

Mot denna bakgrund har utredningen funnit, att ett nytt utjämningsystem måste utarbetas i två etapper. Nu föreliggande för-

slag, som alltså utgör en första etapp, grundas på översiktliga beräkningar av generella kostnader utan krav på mera förfinade överväganden. Som mål för en andra etapp bör enligt utredningens mening ställas upp att på grundval av en särskild utredning om kyrkokommunala kostnader lägga in ytterligare kostnadskomponenter i de olika skattekraftsklassernas procentsatser.

Då det nya systemet för borgerliga kommuner infördes, förutsattes att de olika kalkyler som detta bygger på skulle komma att ses över ungefär vart femte år, första gången troligen 1985. Vad som kommer fram vid en revision på det borgerligt kommunala området beträffande geografiskt betingade kostnader bör även beaktas i det kyrkliga utjämningsystemet och således medföra en revision av detta. Den andra etappen bör därför lämpligen kunna genomföras vid den förutsatta revisionen 1985.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är disponerat på följande sätt. I kapitel 2-3 ger utredningen en redogörelse för kyrkofonden och för instituten boställsränta och rätt till ersättning av kyrkofondsmedel för byggnadsvirke. I anknytning till dessa kapitel har i bilagorna B och C getts en mera uttömmande beskrivning av svenska kyrkans organisation och av kyrkofondens historiska utveckling. I kapitel 4 beskrivs skatteutjämningsbidragen till kyrkliga kommuner. I beskrivningen ingår även en analys av bidragens betydelse. Kapitel 5 beskriver de kyrkliga kommunernas skattekraft och innehåller även en analys av skattekraftens betydelse. I bilaga D har tagits in tabeller som knyter an till både kapitel 4 och 5. I kapitel 6 redovisar utredningen sina allmänna överväganden och sammanfattar huvudpunkterna i förslaget. Utjämningsystemets utformning beskrivs närmare i kapitel 7. I kapitel 8 redovisar utredningen beräkningar rörande systemet genom bl a tre räkneexempel. I bilaga E redovisar utredningen ett utkast till lagförslag jämte kommentarer.

Då beräkningarna i kapitel 8 med hänsyn till materialets omfattning endast visar riksplanet och i någon utsträckning regionalplanet, anger utredningen i en särskild bilagevolym hur utfallet i de tre exemplen blir för varje kyrkokommunal enhet. I samma volym redovisas även för varje enhet de väsentligaste delkomponenterna.

2 KYRKOFONDEN

2.1 Allmänt

En närmare redogörelse beträffande kyrkofondens historiska utveckling lämnas i bilaga C.

Gällande bestämmelser om kyrkofonden finns i dels lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader och dels kungörelsen (1971:861) om kyrkliga kostnader. Kyrkofonden skall användas för kyrkliga ändamål på sätt som bestäms i lagen och skall förvaltas av kammarkollegiet utan sammanblandning med andra medel.

Kyrkofonden intar en central ställning i den kyrkliga ekonomin. Fondens huvudsakliga uppgift är att främja en utjämning mellan pastoraten av kostnaderna för avlöning till församlingspräster och kyrkomusiker. I detta syfte får de pastorat, vilkas avlöningstillgångar jämte en begränsad utdebitering inte täcker avlöningskostnaderna, vissa tillskott ur kyrkofonden, under det att de pastorat vilkas avlöningstillgångar överstiger avlöningskostnaderna, s k överskottspastorat, har att inbetala överskottet till fonden. Fonden svarar även för vissa andra kostnader, såsom kostnader för avlöning till pastoratsadjunkter samt kostnader för tjänste- och familjepensioner för präster och avgifter till ATP. Vidare svarar kyrkofonden i viss mindre utsträckning för utgifter som är hänförliga till kyrklig verksamhet på kontrakts-, stifts- och riksplanen. Hit hör bl a kostnaderna för löner till biskoparna.

Av inkomsterna utgör en allmän kyrkoavgift den största posten. Denna avgift erläggs av varje pastorat i förhållande till det antal skattekoronor på vilket församlingsskatt beräknas.

2.2 Avräkningen mellan kyrkofond och pastorat

Genom ett avräkningsförfarande fastställs varje år bl a storleken av nettoavkastningen av varje pastorats prästlöne- och kyrko-

musikerlönertilgångar, storleken av varje pastorats lönekostnader, pastoratens rätt till tillskott ur kyrkofonden och omfattningen av pastoratens skyldighet att erlægga allmän kyrkoavgift. Stiftsnämnderna resp kammarkollegiet (för pastoraten i Stockholms stift) är de myndigheter som ombesörjer denna avräkning. Till grund för avräkningen lämnar pastoraten stiftsnämnderna uppgifter om lönetilgångarnas avkastning, lönekostnaderna m m. Avräkningen mellan pastoraten och kyrkofonden grundar sig också på uppgifter från länsstyrelserna om församlingsskattens storlek året före det år avräkningen sker. Avräkningsförfarandet skall vara avslutat före den 22 september avräkningsåret.

Avräkningsförfarandet innefattar dels en slutlig avräkning för närmast föregående kalenderår, dels en preliminär avräkning för året efter avräkningsåret.

Grundläggande regler om kyrkofondsavräkningen finns i lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader (ändrad senast 1975:1323). Till lagen ansluter kungörelsen (1971:861) om kyrkliga kostnader (ändrad senast 1974:631). Dessa författningar trädde i kraft den 1 januari 1972. Lagen om kyrkliga kostnader är av kyrkolags natur.

Enligt 10 § lagen om kyrkliga kostnader skall varje pastorat erlægga allmän kyrkoavgift till kyrkofonden. Avgiften utgår i förhållande till det antal skattekoronor på vilket församlingsskatt beräknas. Bestämmelsen förutsätter sålunda att uppgift om antalet skattekoronor per pastorat för det kalenderår som avräkningen avser finns att tillgå till det år avräkningen sker (det s k avräkningsåret).

Regeringen bestämmer enligt 10 § andra stycket lagen om kyrkliga kostnader för varje år det öretal för skattekorona, högst tjugo, med vilket avgiften skall erläggas. Vid bestämmandet av öretalet skall beaktas att kyrkofondens inkomster såvitt möjligt blir lika stora som dess utgifter. Innan regeringen bestämmer öretalet anmodas kammarkollegiet att komma in med förslag om öretalets storlek. Kammarkollegiets förslag utgår i sin tur från länsstyrelsernas uppgifter om det sammanlagda antalet skattekoronor i hela riket det taxeringsår som förslaget avges.

Regeringen har för 1981 års avräkningar mellan pastoraten och kyrkofonden liksom de tre föregående avräkningsåren föreskrivit att öretalet enligt 10 § skall vara tio öre. I förordningarna

om den allmänna kyrkoavgiften m m vid 1979 och följande års avräkningar med kyrkofonden (SFS 1979:770, 1980:672, 1981:895) är öretalet per skattekrona på grund av de nya taxeringsbestämmelserna relaterat till uppskattat utfall av resp års taxering.

Avräkningen mellan pastorat och kyrkofond skall grundas på den faktiska årliga nettoavkastningen av pastoratets samlade lönetillgångar. Av nettoavkastningen skall pastoratet få tillgodoräkna sig 20 % för sitt bestyr med förvaltningen. Vad som sedan återstår skall i förhållande till kyrkofonden anses utgöra avkastningen av lönetillgångarna. Genom att pastoratet får för egen räkning behålla nämnda 20 % anses pastoraten få ett ekonomiskt intresse av att boställsförvaltningen är lönsam. Ett eventuellt underskott på en lönetillgång får kvittas mot överskott på andra lönetillgångar i pastoratet. Om förvaltningen av pastoratets samlade lönetillgångar visat förlust, svarar pastoratet självt för denna. Förlusten beaktas alltså inte vid avräkningen med kyrkofonden. För investeringskostnader kan pastoraten få lån ur kyrkofonden. För dessa kostnader får pastoraten göra avdrag vid avräkningen med kyrkofonden. Förutsättningarna för sådana lån ur kyrkofonden är desamma som för erhållande av statlig länegaranti till jordbrukets rationalisering.

Ett pastorat får enligt 8 § lagen om kyrkliga kostnader tillskott ur kyrkofonden om nettoavkastningen av lönetillgångarna plus ett belopp som motsvarar en utdebitering av församlings-skatt med det öretal per skattekrona som regeringen bestämmer visst år inte räcker till för att täcka lönekostnaderna. Tillskottet uppgår till vad som behövs ytterligare för att täcka dessa kostnader. Det nämnda öretalet är konstruerat som dubbla beloppet av det öretal som för samma år har bestämts för den allmänna kyrkoavgiften. Vid årets kyrkofondsavräkning är beträffande tillskottsberäkningen det öretal som avses i 8 § sålunda tjugo.

Vad gäller s k överskottspastorat, dvs pastorat för vilka den faktiska avkastningen av lönetillgångarna överstiger präst- och kyrkomusikerlönekostnaderna, skall återstoden av nettoavkastningen, sedan 20 % gottskrivits pastoratet och dess kostnader för avlöningsförmåner till församlingspräster och kyrkomusiker blivit täckta, levereras in till kyrkofonden.

För överskottspastorat löper enligt gällande regler en utjäm-

ningsperiod av högst 10 år under vilken pastoratet har rätt att tillgodoräkna sig inlevererade överskottsmedel för att täcka de underskott som eventuellt uppkommer under ett annat redovisningsår under perioden. Återbäringen är begränsad till högst det sammanlagda belopp som pastoratet under de närmast föregående tio åren inlevererat till fonden av överskottsmedel.

I praktiken torde kyrkofondens inkomster från överskottspastoraten i stort röra sig om försumbara belopp.

Genom att taxeringsperioden förlängts kan numera det statliga skatteunderlaget tas fram först i slutet av taxeringsåret. Skattemyndigheterna kan därför inte längre lämna uppgift om taxeringsutfallet på det sätt som har bestämts för kyrkofondsavräkningen. I stället erhåller kammarkollegiet och stiftsnämnden uppgift om preliminärt taxeringsutfall. Detta bygger på prognostiserat material vilket beträffande den kyrkokommunala sektorn med dessa i många fall mycket små enheter torde sakna godtagbar tillförlitlighet.

Vid 1980 och 1981 års avräkningar med kyrkofonden har den allmänna kyrkoavgiften, som pastoraten skall erlägga till kyrkofonden, i strid mot 10 § lagen om kyrkliga kostnader sålunda bestämts med beaktande av ett uppskattat antal skattekronor i stället för ett slutligt antal skattekronor framtaget ur ett definitivt taxeringsutfall.

2.3 Kyrkofondens inkomster och utgifter

Kyrkofondens inkomster utgörs av dels en årlig statlig ersättning för prästerskapets till statsverket indragna tionde m m, dels inkomst av de av stiftsnämnderna förvaltade kyrkofondsfastigheterna, dels ränta och annan vinst på kyrkofondens övriga tillgångar, dels överskott från pastoratens boställsförvaltning, dels allmän kyrkoavgift. Driftsinkomsterna utgör för närvarande ca 8,2 milj kr per år. Vid senaste bokslut utgjorde kyrkoavgiften ca 229,5 milj kr. Större inkomster härutöver utgöres av ränteinkomster 12,7 milj kr, avkastningen av kyrkofondsfastigheterna 2,9 milj kr och den statliga ersättningen till kyrkofonden för tionde m m, 5 milj kr.

Fondens sammanlagda utgifter uppgår för närvarande till ca 214,7 milj kr. Tillskotten till församlingarna för täckning av deras lönekostnader utgjorde i senaste bokslut ca 38,2 milj kr.

Av övriga större utgifter kan nämnas vissa lönekostnader m m (biskopar, stifts- och kontraktsadjunkter, vikarier och icke prästvigda tjänstebiträden, kontraktspräster etc) tillsammans 67,6 milj kr. Vidare uppgår kostnader för pensioner och socialförsäkringsavgifter m m till 73,7 milj kr. Till vissa rikskyrkliga ändamål såsom bidrag till svenska kyrkans centralråd, styrelsen för svenska kyrkan i utlandet och diakoninämnden utgick enligt senaste bokslut till 3,6 milj kr.

2.4 Närmare om kyrkofondstillskotten

År 1980 redovisade pastoraten i total nettovinst på sina lönetillgångar över 88 milj kr. Av denna vinst utnyttjades efter avdrag med 20 % för förvaltningskostnader nästan 71 milj kr för att betala pastoratens kostnader för präst- och kyrkomusikerlöner. Som ytterligare täckning för dessa kostnader utgick från kyrkofonden tillskott till 592 pastorat med sammanlagt över 55 milj kr. Det högsta tillskottet uppgick till 429 000 kr och betalades till Jokkmokks kyrkliga samfällighet. De lägsta tillskott som betalades ut uppgick till 2 000 kr. I övrigt fördelades de utbetalda tillskotten enligt följande.

| | | | |
|--------|-------------------|--------|-----|
| Mellan | 399 000 - 300 000 | utgick | 3 |
| " | 299 000 - 200 000 | " | 28 |
| " | 199 000 - 100 000 | " | 200 |
| " | 99 000 - 50 000 | " | 171 |
| " | 49 000 - 2 000 | " | 189 |

Av de 592 tillskottspastoraten redovisade 51 innehav av tillgångar dock utan att kunna visa någon som helst vinst. Vidare redovisade 32 pastorat tillgångar och en i förhållande till angivet värde på tillgångarna en förvånande låg vinst.

Genom att tillskotten utgår till pastorat, av vilka flertalet i förhållande till sina lönekostnader för präst- och kyrkomusiker har tämligen små lönetillgångar och till följd därav en låg avkastning, har tillskotten kommit att få en inte oväsentligt utjämnande betydelse för den kyrkliga ekonomin.

3 BOSTÄLLSRÄNTA OCH RÄTTEN TILL ERSÄTTNING AV KYRKO- FONDSMEDEL FÖR BYGGNADSVIRKE

3.1 Boställsränta

Tidigare var klockar- och organisttjänsterna i vissa församlingar förenade med rätt till boställsjord. Genom 1938 års klockarbo-ställslag, som numera är upphävd, avvecklades denna rätt (närra-re om den historiska utvecklingen, se bil C). Därvid fördes ett mindre antal förhållandevis stora och värdefulla boställen över till kyrkofonden som klockarhemman. Dessa utgör numera s k kyrkofondsfastigheter och förvaltas av stiftsnämnderna. I de flesta fallen övertogs emellertid boställena av resp församling-ar med äganderätt. Kyrkofonden och församlingarna fick därvid som ersättning ikläda sig ansvar för ett på visst sätt fast-ställt kapitalvärde av den överförda fastigheten, det s k bo-ställskapitalet. För detta skall kyrkofonden och församlingarna årligen erlægga s k boställsränta enligt en av stiftsnämnderna bestämd avkastningsprocent till det pastorat som avlönar kyrko-musikern. Bestämmelserna härom finns i kungörelsen (1950:413) ang lönetillgångar vid kyrkomusikertjänst (senast ändrad 1971: 864).

Beräkningen av boställskapital och boställsränta baserades på kommunalskattelagens (1928:370) och taxeringsförordningens (1928:379) bestämmelser om fastighetstaxering. På grund av änd-ringar i kommunalskattelagen och taxeringsförordningen kunde så småningom bestämmelserna om uträkning av boställsränta inte längre tillämpas. Detta aktualiserades vid 1975 års allmänna fastighetstaxering, i anslutning till vilken omräkning av bo-ställsränta skulle ske. Enligt de tidigare bestämmelserna i nämnda författningar skulle de vid fastighetstaxering tillämpade enhetsvärdena på åker inkludera ett byggnadsvärde. Från och med 1975 års taxering utfärdades nya regler som innebar att man skilde mellan åkervärde och byggnadsvärde. På grund härav ut-

färdades lag den 15 maj (1975:363) med provisoriska bestämmelser om beräkning av boställsränta. Enligt denna lag skall det enhetsvärde på åker, som länsstyrelsen har att fastställa, bestämmas till produkten av en på visst sätt beräknad och av riksskatteverket fastställd koefficient och det enhetsvärde på åker, som länsstyrelsen senast fastställt.

Lagens giltighet har sedan kommit att förlängas (SFS 1981:650). Genom beslut den 24 juli 1975 gav regeringen kammarkollegiet i uppdrag att se över systemet med klockarboställskapital och boställsränta. I första hand borde möjligheterna att avveckla systemet övervägas. Kammarkollegiet har den 9 juni 1977 avgett ett förslag till avveckling, som i huvudsak grundar sig på en av f d kammarrådet Erik Åberg utarbetad promemoria i ämnet.

Förslaget går i korthet ut på att församling, som svarar för boställsränta, skall betala in kapitalets värde i pengar till det pastorat som svarar för motsvarande kyrkomusikers avlöning. Inbetalningen skall ske under en femårsperiod med lika belopp varje år. Det inbetalade kapitalet skall i pastoratet bilda en fond för kyrkomusikers avlöning. Motsvarande skall även gälla för det boställskapital, för vilket kyrkofonden svarar. För den händelse församling därvid behöver öka sin utdebitering med minst 20 öre för skattekrona och har en utdebitering till minst en krona för skattekrona föreslås att bidrag skall kunna utgå ur kyrkofonden.

Som underlag för promemorian har från stiftsnämnderna införskaffats uppgifter dels rörande de av församlingarna övertagna lönetillgångarna vid klockar- och organisttjänster, dels rörande de av kyrkofonden övertagna tillgångarna vid sådana tjänster. Uppgifterna har avsett boställskapitalen, angivna i åkerareal och i pengar, fastställda avkastningsprocent och de boställsräntor, som erhållits genom tillämpning av samma procent. Ur dessa uppgifter kan återges följande.

Antalet boställskapital för vilka församlingarna svarar utgör för hela riket 863, varav högsta antalet, 262, finns i Lunds stift.

Sammanlagda värdet i pengar av 861 av dessa boställskapital - beträffande två av kapitalen har värdet i pengar inte fastställts

under senaste 20 år, varför dessa värden inte beaktats - utgör ca 59 milj kr, varav ca 27,5 milj kr avser Lunds stift. Värdet har därvid räknats på värdet närmast före 1975 års ändring.

Boställskapitalen har grupperats mellan vissa gränsvärden. Det framgår därvid att 109 har ett värde understigande 5 000 kr, att 256 finns i värdegruppen 5 000 till 25 000 kr, 149 i värdegruppen 25 000 till 50 000 kr, 157 i värdegruppen 50 000 till 100 000 kr och 190 i den värdegrupp, som uppgår till eller överstiger 100 000 kr. Högsta antalet boställskapital finns sålunda inom värdegruppen 5 000 till 25 000 kr.

Det största boställskapitalet, 1 470 000 kr, finns i Örkel-ljunga församling i Lunds stift.

Motsvarande uppdelning har gjorts i fråga om boställsräntorna. Dessa räntors värde uppgår sammanlagt till ca 1,9 milj kr.

Av boställsräntorna har 267 ett värde understigande 500 kr, 146 finns i värdegruppen 500 till 1 000 kr, 342 i värdegruppen 1 000 till 5 000 kr, 79 i värdegruppen 5 000 till 10 000 kr och 29 i den värdegrupp, som uppgår till eller överstiger 10 000 kr. Högsta antalet boställsräntor finns sålunda inom värdegruppen 1 000 till 5 000 kr.

Den största boställsräntan, 42 630 kr, skall betalas av Örkel-ljunga församling i Lunds stift.

Högsta avkastningsprocenten, 26,6, finns för boställskapital i Tryserums församling i Linköpings stift.

I några fall har avkastningsprocenten - liksom då också boställsräntan - upptagits till 0.

De boställskapital, för vilka kyrkofonden svarar finns inom Växjö, Lunds och Göteborgs stift. De utgör till antalet resp 1, 17 och 9, eller sammanlagt 27.

Värdet av kyrkofondens boställskapital i Växjö stift utgör ca 315 000 kr samt sammanlagda värdet av boställskapitalen i Lunds och Göteborgs stift resp ca 5 340 milj kr och 1 493 milj kr. För hela riket utgör värdet av dessa boställskapital sammanlagt ca 7 148 milj kr.

Kyrkofondens boställskapital fördelar sig på så sätt att 2 st ligger i värdegruppen 25 000 till 50 000 kr, 1 st i värdegruppen 50 000 till 100 000 kr samt 24 st i värdegruppen 100 000 kr och däröver. Högsta antalet boställskapital ligger alltså inom sistnämnda grupp.

Det största boställskapitalet, ca 689 000 kr, avser tillgång i Dalköpinge församling i Lunds stift.

Boställsräntornas värde fördelar sig sålunda: 9 mellan 1 000 och 5 000 varav 1 i Växjö stift, 3 i Lunds stift och 5 i Göteborgs stift, 9 mellan 5 000 och 10 000 kr varav 5 i Lunds stift och 4 i Göteborgs stift samt 9 över 10 000 kr.

De sistnämnda utgår alla till pastorat i Lunds stift. Det högsta värdet av dessa är 20 682 kr.

I yttrande över promemorian har flera stiftsnämnder yrkat att alternativa lösningar av frågan övervägs. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har pekat på att den föreslagna utvecklingen medför en ökad utdebitering i församlingarna utan att pastoratens utdebitering minskas i motsvarande mån. Förbundet har därför förordat lösningar efter permutationslagens bestämmelser och nämnt att det åtminstone i flertalet fall inte borde möta något hinder att församlingarna ges rätt att använda boställskapital och boställsränta till ett närliggande ändamål.

3.2 Församlings rätt till ersättning av kyrkofondsmedel för byggnadsvirke

Från 1866 till den 1 januari 1972, då 1970 års lagstiftning på det kyrkligt-ekonomiska området trädde i kraft, fanns bestämmelser som gav församling viss rätt att erhålla virke ur lönebeställes skog för byggande och underhåll av kyrka och kapell m m. Senast gällde i detta hänseende 55 § ecklesiastika boställsordningen (1932:400). På kyrkomötets initiativ upptogs bland övergångsbestämmelserna till lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader ett stadgande av innehåll att församling, som jämlikt nämnda lagrum kunnat tillgodoräkna sig virke erforderligt för kyrka och kapell m m, skulle på därom gjord ansökan tillerkännas ersättning av kyrkofondsmedel för genom den nya lagen mistade förmåner.

Av flera skäl, främst den omläggning av den kyrkliga jordförvaltningen som 1970 års lagstiftning innebar samt utvecklingen till modern stordrift inom skogsbruket, har övergångsbestämmelsen visat sig svår att praktiskt tillämpa. Rättigheten att erhålla kyrkobyggnadsvirke från boställsskog har också förlorat det mesta av sin praktiska betydelse. Under år 1980 har utbetalats ca 170 000 kr.

4 SKATTEUTJÄMNINGSBIDRAGET TILL KYRKLIGA KOMMUNER

4.1 Bidragets uppkomst och utveckling

År 1980 fanns 2 570 församlingar i landet, varav mer än hälften hade mindre än 1 000 invånare. I ett femtiotal församlingar understeg invånarantalet till 100.

Genom förordningen (1965:268) om skatteutjämningsbidrag erhöll kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner (församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfälligheter) från år 1966 statliga skatteutjämningsbidrag om deras skattekraft understeg en viss andel av medelskattekraften i riket. För beräkning av dessa tillskott av skatteunderlag vid brist på skattekraft indelades landet i tre skattekraftsområden. I likhet med kommunerna tillfördes de kyrkliga kommunernas skatteunderlag av staten så att skatteunderlaget skulle motsvara 90 % av rikets medelskattekraft i skattekraftsområde 1, 110 % i skattekraftsområde 2 och 125 % i skattekraftsområde 3. Skattekraftsområde 1 omfattade hela södra och större delen av mellersta Sverige, skattekraftsområde 2 övriga delar av landet med undantag av Norrbottens län och vissa delar av Västerbottens län som utgjorde skattekraftsområde 3. Bidragssystemet för kommunerna kompletterades med vissa regler angående utdebiteringen som inte gällde för de kyrkliga kommunerna.

Om två eller flera församlingar ingick i ett pastorat eller annan kyrklig samfällighet, som ägde beskattningsrätt, skulle tillskottet av skatteunderlag till den kyrkliga samfälligheten utgöra summan av tillskotten till församlingarna.

På samma sätt som för kommuner och landstingskommuner framräknades skatteutjämningsbidragen för de kyrkliga kommunerna genom att tillskottet av skatteunderlag multiplicerades med den fastställda skattesatsen för bidragsåret i resp kyrklig kommun.

Den utredning som föregick införandet av skatteutjämningsssystemet ansåg det från vissa synpunkter tveksamt, om de kyrkliga kommunerna skulle få skatteutjämningsbidrag. Man menade att en utjämning av olikheterna i utdebiteringshänseende mellan dessa, åtminstone till viss grad, kunde ske på annan väg. Det som därvid åsyftades var de möjligheter som 1961 års lag om församlingsstyrelse öppnar för samfällighetsbildning. I förarbetena till denna lag förordades denna möjlighet för att åstadkomma en jämnare fördelning av de kyrkliga kommunernas ekonomiska bördor. Utredningen stannade dock för att också de kyrkliga kommunerna skulle få skatteutjämningsbidrag. Föredragande departementschefen pekade också på samfällighetsbildning som en möjlighet till ekonomisk utjämning för de kyrkliga kommunerna.

Skatteutjämningsystemet reformerades med verkan fr o m år 1974. Principerna om tillskott av skatteunderlag upp till viss andel av medelskattekraften ändrades inte för kommuner och landstingskommuner enligt den nya lagen (1973:433) om skatteutjämningsbidrag. Däremot utökades antalet skattekraftsområden till sex och procentsatserna ändrades till 95, 100, 110, 115, 120 och 130 % i resp klasser.

För de kyrkliga kommunernas del innebar reformen den viktiga principiella stora förändringen att de inte längre inordnades i systemet med skattekraftsklasser och dessa klassers anknytning till medelskattekraften. I stället fick de kyrkliga kommunerna behålla det bidrag i kronor räknat som utgick till dem år 1973. För att i viss mån göra bidragen värdebeständiga uppräknas beloppen årligen med 5 %. Denna speciella form för beräkning av skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner tillämpas fortfarande.

Det fanns två anledningar till särbehandlingen av de kyrkliga kommunerna. Den främsta orsaken var den då pågående beredningen av frågan om förhållandet mellan stat och kyrka. I avvaktan på denna frågas lösning betraktades skatteutjämningsbidraget mellan de kyrkliga kommunerna som en övergångsföreteelse. En annan orsak var att de förbättrade bidrag vid brist på skattekraft som utökningen av antalet skattekraftsområden och höjda skattekraftsgränser innebar för kommunerna delvis utgjorde kompensation för att bidragen vid hög utdebitering avskaffades. Kostnadsramen för skatteutjämningsbidragen till kommunerna skulle inte ändras

genom reformen. Eftersom de kyrkliga kommunerna inte hade fått bidrag vid hög utdebitering skulle de ändrade reglerna vid brist på skattekraft ha medfört en ökning av bidragssumman för dem med ca 35 %. En sådan kraftig bidragsökning kunde inte anses sakligt motiverad.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund hemställde i skrivelse den 3 december 1974 till Kungl Maj:t om ändring av reglerna för skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner så att dessa bidrag skulle utgå efter samma grunder som gäller för kommunerna, alternativt att procenttalet för uppräknings skulle höjas för att motverka penningvärdesförändringen. Framställningen lämnades utan åtgärd.

Den revision av skatteutjämningsystemet som genomfördes från år 1974 betraktades som ett provisorium tills resultatet av utredningen om kommunernas ekonomi förelåg. Arbetet i 1976 års kommunalekonomiska utredning (KEU 76) omfattade enligt direktiven den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Däremot berördes inte den kyrkokommunala verksamheten av utredningsuppdraget. Någon ändring av gällande bestämmelser om skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner föreslogs därför inte heller av KEU 76. Förslaget ledde emellertid till nuvarande skatteutjämningsystem. Enligt det nya systemet för kommuner och landstingskommuner indelas dessa i tolv skattekraftsklasser, från 103 % upp till 136 % av medelskattekraften. Den grundgaranti som därvid erhålls kompletteras med tillägg eller avdrag för kommuninvånarnas åldersstruktur. Ingen kommun eller landstingskommun får lägre total garanti än 100 % av medelskattekraften. Jämfört med 1979 års förhållanden har den totala garantin ökat med minst 1 % av medelskattekraften.

Skatteutjämningsreformen får fullt genomslag år 1982. Jämfört med de skatteutjämningsbidrag som utgick år 1979 kommer den fullt genomförda skatteutjämningsreformen att innebära en ökad överföring av skatteutjämningsbidrag till kommuner och landstingskommuner på ca 2 875 milj kr. Ökningen fördelar sig jämnt på kommuner och landstingskommuner och genomförs i tre steg åren 1980-1982.

Såsom tidigare antytts kom inte någon ändring till stånd såvitt avser de kyrkliga kommunerna utan 1974 års regler överflyt-

tades oförändrade till den nya lagen om skatteutjämningsbidrag (1979:362).

4.2 Betydelsen av nuvarande skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner

4.2.1 Skatteutjämningsbidragets betydelse på riks- och länsnivå

Skatteutjämningsbidrag utgår till församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet. I föreliggande framställning redovisas bidraget församlingsvis, inkl bidrag till pastorat och annan kyrklig samfällighet, vari församlingen ingår.

Redovisat på detta sätt utgår skatteutjämningsbidrag för år 1981 till 2 331 församlingar, dvs drygt 90 % av samtliga församlingar i landet. För år 1981 uppgår det totala skatteutjämningsbidraget till kyrkliga kommuner till 137,8 milj kr fördelat länsvis på följande sätt

Tabell 1 Skatteutjämningsbidrag till kyrkliga kommuner år 1981

| Län | Antal församlingar varav med skatteutj.- bidrag | | Milj kr | Öre/skr |
|----------------------|--|-----|---------|---------|
| | Totalt | | | |
| Stockholm | 146 | 59 | 1,4 | 0,2 |
| Uppsala | 106 | 99 | 3,0 | 4,2 |
| Södermanland | 85 | 73 | 2,3 | 3,2 |
| Östergötland | 160 | 152 | 4,9 | 4,3 |
| Jönköping | 123 | 113 | 4,8 | 5,6 |
| Kronoberg | 84 | 78 | 3,6 | 7,6 |
| Kalmar | 106 | 101 | 6,1 | 9,5 |
| Gotland | 92 | 91 | 3,0 | 21,2 |
| Blekinge | 39 | 35 | 3,1 | 7,6 |
| Kristianstad | 141 | 136 | 5,6 | 7,3 |
| Malmöhus | 258 | 235 | 6,3 | 2,7 |
| Halland | 100 | 92 | 4,2 | 6,6 |
| Östergötland o Bohus | 118 | 111 | 5,9 | 2,6 |
| Älvsborg | 206 | 194 | 6,6 | 5,7 |
| Skaraborg | 267 | 259 | 7,4 | 10,2 |
| Värmland | 92 | 87 | 6,4 | 8,0 |
| Örebro | 61 | 53 | 2,3 | 2,3 |
| Västmanland | 62 | 53 | 1,9 | 2,5 |
| Kopparberg | 54 | 48 | 4,3 | 5,3 |
| Gävleborg | 61 | 55 | 8,6 | 10,2 |

(Tabell 1 forts)

| Län | Antal församlingar varav med skatteutj.- bidrag | | Milj kr | Öre/skr |
|----------------|--|-------|---------|---------|
| | Totalt | | | |
| Västernorrland | 64 | 62 | 11,5 | 14,7 |
| Jämtland | 65 | 65 | 8,9 | 23,9 |
| Västerbotten | 43 | 43 | 12,0 | 17,6 |
| Norrbottnen | 37 | 37 | 13,7 | 17,9 |
| Riket | 2 570 | 2 331 | 137,8 | 5,4 |

Totalt sett har således skatteutjämningsbidraget relativt ringa betydelse, endast 5,4 öre/skr, vilket motsvarar drygt 5 % av utdebiteringsbehovet. Som framgår av tabellen varierar dock betydelsen mycket mellan länen, från 0,2 öre/skr i Stockholms län till 23,9 öre/skr i Jämtlands län. Störst betydelse har bidraget i de fyra nordligaste länen och på Gotland.

4.2.2 Skatteutjämningsbidragets betydelse för de enskilda församlingarna

För de enskilda församlingarna har skatteutjämningsbidraget starkt varierande betydelse. För att belysa skatteutjämningsbidragets betydelse i jämförelse med utdebiteringsbehovet i de enskilda församlingarna har förhållandet mellan bidrag och skattesats undersökts. Vidare har bidragets betydelse i relation till församlingarnas storlek (invånarantal) undersökts. Då skillnaderna i invånarantal mellan församlingarna är mycket stora, från ca 50 invånare i de minsta församlingarna till ca 50 000 invånare i de största redovisas bidraget i öre/skr för att få ett jämförande mått.

Förhållandet mellan skatteutjämningsbidrag och skattesats belyses i bil D.1. Ett sammandrag av bilagan redovisas här nedan.

Tabell 2 Samband mellan skatteutjämningsbidrag och skattesats

| Skatteutj. bidrag öre/skr | Skattesats, öre/skr | | | | Summa |
|---------------------------------|---------------------|---------|---------|------|-------|
| | ≤100 | 101-150 | 151-200 | >200 | |
| - 25 | 289 | 892 | 264 | 32 | 1 477 |
| 26- 50 | 19 | 314 | 269 | 60 | 662 |
| 51- 75 | 3 | 48 | 56 | 24 | 131 |
| 76-100 | 2 | 16 | 17 | 8 | 43 |
| >100 | 1 | 4 | 6 | 7 | 18 |
| Summa | 314 | 1 274 | 612 | 131 | 2 331 |

För flertalet församlingar (1 477) uppgår skatteutjämningsbidraget till högst 25 öre/skr. En tredjedel av samtliga församlingar (854) uppbär bidrag som överstiger denna gräns. För 18 församlingar motsvarar bidraget mer än 1 kr/skr. Av de församlingar som uppbär skatteutjämningsbidrag har 131 (6 %) en skattesats som överstiger 2 kr/skr, ytterligare 612 (26 %) mellan 1:50 och 2 kr/skr i utdebitering. Sammanlagt 2 017 (87 %) av de församlingar som uppbär skatteutjämningsbidrag har en skattesats som uppgår till eller överstiger medelutdebiteringen (1:01/skr). Skatteutjämningsbidraget utgår således i huvudsak till församlingar med högt utdebiteringsbehov.

Mycket högt skatteutjämningsbidrag och mycket stort utdebiteringsbehov sammanfaller i ett antal församlingar. Till sju församlingar med skattesatser över 2 kr/skr utgår skatteutjämningsbidrag med över 1 kr/skr. I ytterligare 111 församlingar med skattesatser över 1:50/skr utgår skatteutjämningsbidrag med mer än 50 öre/skr. Av nämnda 118 församlingar med över 1:50/skr i skattesats och över 50 öre i skatteutjämningsbidrag återfinns 30 på Gotland, 16 i Kalmar län (Öland), 13 i vardera Älvsborgs och Skaraborgs län och 12 i Jämtlands län. Av församlingarna med skattesats över medelutdebiteringen motsvarar skatteutjämningsbidraget i 44 fall en tredjedel eller mer av utdebiteringsbehovet.

Om skatteutjämningsbidraget bortfaller skulle självfallet skattesatsen öka med det belopp i öre/skr som nuvarande bidrag motsvarar om inte utdebiteringsbehovet på annat sätt kan reduceras. Som exempel kan anges att antalet församlingar som nu har en skattesats på minst 3 kr/skr (f n två) skulle öka till 25. Den högsta skattesatsen inom denna grupp skulle uppgå till 4:01/skr.

Relationerna mellan skatteutjämningsbidrag och församlingarnas storlek redovisas i bil D.2. En sammanfattning av denna ger följande bild.

Tabell 3 Samband mellan skatteutjämningsbidrag och invånarantal

| Skatte- utj.- bidr. öre/skr | Invånarantal | | | | Summa |
|--------------------------------------|--------------|------------|------------------|------------|-------------|
| | <400 | 400-999 | 1 000 - 3 999 | ≥4 000 | |
| 0 | 19(2,7%) | 20(3,1%) | 28(3,9%) | 172(34,3%) | 239(9,3%) |
| - 25 | 309(44,0%) | 335(51,2%) | 530(74,4%) | 303(60,5%) | 1477(57,5%) |
| 26- 50 | 264(37,6%) | 246(37,6%) | 126(17,7%) | 26(5,2%) | 662(25,8%) |
| 51- 75 | 69(9,8%) | 38(5,8%) | 24(3,4%) | - | 131(5,1%) |
| 76-100 | 29(4,1%) | 11(1,7%) | 3(0,4%) | - | 43(1,7%) |
| >100 | 13(1,8%) | 4(0,6%) | 1(0,1%) | - | 18(0,7%) |
| Antal bidrag | 684(97,3%) | 634(96,9%) | 684(96,1%) | 329(65,7%) | 233(90,7%) |
| Totalt antal församl. | 703(100%) | 654(100%) | 712(100%) | 501(100%) | 2570(100%) |

Skatteutjämningsbidrag utgår till 97 % av samtliga församlingar med under 4 000 invånare. Samma förhållande gäller i stort sett för alla redovisade intervaller under denna gräns. Av församlingar med över 4 000 invånare uppbär 66 % skatteutjämningsbidrag. Inom denna storleksgrupp avtar det relativa antalet som har bidrag med ökande invånarantal. Således utgår bidrag till endast 49 % av församlingarna med över 10 000 invånare.

Det kan vidare konstateras att skatteutjämningsbidraget relativt sett minskar med ökande invånarantal. Skatteutjämningsbidraget uppgår till högst 25 öre/skr i knappt 47 % av alla församlingar med under 400 invånare. Procenttalet ökar sedan i varje redovisad intervall så att i nära 95 % av församlingarna över 4 000 invånare understiger bidraget denna gräns. Ingen av sistnämnda församlingar har bidrag som överstiger 50 öre/skr medan för nära 16 % av församlingarna under 400 invånare överstiger bidraget denna gräns. Av de 18 församlingar som uppbär mer än 1 kr/skr i skatteutjämningsbidrag har 13 mindre än 400 invånare, 10 av dessa församlingar finns på Gotland.

4.2.3 Sammanfattning

Analysen kan i huvudsak sammanfattas på följande sätt

- skatteutjämningsbidraget har relativt ringa betydelse vid en kollektiv bedömning av församlingarna

- bidraget har mest betydelse för Gotland och de fyra nordligaste länen
- för en tredjedel av samtliga församlingar har bidraget relativt stor betydelse, mer än 25 öre/skr och för ett mindre antal mycket stor betydelse, mer än 1 kr/skr i 18 församlingar
- flertalet församlingar som uppbär skatteutjämningsbidrag (87 %) har en skattesats som överstiger medelutdebiteringen
- högt skatteutjämningsbidrag och stort utdebiteringsbehov sammanfaller, 118 församlingar med skattesats överstigande 1:50/skr uppbär bidrag med mer än 50 öre/skr
- skatteutjämningsbidraget har störst betydelse för små församlingar och minskar relativt sett med ökande invånarantal.

4.3 Beslutad förändring av nuvarande system

I anledning av den s k besparingspropositionen (proposition 1980/81:20) beslöts att det särskilda statliga skatteutjämnings-systemet till kyrkliga kommuner skulle omprövas. För de kyrkliga kommunerna borde i framtiden bara finnas ett system för utjämnning av kostnader. Detta borde baseras på kyrkofonden. I avvaktan på ett sådant enhetligt utjämningsssystem beslöts att bidrag för år 1982 skall utgå med 60 % av de bidrag som betalas ut år 1981. Vidare skall fr o m år 1982 inte heller skatteutjämningsbidrag som understiger 5 000 kr utbetalas.

För att förhindra att någon kyrklig kommun drabbas oskäligt hårt år 1982 skall en särskild kompensation ges inom ramen för det extra skatteutjämningsbidrag, som betalas ut år 1982. Denna särskilda kompensation skall ges utan föregående ansökan och innebära att inte någon kyrklig kommun får bidraget sänkt från föregående års bidrag med mer än vad som motsvarar 20 öre/skr. Kompensation bör lämnas för hela den del av bortfallet som överstiger 20 öre/skr.

Ändringen i bidragsbestämmelserna innebär att de totala skatteutjämningsbidragen till kyrkliga kommuner som uppgår till ca 138 milj kr år 1981 kommer att bli ca 82 milj kr år 1982. Den särskilda kompensationen för år 1982 kan beräknas uppgå till ca 2 milj kr.

5 DE KYRKLIGA KOMMUNERNAS SKATTEKRAFT

5.1 Medelskattekräften

För att få ett jämförande mått på kommunernas skatteunderlag används begreppet skattekraft, dvs skatteunderlaget utslaget på antalet invånare. Vid 1980 års taxering uppgick medelskattekräften i riket (inkl bidragsunderlag enligt förordningen om skattebortfallsbidrag) till 307:45skr/inv. I det följande anges församlingarnas skattekraft i % av medelskattekräften.

Regionalt sett har Stockholms län den högsta skattekräften, 128 % av medelskattekräften och Gotland den lägsta, drygt 84 % av medelskattekräften. Bortsett från Stockholms län ligger samtliga läns medelskattekraft inom intervallet 84 - 103 % av rikets medelskattekraft.

5.2 De enskilda kyrkliga kommunernas skattekraft

Skillnaderna i skattekraft mellan de enskilda församlingarna är mycket stora. Även om man bortser från några ytterlighetsfall, som beror på särskilt stora inkomster från juridiska personer, varierar skatteunderlaget från knappt 50 % i de skattesvagaste församlingarna till över 160 % av medelskattekräften i de mest bärkraftiga församlingarna.

De stora olikheterna i skattekraft bör givetvis föranleda väsentliga skillnader i utdebitering. Till stor del har dock de olika ekonomiska förutsättningarna utjämnats genom skatteutjämningsystemet, inom vilket de kyrkliga kommunerna ursprungligen garanterades viss skattekraft (se avsnitt 4.1).

Skillnaderna i skattetryck motverkas också genom avräkningen med kyrkofonden (se avsnitt 2.2). En inte oväsentlig utjämning sker också i de fall församling ingår i flerförsamlingspastorat eller annan kyrklig samfällighet.

Även om effekterna av de stora skillnaderna i skattekraft

väsentligt mildras genom de olika utjämningsystemen finns det skäl att närmare analysera, vilket samband mellan skattekraft och skattesats som kvarstår.

Av intresse är också att undersöka relationerna mellan skattekraft och församlingarnas storlek (invånarantal).

Eftersom skatteutjämningsbidraget minskar de direkta effekterna på skattesatserna av skillnaderna i skattekraft, bör det även vara av intresse att studera förhållandet mellan skattekraft och utdebiteringsbehov. De kyrkliga kommunernas nettokostnader måste täckas med skatt och ev skatteutjämningsbidrag. I det följande definieras därför utdebiteringsbehovet som skatt + skatteutjämningsbidrag. Därvid bortses från ev tillskott från kyrkofonden liksom från budgetregleringsposter. De senare tjänar till att utjämna behovet mellan närliggande år.

5.2.1 Samband mellan skattekraft och skattesats

Förhållandet mellan skattekraft och skattesats belyses närmare i bil D.4. Församlingarnas skattesats inkluderar utdebitering till pastorat och annan kyrklig samfällighet. Analysen kan sammanfattas till följande.

Tabell 1 Samband mellan skattekraft och skattesats

| Skattekraft i % av me- delskatte- kraften | Antal församlingar/ Skattesats, kr/skr | | | | Summa |
|--|---|-------------|------------|-----------|------------|
| | ≤1:00 | 1:01-1:50 | 1:51-2:00 | >2:00 | |
| ≤ 80,00 | 92(6,7%) | 720(52,2%) | 453(32,8%) | 115(8,3%) | 1380(100%) |
| 80,01- 90,00 | 113(18,0%) | 381(60,8%) | 120(19,1%) | 13(2,1%) | 627(100%) |
| 90,01-100,00 | 96(32,7%) | 162(55,1%) | 31(10,5%) | 5(1,7%) | 294(100%) |
| 100,01-110,00 | 58(47,1%) | 60(48,8%) | 5(4,1%) | - | 123(100%) |
| >110,00 | 95(65,1%) | 45(30,8%) | 5(3,4%) | 1(0,7%) | 146(100%) |
| Summa | 454(17,7%) | 1368(53,2%) | 614(23,9%) | 134(5,2%) | 2570(100%) |

Flertalet församlingar (1 380) har en skattekraft som understiger 80 % av medelskattekraften. Endast hos 269, dvs något över 10 % av hela antalet församlingar överstiger skattekraften rikets medeltal. Av tabell 1 framgår att av de församlingar som har en skattekraft under 80 % av medelskattekraften kan knappt 7 % hålla skattesatsen under medelutdebiteringen (1:01/skr) medan skattesatsen hos drygt 8 % överstiger 2 kr/skr. Med stigande

skattekraft ökar sedan det relativa antalet församlingar som har en skattesats under medelutdebiteringen och minskar andelen församlingar med mycket hög skattesats. Således kan drygt 65 % av församlingarna med skattekraft över 110 % av medelskattekräften hålla en lägre skattesats än medelutdebiteringen medan endast en av dessa har en utdebitering som överstiger 2 kr/skr. Skillnaderna blir än mer märkbara om man differentierar skattekräften på det sätt som redovisas i bil D.3. Av 82 församlingar med en skattekraft under 60 % av medelskattekräften har endast en församling lägre skattesats än medelutdebiteringen medan nära 78 % av församlingarna över 130 % av medelskattekräften håller sig under medelutdebiteringen. Det finns alltså trots utjämningsystemen ett klart samband mellan låg skattekraft och hög utdebitering och motsatsen hög skattekraft och låg skattesats.

Det största relativa antalet församlingar med skattekraft under medelskattekräften återfinns i Kalmar, Gotlands, Älvsborgs, Skaraborgs och Värmlands län. I dessa län understiger skattekräften rikets medeltal i 96-97 % av samtliga församlingar. Låg skattekraft och hög utdebitering sammanfaller relativt sett i största utsträckning i Gotlands län. Drygt 15 % av länets församlingar har över 2 kr/skr i utdebitering. Skattekräften hos samtliga dessa understiger 80 % av medelskattekräften. Motsvarande andel i Kalmar och Skaraborgs län, som i detta avseende kommer närmast är drygt 9 % resp knappt 9 %.

5.2.2 Samband mellan skattekraft och invånarantal

Relationerna mellan skattekraft och församlingarnas storlek redovisas närmare i bil D.4. Resultatet av analysen kan sammanfattas till följande.

Tabell 2 Samband mellan skattekraft och invånarantal

| i % av medelskattekräften | Antal församlingar/ Invånarantal | | | | Summa |
|---------------------------|-------------------------------------|------------|------------------|------------|-------------|
| | <400 | 400-999 | 1 000 - 3 999 | ≥4 000 | |
| ≤ 80,00 | 469(66,8%) | 482(73,8%) | 382(53,7%) | 47(9,3%) | 1380(53,7%) |
| 80,01- 90,00 | 148(21,1%) | 118(18,1%) | 218(30,6%) | 143(28,4%) | 627(24,4%) |
| 90,01-100,00 | 48(6,8%) | 36(5,5%) | 70(9,8%) | 140(27,8%) | 294(11,4%) |
| 100,01-110,00 | 21(3,0%) | 4(0,6%) | 23(3,2%) | 75(14,9%) | 123(4,8%) |
| > 110,00 | 16(2,3%) | 13(2,0%) | 19(2,7%) | 98(19,5%) | 146(5,7%) |
| Summa | 702(100%) | 653(100%) | 712(100%) | 503(100%) | 2570(100%) |

Av sammandraget framgår att det finns en klar skillnad mellan församlingar under resp över 4 000 invånare. Inom resp storleksgrupper under 4 000 invånare har 94-97 % av församlingarna en skattekraft som understiger medelskattekraften. Motsvarande andel i församlingar med över 4 000 invånare är 65 %. Av den utförligare redovisningen i bil D.4 kan utläsas att den mycket låga skattekraften (under 60 % av medelskattekraften) finns i de små församlingarna. Ca 9 % av församlingarna under 400 invånare når inte över 60 % av medelskattekraften medan motsvarande andel i intervallet 400-999 invånare uppgår till knappt 3 % och i övriga intervaller understiger 0,5 %. I de förhållandevis mycket stora församlingarna (över 10 000 invånare) har 54 % en skattekraft som överstiger medelskattekraften mot 3-8 % i storleksgrupperna under 4 000 invånare.

I Gotlands och Skaraborgs län dominerar småförsamlingarna. På Gotland har 74 % av församlingarna under 400 invånare och i Skaraborgs län 57 %. Av de nämnda småförsamlingarna har på Gotland en fjärdedel en mycket låg skattekraft (60 % av medelskattekraften). Motpolen utgörs av Stockholms län där nära hälften av församlingarna (48 %) har över 4 000 invånare. Av dessa församlingar har mer än hälften (60 %) en skattekraft, som överstiger 110 % av medelskattekraften.

5.2.3 Samband mellan skattekraft och utdebiteringsbehov

Som tidigare nämnts definieras utdebiteringsbehovet i denna analys som summan av skatteinkomster och skatteutjämningsbidrag, uttryckt i kr/skr. Sambandet mellan skattekraft och utdebiteringsbehov år 1981 redovisas närmare i bil D.5. Resultatet kan sammanfattas till följande.

Tabell 3 Samband mellan skattekraft och utdebiteringsbehov

| Skatte- kraft i % av me- delskat- tekräf- ten | Antal församlingar/ Utdebiteringsbehov, kr/skr | | | | | Summa |
|--|---|---------------|---------------|---------------|-----------|------------|
| | ≤1:00 | 1:01- 1:50 | 1:51- 2:00 | 2:01- 2:50 | >2:50 | |
| ≤80,00 | 24(1,7%) | 318(23,0%) | 611(44,3%) | 317(23,0%) | 110(8,0%) | 1380(100%) |
| 80,01- 90,00 | 58(9,2%) | 318(50,7%) | 203(32,4%) | 40(6,4%) | 8(1,3%) | 627(100%) |
| 90,01- 100,00 | 72(24,5%) | 155(52,7%) | 57(19,4%) | 10(3,4%) | - | 294(100%) |
| 100,01- 110,00 | 49(39,8%) | 64(52,0%) | 9(7,3%) | 1(0,8%) | - | 123(100%) |
| >110,00 | 84(57,5%) | 54(37,0%) | 5(3,4%) | 3(2,1%) | - | 146(100%) |
| Summa | 287(11,2%) | 909(35,4%) | 885(34,4%) | 371(14,4%) | 118(4,6%) | 2570(100%) |

Av de församlingar som har en skattekraft under 80 % av medel-
skattekraften är utdebiteringsbehovet mindre än medelutdebite-
ringen (1:01/skr) i endast 2 % av församlingarna medan det i
31 % av dessa församlingar överstiger 2 kr/skr. Det bör dock an-
märkas att utdebiteringsbehovet i medeltal överstiger medelutde-
biteringen med 5 öre/skr. Med stigande skattekraft ökar sedan
det relativa antalet församlingar som har ett utdebiteringsbehov
under medelutdebiteringen och minskar andelen församlingar med
mycket högt utdebiteringsbehov. Således har drygt 57 % av för-
samlingarna med skattekraft över 110 % av medelskattekraften ett
utdebiteringsbehov som ligger under medelutdebiteringen medan
endast 3 (2 %) av dessa har ett utdebiteringsbehov över 2 kr/skr.
Det samband mellan låg skattekraft och hög skattesats resp hög
skattekraft och låg skattesats som tidigare påvisats gäller i än
högre grad sambandet mellan låg skattekraft och högt utdebite-
ringsbehov resp hög skattekraft och lågt utdebiteringsbehov.

Om jämförelse i övrigt görs mellan skattesats och utdebite-
ringsbehov (tabell 1 resp 3) finner man att antalet församlingar un-
der medelutdebiteringen minskar från 454 till 287. Antalet för-
samlingar med utdebiteringsbehov över 2 kr/skr är 489 mot 134
med en skattesats över detta belopp.

På Gotland överstiger utdebiteringsbehovet 2 kr/skr i 55 % av
församlingarna. Motsvarande andel uppgår till ca 35 % i Skara-

borgs och Jämtlands län medan den är betydligt lägre i övriga län.

5.3 Sammanfattning

De gjorda analyserna kan i huvuddrag sammanfattas på följande sätt

- skattekraften står i omvänt förhållande till skattesatsen, låg skattekraft ger hög utdebitering och vice versa
- detta förhållande gäller i än högre grad mellan skattekraft och utdebiteringsbehov
- de minsta församlingarna (under 400 invånare) har den lägsta skattekraften
- skattekraften i församlingar med över 4 000 invånare är väsentligt högre än i mindre församlingar
- särskilt i Gotlands län är församlingarna små, har låg skattekraft och hög utdebitering, i mindre mån gäller detta samband även Skaraborgs län.

6 ÖVERVÄGANDEN: FÖRUTSÄTTNINGAR OCH GRUNDER

Behovet av ekonomisk utjämning mellan de kyrkliga kommunerna är sedan länge allmänt erkänt. Trots de system för utjämning som tillämpas är skillnaderna mellan den kyrkliga utdebiteringen på olika orter avsevärt större än de som förekommer på den borgerligt kommunala sidan.

Ekonomisk utjämning sker i dag enligt två skilda system. Det ena bygger på kyrkofonden och tar sikte på pastoratens kostnader för löner till präster och kyrkomusiker. Tillskotten från kyrkofonden grundas på en avräkning mellan pastoratens lönekostnader och deras intäkter av församlingsskatt och lönetillgångar. Finansieringen sker främst genom den allmänna kyrkoavgiften som tas ut av pastoraten. Det andra systemet infördes som ett led i 1965 års allmänna omläggning av den kommunala skatteutjämningen. Det innebär att staten betalar ut skatteutjämningsbidrag även till kyrkliga kommuner. Det sker emellertid - och detta har alltmer markerats genom senare reformer - enligt andra grunder än till borgerliga kommuner.

De båda systemen ger, enligt vad som sägs i direktiven till utredningen, inte en utjämning som svarar mot de kyrkliga kommunernas aktuella behov. Situationen kommer att ytterligare försämras till följd av vissa under innevarande år beslutade ändringar i skattesystemet. Genom att grundavdraget höjs från 6 000 till 7 000 kr och intäkterna från juridiska personer reduceras med 20 % minskar de kyrkliga kommunernas skatteintäkter med över 90 milj kr.

Den omedelbara bakgrunden till utredningens uppdrag är dels riksdagens beslut 1980 att reducera de statliga skatteutjämningsbidragen till kyrkliga kommuner med 40 % vilket innebar en minskning med över 50 milj kr, dels att avräkningsförfarandet mellan pastoraten och kyrkofonden, vilket redan tidigare var ytterst

komplikerat, har blivit omöjligt att tillämpa i oförändrad form till följd av reformer inom taxeringsförfarandet.

Riksdagen uttalade i samband med 1980 års beslut, att man bör utreda möjligheterna att konstruera ett enhetligt utjämnings-system för de kyrkliga kommunerna som ersätter de båda nu existerande. En utgångspunkt skall vara att de statsbidrag som kan komma i fråga i framtiden skall betalas in till kyrkofonden. Det har varit utredningens uppgift att utforma förslag till ett sådant enhetligt utjämningsystem.

Det är förenat med svårigheter att på ett enkelt sätt redovisa överväganden i ett ämne av denna tekniskt komplicerade karaktär. Därtill kommer att åtskilliga ömtåliga avvägningsfrågor aktualiseras som delvis är av inomkyrklig natur. Utredningen har valt att redovisa sina överväganden i tre kapitel. Uppgifterna för detta första kapitel är två. Till en början vill utredningen klargöra ramar och utgångspunkter för övervägandena samt peka på de väsentligaste principfrågor och avvägningar mellan skilda intressen som utjämningsproblematiken för med sig (6.1 och 6.2). Vidare vill utredningen kort precisera de principer och komponenter som förslaget bygger på samt redovisa varför de har valts och hur de kan varieras (6.3 och 6.4).

I de följande kapitlen lämnar utredningen först en mera detaljerad framställning av det föreslagna utjämningsystemet. Därefter ges en närmare redovisning av hur systemet fungerar om de olika komponenterna varieras enligt tre alternativ. I en separat bilagedel lämnas en detaljerad siffermässig redovisning av dessa alternativ, med uppgifter för varje församling, pastorat och samfällighet.

6.1 Ekonomiska ramar

Inledningsvis måste det konstateras att innebörden av riksdagens beslut 1980 är - oavsett hur man utformar utjämningsystemet för de kyrkliga kommunerna - att i framtiden denna utjämnning kommer att vara kyrkans egen angelägenhet i större utsträckning än hittills. Här ligger en grundläggande skillnad mot den borgerligt kommunala sidan, där utgångspunkten är att staten tillskjuter pengar som fördelas mellan kommunerna enligt vissa grunder. Denna viktiga skillnad måste man hela tiden ha för ögonen då man diskuterar konstruktionen och verkningarna av ett sådant utjäm-

ningssystem som det är utredningens uppgift att föreslå.

Hittills har kyrkan själv bidragit till utjämning genom tillskotten från kyrkofonden. De uppgick 1979 till drygt 55 milj kr. Därutöver har staten bidragit med omkring 140 milj kr. Sistnämnda belopp reduceras nu till 87 milj kr. Även om bortfallet inte skulle kompenseras med kyrkliga medel, skulle kyrkans egen andel av den ekonomiska insatsen för utjämning öka väsentligt.

Utredningen har enligt direktiven att utgå från att utjämningen via kyrkofonden enligt det nya systemet "skall finansieras genom den allmänna kyrkoavgiften". I detta uttalande ligger att kyrkan måste vara beredd på att i framtiden få bekosta utjämningen helt på egen hand, utan statsbidrag.

Utredningen har vid sina beräkningar utgått från den aktuella situationen, dvs att kyrkan får 87 milj kr i statsbidrag. Om denna intäkt faller bort, får den allmänna kyrkoavgiften höjas. Eventuellt kan samtidigt även andra komponenter varieras i det föreslagna utjämningssystemet. Detta är så konstruerat att det inte behöver göras om i en sådan situation utan lätt kan anpassas till ändrade ekonomiska förutsättningar. Det möjliggör också olika ambitionsnivåer i fråga om utjämningseffekt.

Utredningen har ansett det lämpligt att redan inledningsvis ange de ekonomiska ramar som gäller för den följande diskussionen. Utredningen har kommit fram till att ett system med godtagbar utjämningseffekt förutsätter att den allmänna kyrkoavgiften höjs till minst 13 öre, även om kyrkan får behålla det nu återstående statsbidraget. En övre gräns har utredningen funnit sig kunna dra vid 20 öre i allmän kyrkoavgift. Det finns enligt utredningens bedömning inte sakliga skäl för att överskrida denna gräns under nu gällande ekonomiska förutsättningar.

Övervägandena håller sig alltså inom ramen 13-20 öre i allmän kyrkoavgift. Inom denna ram redovisar utredningen tre alternativ med var sin avgiftsnivå och var sin utjämningseffekt. Alla beräkningar innefattar även konsekvenserna av att skatteunderlaget minskar genom att grundavdraget höjs och intäkterna från juridiska personer minskar. Dessa effekter motsvarar en höjning av utdebiteringen med tre öre per skattekrona.

Även om helheten och totalbilden är det väsentligaste, måste naturligtvis de enskilda kyrkliga kommunerna också se till hur de själva påverkas. Även i detta avseende har utredningen funnit

det lämpligt att redan från början ange en gräns. Utredningen har - liksom statsmakterna då de fattade sitt beslut att minska statsbidraget 1980 - fastställt som princip att utdebiteringen ingenstans skall behöva höjas mera än 20 öre per skattekrona, effekterna av samtliga reformer inräknade, sålunda utjämnings-system, minskat statsbidrag, höjt grundavdrag och minskade intäkter från juridiska personer.

Till den närmare utformningen av denna "tjuugoöresspär" återkommer utredningen (7.3). Man kan sålunda tänka sig vissa undantag för att bli byggda in en rationaliseringsfaktor. På detta stadium är det emellertid tillräckligt att ange själva grundprincipen.

6.2 Allmänna utgångspunkter och avvägningsfrågor

Syftet med en reform är alltså att på grundval av nya principer åstadkomma en godtagbar ekonomisk utjämnning mellan de kyrkliga kommunerna. Den första fråga som måste ställas är hur man skall mäta utjämnningseffekten av olika system. Utredningen har för sin del funnit det naturligt att utgå från den befintliga finansstatistikens uppgifter om den kyrkliga skattesatsen i olika delar av landet (Årsbok för Sveriges kommuner 1981 s 29).

På efterföljande uppslag redovisar utredningen skattesatserna i de 2 570 församlingarna fördelade på län och olika grupper alltefter skattesatsens höjd. Vänstersidan återger dansläget, högersidan den ändrade bild som erhålls om man lägger in effekterna av grundavdragets höjning och minskningen av intäkterna från juridiska personer. Även genomsnittlig skattesats anges för varje län och för riket i dess helhet. Om indelningen i olika grupper med hänsyn till skattesatsens höjd anmärker utredningen, att särredovisningen av läget 2 kr per skattekrona behövs till följd av en särskild spärregel som föreslås i det följande.

1981 ÅRS SKATTESATS UTAN KORRIGERINGAR

| LÄN | KYRKLIG SKATTESATS, KR PER SKATTEKRONA | | | | | | | | | | SUMMA FÖRSÄM- LINGAR | MEDEL- SKATTE- SATS, KR PER SKATTE- KRONA |
|-----------------------|--|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|----------------------------|--|
| | 0.50- | 0.75- | 1.00- | 1.25- | 1.50- | 1.75- | 2.00 | 2.01- | 2.25- | 2.50- | | |
| | -0.49 | 0.74 | 0.99 | 1.24 | 1.49 | 1.74 | 1.99 | 2.24 | 2.49 | | | |
| STOCKHOLMS LÄN | 8 | 36 | 36 | 29 | 18 | 16 | 3 | - | - | - | 146 | .69 |
| UPPSALA LÄN | - | - | 3 | 16 | 34 | 46 | 4 | 1 | 2 | - | 106 | 1.26 |
| SÖDERMANLANDS LÄN | - | - | 1 | 25 | 23 | 16 | 9 | 1 | 7 | 1 | 85 | 1.19 |
| ÖSTERGÖTLANDS LÄN | - | - | 3 | 39 | 43 | 49 | 14 | 3 | 2 | 4 | 160 | 1.21 |
| JÖNKÖPINGS LÄN | - | - | 12 | 27 | 33 | 28 | 11 | 2 | 10 | - | 123 | 1.13 |
| KRONBERGS LÄN | - | - | - | 7 | 41 | 19 | 11 | 2 | 3 | 1 | 84 | 1.33 |
| KALMAR LÄN | - | - | 4 | 22 | 21 | 39 | 10 | 4 | 4 | - | 106 | 1.13 |
| GÖTLANDS LÄN | - | 1 | 2 | 17 | 20 | 22 | 10 | 6 | 8 | 5 | 92 | 1.30 |
| BLEKINGE LÄN | - | - | 2 | 15 | 17 | 5 | - | - | - | - | 39 | 1.16 |
| KRISTIANSTADS LÄN | - | - | 9 | 38 | 37 | 28 | 10 | 4 | 8 | 4 | 141 | 1.16 |
| MALMÖHUS LÄN | - | 2 | 45 | 58 | 61 | 48 | 25 | 6 | 7 | 1 | 258 | .99 |
| DÄRAV LÄN | - | 2 | 24 | 58 | 61 | 48 | 25 | 6 | 7 | 1 | 237 | 1.09 |
| MALMÖ KOMMUN | - | - | 21 | - | - | - | - | - | - | - | 21 | .80 |
| HALLANDS LÄN | - | - | 10 | 27 | 29 | 20 | 9 | 1 | 3 | 1 | 100 | 1.19 |
| GÖTEBORGS O BOHUS LÄN | - | 3 | 40 | 32 | 28 | 11 | 4 | - | - | - | 118 | .91 |
| DÄRAV LÄN | - | 3 | 7 | 32 | 28 | 11 | 4 | - | - | - | 85 | 1.01 |
| GÖTEBORGS KOMMUN | - | - | 33 | - | - | - | - | - | - | - | 33 | .85 |
| ÄLVSBORGS LÄN | - | 1 | 5 | 45 | 60 | 61 | 20 | 4 | 6 | - | 206 | 1.19 |
| SKARABORGS LÄN | - | - | 2 | 32 | 77 | 74 | 48 | 8 | 11 | 13 | 267 | 1.28 |
| VÄRMLANDS LÄN | - | - | 2 | 21 | 28 | 19 | 15 | 3 | 3 | 1 | 92 | 1.19 |
| ÖREBRO LÄN | - | - | 3 | 22 | 19 | 12 | 4 | 1 | - | - | 61 | 1.13 |
| VÄSTMANLANDS LÄN | - | - | 20 | 19 | 14 | 6 | 3 | - | - | - | 62 | 1.07 |
| KOPPARBERGS LÄN | - | - | 3 | 11 | 25 | 13 | 2 | - | - | - | 54 | 1.27 |
| GÄVLEBORGS LÄN | - | - | 9 | 44 | 5 | 1 | 1 | - | 1 | - | 61 | .99 |
| VÄSTERNORRLANDS LÄN | - | - | 2 | 27 | 18 | 14 | 1 | 2 | - | - | 64 | 1.14 |
| JÄMTLANDS LÄN | - | - | 1 | 9 | 24 | 21 | 8 | 1 | 1 | - | 65 | 1.19 |
| VÄSTERBOTTENS LÄN | - | - | 1 | 17 | 23 | 3 | - | - | - | - | 43 | 1.20 |
| NORRBOTTENS LÄN | - | - | 1 | 28 | 7 | 1 | - | - | - | - | 37 | 1.09 |
| HELA RIKET | 8 | 43 | 215 | 627 | 705 | 572 | 222 | 45 | 74 | 38 | 2570 | 1.02 |

| LÄN | KYRKLIG SKATTESATS, KR PER SKATTEKRONA | | | | | | | | | | MEDEL- SKATTE- SATS, KR PER SKATTE- KRONA | |
|-----------------------|--|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|--|------|
| | 0.50- -0.49 | 0.74 0.99 | 1.00- 1.24 | 1.25- 1.49 | 1.50- 1.74 | 1.75- 1.99 | 2.00- 2.24 | 2.25- 2.49 | 2.50- 2.74 | SUMMA FÖRSAM- LINGAR | | |
| STOCKHOLMS LÄN | 7 | 35 | 34 | 32 | 19 | 15 | 4 | - | - | - | 146 | .72 |
| UPPSALA LÄN | - | - | 3 | 16 | 32 | 45 | 7 | - | - | - | 106 | 1.29 |
| SÖDERMANLANDS LÄN | - | - | 1 | 25 | 23 | 13 | 11 | 1 | 2 | 6 | 85 | 1.22 |
| ÖSTERGÖTTALANDS LÄN | - | - | 3 | 39 | 40 | 49 | 14 | 4 | 4 | 4 | 160 | 1.25 |
| JÖNKÖPINGS LÄN | - | - | 10 | 28 | 32 | 25 | 16 | - | 11 | 1 | 123 | 1.17 |
| KRONOBERGS LÄN | - | - | - | 7 | 36 | 19 | 14 | 1 | 5 | 2 | 84 | 1.37 |
| KALMAR LÄN | - | - | 4 | 21 | 20 | 35 | 15 | 4 | 5 | 5 | 106 | 1.16 |
| GÖTTALANDS LÄN | - | 1 | 2 | 13 | 22 | 16 | 18 | - | 12 | 6 | 92 | 1.34 |
| BLEKINGE LÄN | - | - | 2 | 15 | 16 | 5 | 1 | - | - | - | 39 | 1.20 |
| KRISTIANSTADS LÄN | - | - | 7 | 40 | 34 | 27 | 12 | - | 12 | 5 | 141 | 1.20 |
| MALMÖHUS LÄN | - | 2 | 43 | 60 | 60 | 41 | 29 | 2 | 11 | 5 | 258 | 1.02 |
| DÄRAV LÄN | - | 2 | 22 | 60 | 60 | 41 | 29 | 2 | 11 | 5 | 237 | 1.12 |
| MÄLMÖ KOMMUN | - | - | 21 | - | - | - | - | - | - | - | 21 | .83 |
| HALLANDS LÄN | - | - | 10 | 27 | 27 | 18 | 13 | - | 4 | 1 | 100 | 1.23 |
| GÖTEBORGS O BOHUS LÄN | - | 3 | 40 | 30 | 26 | 14 | 5 | - | - | - | 118 | .94 |
| DÄRAV LÄN | - | 3 | 7 | 30 | 26 | 14 | 5 | - | - | - | 85 | 1.04 |
| GÖTEBORGS KOMMUN | - | - | 33 | - | - | - | - | - | - | - | 33 | .88 |
| ÄLVSBORGS LÄN | - | 1 | 5 | 45 | 55 | 59 | 25 | - | 12 | - | 206 | 1.23 |
| SKARABORGS LÄN | - | - | 2 | 31 | 70 | 73 | 47 | 3 | 26 | 11 | 267 | 1.32 |
| VÄRMLANDS LÄN | - | - | 2 | 20 | 27 | 18 | 17 | - | 7 | - | 92 | 1.23 |
| ÖREBRO LÄN | - | - | 3 | 22 | 18 | 10 | 7 | - | 1 | - | 61 | 1.16 |
| VÄSTMANLANDS LÄN | - | - | 20 | 19 | 12 | 7 | 4 | - | - | - | 62 | 1.10 |
| KOPPARBERGS LÄN | - | - | 3 | 10 | 24 | 14 | 3 | - | - | - | 54 | 1.31 |
| GÄVLEBORGS LÄN | - | - | 9 | 42 | 6 | 2 | 1 | - | 1 | - | 61 | 1.02 |
| VÄSTERNORRLANDS LÄN | - | - | 2 | 25 | 16 | 18 | 1 | - | 2 | - | 64 | 1.18 |
| JÄMTLANDS LÄN | - | - | 1 | 6 | 20 | 27 | 8 | 1 | 2 | - | 65 | 1.54 |
| VÄSTERBOTTENS LÄN | - | - | - | 16 | 22 | 5 | - | - | - | - | 43 | 1.54 |
| NORRBOTTENS LÄN | - | - | 1 | 28 | 7 | 1 | - | - | - | - | 37 | 1.12 |
| HELA RIKET | 7 | 42 | 207 | 617 | 664 | 556 | 272 | 8 | 122 | 48 | 2570 | 1.05 |

1954
 1955
 1956

0.00 0.10 0.20 0.30 0.40 0.50 0.60 0.70 0.80 0.90 1.00 1.10 1.20 1.30 1.40 1.50 1.60 1.70 1.80 1.90 2.00 2.10 2.20 2.30 2.40 2.50 2.60 2.70 2.80 2.90 3.00 3.10 3.20 3.30 3.40 3.50 3.60 3.70 3.80 3.90 4.00 4.10 4.20 4.30 4.40 4.50 4.60 4.70 4.80 4.90 5.00 5.10 5.20 5.30 5.40 5.50 5.60 5.70 5.80 5.90 6.00 6.10 6.20 6.30 6.40 6.50 6.60 6.70 6.80 6.90 7.00 7.10 7.20 7.30 7.40 7.50 7.60 7.70 7.80 7.90 8.00 8.10 8.20 8.30 8.40 8.50 8.60 8.70 8.80 8.90 9.00 9.10 9.20 9.30 9.40 9.50 9.60 9.70 9.80 9.90 10.00

MARKTIO REYLLITIP' VE DER TOLLERDORF

VASTIGSTEDS AAR
 KOMMUNIKATIONER KORTREYD -

1954 1955

1956 1957

1958 1959

1960 1961

De två nedersta raderna på vänster- resp högersidan återges här nedan. Förkortningen "Red" - som av utrymmeskål används även i det följande - betyder reducerat skatteunderlag, dvs läget på högersidan.

| | | Kyrklig skattesats, kr per skattekrona | | | | | | | | |
|-----|-------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|------|---------------|---------------|--------|
| | -0.74 | 0.75- 0.99 | 1.00- 1.24 | 1.25- 1.49 | 1.50- 1.74 | 1.75- 1.99 | 2.00 | 2.01- 2.24 | 2.25- 2.49 | 2.50 - |
| Nu | 51 | 215 | 627 | 705 | 572 | 222 | 45 | 74 | 38 | 21 |
| Red | 49 | 207 | 617 | 664 | 556 | 272 | 8 | 122 | 48 | 27 |

Första raden ger den avgörande måttstocken. För vart och ett av de tre alternativ som redovisas kommer utredningen att för åskådliggörelse skall upprepa båda raderna i denna sammanställning samt på en tredje rad lägga till utfallet i det aktuella alternativet.

Om man ser på uppgifterna om skattesatserna inom länen, gör man lätt två iakttagelser som är av vikt som bakgrund för resonemanget. För det första ser man att spridningen är ett problem i södra och mellersta Sverige, medan bilden är betydligt mera samlad i Norrland. Det medför att utjämningsystemet kan förutses få sin största betydelse i södra och mellersta Sverige och att effekterna i Norrland måste bli föremål för särskild uppmärksamhet. För det andra ser man stora variationer i medelutdebitering mellan olika län. Det ligger i sakens natur att län med lägre utdebitering inte kan räkna med att få en bättre utjämnning - en mera samlad bild - utan att själva vara med och betala.

Mot denna bakgrund övergår utredningen till att precisera vissa allmänna utgångspunkter för den fortsatta diskussionen samt peka på några grundläggande avvägningsfrågor.

Kravet på att kyrkan skall ta ett ökat ansvar för den ekonomiska utjämnningen innebär ett krav på ökad solidaritet inom kyrkan. Förhållandet mellan stora och små, starka och svaga enheter kommer in i bilden liksom pastoratens skiftande tillgång till egendom. Utredningen avstår från att närmare diskutera vilka krav på solidaritet som är rimliga att resa. De ekonomiska ramar, som har angetts i det föregående, ger utrymme för skilda ställningstaganden.

Allmänt måste emellertid utredningen framhålla - eftersom detta har direkt betydelse för konstruktionen av ett nytt utjämningsystem - att krav på ökad solidaritet förutsätter rättvisa principer som grund för systemet. Resonemanget får sålunda inte förlora sig i en diskussion om belopp för den allmänna kyrkoavgiften eller för andra komponenter eller om utdebiteringsökningar i enskilda fall osv. Huvuduppgiften måste vara att diskutera de grundläggande principerna. För detaljutformningen står många möjligheter öppna sedan väl principerna har lagts fast. Dessa bör vara så utformade att de kan accepteras av det stora flertalet enheter av olika typer, genom att skälig hänsyn tas till de olika intressen som bryter sig mot varandra.

En faktor av grundläggande betydelse är den kyrkokommunala organisationen, med över 2 500 församlingar och långt över 1 000 pastorat och andra samfälligheter. Det är självklart att man inte kan ställa samma krav på effekterna i detalj av ett utjämningsystem för denna organisation som man kan ställa på det statliga skatteutjämningsystemet för de nu 279 borgerliga primärkommunerna. Omöjligheten av sådana krav framgår redan av att det förekommer åtskilliga flerförsamlingspastorat med rätt avsevärda skillnader i utdebitering mellan de ingående församlingarna.

Uppgifterna om utdebiteringens spridning inom kyrkan i dag ger en belysning av strukturproblemets betydelse. Det framgår att 2/3 av de kyrkokommunala enheterna har minst 1:25 kr i utdebitering, medan 1/10 har lägre skattesats än 1 kr.¹⁾ Eftersom medelutdebiteringen är 1:02 kr per skattekrona, kan man omedelbart konstatera att det stora flertalet små enheter har höga skattesatser men att medelvärdet dras ned av ett fåtal stora enheter med låg skattesats.

Det har framhållits många gånger att den kyrkokommunala organisationen är orationell och onödigt kostsam, om man betraktar den från vanliga administrativa och ekonomiska synpunkter. I förarbetena till 1961 års församlingsstyrelselag framhöll t ex statsmakterna - i full politisk enighet - att man måste sträva efter att sanla den ekonomiska förvaltningen till mera bärkraftiga enheter. I

¹⁾ Man skall också tänka på att de stora totala samfälligheterna har redovisats med de ingående församlingarna. I gruppen 0.75-0.99 kr per skattekrona ligger alltså bl a 21 församlingar i Malmö kyrkliga samfällighet och 32 församlingar i Göteborgs.

första hand pekades då på möjligheten att bilda totala ekonomiska samfälligheter inom flerförsamlingspastoraten. Senare har alternativet med kommunstora samfälligheter kommit fram i diskussionen. Utredningen om begravningsverksamheten har nyligen behandlat denna problematik (SOU 1981:36).

Utredningen har för egen del ingen anledning att ta ställning till dessa organisationsfrågor. Det måste emellertid uppmärksammas att de i viss mån får en ny dimension vid införandet av ett inomkyrkligt utjämningsystem som ställer krav på solidaritet bl a av de stora och bärkraftiga enheterna i förhållande till de små och svaga. Rationaliseringar inom organisationen kan ses som en motsvarande åtgärd av solidaritet från de mindre enheters sida. Ett utjämningsystem kan i vart fall inte få konstrueras på ett sådant sätt att det motverkar organisationsförändringar som kan ge besparingar.

En möjlighet som bör nämnas i detta sammanhang är att på sikt införa något slags inomregional skatteutjämning efter förebild från den borgerligt kommunala sidan. Ett system för sådan utjämning finns i dag i Stockholms län enligt en särskild lag, och en utredning kommer inom kort att redovisa överväganden i vad mån en liknande ordning bör införas för hela riket. De svårigheter, som utredningen har stött på i fråga om vissa flerförsamlingspastorat med varierande utdebitering på församlingsplanet, har aktualiserat tanken att se utjämning inom pastoraten som en angelägenhet för dem själva och se utjämning inom kyrkan i dess helhet som en fråga om utjämning mellan pastoraten. Utredningen har avstått från att fullfölja tanken, bl a därför att den saknar direkt stöd i direktiven, men vill nämna den som ett uppslag att beakta i den fortsatta inomkyrkliga diskussionen.

Det är viktigt att ha för ögonen att strukturfrågorna inte bara är frågor om yttre organisation. Lika väsentligt är att kyrkans lokalplan bygger på principerna om kommunal självstyrelse. I detta ligger bl a att varje enhet som inte ingår i en total samfällighet har egen beskattningsrätt och i princip själv bestämmer vad den vill kosta på sig. Därav följer att man får iaktta försiktighet då man bedömer de kraftiga variationerna i utdebitering mellan olika församlingar och pastorat liksom då man diskuterar vilken utjämning som är önskvärd. Det är otänkbart att ge en kommun möjlighet att vältra över kostnader för

"överstandard" på andra via ett utjämningsystem. Lika otänkbart är, som framhålls i utredningens direktiv, att införa ett system med myndighetskontroll eller en utifrån bestämd prioritering av åtgärder som det ankommer på den kyrkliga kommunen att själv besluta om.

Helt andra men likaså ömtåliga frågor gäller den kyrkliga egendomen. Det nuvarande systemet för avräkning mellan pastoraten och kyrkofonden innebär att pastoraten har viss möjlighet att själva påverka tillskotten. Ett pastorat som har sin egendom väl placerad och redovisar god avkastning får mindre tillskott, medan ett pastorat som inte visar nämnvärd vinst kan erhålla större tillskott. Detta system, som alltså i viss mån är beroende av pastoratens egna placeringar och dispositioner av avkastningen, kan inte behållas om man inför ett enhetligt utjämningsystem inom kyrkan. Det är nödvändigt att söka generella och rättvisa normer för beaktande av pastoratens egendomsinnehav.

En annan fråga som aktualiseras i detta sammanhang gäller principerna för tilldelning av prästtjänster. Utredningen föreslår i det följande, att antalet prästtjänster som finns inrättade i pastoraten tills vidare skall läggas till grund för en av de komponenter som bör ingå i ett nytt utjämningsystem. Det är därför ofrånkomligt för utredningen att stryka under vikten av aktuella och rättvisa principer för prästtilldelningen.

Utredningen har pekat på de viktigaste inomkyrkliga avvägningsfrågor som aktualiseras av ett nytt utjämningsystem. Det är nödvändigt att också klargöra statens intressen i sammanhanget. Två utgångspunkter är givna genom beslut av riksdagen: statsbidraget minskas och skall - så länge det alls utgår - betalas till kyrkofonden för vidare fördelning inom ramen för ett enhetligt utjämningsystem. Statens intressen i övrigt framgår dels av utredningens direktiv, dels av de i dessa särskilt återopade direktiven 1980 till alla statliga utredningar om finansiering av reformer.

Staten har till en början krav på en enklare och billigare administration. Systemet för avräkning mellan pastoraten och kyrkofonden är utomordentligt krångligt och kostsamt. Även systemet med klockarboställskapital och boställsränta skall omprövas enligt direktiven. Det innebär, liksom även systemet med ersättning för kyrkobyggnadsvirke, att administration och kost-

nader orsakas som inte står i rimlig proportion till de belopp det vanligen gäller. Utredningen kommer att föreslå, att dessa tre system avvecklas om man inför ett nytt övergripande utjämnings-system.

Vikten av att främja rationaliseringar och besparingar på alla områden framhålls med eftertryck i 1980 års direktiv om finansiering av reformer. I detta sammanhang blir konsekvensen bl a att rationella organisationsförändringar måste främjas av det nya utjämningsystemet. Direktiven stryker under att synpunkterna om besparingar, rationaliseringar och minskat administrativt krångel inte bara skall iakttas i förhållande till staten själv utan även i förhållande till såväl kommuner som enskilda.

De nu angivna kraven konkretiseras på en punkt genom önskemålet i direktiven att det nya systemet skall kunna dataanpassas. För utredningen har detta varit en fast målsättning. Inte minst med tanke på de många kyrkliga kommunerna kan man inte tänka sig en ordning med manuella rutiner och prövning av varje enskilt fall, när flera faktorer ingår i beräkningarna varje år. Man måste kunna bygga på en fast grund, med generella, automatiskt verkande principer så långt som möjligt. Därmed skapar man förutsättningar för en god planering och begränsar diskussionerna till de väsentliga frågorna. Revidering får ske med vissa längre intervall liksom på den borgerligt kommunala sidan.

Staten har vidare ett allmänt intresse av att verka för sunda och framsynta ekonomiska principer. Det gäller bl a förvaltningen av pastoratens lönetillgångar. Ändamålet med dessa är att de skall genom avkastningen bidra till avlöning av präster och kyrkomusiker. Staten har ett legitimt intresse av att verka för att egendomen genom fördelaktiga placeringar kommer till bästa möjliga användning för sitt ändamål.

Då staten åtminstone delvis avvecklar sitt eget ekonomiska engagemang i utjämnigen mellan de kyrkliga kommunerna, är det ofrånkomligt att staten måste ställa vissa krav på effektiviteten hos det nya system som skapas. Valet av ambitionsnivå ser utredningen emellertid som en politisk bedömningsfråga och avstår för egen del från att diskutera vad staten bör kräva av kyrkan i fråga om utjämning.

En direkt intresseavvägning som måste göras i utredningens förslag gäller inflytandet över kyrkofonden. För närvarande

ankommer förvaltningen på staten ensam, genom regeringen och kammarkollegiet. I den mån kyrkan nödgas öka sin ekonomiska insats i kyrkofonden genom en höjning av den allmänna kyrkoavgiften, har kyrkan enligt utredningens mening berättigade anspråk på medinflytande över förvaltningen. Utredningen kommer därför att föra fram förslag om en särskild styrelse för kyrkofonden, med representation för svenska kyrkan.

6.3 Huvudkomponenter i ett nytt utjämningsystem

Utredningen för som sitt förslag endast fram de huvudsakliga principer och komponenter som ett nytt utjämningsystem bör bygga på. Den närmare detaljutformningen kan varieras, och utredningen ger exempel på detta. Om de bärande principerna, som kort presenteras i detta avsnitt, gäller emellertid att var och en av dem är oundgänglig.

Utredningens förslag omfattar fyra huvudkomponenter. Två av dem är självfallna och följer för övrigt direkt av direktiven.

Den första huvudkomponenten är en skattekraftsgaranti. Som sägs i direktiven bör givetvis, liksom på den borgerligt kommunala sidan, skattekraften tillmätas grundläggande betydelse. Det är naturligt att knyta an till den indelning av landet i skattekraftsområden som har genomförts på den borgerliga sidan liksom till de procenttal som har fastställts för varje område.

Om skattekraftsgarantin behöver i detta sammanhang endast tilläggas att utredningen har beräknat den på församlingarna. Även en total ekonomisk samfällighet får alltså tillgodoräkna sig det tillskott av skatteunderlag som skulle ha tillkommit enskilda församlingar om någon samfällighet inte hade bildats. Detta är nödvändigt om inte systemet skall direkt motverka samfällighetsbildningar. Man har också räknat på detta sätt inom ramen för det statliga utjämningsystemet för de kyrkliga kommunerna.

Den andra, lika självfallna huvudkomponenten är den allmänna kyrkoavgiften. Som nämnts har utredningen enligt direktiven haft att utgå från att utjämningsystemet skall finansieras genom denna avgift.

Ett enhetligt utjämningsystem förutsätter att man avvecklar den nuvarande avräkningen mellan pastoraten och kyrkofonden. Kra-

vet på dataanpassning av systemet inskräper vikten av denna förutsättning. Som en ersättning föreslår utredningen en särskild kyrkoavgift beräknad på pastoratens lönetillgångar. Detta är den tredje huvudkomponenten. Som princip föreslår utredningen att man bestämmer värdet av varje pastorats tillgångar av olika slag - jordbruk, skog, aktier, bankmedel, obligationer - samt för varje egendomsslag fastställer en för hela landet gällande procentsats för den särskilda kyrkoavgiften. Utredningen förordar att man iakttar stor försiktighet då man bestämmer dessa procenttal, så att man inte motverkar utan i stället stimulerar till en aktiv och god egendomsförvaltning. Förslaget i denna del innebär en väsentlig administrativ förenkling samtidigt som rättvisa och allmängiltiga principer eftersträvas.

Som direktiven framhåller förutsätter ett rättvist utjämnings-system att man tar hänsyn till de kyrkliga kommunernas skiftande kostnadsstruktur. Skattekraftsgarantin innebär att vissa kostnader beaktas, närmast de geografiskt betingade. Utan någon ytterligare kostnadsfaktor erhålls emellertid inte någon godtagbar utjämnings-effekt. Utredningen kan nämna att ett alternativ med en väsentligt höjd allmän kyrkoavgift inte gav ens samma utjämnings-effekt som det hittillsvarande systemet utan medförde en försämring, då någon kostnadsfaktor inte hade vägts in.

Den fjärde huvudkomponenten i förslaget är mot denna bakgrund en särskild kostnadsfaktor. Det är emellertid inte möjligt i dag att utan omfattande utredning få fram underlag för att väga in kostnadsfaktorerna på det sätt som är önskvärt. I avvaktan på en närmare analys av den kyrkokommunala ekonomin - som utredningen förordar - har det i detta läge blivit nödvändigt att söka efter användbara schabloner.

Vid val mellan olika kostnadsposter som kan tänkas schabloniserade har utredningen stannat för att föreslå viss del av lönerna för de prästtjänster som finns inrättade i pastoraten. För detta talar att det är lätt att fastställa antalet tjänster samt att man anknuter till lönetillgångarnas ändamål samtidigt som man lägger en särskild kyrkoavgift på dem. Utredningen har övervägt att även beakta kyrkomusikerlönerna men har avstått därför att antalet bidragsberättigande tjänster är svårt att fastställa säkert. Givetvis skall bara kyrkokommunalt avlönad personal beaktas. Utredningen har också övervägt ett schablon-

bidrag för varje kyrka, dvs varje invigt kyrkorum. Tanken har fått förfalla främst därför att ett sådant bidrag måste fastställas med tanke på de minsta församlingarna. För dem kan redan 10 000 kr utgöra ett väsentligt tillskott. För de stora enheterna skulle ett bidrag som beräknas från en sådan utgångspunkt sakna all betydelse.

För varje prästtjänst föreslås ett schablonmässigt beräknat lönebidrag. Detta ger en påtaglig utjämnings-effekt. Det har emellertid visat sig svårt att nå en tillfredsställande effekt, främst bland de kyrkliga kommuner som i dag utdebiterar 1:50-2 kr per skattekrona. Utredningen har kommit fram till att detta kan ses som en övergångsföreteelse som hänger samman med omställningen till ett nytt system. Utredningen föreslår därför att man inom ramen för den fjärde huvudkomponenten i förslaget även låter pastoraten behålla viss del av nuvarande tillskott, med en beloppsmässig fastlåsning vid medeltalen av vad som har betalats ut under åren 1978-1981.

6.4 Möjligheter att variera huvudkomponenterna

De fyra huvudkomponenterna utgör en integrerad enhet. Det går inte att ta bort någon av huvudkomponenterna utan att systemet faller sönder. Det har klart framgått av de olika alternativ - åtskilliga utöver dem som redovisas i bilagedelen - som utredningen har prövat under arbetet. Samtliga fyra huvudkomponenter kan emellertid varieras.

I fråga om skattekraftsgarantin kan man till en början variera de olika procenttal som garanteras för olika landsdelar. Man behöver inte känna sig helt bunden av de tal som har fastställts på den borgerligt kommunala sidan. Utredningen har själv gjort några sådana avvikelser i sina exempel. Även andra justeringar kan bedömas vara motiverade för att ett tillfredsställande utfall skall erhållas i olika regioner.

Viktigast är emellertid att man inte behöver starta med att ge full garanti, dvs 100 % av angivna procent av medelskattekräften i riket. Många kan anse att full garanti överstiger vad kyrkan orkar med. Man kan i så fall sänka garantin t ex med fem procentenheter över hela linjen (95 % garanti) eller med tio procentenheter (90 % garanti). Även mellanlägen är naturligtvis möjliga. Man måste vid valet av nivå beakta de regionala conse-

kvenserna.

Att den allmänna kyrkoavgiften kan varieras behöver inte utvecklas. De tre alternativ som utredningen redovisar är beräknade på 13 öre, 16 öre resp 19 öre i allmän kyrkoavgift.

Beträffande den särskilda kyrkoavgiften gäller naturligtvis att procenttalen för olika egendomslag kan varieras. Utredningen har för sin del räknat försiktigt. Självfallet kan man sätta högre tal, i princip också lägre.

Den särskilda kostnadsfaktorn kan likaså varieras. Utredningen tror för sin del inte att det är möjligt att välja någon annan grund för lönebidraget än prästtjänsterna i denna etapp och ser viss procent av nuvarande tillskott ur kyrkofonden som en nödvändig utjämningsfaktor övergångsvis. Givetvis kan emellertid belopp resp procenttal varieras. Utredningen har i sina tre exempel räknat med 25 000 kr för varje prästtjänst samt minst 80 % av nuvarande tillskott.

I samband med möjligheterna att variera komponenterna bör också införande av spärregler beröras. Utredningen har nämnt att den tänker sig en spärr av innebörd i princip, att man ingenstans skall behöva höja utdebiteringen mera än 20 öre per skattekrona. Ytterligare två regler har tagits upp av utredningen, och även andra eller jämkade regler är naturligtvis tänkbara.

Skevheten i det nuvarande systemet leder på en del håll till att de nya principerna slår fel. Församlingar med en redan förut hög utdebitering kan i vissa fall tvingas höja. Utredningen tänker sig därför en spärr av innebörd i princip, att full kompensation skall utgå för alla höjningar över och ovanför 2 kr i utdebitering.

Å andra sidan kan invändningar resas mot att församlingar med en redan förut låg utdebitering får möjlighet att sänka denna med hjälp av bidrag från andra som i många fall har högre skattesats. Utredningen föreslår därför en spärr av innebörd i princip, att kyrkofonden innehåller de belopp som svarar mot sänkningar under en viss nivå. Utredningen har för sin del räknat med en gräns vid 1:20 kr.

Naturligtvis bör den allmänna kyrkoavgiften tas ut med en viss säkerhetsmarginal. Den skall täcka både utjämningsystemet och kyrkofondens övriga utgifter. Därutöver bör man ha en mindre buffert. Inom ramen för denna bör det vara möjligt att genom be-

slut efter ansökan och prövning i varje särskilt fall ge ut extra utjämningsbidrag, såsom förekommer på den borgerligt kommunala sidan.

Utredningen har också företagit en viss prövning av kyrkofondens utgifter vid sidan av dem som utjämningsfunktionen kräver. Utredningen föreslår bl a att kyrkofonden skall finansiera ett antal viktiga rikskyrkliga funktioner och därigenom bereda dem en säkrare ekonomisk grund. Däremot har utredningen stannat för att för närvarande avstyrka att bidrag ges till speciella ändamål på församlingsplanet av typ dyrbara kyrkorestaureringar. Om sådana bidrag skall få någon betydelse krävs rätt avsevärda belopp. Frågan bör enligt utredningens mening prövas vidare i samband med den förordade analysen av de kyrkokommunala kostnaderna.

Slutligen vill utredningen upprepa att systemet förutsätts bli föremål för revidering med vissa intervall. En anknytning bör ske till det borgerligt kommunala systemet. Detta innebär revidering med femårsintervaller, första gången omkring 1985. Till den tidpunkten bör en analys av de kyrkokommunala kostnaderna ha hunnits med, så att den fjärde huvudkomponenten kan bestämmas enligt mera förfinade grunder.

Uppgiften för detta kapitel är främst att ge en närmare beskrivning av det föreslagna utjämningsystemets uppbyggnad. I samband därmed behandlas också några särskilda frågor, såsom tillgodo-seende av vissa riksskyrkliga ändamål och avveckling av ordningen med klockarboställskapital och boställsränta. Vidare belyses huvudfrågorna i samband med genomförandet av en reform.

För att förenkla framställningen presenterar utredningen redan inledningvis den terminologi som utredningen har stannat för att föreslå. En anknytning har gjorts dels till nuvarande ordning, dels till det borgerligt kommunala skatteutjämningsystemet.

De tyngsta komponenterna beloppsmässigt är på intäktssidan den allmänna kyrkoavgiften och på utgiftssidan en skattekraftsgaranti. För de belopp som betalas ut till följd av denna garanti använder utredningen beteckningen allmänt utjämningsbidrag. Begreppet allmän kyrkoavgift behålls. Dessa båda huvudkomponenter behandlas gemensamt i ett första avsnitt i det följande (7.1).

Skattekraftsgarantin måste som nämnts kompletteras med en särskild kostnadsfaktor för att önskvärd utjämningsseffekt skall nås på en rimlig avgiftsnivå. För de belopp som betalas ut till följd av båda delkomponenterna i denna kostnadsfaktor använder utredningen beteckningen särskilt utjämningsbidrag. Systemet med avräkning mellan pastoraten och kyrkofonden beträffande löne-tillgångarna föreslås ersatt med ett avgiftssystem enligt schablonmässiga grunder. Den nya avgiften på lönetillgångarna föreslås betecknad särskild kyrkoavgift. Nu nämnda komponenter behandlas gemensamt i ett andra avsnitt i det följande (7.2).

Utredningen förutsätter att extra utjämningsbidrag skall kunna utgå vid sidan av de allmänna och särskilda. Begreppet extra utjämningsbidrag använder utredningen dels för de belopp som betalas ut efter ansökan och prövning i varje särskilt fall,

dels för de belopp som betalas ut med tillämpning av de båda spärregler som avses begränsa behovet av höjd utdebitering i enskilda fall. En tredje spärregel förutsätts som nämnts begränsa förbättringarna till kyrkliga kommuner med redan förut låg utdebitering. Extra utjämningsbidrag och spärregler behandlas gemensamt i ett tredje avsnitt i det följande (7.3).

Övriga frågor behandlas gemensamt i ett följande avsnitt (7.4) varefter slutligen huvudfrågorna i samband med genomförandet av en reform belyses (7.5).

7.1 Allmänt utjämningsbidrag och allmän kyrkoavgift

I ett nytt kyrkligt utjämningsssystem måste skattekraften utgöra den grundläggande faktorn. De kyrkliga kommunernas skattekraft är sinsemellan mycket olika, och det nuvarande skatteutjämnings-systemet förmår endast i mindre mån att utjämna dessa skillnader. En första utgångspunkt för utredningen har därför varit att via kyrkofonden garantera de kyrkliga kommunerna en viss skattekraft, som relateras till medelskattekraften i riket.

Emellertid kan ett effektivt ekonomiskt utjämningsssystem inte grundas enbart på de olika kommunernas skattekraft utan hänsyn måste även tas till de kyrkliga kommunernas i flera avseenden olika kostnadsstruktur. För att å ena sidan den enskilda kommunen inte ensidigt skall kunna besluta om kostnader, som automatiskt medför tillskott från kyrkofonden och därigenom skjuter över kostnader på andra kyrkliga kommuner, och för att å andra sidan undvika myndighetskontroll av de kyrkliga kommunernas kostnadsbeslut finner utredningen att endast sådana kostnader, som de kyrkliga kommunerna själva i ringa omfattning kan påverka, bör utjämnas via systemet.

Under arbetet med att försöka finna sådana kostnadskomponenter har utredningen ansett naturligt att utgå från skatteutjämnings-systemet för de borgerliga kommunerna. En komponent i den grundgaranti som gäller för dessa bygger på kalkyler rörande vissa kostnader som beror på kommunernas geografiska läge. Hänsyn har tagits till byggnads- och underhållskostnader, transportkostnader, uppvärmningskostnader och kostnader för kallortstillägg. Utredningen bedömer att dessa kalkyler genomgående kan tillämpas även på det kyrkokommunala området. De bör därför ingå som en viktig beståndsdel då man konstruerar ett nytt utjämnings-

system.

Då det nya systemet för borgerliga kommuner infördes, förut-sattes att detta skulle komma att ses över ungefär vart femte år, första gången troligen 1985. Ett ytterligare skäl för att anknyta till kalkylerna beträffande geografiskt betingade kostnader är att man vid en framtida översyn av det kyrkliga utjämnings-systemet kan dra nytta av vad som kommer fram vid en revision av det borgerligt kommunala systemet.

Med utgångspunkt från de nu nämnda geografiska kalkylerna har utredningen indelat de kyrkliga kommunerna i olika skattekrafts-klasser. Därvid har den minsta områdesenheten kommit att utgöra primärkommun och den största länet. Varje skattekraftsklass har garanterats en viss procent av medelskattekraften. Garantin har därvid utformats så att det är fullt möjligt att välja ambitions-nivå för systemets utformning.

Utredningen har som grund för sina egna beräkningar lagt de procenttal för skattekraftsgarantin som anges i efterföljande sammanställning. Dessa tal innebär att utredningen på några punkter har gjort mindre avvikelser från de borgerligt kommunala bedömningarna. Dessa jämkningar grundar sig på erfarenheterna från utfallet av systemet i olika alternativ som har prövats under arbetets gång. De gäller Gotland, Öland, Blekinge och Norrbotten.

Sammanställning rörande garanterad skattekraft
Procent av medelskattekraften i riket

| <u>Län</u> | <u>Garanterad skattekraft i % av medelskatte- kraften</u> |
|--|---|
| Stockholms | 106 |
| Uppsala | 103 |
| Södermanlands | 103 |
| Östergötlands | 103 |
| Jönköpings | 103 |
| Kronobergs | 103 |
| Kalmar: | |
| Inom Mörbylånga och Borgholms kommuner | 106 |
| Övriga | 103 |
| Gotlands | 109 |
| Blekinge | 100 |
| Kristianstads | 100 |

| <u>Län</u> | <u>Garanterad skattekraft i % av medelskatte- kraften</u> |
|--|---|
| Malmöhus | 100 |
| Hallands | 103 |
| Göteborgs och Bohus | 103 |
| Älvsborgs | 103 |
| Skaraborgs | 103 |
| Värmlands | 103 |
| Örebro | 103 |
| Västmanlands | 103 |
| Kopparbergs | 106 |
| Gävleborgs | 106 |
| Västernorrlands | 109 |
| Jämtlands | 112 |
| Västerbottens | 115 |
| Norrbottnens: | |
| Inom Bodens, Haparanda, Kalix, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner | 115 |
| Arvidsjaurs kommun | 118 |
| Arjeplogs kommun | 121 |
| Gällivare, Jokkmokks, Kiruna, Över- torneå, Pajala och Överkalix kommuner | 124 |

Som påpekades i det föregående kapitlet hör fastställandet av dessa procenttal till de inslag i systemet som kan varieras. Utredningen ingår därför inte på några närmare resonemang om olika regioner. Utredningen vill endast uttala att den för egen del har bedömt de här angivna talen som nödvändiga att garantera men inser att även andra bedömningar kan göras på särskilda punkter, beroende på hur man bestämmer de olika komponenter som ingår i systemet.

Skattekraftsgarantin kan läggas på olika nivåer. Utgångspunkten utgör 100 % garanti. Det innebär med hänsyn till de geografiska variationerna, att de kyrkliga kommunerna i södra Sverige får den lägsta garantin, dvs 100 % av medelskattekraften, medan vissa av Norrlands kyrkliga kommuner får den högsta garantin, som blir 124 % av medelskattekraften. Skulle man emellertid finna att denna nivå inte är möjlig med hänsyn till det belopp som krävs - 356 milj kr i allmänt utjämningsbidrag enligt de för utredningen tillgängliga uppgifterna - kan man lägga systemet på

en lägre nivå. Med utgångspunkt från en garanti av 100 % kan man sänka de olika skattekraftsklasserna med en eller flera procentenheter överlag. En sänkning med fem procentenheter medför sålunda att den lägsta skattekraftsklassen garanteras 95 % av medelskattekraften medan den högsta garanteras 119 %. För en sådan garanti fordras enligt utredningens beräkning 263 milj kr.

Enligt utredningens bedömning är det inte möjligt att lägga nivån lägre än att lägsta skattekraftsklass garanteras 90 % och den högsta 114 % av medelskattekraften. Detta alternativ, som kräver 186 milj kr, medför enligt utredningens beräkningar en svag utjämnings effekt. Huvudsakligen utjämnar det effekterna av de förut nämnda skattereformerna, dvs höjningen av grundavdraget och minskningen av intäkterna från juridiska personer. Som framgått av de tidigare lämnade bakgrundsuppgifterna var det på denna nivå i det lägsta skattekraftsområdet som det statliga utjämnings systemet för de kyrkliga kommunerna ursprungligen lades, men en fastlåsning skedde sedermera vid 1972 års belopp med 5 % årlig uppräknings.

Utredningen kommer i det följande att tala om de nu nämnda tre nivåerna som 100 % garanti, 95 % garanti resp 90 % garanti. Valet av nivå har avgörande betydelse för både den allmänna kyrkoavgiftens höjd och den utjämnings effekt som nås. De tre alternativ för systemets utformning som utredningen belyser i detalj hänför sig till envar av dessa nivåer. Mellanlägen kan av utrymmesskäl inte presenteras men kan föras in i bilden vid det slutliga ställningstagandet.

Utredningen vill upprepa, att en sänkning av garantin under 100 % ofrånkomligen får vissa regionala konsekvenser. Framför allt är en sådan sänkning kännbar för vissa delar av Norrland, vilket i sin tur kan aktualisera vissa justeringar i de garanterade procenttalen av medelskattekraften i riket.

Att endast beakta sådana kostnader, som hänger samman med det geografiska läget, ger emellertid en otillräcklig utjämnings effekt. I det borgerligt kommunala skatteutjämnings systemet har vid bestämningen av de olika skattekraftsklassernas procentsatser numera även tagits hänsyn till kalkyler för åldersstruktur och dessutom, för primärkommunernas del, kalkyler för bebyggelsestruktur. Primärkommunala verksamheter som omfattas av åldersstruktur faktorn är pensionärsservice, grundskola, barnomsorg,

kommunalt bostadstillägg och statskommunala bostadsbidrag. För landstingskommunerna har beaktats åldersstrukturens inverkan på sjukvårdskostnaderna. Kalkylen för bebyggelsestruktur har beaktat primärkommunernas kostnader för vatten och avlopp, gator och vägar samt för parker i tätorter, kollektiv landsbygds- och tätortstrafik samt skolskjutsar utanför tätort, fritidshus samt, genom ett tillägg, vissa ospecificerade kostnader i ett antal norrlandskommuner.

Dessa kalkyler för ålders- och bebyggelsestruktur har enligt utredningens mening sådant innehåll att de inte är tillämpliga på det kyrkokommunala området. Där måste i stället kostnader av helt annat slag beaktas. Vid genomgång av befintlig finansstatistik för det kyrkokommunala området har utredningen emellertid funnit att denna inte är sådan att den kan ge underlag för några generella kostnadskalkyler.

De kyrkliga kommunernas redovisning är sinsemellan oenhetligt utformad och ger därför en dålig grund för jämförelser. Enligt utredningens uppfattning måste underlagsmaterial tas fram genom en särskild analys av de kyrkokommunala kostnaderna. En sådan är emellertid tidskrävande och har därför inte kunnat genomföras inom den snäva tidsram som har stått utredningen till buds.

Med hänsyn härtill finner utredningen att ytterligare kostnads-komponenter i en första etapp måste grundas på översiktliga beräkningar av generella kostnader utan krav på mera förfinade överväganden. Som mål för en andra etapp bör ställas upp att på grundval av en särskild utredning om kyrkokommunala kostnader lägga in ytterligare kostnads-komponenter i de olika skattekraftsklassernas procentsatser. Denna andra etapp borde enligt utredningens uppfattning kunna genomföras vid den förutsatta revisionen av systemet 1985.

Det allmänna utjämningsbidraget enligt skattekraftsgarantin kommer - oavsett vilken nivå garantin läggs på - att bli kyrkofondens största utgiftspost. Den största intäktsposten förblir liksom i dag den allmänna kyrkoavgiften. Det har redan framgått att utredningen inte föreslår någon ändring i dennas konstruktion. Den bör utgå som hittills, med det öretal per skattekrona som fastställs med beaktande bl a av utjämningsssystemets ambitionsnivå. Det finns emellertid några frågor av övervägande teknisk natur att beröra i detta sammanhang.

Till en början kan det vara värt att uppmärksamma frågan om vem som skall erlägga den allmänna kyrkoavgiften i framtiden. I dag betalas den i sin helhet av pastoraten, eftersom det är deras lönekostnader som utjämnas via kyrkofonden och denna avgift. Innebörden av det nya systemet är att även ekonomisk utjämnning mellan församlingarna kommer att finansieras med den allmänna kyrkoavgiften. I vart fall om pastoraten annars skulle få vidkännas en kostnadsökning, kan det diskuteras om inte församlingarna bör erlägga någon del av avgiften. I vad mån pastoraten får ökade kostnader totalt sett beror emellertid inte bara på den allmänna kyrkoavgiften utan också på den särskilda kyrkoavgift och det särskilda utjämningsbidrag som behandlas i nästa avsnitt. Båda knyter an till pastoraten men inte till församlingarna.

Om de tre alternativ som utredningen redovisar i detalj kan följande anmärkas från dessa synpunkter. Alternativet med den högsta ambitionsnivån och 19 öre i allmän kyrkoavgift innebär en nettoökning av pastoratens kostnader som ungefär motsvarar sex öre i avgift, om denna får ligga kvar helt på pastoraten. Alternativet med den lägsta ambitionsnivån och 13 öre i allmän kyrkoavgift medför inte någon nettoökning av pastoratens kostnader. Den högre kyrkoavgiften kompenseras av det särskilda utjämningsbidrag som betalas ut. Mellanalternativet med 16 öre i allmän kyrkoavgift medför en kostnadsökning netto för pastoraten motsvarande ungefär tre öre i avgift, om de får betala denna helt.

Utredningen vill för sin del endast peka på frågan om möjligen församlingarna bör betala någon del av den allmänna kyrkoavgiften. Ställningstagandet påverkar inte utfallet i de tre alternativen enligt den redovisning som ges i bilagorna till detta betänkande. Från administrativ synpunkt är det naturligtvis enklast att även i fortsättningen låta pastoraten ensamma erlägga avgiften.

Andra frågor hänger samman med vilka skattekronor avgiften skall beräknas på. Utredningen har för sin del, i enlighet med ordalagen i 10 § lagen om kyrkliga kostnader, räknat med samtliga skattekronor som församlingsskatt utgår på. Det innebär att även de skattekronor räknas in som hänför sig till personer som inte är medlemmar i svenska kyrkan och därför bara betalar 30 % av församlingsskatten ("dissenterskatten"). Utredningen

har emellertid fått sin uppmärksamhet fäst på att man för närvarande endast räknar med dessa skattekronor efter reduktion till 30 %. Utredningen inser att goda sakskaäl kan anföras för en sådan ordning. I lagtexten bör ges uttryck för om man äsuyftar en reduktion av dessa skattekronor eller inte.

Vidare kan man ställa frågan om den allmänna kyrkoavgiften bör beräknas även på det allmänna - eventuellt också på det särskilda - utjämningsbidrag som ges ut. Detta skulle följa principen på den borgerligt kommunala sidan, som motiveras av att det är fråga om tillskott av skatteunderlag och att detta bör komma även den statliga skatten tillgodo. Med hänsyn till att det nu gäller ett väsentligen inomkyrkligt system och inte ett statsfinansierat anser utredningen för sin del inte att man bör ta tillbaka en del av bidragens effekt genom att räkna in dem i underlaget för beräkning av den allmänna kyrkoavgiften.¹⁾

7.2 Särskilt utjämningsbidrag och särskild kyrkoavgift

Beträffande kostnaderna för de statligt reglerade präst- och kyrkomusikertjänsterna sker redan en utjämning genom kyrkofonden. Systemet med avräkning för beaktande av avkastningen på pastoratens lönetillgångar är emellertid synnerligen komplicerat och administrativt tungroott. I huvudsak är det baserat på manuella rutiner vilka i sin nuvarande utformning inte kan anpassas till automatisk databehandling. Till detta kommer att systemet inte är anpassat till nuvarande ordning för taxeringsväsendet. Redan det i direktiven uttalade kravet på ett enhetligt utjämnings-system via kyrkofonden leder till att avräkningsförfarandet

¹⁾Däremot har utredningen ansett det naturligt att i sina beräkningar, som grundar sig på 1979 års uppgifter, räkna in i underlaget för allmän kyrkoavgift även den kompensation som kyrkan ännu 1979 fick av staten för bortfall av skatteunderlag på grund av 1971 och 1974 års skatteomläggningar. Denna kompensation har numera upphört och ersatts av att vissa tidigare skattefria förmåner har blivit beskattningsbara. Eftersom det alltså var fråga om kompensation med statsmedel samt ersättningen numera utgör vanliga skattekronor, skulle det ha varit fel att inte beakta kompensationen i utredningens beräkningar av kyrkoavgiften, trots att det formellt inte rörde sig om skatteunderlag i egentlig mening.

måste avskaffas.

Utredningen anser det också vara omöjligt att i en tid med krav på rationaliseringar och förenklingar behålla detta avräknings-system ens under en övergångsperiod. Utredningen ser det som nödvändigt att slopa systemet redan i denna första etapp. I avvaktan på att målet för den andra etappen uppnås bör emellertid avräkningssystemets utjämnings effekter tillvaratas. Det sker i utredningens förslag genom den särskilda kostnadsfaktor - det särskilda utjämningsbidraget - som förut nämnts.

Pastoraten erlägger enligt utredningens förslag en särskild kyrkoavgift till kyrkofonden för sina lönetillgångar. Denna avgift utgör en försiktig uppskattning av avkastningen från lönetillgångarna enligt vissa schabloner. Avgiften fastställs för de enskilda pastoraten av stiftsnämnderna, för Stockholms stift av kammarkollegiet, att gälla för samma tidsperiod som skatte-kraftsgarantin, dvs i första hand fram till 1985.

För att uppnå paritet med kalkylerna för skattekraftsgarantin, vilka grundar sig på beräkningar från slutet av 1970-talet, har utredningen i huvudsak utgått från lönetillgångarnas värden 1980. Den uppskattade avkastningen av fastighetsinnehav har grundats på taxeringsvärdena vid denna tidpunkt. För skogsfastigheter har avkastningen beräknats till 6 % av skogsvärdet, medan för fastigheter i övrigt procentsatsen satts så lågt som 2 %. Skulle inte sistnämnda avkastningsprocent uppnås i det enskilda fallet, menar utredningen att skäl föreligger för vederbörande pastorat att pröva huruvida inte andra, mera lönsamma planeringsformer måste väljas. Syftet med tillgångarna är ju att avkastningen från dessa skall bekosta åtminstone viss del av lönekostnaderna. Beträffande bankmedel samt revers- och intekningsslån har utredningen räknat med en avkastning på 7 % av nominella värdet. Procentsatsen har relaterats till de fem senaste årens medeldiskonto. Beträffande obligationer och liknande värdepapper har 8 % av anskaffningsvärdet ansetts utgöra en skälig avkastning. Procentsatsen har relaterats till de fem senaste årens medelavkastning från AP-fondens obligationsinnehav. Slutligen har avkastningen på aktier och andelar i aktiefonder beräknats till 4 % av aktiernas anskaffningsvärde.

Samtliga här angivna procenttal förutsätts bli fastställda för hela riket och för det intervall som förut nämnts, dvs

första gången för tiden fram till 1985.

De nu angivna beräkningarna för uttagande av den särskilda kyrkoavgiften är som tidigare nämnts mycket försiktigt gjorda. Vid kontroll av en sådan modells utfall har framkommit att pastorat som valt olika placeringsformer och i någon mån anpassat dessa efter konjunkterna i verkligheten får en väsentligt högre avkastning. Utredningen anser emellertid att man för att söka stimulera pastoraten till mera lönsamma placeringsformer f n inte bör fastställa högre procentsatser än de nu angivna.

För att förbättra det nya systemets utjämningsseffekt samt balansera den särskilda kyrkoavgiften och behålla en koppling till lönetillgångarnas ändamål föreslås vidare att kyrkofonden skall utge ett lönebidrag till varje pastorat. Av förut anförda skäl och då utredning f n pågår om kyrkomusikerorganisationen, bör lönebidraget endast kopplas till antalet i resp pastorat inrättade tjänster för församlingspräster. Därvid förutsätter utredningen, som förut nämnts, att en översyn rörande principerna för tilldelningen av prästtjänster snarast äger rum.

Förslaget innebär sålunda att ett pastorat för varje enligt regeringsbeslut inrättad prästtjänst erhåller ett i pengar fast bidrag. Dettas storlek får bli beroende av den ambitionsnivå som man väljer, dvs ju högre nivå desto högre bidrag. Det kan anmärkas att ett lönebidrag med 25 000 kr för varje prästtjänst ungefär motsvarar det totalbelopp, som enligt utredningens mening bör erläggas i särskild kyrkoavgift - bidraget blir ca 69 milj kr, avgiften ca 67 milj kr. I sammanhanget bör erinras om att pastoratsadjunkterna liksom på stifts- och kontraktsplanen anställda präster avlönas direkt av kyrkofonden. Någon ändring i detta hänseende förutsätts inte ske. Dessa tjänster bör därför givetvis inte berättiga till bidrag.

Det har tidigare nämnts att tillskott ur kyrkofonden i dag utgår till 592 pastorat. Av dessa visar 51 pastorat ingen vinst på sina lönetillgångar, där enligt utredningens beräkningar en särskild kyrkoavgift bör erläggas. Vidare visar 32 pastorat en vinst som med minst 40 000 kr understiger den särskilda kyrkoavgift som enligt utredningens mening bör debiteras. I de flesta fall är emellertid tillskotten väl riktade och utgår till pastorat vilkas avkastning vida understiger kostnaderna för präst-

och kyrkomusikerlöner. Detta är också naturligt eftersom det nuvarande systemet med dess nettoavdrag en gång konstruerades för att om möjligt uppfylla krav på millimetterrättvisa.

Då tillskotten således i det alldeles övervägande antalet fall har en klart kostnadsutjämnande effekt, har utredningen stannat för en konstruktion som innebär att man under övergångsperioden till 1985 behåller tillskotten men låser dem till vissa penningbelopp. Utredningen föreslår att man för varje tillskottspastorat utgår från medeltalet av de under åren 1978-81 utbetalade beloppen. Viss procent av dessa tillskott skall alltså enligt utredningens förslag betalas under en övergångsperiod som ett kostnadsbidrag. Det procenttal som fastställs beror, liksom gäller för andra komponenter, på den ambitionsnivå som väljs för systemet. I sammanhanget bör dock påpekas att denna komponent har en större utjämnande betydelse än det generella lönebidraget. Utredningen har för sin del räknat med minst 80 % av tillskotten.

De belopp som betalas ut som särskilda kostnadsbidrag - såväl lönebidraget som andelen av nuvarande tillskott - sammanfattas alltså av utredningen under beteckningen särskilt utjämningsbidrag. Därmed framhålls det sakliga sambandet med den särskilda kyrkoavgiften och därmed med det nuvarande avräkningsförfarandet. Det är emellertid angeläget att upprepa, att själva konstruktionen med dess två delkomponenter även grundar sig på erfarenheterna från utredningens arbete med olika möjligheter att utforma det nya utjämnningssystemet. Detta arbete har gett vid handen att man når den bästa utjämnningseffekten till den lägsta insatsen - alltså den bästa kompletteringen av skattekraftsgarantin - genom denna kombination av två komponenter. Att slopa endera har i varje alternativ som prövats gett en klar försämring, som det skulle krävas en väsentlig höjning av den allmänna kyrkoavgiften för att upphäva.

7.3 Extra utjämningsbidrag och spärregler

De principer som utredningen föreslår möjliggör en god ekonomisk utjämnning mellan de kyrkliga kommunerna. Vilken ambitionsnivå man bör välja överlämnar utredningen utan eget ställningstagande åt staten och kyrkan att bestämma. Även om man skulle stanna för en hög ambitionsnivå, är det emellertid ofrånkomligt att

det ändå kommer att föreligga ett behov av vissa justeringar i enskilda fall. Det borgerligt kommunala skatteutjämningsystemet inrymmer en möjlighet till extra utjämningsbidrag, trots att det systemet har tillämpats länge och varit föremål för ingående översyn för att förfina komponenterna så långt som möjligt. En motsvarande möjlighet kan inte undvaras på den kyrkliga sidan.

Det är självklart att behovet av extra utjämningsbidrag är störst under den första etappen av det nya systemets uppbyggnad liksom att behovet ökar ju lägre ambitionsnivå man väljer beträffande totaleffekten. Den kyrkokommunala organisationen medför naturligtvis också större svårigheter att nå goda resultat med generella regler än den borgerligt kommunala.

Det är enligt utredningens bedömning olämpligt att på denna punkt helt ansluta till det borgerligt kommunala systemet och sålunda ge extra utjämningsbidrag endast på ansökan och efter prövning i varje särskilt fall. Utredningen har ansett det nödvändigt att bygga in vissa automatiskt verkande spärregler i systemet. Dessa har i sina grunddrag redovisats i det föregående. Att reglerna kan varieras är självklart och behöver i och för sig inte utvecklas. Ämnet kräver emellertid vissa mera allmänna kommentarer.

Utredningen vill till en början framhålla att det inte är önskvärt att i större utsträckning lita till spärregler. Strävan bör vara att åstadkomma ett hållfast system på grundval av generella regler som på sikt får slå igenom i så stor utsträckning som möjligt. Varje ändring av förutsättningarna, t ex genom minskade statsbidrag eller reducerat skatteunderlag, återverkar ofrånkomligen på spärproblematisken.

I inledningsskedet, då det gäller att lägga om till nya principer, föreligger otvivelaktigt ett särskilt behov av spärregler. Dessa bör emellertid så långt som möjligt avvecklas på sikt och ersättas av en begränsad möjlighet till extra bidrag efter ansökan enligt den borgerligt kommunala modellen.

Utredningen har i de tre alternativ, som redovisas i bilagedelen, lagt in tre generella spärregler. Utdebiteringen skall ingenstans behöva höjas mera än 20 öre och inte i något fall över eller ovanför 2 kr per skattekrona och skall inte kunna sänkas under eller nedanför 1:20 kr till följd av det nya systemet. Det bör understrykas att det inte är fråga om några bestämda

förslag utan endast om exempel. Utredningen är själv tveksam om man bör gå så långt i fråga om automatik. Det har emellertid av rent tekniska skäl inte varit möjligt att i bilagedelen redovisa utfallet av andra regler än generella, automatiskt verkande.

En allmän förutsättning för extra utjämningsbidrag bör vara att det inte bara framstår som skäligt med hänsyn till vederbörande enhets ekonomiska situation utan också att önskvärda rationaliseringar och besparingar kommer till stånd. Särskilt i sådana fall, där det föreligger mera betydande skillnader i utdebitering inom ett flerförsamlingspastorat, kan det framstå som tveksamt om enskilda församlingar inom pastoratet bör kompenseras via kyrkofonden, dvs av församlingar utanför pastoratet. En möjlighet som utredningen har övervägt är att knyta "tjugoöresspärren" i första hand till pastoraten och inte direkt till församlingarna. Automatisk kompensation skulle utgå endast i de fall då i ett pastorat, räknat som helhet, den sammanlagda höjningen skulle bli större än 20 öre. Kompensation skulle då utgå endast med det för pastoratet framräknade överskjutande öretalet. Övriga höjningar på församlingsplanet skulle kunna kompenseras efter ansökan och prövning av skäligheten i varje enskilt fall. Utredningen vill peka på denna möjlighet.

Under det första övergångsskedet kan man givetvis också tänka sig att nyansera spärrens utöver vad utredningen har räknat med. Man kan sålunda konstruera en "trappa", så att 20 öres höjning får tålas från en lägre utdebiteringsnivå men endast 10 öres höjning från en högre, förslagsvis med en gräns vid 1:75 kr per skattekrona samt därutöver en övre och en undre gräns, 2 kr resp 1:20 kr i utredningens förslag¹⁾. Den typen av arrangemang bör dock i vart fall ses som endast övergångsanordningar.

Utredningen vill vidare stryka under att den "undre gränsen" - alltså 1:20 kr i de redovisade exemplen - ger större belopp i återbäring till kyrkofonden än de automatiskt verkande spärreglerna. Ett särskilt skäl för att ha en sådan gräns är alltså att det begränsar medelsbehovet och gör totalutfallet lättare att beräkna någorlunda säkert.

Om man inför särskilda spärregler minskar naturligtvis behovet av medel för extra utjämningsbidrag efter ansökan i särskilda

¹⁾ Gränserna bör måhända inte vara absoluta eftersom reglerna kan återverka på utgiftsbesluten i kyrkliga kommuner som berörs.

fall. Själva möjligheten att ge sådana bidrag bör emellertid finnas. I alternativet med den lägsta ambitionsnivån (90% skattekraftsgaranti) bör man enligt utredningens bedömning sikta på omkring 2 % av vad som ges ut i allmänt utjämningsbidrag, dvs 3-4 milj kr. Vid högre ambitionsnivå eller mera utvecklade spärregler bör beloppet kunna reduceras.

7.4 Övriga frågor om kyrkofonden och utjämningsystemet

Utredningen har även företagit en viss granskning av de ändamål utöver ekonomisk utjämning som kyrkofonden nu tillgodoser eller i framtiden kan tänkas tillgodoses. Huvudfrågan har gällt finansiering via kyrkofonden av olika rikskyrkliga ändamål. Därutöver har utredningen sett något på möjligheterna att åstadkomma besparingar och administrativa förenklingar.

Kyrkofonden lämnar redan nu vissa bidrag till rikskyrkliga ändamål. Stiftelsen Rikskyrklig finansiering tillskapades för några år sedan för att säkerställa vissa sådana ändamål. En sammanställning av stiftelsens bidragsgivning ges i bilaga F. För stiftelsen uttas en frivillig "allmän kyrkoavgift" på 0,4 öre per skattekrona. Det är aktuellt att höja utdebiteringen till 0,5 öre. Från ett flertal håll har till utredningen framförts önskemål om att stiftelsens uppgifter skall tas över av kyrkofonden. Stiftelsen har själv gjort en sådan framställning. Förslaget har inte mött motstånd från något håll vid de kontakter och överläggningar som utredningen har haft.

Även andra önskemål om finansiering genom kyrkofonden har förts fram till utredningen. Det har bl a gällt diakonutbildningen och vissa diakonitjänster samt andlig vård inom försvaret.

Utredningen anser det inte vara sin uppgift att i detalj uttala sig om olika rikskyrkliga ändamål. Det rör sig om inomkyrkliga frågor som får prövas i annan ordning. Allmänt vill utredningen emellertid framhålla som sin bestämda uppfattning, att kyrkofonden bör vara finansieringskälla för väsentliga rikskyrkliga uppgifter av den typ som har framhållits för utredningen. Om en större reform genomförs beträffande kyrkofonden, framstår det som närmast en självklarhet, att man bör ordna en stabil finansiering av sådana ändamål. Naturligtvis menar utredningen inte att total finansiering bör ske genom kyrkofonden av alla rikskyrkliga ändamål och att rikskollekter, insamlingar etc skall

avskaffas som bidragskällor. Den närmare avvägningen är emellertid inte något som utredningen har att uttala sig om. Endast huvudprincipen kan anses ligga inom utredningsuppdraget att ta upp.

I samtliga alternativ har utredningen som en ny utgiftspost för kyrkofonden lagt in 20 milj kr. Detta belopp bör täcka såväl rikskyrkliga ändamål som behovet av medel för extra utjämningsbidrag utöver dem som utgår med tillämpning av särskilda spärregler.

Direktiven pekar också på möjligheten att ge bidrag ur kyrkofonden till vissa ändamål på församlingsplanet av typ särskilt kostnadskrävande kyrkorestaurationer. Utredningen har efter övervägande av dessa frågor stannat för att man inte bör ta upp dem redan i denna första etapp. Sedan den närmare analys av de kyrkokommunala kostnaderna har genomförts, som förutsatts ske i den andra etappen, kommer ett bättre underlag att föreligga för ställningstagandet. Att uöver utjämningsystemet och de därtill knutna extra bidragen även anslå så pass stora belopp, som krävs för att få någon reell betydelse i fråga om t ex kyrkorestaurationer, skulle kunna inge vissa betänkligheter.

Av samma skäl tar utredningen för närvarande inte upp den tanke på kyrkofondsbidrag till begravningsändamål som har antytts av utredningen om begravningsverksamheten (SOU 1981:36).

I fråga om möjligheterna att åstadkomma administrativa förenklingar har utredningen särskilt uppmärksammat ordningen för erläggande av ATP-avgifter för vissa präster och kyrkomusiker. Utredningen har för sin del fått intrycket att det system som nu tillämpas är onödigt komplicerat och att man kan vinna fördelar i stort genom att bl a låta kyrkofonden bära vissa ytterligare kostnader till begränsade belopp. Utredningen har inte kunnat analysera frågan i detalj inom den tid som har stått till förfogande utan begränsar sig till att uttala att frågan bör uppmärksammas.

Beträffande möjligheterna att spara pengar via kyrkofonden vill utredningen som exempel peka på försäkringskostnaderna för kyrkobyggnader och boställsegendom. Med all sannolikhet skulle rätt stora belopp kunna sparas om kyrkofonden tog över dessa kostnader. Det krävs emellertid en närmare specialundersökning som utredningen inte har haft möjlighet att genomföra.

Aven detta ämne bör ägnas fortsatt uppmärksamhet.

Kyrkofondens förvaltning återstår att beröra. Det föreslagna utjämningsystemet utgör huvudsakligen ett inomkyrkligt utjämningsystem. Det kan därför finnas skäl att låta kyrkan få ta mer aktiv del i fondens förvaltning. Även om den dagliga förvaltningen alltjämt sköts av kammarkollegiet är det inte omöjligt att låta en särskild styrelse svara för fondens förvaltning.

Utredningen har stannat för att föreslå att kyrkofonden får en särskild styrelse vari ingår företrädare för såväl staten som kyrkan. Enligt utredningens uppfattning bör den lämpligen bestå av sex ledamöter, av vilka tre tillsätts av staten och tre av kyrkan. Ordföranden bör utses av regeringen liksom övriga två statliga representanter. Kyrkans representanter bör utses av kyrkomötet om förslaget om ett nytt reformerat kyrkomöte genomförs. I annat fall bör de kyrkliga företrädarna utses av regeringen, två på förslag av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och en på förslag av Rikskommittén för stiftstingen.

En av styrelsens huvuduppgifter bör vara att till regeringen årligen inge förslag om den allmänna kyrkoavgiftens nivå. Vidare bör styrelsen ta befattning med fördelningen av extra kyrkofondsbidrag. En annan viktig uppgift blir fördelningen av bidrag till rikskyrkliga ändamål. Däremot förutsätter utredningen att styrelsen inte skall ingripa i kammarkollegiets löpande förvaltning.

Utredningen har i direktiven också ålagts att överväga om man kan avskaffa det nuvarande systemet med klockarboställskapital och boställsränta, då man går över till ett övergripande system för ekonomisk utjämnning mellan de kyrkliga kommunerna via kyrkofonden. Utredningen finner det naturligt att genomföra en sådan reform. Även det nuvarande systemet med ersättning för kyrkobyggnadsvirke bör avskaffas i sammanhanget.

Som framgått av den tidigare redogörelsen gäller det i huvudsak små belopp och, i fråga om boställsränta, närmast ett mellanhavande mellan vissa församlingar och pastorat. Om man inför ett utjämningsystem enligt utredningens förslag - sålunda omfattande både församlingar och pastorat samt byggt på generella principer och vissa spärregler - finns det starka skäl att utveckla de äldre system som avses här. Beloppen står normalt inte i rimlig proportion till administrationen, och själva det millimeterrättsvetänkande som ligger i grunden är svårt att förena

med ett generellt utjämningsssystem. Det nya systemet bör i stället ta över och ersätta de nu berörda. För de enstaka fall, där mera betydande belopp kommer i fråga, kan man tänka sig antingen en begränsad övergångsbestämmelse eller - vilket är bättre - viss kompensation i form av extra utjämningsbidrag inom ramen för det belopp som anslås för detta ändamål. Remissbehandlingen av utredningens betänkande får visa vilken väg som är den lämpligaste.

7.5 Genomförandet av en reform

Enligt utredningens uppfattning bör ett nytt system för ekonomisk utjämnning mellan de kyrkliga kommunerna träda i kraft den 1 januari 1983.

Förslagets genomförande förutsätter omfattande ändringar i bl a lagen om kyrkliga kostnader. Då denna lag är av kyrkolags natur, måste beslut om ändringar fattas av såväl regering och riksdag som allmänt kyrkomöte. Regeringen har kallat till kyrkomöte den 15 april 1982. Efter sedvanlig remissomgång har därför regeringen möjlighet att hemställa om detta kyrkomötes beslut i frågan. Riksdagens beslut kan fattas antingen redan under våren 1982 eller senast under hösten samma år.

Det föreslagna systemet har byggts upp på sådant sätt att det utan större svårigheter kan databelandlas. Enligt utredningens uppfattning bör därvid i första hand väljas att systemet kopplas till skattesystemet, så att bidrag och avgifter avräknas mot uppburen skatt. Beräkning av allmänt utjämningsbidrag och allmän kyrkoavgift bör baseras på utfallet av närmast föregående taxering, dvs då systemet första gången tas i bruk på utfallet av 1982 års taxering.

Den särskilda kyrkoavgiften och det särskilda utjämningsbidragets båda delkomponenter, lönebidraget och tillskotten, är poster som är låsta beloppsmässigt under perioden fram till dess systemet revideras. Sedan stiftsnämnderna resp kammarkollegiet fastställt dessa belopp, bör dessa kodas in i systemet utan att som regel behöva ändras förrän systemet revideras. Hur de olika beloppen bör fastställas har utredningen behandlat i det föregående (7.2).

För att undvika alltför krångliga administrativa rutiner bör den använda avräkningen vara sådan att den närmast är att jämföra

med en preliminär sådan. I samband med varje preliminär skatteutbetalning bör sålunda mot kyrkoskatten avräknas en tolfte del av vardera allmänt utjämningsbidrag, allmän kyrkoavgift, särskild kyrkoavgift och särskilt utjämningsbidrag (tillskott och lönebidrag). Redovisning över avräkningen (datautfall) bör månatligen lämnas till kammarkollegiet, som ytterst svarar för systemet som förvaltare av kyrkofonden. Samtidigt bör också redovisas det överskott som tillkommer kyrkofonden för att bestrida de övriga driftsutgifterna, den rikskyrkliga finansieringen m m.

Vissa övergångsarrangemang torde krävas vid själva införandet av systemet. Utredningen tar inte ställning till dessa praktiska frågor. De får granskas i detalj sedan beslut har fattats om systemet och de komponenter som skall ingå har fastställts. Utredningen begränsar sig till att peka på de viktigaste frågorna som man bör uppmärksamma.

En av dessa frågor gäller de sista avräkningarna mellan kyrkofonden och pastoraten enligt det gamla systemet. En möjlighet är att låta den preliminära avräkningen för 1982 gälla som slutlig avräkning, men givetvis kan man också fullfölja den gamla ordningen till slutet. En annan fråga avser valet av kyrkliga företrädare i kyrkofondens styrelse om en sådan inrättas. Även om en kyrkomötesreform beslutas 1982, kan det nya kyrkomötet inte träda i funktion innan det nya utjämningsystemet har satts i kraft. En lösning är då att första gången utse dessa representanter efter förslag av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och Rikskommittén för stiftstingen, eventuellt för en period intill dess kyrkomötet samlas och kan förrätta val. Praktiskt viktigt är också att se till att kyrkofonden förfogar över tillräckliga medel för att kunna svara för erforderliga utbetalningar redan i samband med det nya systemets ikraftträdande. En viss överbalansering kan vara motiverad.

Utredningen har som nämnts konkretiserat de föreslagna principerna i tre alternativ som redovisas i detalj, med uppgifter för varje enhet, i bilagedelen. I dennas första avdelning ("Resultatredovisning") visas utfallet av de tre alternativen för varje församling och varje total samfällighet. Man finner där nuvarande skattesatser samt förändringarna uttryckta dels i utdebitering (\pm i öre), dels i belopp (\pm i kronor). I den andra avdelningen ("Komponentredovisning") finner man grundläggande uppgifter för varje enhet: skattekraft, hittillsvarande bidrag och tillskott, nya bidrag i de tre alternativen, ny särskild kyrkoavgift, lönebidrag samt nettoresultat av spärreglerna. Även pastoratet redovisas här.

I princip skall alla uppgifter hänföra sig till år 1979. Sålunda har vid beräkningen av den särskilda kyrkoavgiften inte tagits hänsyn till 1980 års fastighetstaxering. Att skatteunderlaget hänför sig till 1979 innebär att utfallet av 1980 års taxering har lagts till grund osv.

Det är viktigt att stryka under att givetvis ett definitivt system, som utformas i detalj enligt statsmakternas och kyrkomötets beslut 1982, måste grundas på aktuella uppgifter som inte har varit tillgängliga för utredningen. De beräkningar som redovisas här får alltså i viss mån ses som räkneexempel. De två viktigaste hänsyn som utredningen har tagit har varit dels att alla uppgifter såvitt möjligt skall vara jämförbara sinsemellan, dels att beräkningarna skall gå ihop vid en total saldoberäkning.

De resultat som visas är inte exakt jämförbara. Beräkningarna har inte kunnat ta hänsyn till att den frivilliga "allmänna kyrkoavgiften" för rikskyrkliga ändamål kan försvinna, och den (nya) allmänna kyrkoavgiften har beräknats utan reduktion av skatte-kronorna för icke-medlemmar av svenska kyrkan (jfr 7.1). Det

gäller i båda fallen små belopp i sammanhanget, och det ena lär ta ut det andra¹⁾. Resultaten i enskilda fall kan emellertid slå fel på något öre i utdebitering. Även avrundningar leder naturligtvis till smärre fel liksom enstaka felräkningar kan ha uppkommit²⁾. Det är därför viktigt att betona att det är fråga om räkneexempel och att man inte skall fästa sig vid detaljer.

Vissa grundläggande uppgifter presenteras (8.1) innan utredningen går in på de tre alternativen (8.2-4). Utredningen belyser också vad man maximalt kan uppnå inom ramen för oförändrad allmän kyrkoavgift (8.5) och lämnar avslutningsvis några egna kommentarer (8.6).

För att förenkla läsningen gör utredningen åtskilliga upprepningar, särskilt i fråga om belopp och andra sifferuppgifter.

8.1 Grundläggande uppgifter

De kyrkliga kommunernas totala skatteunderlag utgjorde 1979 omkring 2 558 milj skattekronor, om kompensation för 1971 och 1974 års skatteomläggningar räknas in (7.1 noten) liksom oreducerade skattekronor för icke-medlemmar i svenska kyrkan. Höjningen av grundavdraget och minskningen av intäkterna från juridiska personer sänker detta skatteunderlag till omkring 2 469 milj skattekronor. Ett öre i allmän kyrkoavgift kommer sålunda med denna beräkning att ge ungefär 24,7 milj kr.

Medelutdebiteringen var 1:02 kr per skattekrona. På det reducerade skatteunderlaget betyder detta 1:05 kr.

¹⁾ Reduktion av skatteunderlaget med 70 % av dissenters skattekronor ger $(2\ 558 - 0,7 \times 210 =)$ 2 411 milj kr. Den frivilliga avgiften till riksfinansieringen (0,4 öre, höjning till 0,5 öre är aktuell) ger totalt ca 9,6 milj kr. I utredningens alternativ bortfaller en intäkt på 1,47 milj kr per öre i allmän kyrkoavgift. Även det allmänna utjämningsbidraget minskar eftersom det utgår på samma skatteunderlag. Med en proportionell minskning blir nettoförlusten i varje alternativ ca 7 milj kr.

²⁾ I några fall redovisas t ex större utdebiteringshöjningar än 20 öre, beroende på att kompensation inte har getts även under 1:20 kr per skattekrona vilket bort ske. Vidare torde inom Stockholms kyrkliga samfällighet få rättas oformligheten att all egendom och all särskild kyrkoavgift har förts på storkyrkoförsamlingen av tekniska skäl. Även andra smärre onöjaktigheter kan förekomma.

Utredningen har beaktat minskningen av skatteunderlaget. De tal för skattekraft som anges i bilagedelens andra avdelning är sålunda reducerade i förhållande till de faktiska talen för 1979. I detta ligger att det föreslagna systemet i samtliga tre alternativ kompenserar även denna försämring.

För tydlighets skull har i bilagedelens första avdelning inte bara angetts de aktuella skattesatserna för de olika enheterna utan också vilka skattesatser som skulle ha gällt om det minskade skatteunderlaget hade slagit igenom. Det är med dessa tal man skall jämföra för att få en rättvisande bild av utjämningssystemets effekter.

Kyrkofondens driftintäkter förutom den allmänna kyrkoavgiften utgjorde 1979 drygt 13 milj kr. Därtill har utredningen lagt de 87 milj kr i statsbidrag som kommer att - tills vidare - betalas till kyrkofonden.

Enligt utredningens förslag tillförs kyrkofonden också en särskild kyrkoavgift för pastoratens lönetillgångar. Med utredningens försiktigt beräknade procenttal för olika egendomslag ger denna avgift en intäkt på 67 milj kr. Beloppet är detsamma i samtliga alternativ.

Kyrkofondens driftutgifter var 1979 omkring 159 milj kr. Därtill skall läggas ett belopp för nya rikskyrkliga ändamål och ett belopp för extra utjämningsbidrag efter ansökan och prövning i varje särskilt fall. Utredningen har genomgående räknat med 20 milj kr för att säkert täcka in dessa båda ändamål. Därmed bortfaller behovet av den nuvarande frivilliga rikskyrkliga finansieringen vid sidan av kyrkofonden, och det bör bli ytterligare minst 5 milj kr över till angelägna ändamål i övrigt av typ diakonutbildning och annat som har förts fram till utredningen.

Det särskilda utjämningsbidraget består som nämnts av ett lönebidrag, baserat på antalet prästtjänster i pastoraten, samt viss andel av nuvarande tillskott ur kyrkofonden. Utredningen har genomgående räknat med 25 000 kr för varje prästtjänst vilket betyder 69 milj kr. Utredningen har vidare i varje alternativ räknat med att minst 80 % av tillskotten skall utgå inom ramen för det särskilda utjämningsbidraget. Under 1979 utgjorde tillskotten sammanlagt omkring 55 milj kr.

I varje alternativ har utredningen tillämpat samma tre spärregler. Utdebiteringen skall ingenstans behöva höjas mera än 20 öre per skattekrona. Det överskjutande återgår i form av extra utjämningsbidrag. Ingen höjning skall behöva göras över eller ovanför 2 kr per skattekrona. Det överskjutande återgår även här i form av extra utjämningsbidrag. Å andra sidan skall utdebiteringen ingenstans kunna sänkas under 1:20 per skattekrona. Vad som svarar mot sådana sänkningar innehålls i kyrkofonden. Samtliga tre spärregler är beräknade församlingsvis, dvs höjningarna resp sänkningarna för pastoraten och de ingående församlingarna har lagts samman.

Den tredje regeln betyder mera än de två första. Tillsammans ger alltså de tre reglerna ett överskott till kyrkofonden i varje alternativ. I det följande redovisas detta som "återföring, spärregler".

8.2 Alternativ 1 - 100 % garanti

Utredningen har förut framhållit (7.1) att skattekraftsgarantin har fått vara styrande för alternativen, eftersom den svarar för den största utgiftsposten. Det första alternativet bygger på full skattekraftsgaranti (100 % garanti). Det innebär alltså en tillämpning fullt ut av de principer som utredningen föreslår.

Full skattekraftsgaranti innebär att 356 milj kr får betalas ut i allmänt utjämningsbidrag. Om man preliminärt lägger till dels utgifter för lönebidrag med 69 milj kr, dels 80 % av nuvarande tillskott eller 44 milj kr, dels kyrkofondens övriga driftutgifter på ca 179 milj kr, får man ett medelsbehov av 648 milj kr. På intäktssidan täcks, som redan nämnts, ca 13 milj kr av kyrkofondens driftintäkter, 87 milj kr av statsbidrag och 67 milj kr av den särskilda kyrkoavgiften. Detta ger 167 milj kr. Det som får täckas med allmän kyrkoavgift blir alltså 481 milj kr. Detta belopp reduceras emellertid något genom återföring efter tillämpning av de tre spärreglerna. Man finner att närmaste öretal för den allmänna kyrkoavgiften som kan täcka medelsbehovet är 19 öre som inbringar 469 milj kr.

Utredningen ger i bilagedelens första avdelning en fullständig redovisning av detta alternativ med 19 öre i allmän kyrkoavgift. Komponenterna kan sammanfattas så (milj kr):

| Intäkter | | Utgifter | |
|----------------------|-----------|--------------------------|-----------|
| Driftintäkter | 13 | Driftutgifter | 179 |
| Statsbidrag | 87 | Allmänt utjämningsbidrag | 356 |
| Allmän kyrkoavgift | 469 | Särskilt " | |
| Särskild kyrkoavgift | 67 | Lönebidrag | 69 |
| Återföring, spärrar | <u>19</u> | 80 % av tillskotten | <u>44</u> |
| | 655 | | 648 |

Det blir alltså enligt denna beräkning en buffert kvar. Osäkerheten i siffrorna gör emellertid att man bör bortse från själva beloppet och endast notera att beräkningen går ihop.

Utjämningseffekten belyses i följande sammanställning. De första två raderna innehåller samma uppgifter som förut redovisats i kapitel 6 om utdebiteringens spridning i dag ("Nu") och om hänsyn tas till höjningen av grundavdraget och minskningen av intäkterna från juridiska personer ("Red"). Tredje raden återger effekterna av detta alternativ.

| | | Kyrklig skattesats, kr per skattekrona | | | | | | | | |
|-------|----|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------|
| | | 0.75- -0.74 | 1.00- 0.99 | 1.25- 1.24 | 1.50- 1.49 | 1.75- 1.74 | 1.99- 2.00 | 2.01- 2.24 | 2.25- 2.49 | 2.50- |
| Nu | 51 | 215 | 627 | 705 | 572 | 222 | 45 | 74 | 38 | 21 |
| Red | 49 | 207 | 617 | 664 | 556 | 272 | 8 | 122 | 48 | 27 |
| Alt 1 | 35 | 181 | 879 | 768 | 443 | 169 | 42 | 25 | 22 | 6 |

Särredovisningen av enheter som utdebiterar jämnt 2 kr per skattekrona beror på den särskilda spärr som utredningen har lagt in vid denna gräns. Värderingen av utfallet underlättas om denna grupp anges för sig.

Man ser av sammanställningen att systemet har en kraftig effekt. Det innebär inte bara att den försämring kompenseras som skattereformerna skulle leda till (jfr rad 1 och rad 2). Det ger därutöver en väsentlig förbättring i förhållande till nuläget (jfr rad 3 och rad 1). Gruppen i lägen 1:00 - 1:49 kr per skattekrona ökar kraftigt, från drygt 1 300 enheter till drygt 1 600, medan grupperna med högre utdebitering minskar, sammanlagt från inemot 1 000 enheter till drygt 700.

Enligt utredningens uppfattning är det inte realistiskt att eftersträva en bättre utjämnings effekt än den som kommer fram i detta alternativ. Nackdelen är självfallet den insats som

krävs, 19 öre i allmän kyrkoavgift. Möjligheterna att sänka avgiften utan att mera väsentligt försämra effekten bedömer utredningen som små. Ett försök att slopa lönebidraget gav ett misslyckat resultat. Möjligen kan det gå att samla ihop till ett öre genom att något höja den särskilda kyrkoavgiften på egendomen samt något sänka det särskilda utjämningsbidragets båda delkomponenter, lönebidraget och andelen av nuvarande tillskott. Man måste emellertid tänka på att utjämningseffekten är mycket beroende av kostnadskomponenterna. Även mindre jämkningar kan förstöra bilden.

8.3 Alternativ 2 - 95 % garanti

Om man gör bedömningen, att det första alternativet är alltför ekonomiskt krävande för kyrkan, är det naturliga att ändra på den största utgiftskomponenten, det allmänna utjämningsbidraget. Detta är utgångspunkten för det andra alternativet.

Genom att sänka skattekraftsgarantin med fem procentenheter över hela linjen (till 95 % garanti) minskar man medelsbehovet för det allmänna utjämningsbidraget från 356 milj kr till 263 milj kr.

Med övriga komponenter oförändrade minskar behovet av allmän kyrkoavgift till 16 öre. Detta uttag ger dessutom en så pass stor marginal - trots att återföringen efter tillämpning av spärreglerna naturligtvis blir mindre - att man har råd att ge ut 100 % av nuvarande tillskott.

Utredningens andra alternativ, som redovisas detaljerat i bilagedelens första avdelning, innebär alltså de tre avvikelserna från det första att skattekraftsgarantin sänks med fem procentenheter, att allmänna kyrkoavgiften sänks till 16 öre och att 100 % av nuvarande tillskott betalas ut. Komponenterna kan sammanfattas så (milj kr):

| <u>Intäkter</u> | | <u>Utgifter</u> | |
|-----------------------|-----------|--------------------------|-----------|
| Driftintäkter | 13 | Driftutgifter | 179 |
| Statsbidrag | 87 | Allmänt utjämningsbidrag | 263 |
| Allmän kyrkoavgift | 395 | Särskilt " | |
| Särskild kyrkoavgift | 67 | Lönebidrag | 69 |
| Återföring, spärarrar | <u>11</u> | 100 % av tillskotten | <u>55</u> |
| | 573 | | 566 |

Beräkningen ger samma buffert som det första alternativet. Inte heller här bör man emellertid fästa sig vid själva beloppet utan bara vid att beräkningen går ihop.

Utjämningseffekten belyses i följande sammanställning, där de två första raderna är desamma som i den föregående sammanställningen och den tredje återger effekterna i detta alternativ.

| | | Kyrklig skattesats, kr per skattekrone | | | | | | | | | |
|-------|----|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------|---------------|---------------|-------|
| | | 0.75- -0.74 | 0.75- 0.99 | 1.00- 1.24 | 1.25- 1.49 | 1.50- 1.74 | 1.75- 1.99 | 2.00 | 2.01- 2.24 | 2.25- 2.49 | 2.50- |
| Nu | 51 | 215 | 627 | 705 | 572 | 222 | 45 | 74 | 38 | 21 | |
| Red | 49 | 207 | 617 | 664 | 556 | 272 | 8 | 122 | 48 | 27 | |
| Alt 2 | 37 | 185 | 804 | 745 | 493 | 187 | 55 | 35 | 21 | 8 | |

Även här kan man alltså konstatera att en klar förbättring inträder i förhållande till dagens situation, om än givetvis mindre än i det första alternativet. I gruppen med 1:00 - 1:49 kr per skattekrone samlas nu drygt 1 500 enheter mot drygt 1 300 i dag. Antalet enheter med högre utdebitering minskar, totalt till knappt 800 enheter mot närmare 1 000 i dag.

För att belysa känsligheten för även smärre jämkningar i kostnadskomponenterna samt underlätta en jämförelse mellan det första och det andra alternativet lämnar utredningen ytterligare en sammanställning. Första raden motsvarar tredje raden i den förra, dvs återger resultatet av det andra alternativet. Andra raden visar resultatet om endast 80 % och inte 100 % av de nuvarande tillskotten betalas ut. Detta leder alltså inte till att den allmänna kyrkoavgiften kan sänkas utan bara till att bufferten ökar och spärreglernas effekt ändras. Andra raden blir därmed jämförbar med det första alternativet. Dess effekter upprepas på den tredje raden, som alltså innehåller samma uppgifter som tredje raden i den första sammanställningen (8.2).

| | | Kyrklig skattesats, kr per skattekrone | | | | | | | | | |
|-------|----|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------|---------------|---------------|-------|
| | | 0.75- -0.74 | 0.75- 0.99 | 1.00- 1.24 | 1.25- 1.49 | 1.50- 1.74 | 1.75- 1.99 | 2.00 | 2.01- 2.24 | 2.25- 2.49 | 2.50- |
| Alt 2 | 37 | 185 | 804 | 745 | 493 | 187 | 55 | 35 | 21 | 8 | |
| 80 % | 37 | 185 | 737 | 730 | 526 | 215 | 62 | 47 | 21 | 10 | |
| Alt 1 | 35 | 181 | 879 | 768 | 443 | 169 | 42 | 25 | 22 | 6 | |

Man ser av de två första raderna att den angivna beloppsmäsigt ganska obetydliga jämkningen - inom ramen alltså för oförändrad allmän kyrkoavgift, 16 öre - ger utslag i form av en väsentligt sämre effekt i lägena 1:50 - 2:25 per skattekrona i utdebitering. De två sista raderna belyser hur stora förbättringar man vinner genom att gå upp till 100 % garanti och 19 öre i allmän kyrkoavgift.

Då man bedömer detta alternativ kan det förtjäna att noteras att tre öre i allmän kyrkoavgift är vad som krävs för att kompensera minskningen av statsbidraget och ersätta den frivilliga rikskyrkliga finansieringen och att de skattereformer, vilkas effekter har beaktats av utredningen, motsvarar en höjning av utdebiteringen med tre öre. Att höja den allmänna kyrkoavgiften med sex öre innebär alltså att göra en insats som svarar mot dessa faktorer.

8.4 Alternativ 3 - 90 % garanti

Utredningen är på det klara med att även 16 öre i allmän kyrkoavgift innebär en kännbar höjning. Utredningen har därför i det tredje alternativet belyst effekterna av att sänka skattekraftsgarantin med ytterligare fem procentenheter (till 90 % garanti). Detta leder i det lägsta skattekraftsområdet till den nivå som lades fast i samband med 1965 års reform. Man kan alltså säga att en sådan inriktning innebär, att man återställer situationen i det lägsta skattekraftsområdet till vad den ursprungligen åsyftades bli, dvs man eliminerar snedeffekterna av att systemet låstes vid 1972 års beloppsnivå med en årlig uppräkningsgrad med 5 %.

Om man sänker garantin på detta sätt, minskar medelsbehovet för allmänt utjämningsbidrag till 186 milj kr. Med övriga komponenter oförändrade från det första alternativet, alltså bl a 80 % av nuvarande tillskott, minskar behovet av allmän kyrkoavgift till 13 öre. Även här visar det sig - liksom i det andra alternativet - att uttaget ger en tillräcklig buffert för att man skall kunna betala ut 100 % av tillskotten.

Mot bakgrunden av vad som påpekades sist under det andra alternativet kan det sägas, att en höjning av den allmänna kyrkoavgiften med tre öre markerar en minimigräns för den solidaritet som själva tanken på ett inomkyrkligt utjämningsssystem förutsätter.

Utredningens tredje alternativ, som redovisas detaljerat i bilagedelens första avdelning, innebär alltså de två avvikelserna från det andra att skattekraftsgarantin sänks med ytterligare fem procentenheter och att allmänna kyrkoavgiften sänks till 13 öre. Liksom i det andra alternativet betalas emellertid 100 % av de nuvarande tillskotten ut. Komponenterna kan sammanfattas så (milj kr):

| Intäkter | | Utgifter | |
|----------------------|-----|--------------------------|-----|
| Driftintäkter | 13 | Driftutgifter | 179 |
| Statsbidrag | 87 | Allmänt utjämningsbidrag | 186 |
| Allmän kyrkoavgift | 321 | Särskilt " | |
| Särskild kyrkoavgift | 67 | Lönebidrag | 69 |
| Återföring, spärrar | 2 | 100 % av tillskotten | 55 |
| | 490 | | 489 |

I motsats till de föregående alternativen visar detta praktiskt taget ingen buffert, men liksom förut bör man endast fästa sig vid att beräkningen går ihop.

Utjämningseffekten belyses i följande sammanställning som är uppställd efter samma mönster som de två första. På de båda första raderna upprepas än en gång uppgifterna om dagsläget etc och på den sista återges effekterna av detta alternativ.

| | Kyrklig skattesats, kr per skattekrona | | | | | | | | | |
|-------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------|---------------|---------------|-------|
| | -0.74 | 0.75- 0.99 | 1.00- 1.24 | 1.25- 1.49 | 1.50- 1.74 | 1.75- 1.99 | 2.00 | 2.01- 2.24 | 2.25- 2.49 | 2.50- |
| Nu | 51 | 215 | 627 | 705 | 572 | 222 | 45 | 74 | 38 | 21 |
| Red | 49 | 207 | 617 | 664 | 556 | 272 | 8 | 122 | 48 | 27 |
| Alt 3 | 43 | 185 | 678 | 737 | 518 | 242 | 76 | 54 | 25 | 12 |

Detta alternativ är svårare att värdera än de föregående. Iögonfallande är att den föreslagna spärregeln vid 2 kr i utdebitering får rätt stor betydelse. Den innebär att endast förbättringar men inga försämringar kommer att noteras i de högsta grupperna. Dessa hålls här i stort sett konstanta. Totalt minskar de från 178 enheter i dag till 167. I stället ökar antalet enheter i gruppen 1:75 - 1:99 kr per skattekrona från 222 i dag till 242, vilket är en svaghet. I läget 1:25 - 1:74 kr per skattekrona minskar den övre gruppen och ökar den lägre gruppen, vilket innebär en effekt i rätt riktning.

Efter en samlad bedömning av de olika deleffekterna kan man enligt utredningens mening hävda, att det tredje alternativet är ungefär likvärdigt med dagens situation. Det eliminerar den försämring som skulle inträda genom höjningen av grundavdraget och minskningen av intäkterna från juridiska personer (rad 2). Det ger inte någon entydig varelse sig förbättring eller försämring i förhållande till nuläget. En svaghet är att de negativa effekterna noteras i högre utdebiteringsläge (1:75 - 1:99 kr) än de positiva effekterna (1:50 - 1:74 kr).¹⁾

Utan vidare kan konstateras att det i detta alternativ är nödvändigt att ge ut 100 % av nuvarande tillskott. Betydelsen av denna komponent är som förut sagts särskilt tydlig i den grupp som utgör en svag punkt i detta alternativ (1:75 - 1:99 kr).

Beräkningen visar enligt utredningens uppfattning att det är möjligt att få ett fungerande system på denna insatsnivå, med en utjämningseffekt som innebär i stort sett ett bibehållande av nuläget. En förutsättning är emellertid att man ger större betydelse än som egentligen är önskvärt åt "extrakomponenter" i form av spärregler, bibehållande av nuvarande tillskott och utgivande av extra utjämningsbidrag. Åtminstone för en övergångsperiod - fram till den första revideringen 1985 - torde denna svaghet kunna accepteras. Strävan på sikt måste dock vara att så långt som möjligt komma bort från sådana "extrakomponenter", även om de säkert aldrig kommer att kunna avvaras helt om inte den nuvarande organisationsstrukturen underkastas en grundläggande förändring.

8.5 Oförändrad allmän kyrkoavgift?

Under 13 öre i allmän kyrkoavgift är det inte möjligt att komma, om man vill ha en hygglig utjämning jämfört med dagsläget i enlighet med utredningens direktiv. Utredningen har emellertid försökt att belysa vad man maximalt kan uppnå inom ramen för oförändrad allmän kyrkoavgift, 10 öre.

En sänkning av skattekraftsgarantin under den nivå man lade fast redan 1965 kan enligt utredningens mening inte övervägas. Att minska nuvarande tillskott under 100 % skulle få starkt negativa följder. Det enda som återstår är att helt ta bort lönebidraget.

¹⁾Härtill kommer "tvåkronorsspärrens" positiva effekt

I uppskattningen av intäkter och utgifter i det tredje alternativet får i detta fall göras följande ändringar. Den allmänna kyrkoavgiften ger 247 milj kr. Driftutgifterna minskar med ca 9 milj kr eftersom kyrkofonden givetvis inte kan ta över den frivilliga rikskyrkliga finansieringen under dessa förutsättningar. Posten lönebidrag 69 milj kr utgår. Efter tillämpning av spärreglerna blir det en buffert på några milj kr kvar, dvs beräkningen går ihop.

Utredningen har för fullständighets skull undersökt effekterna av att ändra det tredje alternativet på så sätt att allmänna kyrkoavgiften sänks till 10 öre och att lönebidraget utgår. Resultatet framgår av tredje raden i följande sammanställning, där de båda första raderna än en gång återger nuläget etc.

| | | Kyrklig skattesats, kr per skattekrona | | | | | | | | | |
|--------|----|--|---------------|---------------|---------------|---------------|------|------|---------------|---------------|-------|
| | | 0.75- -0.74 | 1.00- 0.99 | 1.25- 1.24 | 1.50- 1.49 | 1.75- 1.74 | 1.99 | 2.00 | 2.01- 2.24 | 2.25- 2.49 | 2.50- |
| Nu | 51 | 215 | 627 | 705 | 572 | 222 | 45 | 74 | 38 | 21 | |
| Red | 49 | 207 | 617 | 664 | 556 | 272 | 8 | 122 | 48 | 27 | |
| 10 öre | 44 | 187 | 600 | 672 | 603 | 265 | 96 | 65 | 26 | 12 | |

Resultatet är som väntat inte godtagbart utifrån utredningens direktiv utan innebär en väsentlig försämring i förhållande till nuläget.

Däremot kan utredningen på grundval av genomförda datakörningar utan vidare konstatera att det föreslagna utjämningsystemet hade vid oförändrad allmän kyrkoavgift medfört en förbättring av nuläget om inte förutsättningarna hade ändrats genom minskningen av statsbidrag och skatteunderlag. Om staten hade betalat in hela det hittillsvarande statsbidraget till kyrkofonden, utan reduktion med 40 %, och om den allmänna kyrkoavgiften hade kunnat tas ut på det gamla skatteunderlaget, med oförändrat grundavdrag och oförändrade intäkter från juridiska personer, hade avgiften inte behövt höjas - mer än måhända en avrundning från 10,4 öre till 11 öre om den frivilliga riksfinansieringen läggs in - och utjämningseffekten, mätt enligt den här tillämpade principen, hade alldeles klart blivit bättre än den nuvarande.

8.6 Ytterligare analyser och kommentarer

Effekten på församlingsskattens variationer inom riket har alltså varit den avgörande mätaren på om det varit mödan lönt att gå vidare med en framtagna modell. Atskilliga har förkastats under arbetets gång. Utredningen anser sig emellertid ha konstaterat, att de tre här redovisade alternativen klarar detta avgörande prov. De kan därför läggas till grund för fortsatta överväganden.

Vid en närmare bedömning av de tre alternativen får man givetvis föra in även andra synpunkter i resonemanget. En faktor av grundläggande betydelse är, som framhållits flera gånger, att utjämnningen väsentligen får betalas av kyrkan själv. Det kan vara av intresse att skissera en bild av "vinnare" och "förlorare" i de olika alternativen. Då måste man komma ihåg att även effekterna av grundavdragets höjning och minskningen av intäkterna från juridiska personer ligger med i de redovisade resultaten. Man får också beakta att kyrkan liksom alla andra måste bemöda sig om att spara - varje framräknat minus skall inte behöva slå igenom i form av höjd utdebitering.

Mot denna bakgrund har utredningen delat in enheterna i olika grupper. Som "vinnare" betraktas envar som får möjlighet att sänka utdebiteringen. De som hamnar på oförändrad nivå eller får en höjning med högst fem öre betraktas om neutrala. Så små förändringar - högst två öre om man räknar bort effekterna av skattereformerna - bör som regel kunna kompenseras med sparåtgärder. Som "förlorare" betraktas envar som måste höja utdebiteringen med mer än fem öre. Inom denna grupp har utredningen särskilt tagit fram dem som får höja 11-20 öre. Resultaten framgår av efterföljande sammanställning.

| Alternativ | Den kyrkliga skattesatsen | | | |
|--------------------|---------------------------|------------|------|----------------|
| | sänks | oförändrad | höjs | höjs 11-20 öre |
| 1 (=100 % garanti) | 1 089 | 725 | 756 | 395 |
| 2 (= 95 % garanti) | 967 | 759 | 844 | 415 |
| 3 (= 90 % garanti) | 695 | 898 | 977 | 576 |

Att antalet "vinnare" minskar i de lägre alternativen är självklart. En viktig iakttagelse är emellertid att antalet "förlorare" ökar i de lägre alternativen. En lägre ambitionsnivå betyder att utjämningsen blir en ren kostnad för flera enheter. En högre ambitionsnivå betyder att flera enheter dras in i utjämningsssystemet och påverkas positivt av dess effekter.

Utredningen har även försökt ge en översiktlig belysning av de regionala effekterna av de tre alternativen. På följande sida har utredningen sammanställt medelutdebiteringen i varje län, dels som den är i dag, dels som den blir efter omräkning med hänsyn till skattereformerna, dels som den blir i vart och ett av de tre alternativen. Tablåer med uppgifter länsvis för de tre alternativen återfinns på sid 102-104.

Kolumnerna för de tre utjämningsalternativen bygger alltså på en höjning av den allmänna kyrkoavgiften med nio, sex resp tre öre. Genom att jämföra med den andra kolumnen får man en bild av hur dessa höjningar slår i de olika länen. Nio öre betyder alltså för t ex Stockholms, Malmöhus och Göteborgs och Bohus län sex, fyra resp två öre medan samma höjning leder till en netto-sänkning i t ex Kronobergs, Gotlands och Skaraborgs län med fyra, åtta resp tre öre osv.

Intressant är att se hur nedtrappningen till lägre ambitionsnivå slår i olika län. Som väntat blir den fördelaktig i län med låg utdebitering. Den lägsta nivån medför t ex att Stockholms, Malmöhus och Göteborgs och Bohus län sparar fyra, två resp tre öre genom att den allmänna kyrkoavgiften sänks med sex öre. Lika naturligt är att effekten blir den motsatta i län med högre utdebitering och stora variationer i skattesatser inom länen. En sänkning från den högsta till den lägsta nivån försämrar utfallet för t ex ettvart av Kronobergs, Gotlands och Skaraborgs län med tre öre.

Ännu en iakttagelse av intresse gör man i fråga om Norrland. Att ambitionsnivån sänks betyder där att kostnaderna ökar. Detta beror på att bilden av skattesatsens spridning är mer samlad i norra Sverige och att skattekraftsgarantin betyder mest. En utjämnings som syftar till minskad spridning ger därför inte samma positiva effekt som i de delar av södra och mellersta Sverige där både organisationsstrukturen och utdebiteringsnivån varierar

Medelskattesats, kr per skattekrona

| Län | Nu | Reducerat skatteunderlag | Alt. 1 (=100 % garanti) | Alt. 2 (=95 % garanti) | Alt. 3 (=90 % garanti) |
|-----------------------|------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Stockholms län | 69 | 72 | 78 | 76 | 74 |
| Uppsala län | 1.26 | 1.29 | 1.28 | 1.29 | 1.29 |
| Södermanlands län | 1.19 | 1.22 | 1.22 | 1.23 | 1.23 |
| Östergötlands län | 1.21 | 1.25 | 1.25 | 1.25 | 1.25 |
| Jönköpings län | 1.13 | 1.17 | 1.18 | 1.19 | 1.20 |
| Kronobergs län | 1.33 | 1.37 | 1.33 | 1.35 | 1.36 |
| Kalmar län | 1.13 | 1.16 | 1.13 | 1.14 | 1.15 |
| Gotlands län | 1.30 | 1.34 | 1.26 | 1.26 | 1.29 |
| Blekinge län | 1.16 | 1.20 | 1.18 | 1.19 | 1.20 |
| Kristianstads län | 1.16 | 1.20 | 1.20 | 1.21 | 1.22 |
| Malmöhus län | 99 | 1.02 | 1.06 | 1.05 | 1.04 |
| Därov landstinget | 1.09 | 1.12 | 1.16 | 1.15 | 1.15 |
| Malmö kommun | 80 | 83 | 87 | 86 | 84 |
| Hallands län | 1.19 | 1.23 | 1.22 | 1.23 | 1.23 |
| Göteborgs o Bohus län | 91 | 94 | 96 | 95 | 93 |
| Därov landstinget | 1.01 | 1.04 | 1.04 | 1.04 | 1.04 |
| Göteborgs kommun | 85 | 88 | 91 | 90 | 88 |
| Älvsborgs län | 1.19 | 1.23 | 1.20 | 1.21 | 1.22 |
| Skaraborgs län | 1.28 | 1.32 | 1.29 | 1.30 | 1.32 |
| Värmlands län | 1.19 | 1.23 | 1.21 | 1.23 | 1.23 |
| Örebro län | 1.13 | 1.16 | 1.15 | 1.16 | 1.16 |
| Västmanlands län | 1.07 | 1.10 | 1.12 | 1.13 | 1.12 |
| Kopparbergs län | 1.27 | 1.31 | 1.24 | 1.27 | 1.29 |
| Gävleborgs län | 99 | 1.02 | 1.05 | 1.06 | 1.06 |
| Västernorrlands län | 1.14 | 1.18 | 1.21 | 1.22 | 1.23 |
| Jämtlands län | 1.19 | 1.24 | 1.22 | 1.23 | 1.25 |
| Västerbottens län | 1.20 | 1.24 | 1.21 | 1.22 | 1.24 |
| Norrbottnens län | 1.09 | 1.12 | 1.13 | 1.14 | 1.15 |
| Helta riket | 1.02 | 1.05 | 1.07 | 1.07 | 1.06 |

kraftigare. I stället får sänkningen av skattekraftsgarantin väsentlig betydelse. Särskilt iögonfallande är att utfallet i Gävleborgs och Västernorrlands län är förhållandevis dåligt i alla tre alternativen. Man kan givetvis justera de procenttal som garanteras i varje alternativ och därmed förbättra de regionala effekterna. Utredningen har för sin del bl a övervägt att föreslå en uppjustering för Hälsingland i Gävleborgs län men har stannat för att överlämna den typen av överväganden till ärendets fortsatta behandling.

Utredningen avstår från ytterligare detaljanalyser och bedömningar. Dess förslag omfattar som understrukits flera gånger endast principerna och huvudkomponenterna, och bedömningen måste i vart fall grundas väsentligen på en helhetsbild och en avvägning mellan olika intressen som resulterar i att man bestämmer sig för en ambitionsnivå. Därefter kan detaljerna anpassas. Det har klart framgått av framställningen i detta kapitel att det finns handlingsutrymme vid det slutliga ställningstagandet.

Lika klart har det framgått att systemet måste ses som en integrerad helhet och att man därför måste vara försiktig med slutsatserna om verkningarna av olika justeringar. En prutning av kostnaderna i det första alternativet kan t ex ge ett sämre resultat än det andra alternativet. På många håll innebär en lägre ambitionsnivå att man får en högre kostnad för systemet osv.

Då man diskuterar en höjning av den allmänna kyrkoavgiften, får man beakta att nya förändringar kan inträffa i framtiden, såsom bortfall av det nu kvarstående statsbidraget eller av dissenterskatten eller av de återstående intäkterna från juridiska personer. Utredningen är angelägen om att stryka under att svårigheterna att bedöma kyrkans skatteintäkter och statsbidrag på längre sikt inte bara är ett skäl för att vara försiktig med höjningar av den allmänna kyrkoavgiften. De är ett lika starkt skäl för att åstadkomma ett hållfast utjämningsystem, som visserligen kan jämkas i olika detaljer men som inte behöver göras om från grunden om det uppkommer behov av ytterligare insatser för utjämning.

Som de tre huvudfrågorna ser utredningen dels utformningen av en lämpligt avvägd skattekraftsgaranti inom gränserna 90-100 % garanti, dels avveckling av avräkningsförfarandet mellan kyrkofonden och pastoraten och införandet av en särskild kyrkoavgift, dels fastställandet av ett öretal för den allmänna kyrkoavgiften.

| ALT 1 | KYRKLIG SKATTESATS, KR PER SKATTEKRONA | | | | | | | | | | MEDEL- SKATTE- SATS, KR PER SKATTE- KRONA | |
|---|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------|---------------|---------------|--|---------------|
| | 2 | 30 | 37 | 46 | 21 | 9 | 1 | 1 | 2.01- 2.24 | 2.25- 2.49 | | 2.50- 2.75 |
| Kavg=19 öre, gat=100 % tjillisk=80 %, Tönebidr=25 000 | -0.49 | 0.50- 0.74 | 0.75- 0.99 | 1.00- 1.24 | 1.25- 1.49 | 1.50- 1.74 | 1.75- 1.99 | 2.00 | 2.01- 2.24 | 2.25- 2.49 | 2.50- 2.75 | |
| LÄN | | | | | | | | | | | | |
| STOCKHOLMS LÄN | | | | 46 | 21 | 9 | | 1 | | | | 146 |
| UPPSALA LÄN | | | 1 | 29 | 64 | 9 | 2 | 1 | | | | 106 |
| SÖDERMANLANDS LÄN | | | 1 | 27 | 29 | 11 | 10 | | 4 | 2 | | 85 |
| ÖSTERGÖTLANDS LÄN | | | 3 | 52 | 53 | 31 | 11 | 4 | 3 | | | 180 |
| JÖNKÖPINGS LÄN | | | 4 | 38 | 32 | 29 | 15 | 3 | 2 | | | 123 |
| KRONBERGS LÄN | | | | 15 | 39 | 22 | 5 | 2 | | 1 | | 84 |
| KALMAR LÄN | | | 3 | 37 | 25 | 27 | 9 | 2 | 1 | 2 | | 106 |
| GÖTLANDS LÄN | | 1 | 2 | 27 | 32 | 19 | 8 | 2 | 1 | | | 92 |
| BLEKINGE LÄN | | | 2 | 21 | 16 | | | | | | | 39 |
| KRISTIANSTADS LÄN | | | 6 | 45 | 36 | 31 | 12 | 2 | 4 | 5 | | 141 |
| MALMÖHUS LÄN | | 1 | 34 | 75 | 48 | 60 | 20 | 10 | 4 | 3 | | 238 |
| DÄRAV LANDSTINGET | | 1 | 14 | 74 | 48 | 60 | 20 | 10 | 4 | 3 | | 237 |
| MALMÖ KOMMUN | | | 20 | 1 | 21 | | | | | | | 21 |
| HALLANDS LÄN | | | 9 | 47 | 23 | 16 | 5 | | | | | 100 |
| GÖTEBORGS O. BOHUS LÄN | | | 41 | 51 | 22 | 4 | | | | | | 118 |
| DÄRAV LANDSTINGET | | | 8 | 51 | 22 | 4 | | | | | | 85 |
| GÖTEBORGS KOMMUN | | | 33 | | | | | | | | | 33 |
| ÄLVSBORGS LÄN | | 1 | 5 | 78 | 75 | 31 | 13 | 2 | | | 1 | 206 |
| SKARABORGS LÄN | | | 2 | 45 | 90 | 67 | 39 | 11 | 6 | 7 | | 267 |
| VÄRMLANDS LÄN | | | 2 | 30 | 29 | 17 | 12 | 2 | | | | 92 |
| ÖREBRO LÄN | | | 3 | 34 | 16 | 7 | 1 | | | | | 61 |
| VÄSTMANLANDS LÄN | | | 12 | 28 | 16 | 6 | | | | | | 62 |
| KOPPARBERGS LÄN | | | 3 | 17 | 28 | 6 | | | | | | 54 |
| GÄVLEBORGS LÄN | | | 8 | 42 | 9 | 2 | | | | | | 61 |
| VÄSTERNORRLANDS LÄN | | | 1 | 26 | 17 | 18 | 2 | | | | | 64 |
| JÄMTLANDS LÄN | | | 1 | 12 | 31 | 16 | 5 | | | | | 121 |
| VÄSTERBOTTENS LÄN | | | 1 | 26 | 14 | 3 | | | | | | 43 |
| NORRBOTTENS LÄN | | | 1 | 31 | 3 | 2 | | | | | | 37 |
| HELA RIKET | 2 | 33 | 181 | 879 | 768 | 443 | 169 | 42 | 25 | 22 | 6 | 2570 |

| LÄN | KYRKLIG SKATTESATS, KR PER SKATTEKRONA | | | | | | | | | | | | SUMMA FÖRSÄM- LINGAR | MEDEL- SKATTE- SATS, KR PER SKATTE- KRONA |
|-----------------------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|--|
| | Alt 2 | | | | | | | | | | | | | |
| | 0.50- 0.74 | 0.75- 0.99 | 1.00- 1.24 | 1.25- 1.49 | 1.50- 1.74 | 1.75- 1.99 | 2.00- 2.24 | 2.25- 2.49 | 2.50- 2.74 | 2.75- 3.00 | 3.01- 3.25 | 3.25- 3.49 | | |
| STOCKHOLMS LÄN | 2 | 33 | 36 | 38 | 23 | 12 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 146 | 1.76 |
| UPPSALA LÄN | - | - | 1 | 22 | 63 | 17 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 106 | 1.24 |
| SÖDERMANLANDS LÄN | - | - | 1 | 24 | 24 | 17 | 10 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 85 | 1.25 |
| ÖSTERGÖTLANDS LÄN | - | - | 3 | 39 | 53 | 34 | 19 | 5 | 3 | 1 | 1 | 1 | 160 | 1.20 |
| JÖNKÖPINGS LÄN | - | - | 4 | 33 | 32 | 28 | 17 | 4 | 5 | - | - | - | 123 | 1.22 |
| KRONBERGS LÄN | - | - | - | 15 | 27 | 29 | 9 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 84 | 1.35 |
| KALMAR LÄN | - | - | 4 | 29 | 24 | 26 | 14 | 5 | 2 | 1 | 1 | 1 | 106 | 1.15 |
| GÖTLANDS LÄN | - | 1 | 2 | 15 | 32 | 23 | 11 | 2 | 6 | - | - | - | 92 | 1.30 |
| BLEKINGE LÄN | - | - | 2 | 18 | 16 | 3 | - | - | - | - | - | - | 39 | 1.19 |
| KRISTIANSTADS LÄN | - | - | 6 | 40 | 30 | 37 | 13 | 4 | 4 | 1 | 6 | 1 | 141 | 1.22 |
| MALMÖHUS LÄN | - | - | 35 | 71 | 39 | 62 | 24 | 15 | 6 | 1 | 5 | 5 | 258 | 1.05 |
| DÄRAV LANDSINGET | - | - | 15 | 70 | 39 | 62 | 24 | 15 | 6 | 1 | 5 | 5 | 237 | 1.16 |
| MÄLMÖ KOMMUN | - | - | 20 | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | 21 | 1.86 |
| HALLANDS LÄN | - | - | 10 | 35 | 26 | 22 | 6 | - | 1 | - | - | - | 100 | 1.23 |
| GÖTEBORGS O BOHUS LÄN | - | - | 42 | 45 | 26 | 4 | 1 | - | - | - | - | - | 118 | .95 |
| DÄRAV LANDSINGET | - | - | 9 | 45 | 26 | 4 | 1 | - | - | - | - | - | 85 | 1.05 |
| GÖTEBORGS KOMMUN | - | - | 33 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 33 | .90 |
| ÄLVSBERGS LÄN | - | 1 | 4 | 63 | 69 | 48 | 16 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 206 | 1.22 |
| SKARABORGS LÄN | - | - | 2 | 34 | 79 | 79 | 42 | 12 | 12 | 7 | - | - | 267 | 1.32 |
| VÄRMLANDS LÄN | - | - | 2 | 24 | 31 | 14 | 15 | 5 | 1 | - | - | - | 92 | 1.23 |
| ÖREBRO LÄN | - | - | 3 | 28 | 17 | 8 | 4 | 1 | 1 | - | - | - | 61 | 1.16 |
| VÄSTMANLANDS LÄN | - | - | 14 | 26 | 13 | 8 | 1 | - | - | - | - | - | 62 | 1.13 |
| KOPPARBERGS LÄN | - | - | 3 | 15 | 30 | 5 | 1 | - | - | - | - | - | 54 | 1.27 |
| GÄVLEBORGS LÄN | - | - | 8 | 37 | 12 | 3 | 1 | - | - | - | - | - | 61 | 1.06 |
| VÄSTERNORRLANDS LÄN | - | - | 1 | 24 | 18 | 18 | 3 | - | - | - | - | - | 64 | 1.22 |
| JÄMTLANDS LÄN | - | - | 1 | 8 | 27 | 23 | 5 | 1 | - | - | - | - | 65 | 1.24 |
| VÄSTERBOTTENS LÄN | - | - | 1 | 23 | 16 | 4 | - | - | - | - | - | - | 43 | 1.23 |
| NORRBOTTENS LÄN | - | - | 1 | 31 | 3 | 2 | - | - | - | - | - | - | 37 | 1.14 |
| HELA RIKET | 2 | 35 | 185 | 737 | 730 | 526 | 215 | 62 | 47 | 21 | 10 | 10 | 2570 | 1.07 |

Kavg=16 öre, gar=95 %,
tillsk=80 %,
lönbidr=25 000

| LÄN | KYRKLIG SKATTESATS, KR PER SKATTEKRONA | | | | | | | | | | | SUMMA FORSAM- LINGAR | MEDEL- SKATTE- SATS KR PER SKATTE- KRONA | |
|-----------------------|--|----|-----|-----|-----|-----|-----|---------------|---------------|---------------|-------|----------------------------|---|----------------------------|
| | 4 | 35 | 34 | 34 | 24 | 13 | 1 | 1.75- 2.00 | 2.01- 2.24 | 2.25- 2.49 | 2.50- | | | SUMMA FORSAM- LINGAR |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| STOCKHOLMS LÄN | 4 | 35 | 34 | 34 | 24 | 13 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 146 | 1.74 | |
| UPPSALA LÄN | - | - | 1 | 22 | 60 | 17 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 106 | 1.29 | |
| SODERMANLANDS LÄN | - | - | 1 | 24 | 21 | 19 | 10 | 2 | 5 | 2 | 1 | 85 | 1.23 | |
| ÖSTERGÖTLANDS LÄN | - | - | 3 | 37 | 51 | 23 | 34 | 5 | 9 | 4 | 2 | 160 | 1.25 | |
| JÖNKÖPINGS LÄN | - | - | 4 | 30 | 31 | 28 | 17 | 4 | 1 | - | - | 123 | 1.20 | |
| KRONBERGS LÄN | - | - | - | 11 | 26 | 31 | 10 | 2 | 3 | 1 | - | 84 | 1.36 | |
| KALMAR LÄN | - | - | 4 | 27 | 24 | 27 | 14 | 4 | 3 | 2 | 1 | 106 | 1.15 | |
| GÖTLANDS LÄN | - | 1 | 2 | 19 | 29 | 21 | 13 | 2 | 4 | 1 | - | 92 | 1.29 | |
| BLEKINGE LÄN | - | - | 2 | 18 | 16 | 3 | 3 | 5 | 5 | - | - | 39 | 1.20 | |
| KRISTIANSTADS LÄN | - | - | 5 | 38 | 29 | 39 | 13 | 5 | 5 | 2 | - | 141 | 1.22 | |
| MALMÖHUS LÄN | - | - | 37 | 65 | 47 | 46 | 32 | 18 | 7 | 1 | 5 | 258 | 1.04 | |
| DARAV LÄNDSTINGET | - | - | 16 | 65 | 47 | 46 | 32 | 18 | 7 | 1 | 5 | 237 | 1.15 | |
| MALMÖ KOMMUN | - | - | 21 | - | - | - | - | - | - | - | - | 21 | 1.84 | |
| HALLANDS LÄN | - | - | 10 | 28 | 31 | 21 | 8 | 1 | 1 | - | - | 100 | 1.23 | |
| GÖTEBORGS O BOHUS LÄN | - | 2 | 40 | 39 | 32 | 4 | 1 | - | - | - | - | 118 | .93 | |
| DARAV LÄNDSTINGET | - | 2 | 7 | 39 | 32 | 4 | 1 | - | - | - | - | 85 | 1.04 | |
| GÖTEBORGS KOMMUN | - | - | 33 | - | - | - | - | - | - | - | - | 33 | .88 | |
| ÄLVSBORGS LÄN | - | 1 | 4 | 58 | 69 | 47 | 21 | 4 | 1 | - | 1 | 206 | 1.22 | |
| SKARABORGS LÄN | - | - | 2 | 33 | 78 | 72 | 44 | 17 | 12 | 9 | - | 267 | 1.32 | |
| VÄRMLANDS LÄN | - | - | 2 | 21 | 29 | 18 | 15 | 6 | 1 | - | - | 92 | 1.23 | |
| ÖREBRO LÄN | - | - | 3 | 24 | 20 | 9 | 4 | 1 | - | - | - | 61 | 1.16 | |
| VÄSTMANLANDS LÄN | - | - | 18 | 22 | 11 | 9 | 2 | - | - | - | - | 62 | 1.12 | |
| KOPPARBERGS LÄN | - | - | 3 | 14 | 29 | 6 | 2 | - | - | - | - | 54 | 1.29 | |
| GÄVLEBORGS LÄN | - | - | 7 | 37 | 13 | 2 | 2 | - | - | - | - | 61 | 1.06 | |
| VÄSTERNORRLANDS LÄN | - | - | 1 | 18 | 22 | 19 | 3 | 1 | 1 | - | - | 64 | 1.23 | |
| JÄMTLANDS LÄN | - | - | 1 | 17 | 25 | 26 | 3 | 2 | - | - | - | 65 | 1.25 | |
| VÄSTERBOTTENS LÄN | - | - | 1 | 21 | 17 | 5 | - | - | - | - | - | 43 | 1.24 | |
| NORRBOTTENS LÄN | - | - | 1 | 31 | 3 | 2 | - | - | - | - | - | 37 | 1.15 | |
| HELA RIKET | 4 | 39 | 185 | 678 | 737 | 518 | 242 | 76 | 54 | 25 | 12 | 2570 | 1.06 | |

Alt 3

Kavg=13 öre, gar=90 %, tillsk=100 %

Lönebidr=25 000

B I L A G O R

INNEHALLSFÖRTECKNING (Bilagor)

| | | |
|-------|--|----|
| A | UTREDNINGENS DIREKTIV | 5 |
| B | SVENSKA KYRKANS ORGANISATION | 17 |
| B.1 | Det kyrkliga lokalplanet | 17 |
| B.1.1 | Församlingsorganisationen i svenska kyrkan | 17 |
| B.1.2 | Församlingens kompetens | 17 |
| B.1.3 | Pastoratet och den prästerliga tjänsteorganisationen | 20 |
| B.1.4 | Kyrkliga samfälligheter i övrigt | 21 |
| B.1.5 | Kyrkokommunernas förvaltning | 22 |
| B.1.6 | Kyrkokommunernas ekonomi | 23 |
| B.2 | Stiftsplanet | 25 |
| B.2.1 | Allmänt | 25 |
| B.2.2 | Domkapitel | 26 |
| B.2.3 | Stiftsnämnd | 27 |
| B.2.4 | Boställsnämnd | 27 |
| B.2.5 | Stiftsting och stiftsråd | 28 |
| B.3 | Riksplanet | 28 |
| B.3.1 | Allmänt | 28 |
| B.3.2 | Kyrkomötet | 29 |
| B.3.3 | Ärkebiskopen | 29 |
| B.3.4 | Biskopsmötet | 30 |
| B.3.5 | De kyrkliga styrelserna | 30 |

| | | |
|-------|--|----|
| B.3.6 | Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund | 33 |
| B.3.7 | Rikskommittén för stiftstingen | 34 |
| B.3.8 | Stiftelsen Rikskyrklig finansiering | 34 |
| C | KYRKOFONDENS HISTORISKA UTVECKLING | 37 |
| C.1 | Församlingsprästerna och deras avlöningstillgångar | 37 |
| C.2 | Biskoparnas löner och lönetillgångar | 46 |
| C.3 | Klockarboställskapital och boställsränta | 47 |
| D | TABELLER ÖVER SAMBAND MELLAN SKATTEUTJÄMNINGSBIDRAG OCH INVÅNARANTAL M M | |
| D.1 | Tabell över samband mellan skatteutjämningsbidrag och skattesats | 53 |
| D.2 | Tabell över samband mellan skatteutjämningsbidrag och invånarantal | 54 |
| D.3 | Tabell över samband mellan skattekraft och skattesats | 55 |
| D.4 | Tabell över samband mellan skattekraft och invånarantal | 56 |
| D.5 | Tabell över samband mellan skattekraft och utdebiteringsbehov | 57 |
| E | UTKAST TILL LAGFÖRSLAG JÄMTE KOMMENTARER | 59 |
| F | RIKSKYRKLIG FINANSIERING | 71 |

A UTREDNINGENS DIREKTIV

Direktiv med rubriken "Kyrkofondens användning för ekonomisk utjämning mellan kyrkliga kommuner, m m" beslutades av regeringen den 18 december 1980. Departementschefen, statsrådet Boo, anförde:

Svenska kyrkans församlingar betecknas som kyrkliga kommuner. Deras förhållanden regleras i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1976:500, ändrad senast 1980:277). För skötseln av sina angelägenheter får församlingarna ta ut skatt, kallad församlingsskatt. Den utgår som allmän kommunalskatt och erläggs av alla skattskyldiga fysiska och juridiska personer. Även juridiska personer och de fysiska personer, som inte tillhör svenska kyrkan, är alltså i princip skyldiga att betala församlingsskatt. Viss lindring i skattskyldigheten gäller emellertid för de fysiska personer som inte tillhör svenska kyrkan.

Församlingsskatten är församlingarnas största inkomstkälla. Den utgör ca 70 procent av samtliga inkomster. Bland församlingarnas utgifter kan nämnas löner och pensioner åt kyrkokommunal personal samt kostnader för vård och förvaltning av kyrkor och församlingkommunala byggnader.

För vissa i författning särskilt angivna angelägenheter bildar en eller flera församlingar ett pastorat, enligt indelning som beslutas av regeringen. Det ankommer på pastoraten att svara för kostnaderna för löner åt församlingspräster och kyrkomusiker, att tillhandahålla prästgård eller annan tjänstebostad som skall finnas för präst samt att förvalta viss inkomstgivande fast egendom, löneboställen, med undantag av tillhörande skog. Pastoraten har också ett ansvar för kyrkobokföringen. Ett pastorat som består av flera församlingar utgör en obligatorisk kyrklig samfällighet för pastoratsangelägenheterna.

Under vissa förutsättningar kan församlingar även i andra fall gå samman i en kyrklig samfällighet för skötseln av en eller fle-

ra församlingsangelägenheter av ekonomisk natur. I Stockholm och Göteborg utgör de territoriella församlingarna kyrklig samfällighet enligt särskilda bestämmelser i församlingsstyrelselagen.

Pastoraten och övriga kyrkliga samfälligheter har också beskattningsrätt.

Genom bildande av en kyrklig samfällighet kan en del eller samtliga kostnader utjämnas mellan de församlingar som ingår i samfälligheten. Den kostnadsutjämnning som kan åstadkommas på detta sätt har dock en begränsad geografisk räckvidd.

En kostnadsutjämnning mellan pastoraten i hela riket sker via kyrkofonden i fråga om vissa lönekostnader.

En ytterligare kostnadsutjämnning för de kyrkliga kommunerna uppnås genom att församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfälligheter i likhet med de borgerliga kommunerna åtnjuter statliga skatteutjämningsbidrag.

Kyrkofondens utjämningsfunktion

Kyrkofonden intar en central ställning inom den kyrkliga ekonomin. Den tillkom i samband med 1910 års prästlönereglering. Till en början användes fonden uteslutande till kostnader för avlöning och pension åt församlingspräster men dess användningsområde har sedan successivt ökats ut. Den har nu två huvuduppgifter, dels att fungera som en kostnadsutjämningsfond för pastoraten när det gäller deras kostnader för präst- och kyrkomusikerlöner, dels att svara för vissa sådana kostnader i svenska kyrkan, som inte hänförs till ett bestämt pastorat. Totalt omsätter kyrkofonden ca 250 milj kr per år.

Nuvarande bestämmelser om kyrkofonden finns i lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader (ändrad senast 1975:1323), vilken är av kyrkolags natur. Till lagen ansluter kungörelsen (1971:861) om kyrkliga kostnader (ändrad senast 1974:631). Dessa författningar trädde i kraft den 1 januari 1972.

Sin viktigaste funktion har kyrkofonden alltjämt inom det prästerliga avlöningssystemet. Biskoparna och vissa präster avlönas direkt från kyrkofonden. Kostnaden för pensionsförmåner åt präster eller efterlevande till präster betalas också ur kyrkofonden liksom en del arvoden till präster och till icke prästvidga tjänstebiträden åt präster.

Avlöningskostnaderna för församlingspräster - kyrkoherde, komminister och kyrkoadjunkt - och för kyrkomusiker bestrids i princip av det pastorat där de är anställda. För dessa kostnader skall pastoratet i första hand anlita den s k nettoavkastningen (80 % av vinsten) av sina präst- och kyrkomusikerlönetillgångar - dvs större delen av vinsten från löneboställen, prästlönefonder, eventuella andelar i stiftets prästlönejordsfond och prästlönejordsfastigheter samt det s k boställskapitalet. I det fåtal fall, där nettoavkastningen är så stor att det blir överskott, skall pastoratet inleverera överskottet till kyrkofonden. Om nettoavkastningen inte täcker avlöningskostnaderna skall pastoratet ta i anspråk utdebiterade medel intill ett visst öretal per skattekrona. Detta är maximerat till dubbla beloppet av det öretal som regeringen årligen bestämmer för den s k allmänna kyrkoavgiften, dock högst 20 öre per skattekrona. Fordras ytterligare medel till präst- och kyrkomusikerlönerna får pastoratet tillskott ur kyrkofonden.

Tillskotten till pastoraten för deras präst- och kyrkomusikerlöner är en av kyrkofondens stora utgiftsposter. För år 1978 uppgick tillskotten till pastoraten till 55,5 milj kr. I övrigt svarar kyrkofonden för de förutnämnda löne- och pensionskostnaderna och bidrar till finansieringen av domkapitel och stiftsnämnder samt vissa rikskyrkliga och andra ändamål enligt beslut som fattas av riksdagen och regeringen.

Kyrkofondens främsta inkomstkälla är den allmänna kyrkoavgiften, som samtliga pastorat skall betala med det antal ören per skattekrona i pastoratet som regeringen fastställer för varje år. Avgiften är f n 10 öre. Pastoraten finansierar avgiften genom utdebiteringen av församlingsskatt. År 1978 tillförde den kyrkofonden 208,7 milj kr.

Varje år sker en avräkning mellan pastoraten och kyrkofonden. Därvid fastställs bl a hur stor nettoavkastning varje pastorat har haft av sina präst- och kyrkomusikerlönetillgångar samt storleken av pastoratets lönekostnader. Vidare fastställs pastoratets rätt till tillskott ur kyrkofonden och den kyrkoavgift som pastoratet skall betala. Avräkningen är varje år dels slutlig, avseende närmast föregående kalenderår, dels preliminär avseende tillskott och allmän kyrkoavgift för året efter avräkningsåret. Avräkningen ombesörjs av stiftsnämnderna och - för pastoraten i

Stockholms stift - av kammarkollegiet. Den grundar sig på uppgifter som pastoraten lämnar. Vidare skall länsstyrelserna årligen inom vissa angivna tider lämna stiftsnämnderna och kammarkollegiet uppgift för varje pastorat om det antal skattekronor på vilket församlingskatt för närmast föregående kalenderår skall beräknas. Avräkningsförfarandet skall vara avslutat före den 22 september. Genom 1979 års taxeringsreform har taxeringsperioden förlängts och länsstyrelserna har därför inte möjlighet att i tid lämna definitiva uppgifter. Avräkningen har därför fr o m år 1979 enligt de utfärdade förordningarna om den allmänna kyrkoavgiften, m m vid resp års avräkningar med kyrkofonden (1979:770, 1980:672) fått grunda sig på det uppskattade taxeringsutfallet.

I det läge som har uppkommit efter taxeringsreformen har Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund i skrivelser den 17 maj 1979 och den 1 april 1980 anhållit att en utredning tillsätts med uppgift att se över systemet för avräkning mellan pastoraten och kyrkofonden. Förbundet åberopar undersökningar som har gjorts för att utröna tillförlitligheten i prognoser om skatteunderlaget. I kommuner med ned till ca 20 000 invånare bör prognoserna ha godtagbar tillförlitlighet. På den kyrkokommunala sektorn har nästan alla enheter, eller 96 % av församlingarna, mindre än 20 000 invånare. Även pastoraten är mycket små. Kyrkokommunerna blir därför mycket känsliga för skillnader mellan det beräknade och det slutliga skatteunderlaget.

Med hänsyn till vad förbundet anför i sin skrivelse står det klart att det nuvarande avräkningsförfarandet behöver ses över. Översynen bör inte avse endast metoder för avräkningen utan också omfatta systemet med klockarboställskapital och den därpå beräknade boställsräntan som skall tas upp som avkastning av kyrkomusikerlönetillgång vid avräkningen mellan pastoraten och kyrkofonden.

Jag vill erinra om att vissa klockar- och organisttjänster tidigare var förenade med rätt till boställsjord. Genom 1938 års klockarboställslag, som numera är upphävd, avvecklades denna rätt. Ett mindre antal förhållandevis stora och värdefulla boställen fördes över till kyrkofonden som klockarhemman. De utgör numera s k kyrkofondsfastigheter och förvaltas av stiftsnämnderna. I de flesta fallen övertogs emellertid boställena av resp

församlingar med äganderätt. Församlingarna fick fritt disponera över dem såsom församlingskommunal egendom. I vederlag fick kyrkofonden resp församlingarna ikläda sig ansvar för ett på visst sätt fastställt kapitalvärde av den överförda fastigheten, det s k boställskapitalet. För detta har de att årligen erlægga s k boställsränta till pastoratet enligt en av stiftsnämnden bestämd avkastningsprocent. Bestämmelserna härom finns i kungörelsen (1950:413) ang lönetillgångar vid kyrkomusikertjänst (senast ändrad 1971:864). Boställskapitalet skulle omräknas efter varje fastighetstaxering på grundval av det enhetsvärde på åker av viss beskaffenhet som länsstyrelsen fastställer för varje församling. Till följd av ändring fr o m år 1975 i taxeringsystemet har länsstyrelserna inte längre underlag för att kunna fastställa sådana enhetsvärden. Genom lagen (1975:363) med provisoriska bestämmelser om beräkning av boställsränta anvisades i stället en annan beräkningsmetod, som ligger till grund för beräkningen av boställsräntan åren 1976-1981.

Genom beslut den 24 juli 1975 gav regeringen kammarkollegiet i uppdrag att se över systemet med klockarboställskapital och boställsränta. I första hand borde möjligheterna att avveckla systemet övervägas. Kammarkollegiet har den 9 juni 1977 avgett ett förslag till avveckling, som i huvudsak grundar sig på en av f d kammarrådet Erik Åberg utarbetad promemoria i ämnet. I yttranden över promemorian har flera stiftsnämnder yrkat att alternativa lösningar av frågan övervägs. Frågan om en avveckling av systemet med klockarboställskapital och boställsränta bör lämpligen övervägas ytterligare i samband med en översyn av avräkningsförfarandet med kyrkofonden.

Skatteutjämningsbidragen till de kyrkliga kommunerna

Genom den numera upphävda förordningen (1965:268) om skatteutjämningsbidrag fick församlingarna i likhet med de borgerliga kommunerna fr o m år 1966 skatteutjämningsbidrag om deras skattekraft understeg en viss andel av medelskattekraften i riket. Till grund för beräkning av bidragen indelades landet i tre skattekraftsområden. Såväl de borgerliga som de kyrkliga kommunerna tillfördes skatteunderlag av staten så att skatteunderlaget i de olika områdena skulle motsvara en viss procent av rikets medelskattekraft.

På samma sätt som för de borgerliga kommunerna räknade man ut skatteutjämningsbidragen för de kyrkliga kommunerna genom att tillskottet av skatteunderlag multiplicerades med den fastställda skattesatsen för bidragsåret i resp kyrklig kommun.

En reform av skatteutjämningsystemet skedde emellertid fr o m år 1974 genom lagen (1973:433) om skatteutjämningsbidrag. Antalet skattekraftsområden utökades och procentsatserna ändrades. För de kyrkliga kommunerna innebar reformen principiellt stora förändringar genom att de inte längre inordnades i systemet med skattekraftsklasser och dessa klassers anknytning till medel-skattekraften. I stället löste man frågan så, att de kyrkliga kommunerna fick behålla det bidrag i kronor räknat som utgick till dem år 1973. För att bidragen i viss mån skulle bli värdebeständiga, skulle beloppen årligen uppräknas med fem procent. Den främsta anledningen till att de kyrkliga kommunerna särbehandlades var den då pågående beredningen av frågan om förhållandet mellan stat och kyrka. Det reviderade bidragssystemet avsåg emellertid också att kompensera de borgerliga kommunerna för att bidragen vid hög utdebitering avskaffades. Sådana bidrag hade inte utgått till de kyrkliga kommunerna.

Kammarkollegiet påtalade i en skrivelse den 23 augusti 1973 reformens ekonomiska verkningar för kyrkofonden och pastoraten. Eftersom det dittillsvarande tillskottet av skatte kronor enligt 1965 års skatteutjämningsförordning utgjorde en av komponenterna i det skatteunderlag som låg till grund för utdebiteringen av allmän kyrkoavgift, hade enligt kollegiet bortfallet av tillskottet betydelse för kyrkoavgiftens storlek. Kyrkofondens utgifter påverkades också av bortfallet av tillskottet av skatte kronor. En minskning av skatteunderlaget ökade pastoratens behov av tillskott ur kyrkofonden. Även detta var av betydelse för utdebiteringssatsen för kyrkoavgiften.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund anhöll också i en skrivelse den 3 december 1974 att - om inte skatteutjämningsbidrag kunde få utgå till de kyrkliga kommunerna enligt samma grunder som gällde för bidragen till de borgerliga kommunerna - lagen om kyrkliga kostnader skulle ändras så att det skatteutjämningsbidrag som utgår till de kyrkliga kommunerna efter evaluering skulle kunna beräknas in i skatteunderlaget vid kyrkofondsavräkningarna. Därigenom skulle de kyrkliga kommunerna

kompenseras för det bortfall av skatteunderlag som de fått kännas vid genom 1973 års skatteutjämningsreform.

I det fortsatta arbetet på reformer av skatteutjämningssystemet har man inte tillmötesgått önskemålen om att de kyrkliga kommunerna skulle inordnas under samma regler som gäller för de borgerliga kommunerna. Bestämmelserna om skatteutjämningsbidragen till de kyrkliga kommunerna överflyttades oförändrade till den nya lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag (ändrad 1980:340).

Av de 2 570 territoriella församlingarna i riket får 2 172 skatteutjämningsbidrag år 1980 med belopp som varierar mellan några hundra kr och 1,4 milj kr. Majoriteten får mellan 20 000 och 100 000 kr. I de nordligaste länen med genomgående stora församlingar uppgår bidragen i många fall till över 300 000 kr. Totalt uppgår skatteutjämningsbidragen till de kyrkliga kommunerna för år 1980 till 131,6 milj kr.

Riksdagen (prop 1980/81:20, FiU 1980/81:13, rskr 1980/81:88) har beslutat att skatteutjämningsbidraget till de kyrkliga kommunerna för bidragsåret 1982 skall utgå med 60 procent av det belopp som utgår för bidragsåret 1981 samt att bidrag som understiger 5 000 kr inte skall betalas ut. Minskningen av bidraget år 1982 får dock motsvara högst 20 öre per skattekrona för en kyrklig kommun.

I propositionen uttalas att den möjlighet som de kyrkliga kommunerna har att själva åstadkomma ekonomisk utjämning genom att bilda samfälligheter endast utnyttjas i begränsad omfattning och inte heller i nämnvärd utsträckning kan bidra till kostnadsutjämningen i församlingar och pastorat i de regioner som består av ekonomiskt svaga kommuner. Den ytterligare utjämning som behövs bör, enligt vad som vidare anförs i propositionen, ske i ett utjämningsystem och inte i två som f n är fallet. En utjämning via kyrkofonden bör kunna fungera som övergripande utjämningsystem för kyrkliga kommuner. Detta innebär att även kostnader för andra kyrkliga ändamål än för löner till präster och kyrkomusiker, t ex underhåll och restaurering av kyrkor, kan behöva beaktas. Behovet härav torde emellertid hänga nära samman med i vilken utsträckning tyngre kostnadsposter utjämnas inom ramen för ekonomiska samfälligheter. I samband med att frågan aktualiseras om en utredning angående kyrkofonden i syfte att

se över avräkningsförfarandet bör enligt propositionen lämpligen också den antydda vidgade användningen av fonden i kostnadsutjämnande syfte utredas.

Riksdagen (FiU 1980/81:13) anser det vara angeläget att frågan ses över så snart som möjligt. En utdragen behandling skulle vara särskilt kännbar för de små församlingarna med sjunkande skattekraft.

Behovet av ett nytt utjämningsystem

Som framgår av vad jag har anfört i det föregående är de nuvarande systemen för kostnadsutjämnning mellan kyrkliga kommuner behäftade med åtskilliga brister.

Bildandet av obligatoriska eller frivilliga kyrkliga samfälligheter kan bidra till att utjämna kostnader inom ett begränsat geografiskt område och kan där fungera tillfredsställande om skatteunderlaget inom samfälligheten är gott. Storstadsregionerna ger exempel på hur betydande personalkostnader och stora investeringar kan bäras av församlingarna gemensamt. I ekonomiskt svaga regioner innebär emellertid en sådan lokalt begränsad kostnadsutjämnning inte någon tillfredsställande lösning för församlingarna.

Den kostnadsutjämnning som i dag sker via avräkningen mellan pastoraten och kyrkofonden är begränsad i fråga om verksamhetsområden. Den innebär att ekonomiskt svagare pastorat avlastas en del av sina kostnader för prästernas och kyrkomusikernas avlönning. Men anställning av kyrkvaktmästare och kyrkogårdspersonal, underhåll och reparationer på församlingskyrkan och dess inventarier samt vård och drift av församlingshem o d medför väl så stora kostnader, som församlingarna själva har att svara för och som påverkar utdebiteringen av församlingsskatt. I detta och andra avseenden kan kyrkofonden inte i dag bidra till någon kostnadsutjämnning. En proposition om ökat statligt stöd till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kommer inom kort att läggas fram. Det stöd som där föreslås kan enbart komma sådana församlingar tillgodo, som har att svara för underhåll av kyrkor som är särskilt värdefulla från kulturminnesvårdens synpunkt.

Det statliga skatteutjämningsbidraget är i och för sig väl ägnat att hjälpa de ekonomiskt svaga församlingarna, men genom

att bidragen har låsts till de ekonomiska förhållandena år 1973 har det kommit att allt mindre svara mot aktuella behov i de kyrkliga kommunerna. Som ursprunglig bidragsgrund använde man sig också bara av en jämförelse mellan den enskilda kommunens skattekraft och medelskattekraften i riket. Vill man åstadkomma en verklig ekonomisk utjämning för sådana små kommunala enheter som församlingarna och pastoraten ofta utgör, måste man även ta hänsyn till sådana speciella förhållanden som påverkar utgifts- sidan i deras budget.

Det finns emellertid också andra förhållanden som skapar olikheter mellan församlingar och pastorat med i övrigt likartade ekonomiska förutsättningar. Vissa sådana förhållanden har man särskilt uppmärksammat och försökt att komma till rätta med genom speciella åtgärder. Till pastorat med få präster och ett stort antal församlingar kan sålunda ett särskilt bidrag utgå ur kyrkofonden för anlitande av predikobiträden, så att en alltför omfattande sammanlysning av gudstjänster i församlingarna kan undvikas. I pastorat med betydande fritidsbebyggelse och turism kan man säsongvis få tillgång till extra präster, som då avlönas direkt från kyrkofonden. Om ett pastorat inom sig rymmer ett eller flera sjukhus med tillhoppa mer än 1 200 vårdplatser, kan en särskild komministertjänst för den andliga vården vid sjukhusen få inrättas. Till ett sådant pastorat utgår då också verksamhetsbidrag ur kyrkofonden.

Kyrkofonden har alltså under årens lopp kommit att svara för kostnaderna för stöd av ganska skiftande slag till enskilda pastorat eller församlingar. Det kan finnas skäl att överväga om inte de särskilda behov som motiverar ett sådant stöd lika väl kan tillgodoses inom ramen för ett mera enhetligt utjämningsystem. Mot bakgrund av vad jag har anfört i det föregående bedömer jag det vara angeläget att få till stånd ett sådant system. Jag delar uppfattningen att kyrkofonden därvid bör kunna bli ett tjänligt instrument.

Riktlinjer för utredningen

Den i prop 1980/81:20 aviserade utredningen rörande kyrkofonden bör nu komma till stånd. En särskild utredare bör få i uppdrag att göra en översyn av kyrkofondens användning som instrument för ekonomisk utjämning mellan de kyrkliga kommunerna och av

det tekniska förfarandet vid avräkningen mellan dessa och kyrkofonden.

Utredningen bör ha till syfte att skapa ett utjämningsystem som är anpassat till de kyrkliga kommunernas behov. Härvid bör givetvis, liksom på den borgerligt kommunala sidan, skattekraften tillmätas grundläggande betydelse. Som jag redan har antytt leder emellertid ett system som tar sikte enbart på de kyrkliga kommunernas olika skattekraft inte till full rättvisa. Utredaren bör därför studera möjligheterna att i ett utjämningsystem för de kyrkliga kommunerna också väga in deras i flera avseenden olika kostnadsstruktur. Det kan dock inte bli aktuellt att konstruera ett system som innebär att en kyrklig kommun ensidigt skulle kunna besluta om åtgärder som omedelbart leder till krav på tillskott från kyrkofonden. Å andra sidan kan man inte heller tänka sig att införa ett system med myndighetskontroll eller en utifrån bestämd prioritering av åtgärder som det ankommer på den kyrkliga kommunen att själv besluta om. Det bör således vara fråga om kostnader som de kyrkliga kommunerna själva i ringa utsträckning kan påverka.

Utredaren bör alltså studera vilka olika faktorer som bör vara avgörande för att en församling, ett pastorat eller annan kyrklig samfällighet skall få utjämningsbidrag ur kyrkofonden och om det är möjligt att väga samman dessa faktorer inom ett enkelt och praktiskt system. Om vissa särskilda ändamål inte kan inordnas i underlaget för det generella systemet, bör det undersökas om systemet kan kompletteras med speciella bidrag ur kyrkofonden för sådana ändamål. Möjligheten att använda automatisk databehandling för uträkning av eventuella tillskott till de kyrkliga kommunerna bör också undersökas.

Utredaren bör som ett alternativ också överväga möjligheterna att bygga vidare på nuvarande system med till speciella ändamål riktade stödåtgärder som betalas ur kyrkofonden.

När det gäller kostnaderna för de statligt reglerade präst- och kyrkomusikertjänsterna sker redan, såsom förut har framgått, en utjämnning via kyrkofonden. Beträffande dessa kostnader bör utredas om man bör behålla den nuvarande särskilda nettoavräkningen mellan pastoraten och kyrkofonden och om denna i så fall kan förenklas. Frågan om hur en anpassning till nuvarande ordning för taxeringsväsendet kan ske måste i så fall också utredas.

I det föregående har jag även uttalat, att möjligheten att avveckla systemet med klockarboställskapital och boställsränta bör studeras i detta sammanhang. Utredaren bör också överväga om den särskilda kostnadsutjämnningen för präst- och kyrkomusikerlönerna kan ersättas av den mer generellt verkande kostnadsutjämnning som översynen i övrigt bör ha till syfte. Dessa lönekostnader skulle i så fall utgöra en komponent bland andra som kan läggas till grund för den ekonomiska utjämnningen mellan de kyrkliga kommunerna. Därvid bör dock uppmärksammas att kostnaderna i åtskilliga fall åtminstone till en del täcks av avkastningen från pastoratens präst- och kyrkomusikerlönetillgångar i form av jord eller fonder m m.

Utredaren har att utgå från att utjämnningen via kyrkofonden skall finansieras genom den allmänna kyrkoavgiften.

Utredaren bör alltså lägga fram förslag till riktlinjer för kyrkofondens framtida funktion och en avgränsning av dess användningsområde. De förslag som utredningen kan leda till kan innebära ändringar i lagen om kyrkliga kostnader. Till detta krävs kyrkomötets medverkan. Utredningens arbete bör därför bedrivas skyndsamt med sikte på att förslag bör kunna föreläggas ett kyrkomöte våren 1982.

Som en utgångspunkt för utredarens arbete gäller att de förslag som läggs fram skall kunna genomföras inom ramen för totalt sett oförändrade samhällsresurser inom området. Även i övrigt gäller de direktiv som har utfärdats till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (Dir 1980:20).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag efter samråd med chefen för budgetdepartementet att regeringen bemyndigar chefen för kommundepartementet

att tillkalla en särskild utredare för frågan om kyrkofondens användning för ekonomisk utjämnning mellan kyrkliga kommuner, m m,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta femtonde huvudtitelns kommittéanslag.

B SVENSKA KYRKANS ORGANISATION

B.1 Det kyrkliga lokalplanet

B.1.1 Församlingsorganisationen i svenska kyrkan

Svenska kyrkan är organiserad i tretton stift, som i sig rymmer ett stort antal kyrkliga kommuner. Begreppet kyrklig kommun innefattar dels församlingar, dels pastorat och andra kyrkliga samsälligheter.

Församlingen är basorganisationen inom kyrkan. Det är i den som den grundläggande kyrkliga verksamheten bedrivs, främst genom förkunnelse och sakramentsförvaltning.

Sverige var den 1 januari 1981 indelat i 2 564 territoriella församlingar. Härutöver finns - av olika historiska skäl - fem icke-territoriella församlingar, som betjänar särskilda befolkningsgrupper, nämligen Hovförsamlingen, Kungl Karlskrona amiralitetsförsamling, de tyska församlingarna i Stockholm och Göteborg samt finska församlingen i Stockholm. Dessutom finns sju svenska utlandsförsamlingar i London, Paris, Berlin, Köpenhamn, Oslo, Helsingfors och Buenos Aires, vilka lyder under domkapitlet i Uppsala och för vilka Kungl Maj:t har fastställt särskilda stadgar.

B.1.2 Församlingens kompetens

Enligt p 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen har församlingarna inom Sverige ställning som kyrkliga kommuner.

I 2 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (LFS) regleras deras kompetens. Där sker en avgränsning gentemot de borgerliga kommunerna och staten i fråga om den verksamhet som församlingarna får bedriva med utdebiterade medel.

Huvudregeln är att församlingen själv får vårda sina ange-

lägenheter, om det inte enligt LFS eller någon annan författning tillkommer annan.

Med församlings angelägenheter avses i LFS följande frågor:

- a) anskaffande av och vård om kyrka, begravningsplats, församlingshus, tjänstebostäder och annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom;
- b) åtgärder till främjande av gudstjänstliv och kyrklig förkunneelse i övrigt samt av kristen verksamhet bland barn och ungdom, ålderstigna, sjuka och andra, som äro i behov av omvårdnad; samt
- c) avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal.

För de sålunda angivna församlingsändamålen får församlingen uppbära församlingsskatt av sina medlemmar, såväl fysiska som juridiska personer. En fysisk person som inte är medlem av svenska kyrkan erlägger en med 70 % reducerad församlingsskatt, som är avsedd att täcka församlingens kostnader för dess borgerliga åligganden, folkbokföringen och begravningsväsendet.

I fråga om anskaffande av och vård om kyrka m m gäller, att varje församling i princip förutsätts ha en egen församlingskyrka. Endast i några få undantagsfall förekommer det att församlingar har fått förena sig om en gemensam kyrka. Vanligare är att det finns mer än en församlingskyrka inom en församling. Så är ofta fallet när sammanslagning har skett av flera församlingar till en. I regeringens beslut om sammanslagningen brukar då föreskrivas, att de tidigare församlingskyrkorna i de enskilda församlingarna skall behålla denna karaktär även i den nybildade församlingen. En församling är nämligen i princip bara skyldig att svara för vård och underhåll av en sådan kyrka som betecknas som församlingskyrka.

I en församling som omfattar flera stadsdelar eller tätortsområden förekommer emellertid ofta att församlingen eller en särskild för ändamålet bildad stiftelse uppför en "småkyrka", där församlingens präster regelbundet håller gudstjänster och där annan församlingsverksamhet bedrivs. Ibland uppförs en sådan kyrka i samverkan med Evangeliska fosterlandsstiftelsen eller med andra kristna trossamfund.

För församlingsarbetet kan också finnas församlingshus och andra lokaler, t ex för barn- och ungdomsverksamheten. Medan en församlingskyrka - i varje fall om den är uppförd innan församlingarna år 1817 fick kommunstatus - anses vara en självständig stiftelse fastän den står under kyrkorådets förvaltning, så

är övriga kyrkor och byggnader, som har anskaffats och värddas av en församling, kyrkokommunal egendom, som församlingen fritt kan förfoga över.

Beträffande begravningsplats gäller att regeringen kan förordna att sådan skall anskaffas eller värddas av borgerlig kommun. Så är t ex fallet i Stockholm. Även där denna kostnad har avlyfts församlingen skall den som inte är medlem av svenska kyrkan betala 30 % av församlingsskatten.

Förslag till anläggning, utvidgning eller ändring av begravningsplats skall godkännas av länsstyrelsen.

Såväl kyrka som begravningsplats blir genom särskild invigning i den ordning som anges i kyrkohandboken avskilda för sitt ändamål och får karaktären av "res sacra", som inte utan vidare kan upplåtas för andra syften.

I fråga om tjänstebostäder bestämmer regeringen i vad mån det skall finnas sådana för församlingens ordinarie präster. Om tjänstebostad anordnas i prästgård, gäller för denna de särskilda bestämmelser om förvaltningen som har meddelats i lagen (1970:939) och förordningen (1971:860) om förvaltningen av kyrklig jord. I övrigt beslutar församlingarna själva i frågor rörande tjänstebostäder åt deras anställda.

När det gäller gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt är det församlingens sak att tillgodose de yttre betingelserna för denna verksamhet genom att sörja för gudstjänstrummet, dess inredning och utrustning, uppvärmning, installation av belysning, högtalaranordning o d, inköp av nattvardsvin och oblater, blommor, ljus, psalmböcker m m och genom att tillse att det finns kyrkvårdar samt vaktmästare och annan personal som behövs. Det ankommer däremot på domkapitlet att förse församlingarna med präster och det är kyrkoherden och övriga präster i församlingen som - enligt av domkapitlet meddelade tjänstgöringsföreskrifter - har att svara för gudstjänsterna och deras närmare utformning och innehåll.

Församlingen har vidare att planera och bevilja anslag för övrig kristen verksamhet enligt LFS. Av skattemedel kan en församling bevilja anslag även till stöd åt sådan verksamhet utanför församlingen som kan anses komma församlingens liv till godo i en eller annan form. Sålunda är det legitimt för en församling att ge anslag till stiftstingets och stiftsrådets verksam-

het - de är ju samarbetsorgan för stiftets församlingar - till stiftsgårdar och stiftsundomsgårdar, där församlingsmedlemmar kan tänkas delta i olika aktiviteter, samt till Svenska kyrkans centralråd och andra rikskyrkliga organ som bl a producerar arbetsmaterial eller utbildar medarbetare för församlingsverksamheten.

Med frivilligt insamlade medel kan en församling stödja eller själv bedriva sådan verksamhet som faller utanför församlingens direkta kompetens enligt LFS, t ex yttre mission eller social och internationell hjälpverksamhet.

Avlöningsförmånerna åt präster och kyrkomusiker är statligt reglerade och grundar sig på av regeringen godkända avtal. Det är också regeringen som beslutar om ändringar i den kyrkliga indelningen och enligt av riksdagen (prop 1957:153, SU 1957:175, rskr 1957:388) fastställda grunder bestämmer antal och typ av prästtjänster som får finnas inrättade. Kostnaderna för prästernas och kyrkomusikernas löner bestrids delvis med avkastningen av särskilda präst- och kyrkomusikerlönetillgångar. För förvaltningen av dessa gäller särskilda bestämmelser.

Annan personal som behövs för församlingsvärderna får församlingarna själva anställa och avlöna med utdebiterade medel.

B.1.3 Pastoratet och den prästerliga tjänsteorganisationen
Pastoratet utgör tjänstgöringsområdet för en kyrkoherde och kan omfatta en eller flera församlingar enligt den av regeringen fastställda indelningen. Senaste genomgripande reform av pastoratsindelningen i hela riket trädde i kraft den 1 januari 1962. Sedan dess har endast lokala förändringar i enskilda fall beslutats av regeringen. Vid sådana beslut fastställs också den församlingsprästerliga tjänsteorganisationen i pastoratet, som förutom en kyrkoherde kan omfatta en eller flera tjänster som komminister eller kyrkoadjunkt, beroende på pastoratets folkmängd, tätortsgrad, areal m m enligt grunder som riksdagen beslutade om år 1957.

Utöver de enligt regeringsbeslut inrättade tjänsterna som församlingspräst har domkapitlet rätt att inrätta pastoratsadjunkts-tjänster till det antal som oundgängligen fordras för att uppehålla den prästerliga verksamheten i stiftet. Domkapitlet kan också, om det behövs, förordna icke prästvigda tjänstebiträden

i pastoraten. Pastoratsadjunkternas löner och arvodena åt tjänstebiträdena betalas ur kyrkofonden. Pastoratet svarar endast för pastoratsadjunkternas resor inom pastoraten.

När ett pastorat omfattar flera församlingar utgör det en obligatorisk kyrklig samfällighet för handhavande av de uppgifter som åvilar pastoratet. Dessa omfattar avlönande av församlingspräster och kyrkomusiker, anordnande av tjänstebostäder åt präster, som det enligt regeringens beslut skall finnas bostäder åt, samt anordnande av pastorsexpedition m m som behövs för kyrkobokföringen. Pastoratet förvaltar också sina prästlönetillgångar i form av löneboställen och fonder. Löneboställens skog står dock sedan år 1972 direkt under stiftsnämndens förvaltning (se avsnitt B.2.3). Pastoratet har egen beskattningsrätt.

B.1.4 Kyrkliga samfälligheter i övrigt

Regeringen kan medge att en pastoratssamfällighet utvidgas att omfatta också andra församlingsangelägenheter av ekonomisk natur än dem som obligatoriskt åvilar pastoratet. Två eller flera församlingar kan även eljest efter beslut av regeringen bilda en samfällighet för handhavande av ekonomiska församlingsangelägenheter. För beslutet krävs att församlingarna har enats om åtgärden eller att den eljest finnes vara påkallad av betydande allmänt behov. Syftet med att bilda samfälligheter är att få till stånd en viss kostnadsutjämning mellan de församlingar som ingår i samfälligheten genom att de gemensamt svarar för alla eller vissa i beslutet angivna kostnader. Beroende på om det är samtliga eller endast vissa av de ekonomiska angelägenheter som samfälligheten skall överta från de enskilda församlingarna brukar man tala om att den är en total eller en partiell ekonomisk samfällighet.

I Stockholm bildar de territoriella församlingarna enligt särskild föreskrift i 3 § 2 mom LFS en partiell samfällighet för värden om flertalet pastoratsangelägenheter och för fördelning av huvudparten av övriga kostnader för församlingarnas verksamhet. I Göteborg utgör de territoriella församlingarna en total ekonomisk samfällighet enligt 3 § 3 mom LFS.

B.1.5 Kyrkokommunernas förvaltning

Församlingarnas beslutanderätt utövades ursprungligen på kyrkostämman med församlingens röstberättigade invånare men skall numera utövas av valda kyrkofullmäktige, om invånarantalet överstiger 1 000. Även mindre församlingar kan uppdra beslutanderätten åt kyrkofullmäktige. Kyrkofullmäktige utses genom allmänna val vart tredje år.

Som församlingens beredande och verkställande organ, dess styrelse, finns ett kyrkoråd. Två eller flera församlingar kan ena sig om ett gemensamt kyrkoråd eller utse ett gemensamt kyrkoråd för vård om vissa angelägenheter. En församling som ingår i en total ekonomisk samfällighet kan få regeringens tillstånd att slippa ha eget kyrkoråd. Det bör dock medges bara i undantagsfall. Ett kyrkoråds uppgift är att ha omsorg om församlingslivet och verka för dess utveckling. Detta innefattar också andra angelägenheter än sådana av rent ekonomisk natur, vilka är de enda som kan överlätas på en samfällighet att handha.

Kyrkorådet väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i församlingen. Dessutom ingår kyrkoherden som självskriven ledamot av kyrkorådet. I en annexförsamling kan han utse en annan präst i pastoratet till ledamot i sitt ställe. Bland kyrkorådets valda ledamöter och suppleanter skall utses kyrkvårdar, som tillsammans med kyrkoherden har ett särskilt ansvar för vården om kyrkan och dess inventarier.

Valbar till kyrkoråd och fullmäktige är varje myndig medlem av svenska kyrkan, som är kyrkobokförd inom församlingen. Undantagna är biskopen, landshövdingen samt vissa chefstjänstemän vid länsstyrelsen.

I en pastoratssamfällighet eller annan partiell samfällighet utövas beslutanderätten av församlingsdelegerade, som väljs av församlingarnas kyrkofullmäktige eller kyrkostämman. I totala ekonomiska samfälligheter väljs särskilda kyrkofullmäktige för samfälligheten. De enskilda församlingarna kan då befrias från att ha egna kyrkofullmäktige. De beslut - i andra än ekonomiska angelägenheter - som de behöver fatta tas på kyrkostämman.

Samfälligheterna väljer egna kyrkoråd, dock inte ett pastorat som i sin helhet ingår i en större samfällighet som handhar också pastoratsangelägenheterna. Om flera pastorat ingår i en

större samfällighet förordnar domkapitlet en av pastoratens kyrkoherdar till ledamot av samfällighetens kyrkoråd.

Även inom en total ekonomisk samfällighet kan man bevara ett visst mått av ekonomiskt självbestämmande hos de enskilda församlingarna genom att det vid samfällighetsbildningen föreskrivs, att samfällighetens kyrkoråd får uppdra åt en församlings kyrkoråd eller annan nämnd att verkställa samfällighetens beslut eller att förvalta anslag som samfälligheten har anvisat åt församlingen.

B.1.6 Kyrkokommunernas ekonomi

Församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas ekonomi baserar sig väsentligen på beskattningsrätten enligt 66 § LFS. Kyrkoråden skall före den 15 oktober göra upp förslag till utgifts- och inkomststat. Samråd skall ske med den borgerliga kommunens styrelse. När en församling, ett pastorat eller en annan kyrklig samfällighet har fastställt sin stat har den därmed också bestämt skattesatsen för det följande året. Skatteuppbörden sker sedan genom statens försorg och de kyrkliga kommunerna får förskott av staten, vilket betalas ut med en tolfedel den 18 i varje kalendermånad av länsstyrelsen till den kommun inom vilken kyrkokommunen är belägen. Den borgerliga kommunen överför sedan beloppet till kyrkokommunen. I Stockholm betalas förskotten ut direkt till församlingarna resp samfälligheten.

Vissa kyrkliga kostnader kan helt eller delvis bestridas med avkastningen av församlingarnas eller pastoratens sk finansförmögenhet, som består av eller härrör från löneboställen, som en gång blivit anslagna till avlöning åt präster och kyrkomusiker i församlingarna, samt prästgårdar och kyrkojordar.

Prästlönetillgångarna består alltså till stor del av löneboställen - jord och skog - men också av fonderade medel som pastoraten erhållit vid försäljning av sina fastigheter. Löneboställenas jordbruk förvaltas och upplåts på arrende av pastoraten enligt villkor som fastställs av den boställsnämnd i stiftet som har uppsikt över pastoratets löneboställen och prästgårdar. Pastoratens skogar står under gemensam förvaltning av stiftsnämnden och deras avkastning fördelas årligen på pastoraten efter andelstal som har bestämts med hänsyn till ingångsvärdet av pastoratets skogsmark i förhållande till pastoratsskogarnas

totala värde. Prästlönefonderna förvaltas av pastoraten och är till största delen placerade i sparbänk eller föreningsbank. Endast i obetydlig utsträckning har pastoraten utnyttjat den rätt de har att med stiftsnämndens medgivande placera en fjärdedel av sina tillgångar i aktier o d.

Kyrkomusikertillgångarna utgjordes även de tidigare av lönejordar, s k klockarboställen, men blev genom en reform år 1938 avlösta av ett på visst sätt framräknat boställskapital, för vilket församlingarna - och i vissa fall kyrkofonden - har att erlægga s k boställsränta till pastoratet. En mera ingående beskrivning av detta system ges i avsnitt 3 och bil C.

Prästgårdarna utgör tjänstebostäder åt kyrkoherdar eller komministrar. De förvaltas av pastoraten som svarar för deras underhåll. Tjänsteinnehavaren erlägger hyra till pastoratet för prästgården med belopp som fastställs av stiftsnämnden.

I en del församlingar förekommer kyrkojordar eller kyrkskogar vilkas avkastning skall användas till församlingskyrkans underhåll.

I övrigt kan församlingarna för sin verksamhet disponera donationsfonder och gåvor, främst då de församlingskollekter som man får ta upp vid de gudstjänsttillfällen då inte särskilda riks- eller stiftskollekt är påbjudna av regeringen eller domkapitlet. Gjorda undersökningar visar emellertid att församlingarna i ganska ringa utsträckning begagnar sig av församlingskollekterna för egna behov. Ofta anslås även dessa kollekt till olika rikskyrkliga ändamål, till internationell hjälpverksamhet eller mission.

I LFS finns närmare bestämmelser om församlingarnas och samfälligheternas rätt att i sin stat avsätta medel till pensionsfond, kassaförlagsfond eller investeringsfonder för att säkra framtida medelsbehov. Där regleras också församlingarnas kommunala lånerätt.

En viss kostnadsutsjämning mellan de kyrkliga kommunerna åstadkoms på olika vägar. Främst sker det i fråga om pastoratens präst- och kyrkomusikerlönekostnader, där en utjämning via kyrkofonden sker enligt ett system med årliga avräkningar, som närmare beskrivs i avsnitt 2.2.

Genom bildande av kyrkliga samfälligheter kan inom geografiskt begränsade områden en utjämning ske även i fråga om andra kost-

nader, t ex för underhåll av kyrkor och församlingslokaler eller avlönande av vaktmästare och annan personal.

Av större ekonomisk betydelse för de skattesvaga kyrkokommunerna är det statliga skatteutjämningsbidrag som har utgått sedan år 1966 (se avsnitt 4).

Slutligen sker också en viss kostnadsutjämning genom att en del pastorat kan erhålla bidrag ur kyrkofonden till viss särskild verksamhet som kan förekomma i pastoratet. Att de av domkapitlet i pastoraten förordnade pastoratsadjunkterna eller icke prästvigda tjänstebiträdena avlönas från kyrkofonden har redan nämnts. I pastorat med en säsongsvis starkt ökad befolkning på grund av en omfattande fritidsbebyggelse eller turism kan domkapitlet också under vissa förutsättningar förordna extra präster under högst tre månader per år med lön från kyrkofonden¹⁾.

Vidare kan ett pastorat eller en samfällighet, där en särskild komministertjänst inrättas för den andliga vården vid sjukhus inom pastoratet, få bidrag ur kyrkofonden till verksamheten vid sjukhuset med belopp som motsvarar hälften av den lön som under året utbetalas till innehavaren av komministertjänsten²⁾.

B.2 Stiftsplanen

B.2.1 Allmänt

Riket är indelat i 13 stift. Dessa är kyrkans regionala enheter och utgör ämbetsområden för biskop.

Ett stort antal administrativa och ekonomiska frågor av kyrklig art handläggs av stiftets organ, domkapitlet och stiftsnämnden, vilka har gemensamt kansli. Deras åligganden finns angivna i lag eller annan författning. Kostnaden för stiftsorganens verksamhet bedrivs genom statsanslag, kyrkofondsmedel och nettoavkastningen från förvaltade fastigheter. Stiftsorganen brukar betecknas som statliga myndigheter.

1) prop 1971:33, KrU 1971:11, rskr 1971:130

2) prop 1979/80:152, KrU 1979/80:29, rskr 1979/80:357

Vid sidan av den författningsreglerade verksamheten har under senare år en betydande s k fri verksamhet vuxit fram på stiftsplanet. Verksamheten leds ofta av ett stiftsting som beslutande och ett stiftsråd som verkställande organ. Dessa organ är av rent privaträttslig natur. Verksamheten bekostas genom avgifter från anslutna församlingar och genom kollektor och bidrag av olika slag.

B.2.2 Domkapitel

De allmänna stadgandena om domkapitlets åligganden finns i lagen (1936:567) om domkapitel, kompletterad av en instruktion (1965:738). Domkapitlet antar arbetsordning, som närmare fördelar arbetsuppgifterna på de olika befattningshavarna på kansliet. Kostnaderna för domkapitlets verksamhet bestrids från anslag på riksstaten.

Domkapitel finns i varje stift och består av

biskopen (preses),

domprosten (vice preses),

en av stiftets präster vald präst, som innehar prästerlig tjänst i stiftet (väljs på prästmöte för en tid av sex år),

en av ombud för pastoraten i stiftet vald lekman (vald för sex år inför biskopen enligt en omfattande procedur) och

två av regeringen förordnade ledamöter (för sex år efter förslag av domkapitlet).

Huvudstadgandet om domkapitlets åligganden finns i 13 § 1 mom domkapitelslagen. Av detta följer att domkapitlet skall skaffa sig noggrann kännedom om förhållandena i stiftet och verka för det kyrkliga livets vård och förkovran. Det skall vidta sådana åtgärder som tillgodoser församlingarnas behov och även se till att den kristna kärleksverksamheten främjas. Vidare skall det verka för diakoni- och ungdomsvården samt barnens kristna fostran i stiftet. Där så lämpligen kan ske skall domkapitlet samarbeta med frivilliga organisationer. Domkapitlet skall vidare se till att stadgad kyrklig ordning iakttages inom stiftet och ha in-seende över prästernas ämbetsförvaltning. I särskilda författningar åläggs domkapitlet därutöver en mängd beslutande eller beredande uppgifter. Några exempel härpå är petitafrågor, frågor om kyrklig indelning och organisation, personal- och löneärenden, frågor rörande gudstjänster och kyrkliga förrättningar, vissa

frågor rörande kollekt, vissa bokföringsärenden, frågor rörande ny-, om- eller tillbyggnad av kyrkor m m.

B.2.3 Stiftsnämnd

Stiftsnämnderna inrättades år 1932. Huvudbestämmelserna om dessa finns i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord (6 §). Vidare finns närmare bestämmelser om stiftsnämnderna i en särskild instruktion (1971:862). Stiftsnämnderna fastställer själva sin arbetsordning. Verksamheten finansieras via dels riksstaten och dels pastoratens skogstillgångar. Större delen av beloppet från riksstaten ersätts genom bidrag ur kyrkofonderna. Stiftsnämnd finns i alla stift utom Stockholms stift, för vilket stiftsnämnderna i Uppsala och Strängnäs sköter stiftsnämndsangelägenheterna.

Nämnden består av biskopen (eller annan som regeringen förordnar), såsom ordförande, samt fyra av regeringen utsedda ledamöter (varav två utses efter förslag av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund).

Stiftsnämndens åligganden finns angivna i 2-5 §§ i instruktionen. Nämnden skall bl a ha vård om och inseende över kyrklig jord samt handlägga ärenden om pastoratens och kyrkofondens ekonomiska mellanhavanden. Detta skall sättas i samband med huvudbestämmelsen i lagen om förvaltning av kyrklig jord (14 §) att förvaltningen av kyrklig jord "skall inriktas på att egendomens avkastningsförmåga tillgodosöks på ekonomiskt bästa sätt" med skäligt beaktande av naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen.

Stiftsnämndens beslutande eller beredande huvuduppgifter är bl a köp och försäljning av kyrklig jord, upplåtelser såsom arrenden, skogsfrågor, tjänstebostadsärenden, byggnadsfrågor rörande löneboställen, frågor rörande kyrkofonden och prästlönefonder.

B.2.4 Boställsnämnd

Stiften är indelade i särskilda boställsdistrikt, i regel 5 å 6 distrikt per stift. I varje distrikt finns en boställsnämnd, för tillsyn över prästgårdar och löneboställen samt för t ex värderingsuppgifter och arrendeuppskattningar. Boställsnämnderna har en mellanställning i förhållande till stifts- och pastorats-

organen. De fungerar dels som självständiga myndigheter, dels i övrigt som stiftsnämndernas fältorganisationer. Vissa av boställsnämndens beslut måste underställas stiftsnämndens prövning för att vinna giltighet, andra kan överklagas hos stiftsnämnden.

Boställsnämnden består av ordförande och två andra ledamöter, som utses av länsstyrelsen. Den ene av de två ledamöterna vid sidan av ordföranden skall vara arrendator, den andre icke. Den sistnämnde utses efter förslag av förbundsavdelning inom Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

B.2.5 Stiftsting och stiftsråd

Under 1900-talet har utanför den legala regleringen inom alla stift vuxit fram organ för den fria verksamheten. Fråga om inrättande av stiftssynoder var aktuell redan i mitten av 1800-talet och dök upp då och då. Genom initiativ inom olika stift skapades stiftsmöten och stiftsråd. Syftet med dessa var att i nya former vidareutveckla kyrkans samfundsliv. Stiftsmötena, som bestod av präster och lekmän, skulle vara huvudorgan för den fria verksamheten. Sedan mitten av 1960-talet utgör i stället stiftstinget det representativa organet. Detta har en fastare uppbyggnad med bl a bestämmelser om stiftstingsavgifter för de församlingar som anslutit sig till stiftstinget. Organisationen varierar något från stift till stift men normalstadgar för stiftstingen har utarbetats av pastoratsförbundet. Stiftstingets verkställande och förvaltande organ är stiftsrådet.

Finansieringen av den fria verksamheten på stiftsplanet skedde till en början genom kollekt, gåvor, stats- och landstingsbidrag, kursavgifter samt församlingsanslag av utdebiterade medel. I allt större utsträckning bekostas numera verksamheten av utdebiterade medel genom församlingarnas avgifter till stiftstinget.

B.3 Riksplanet

B.3.1 Allmänt

Den väsentliga skillnaden mellan riksplanet och övriga plan är att de centrala funktionerna huvudsakligen ankommer på statliga myndigheter.

Ärenden som rör den offentligrättsligt reglerade delen av verksamheten handläggs av regeringen och statliga ämbetsverk. Någon särskild central förvaltningsmyndighet för kyrkliga frågor finns inte. De flesta ärendena, som handläggs av regeringen, bereds av kommundepartementets kyrkoenhet. Av de centrala ämbetsverk, som har befattning med kyrkliga frågor, är kammarkollegiet, riksantikvarieämbetet och riksskatteverket av särskilt stort intresse. Kammarkollegiet har bl a tillsyn över förvaltningen av kyrklig jord och förvaltar kyrkofonden. Riksantikvarieämbetet har numera ansvaret för tillsynen över såväl kyrkobyggnader som inventarier från kulturhistorisk synpunkt. Riksskatteverket är central uppbördsmyndighet och central valmyndighet och bevakar som sådan även uppbörden av församlingsskatten och förberedande och genomförande av kyrkofullmäktigevalen. Verket är också central kyrkobokföringsmyndighet.

B.3.2 Kyrkomötet

Kyrkomötet, som består av samtliga 13 biskopar, 26 prästerliga ombud och 57 lekmannaombud, deltar tillsammans med riksdag och regering i stiftande av kyrkolag. Det har inte någon beslutsfunktion när det gäller den kyrkliga förvaltningen utan kan endast som opinionsorgan ge sin mening till kända för regeringen i olika kyrkliga frågor. Kyrkomötet har dock den självständiga funktionen att det utser ledamöter i de s k centrala kyrkliga styrelserna och granskar deras verksamhetsberättelser. Förslag om ett reformerat kyrkomöte har nyligen framlagts (SOU 1981:14).

B.3.3 Ärkebiskopen

Ärkebiskopen är biskop i Uppsala stift och fullgör där uppgifterna som stiftschef. Bland biskoparna intar ärkebiskopen ställning som "primus inter pares" (den främste bland likar). Ärkebiskopen kan inte ingripa i frågor som internt rör andra stift.

Ärkebiskopen betraktas emellertid som svenska kyrkans främste representant och dess självskrivne företrädare utåt, bl a i internationella sammanhang. Ärkebiskopens ledande ställning har också kommit till uttryck i kyrkans lagfästa ordning. Ärkebiskopen är sålunda ordförande i kyrkomötet samt enligt de av regeringen fastställda stadgarna självskrivne ordförande i svenska

kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, missionsstyrelsen, styrelsen för svenska kyrkan i utlandet och diakoninämnden.

I egenskap av preses i Uppsala domkapitel har ärkebiskopen att övervaka de svenska utlandsförsamlingarna. Ärkebiskopen fungerar också som ordförande i biskopsmötet och förbereder med hjälp av dess sekreterare mötets ärenden.

Ärkebiskopen är därjämte ordförande i olika organ för riks- kyrkligt och ekumeniskt arbete.

Till sin hjälp har ärkebiskopen ett kansli som under senare år har utvidgats med åtskilliga befattningshavare för olika funktioner, inrikes- och utrikessekreterare, sekreterare för prästrekrytering, för finskspråkligt församlingsarbete, för invandrarfrågor samt en kyrkojurist. Kostnaderna för kansliet bestrids över statsbudgeten med medel ur kyrkofonden.

B.3.4 Biskopsmötet

Biskopsmötet är ett organ för samråd mellan biskoparna. Dess förekomst, sammansättning och verksamhet är inte reglerad genom lagstiftning. Vid biskopsmötet sammankommer samtliga rikets biskopar och avhandlar frågor, där samråd eller samordning funnits vara lämpligt. Ibland har biskopsmötet kommit att fullgöra ett kyrkligt centralorgans uppgifter.

Varje biskop är innehavare av den högsta andliga kyrkomakten i sitt stift och företräder självständigt stiftet. Med hänsyn därtill måste vid mötets handläggning av ett ärende samtliga biskopar omfatta samma mening för att något biskopsmötets beslut (uttalande) i ärendet skall kunna fattas.

Biskopsmötet sammanträder regelmässigt flera gånger om året. Många ärenden och frågor behandlas vid mer än ett sammanträde.

B.3.5 De kyrkliga styrelserna

Styrelserna är till antalet fyra, nämligen missionsstyrelsen, svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, styrelsen för svenska kyrkan i utlandet (tidigare sjömansvårdsstyrelsen) och diakoninämnden. Deras stadgar är utfärdade av regeringen, varför de har en offentligrättslig status. Trots den anknytning till regering och kyrkomöte som stadgarna

ger är styrelsernas ställning i åtskilliga avseenden diffus. Styrelserna saknar direktivrätt gentemot stift eller församlingar.

Svenska kyrkans missionsstyrelse tillkom år 1878. Dess nuvarande stadgar daterar sig till 1970. Enligt dessa skall styrelsen bedriva den mission utomlands som ankommer på svenska kyrkan. Styrelsen skall därvid samarbeta med kyrkorna på styrelsens tidigare missionsfält i Asien och Afrika, med andra kyrkor och med organisationer och ekumeniska organ som verkar inom missionen.

Styrelsen består av ärkebiskopen som är ordförande samt sex ledamöter och ersättare, som väljs av kyrkomötet.

Tyngdpunkten på styrelsens verksamhet ligger på den yttre missionen. Den omfattande utlandsverksamheten bedrivs i Afrika, Asien och Latinamerika. Verksamheten i Sverige är framför allt inriktad på information, missionsrekrytering och utbildning. Verksamhetens omfattning uppgick år 1980 till över 40 milj kr. Rikskollekter och andra gåvor utgjorde de största inkomsterna, tillsammans nästan 3,7 milj kr. Lönen för kanslipersonalen i Sverige uppgick till över 3,8 milj kr.

Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete har enligt sin den 9 december 1910 av Kungl Maj:t fastställda stadga - med senare ändringar - till uppgift att i samarbete med präster och lekmän inom församlingarna och i samförstånd med stiftsstyrelserna verka för en rikare utveckling av församlingslivet och den kristliga kärleksverksamheten inom den svenska kyrkan.

Centralrådet består av ärkebiskopen som självskriven ordförande samt minst sex av kyrkomötet utsedda ledamöter jämte suppleanter.

Centralrådet har en ganska mångskiftande verksamhet, som kan anges bl a som evangelisation, undervisning och information. Centralrådet utger tidskriften Vår Kyrka. Till rådet hör Svenska kyrkans kursgård i Sigtuna. Rådet utövar en viktig rikskyrklig funktion som beredningsorgan beträffande rikskollekterna, vilkas formella fastställande dock ankommer på regeringen. Verksamheten finansieras i princip genom frivilligt insamlade medel, bl a två rikskollekter. Från kyrkofonden utgår bidrag till avlöning av sju befattningshavare. Bidraget utgör 70 % av lön mot-

svarande stiftsadjunktslön. Församlingarna bidrar via Stiftelsen rikskyrklig finansiering med 1,9 milj kr.

Styrelsen för svenska kyrkan i utlandet grundades år 1933 men fick sitt nuvarande namn år 1976. Tidigare hette den svenska kyrkans sjömansvårdsstyrelse. Namnändringen var en följd av de riktlinjer för verksamheten som 1975 års kyrkomöte antog och som innebar att ansvaret för all verksamhet bland svenskar utomlands skulle samlas hos styrelsen. Detta har dock ännu inte genomförts. Enligt stadgarna - från den 29 januari 1976 - skall styrelsen svara för kyrkans verksamhet inte bara bland svenska sjömän utan även bland andra landsmän i utlandet. Härifrån har dock undantagits de sju svenska församlingar i utlandet, vilka erhållit av regeringen godkänd kyrkoordning. Styrelsen skall också genom råd och samverkan främja den kyrkliga sjömansvård som utövas av lokala organisationer i svenska hamnar.

Utöver ärkebiskopen som ordförande består styrelsen av sex ledamöter och lika många ersättare. Fyra av ledamöterna jämte suppleanterna väljes av kyrkomötet medan regeringen utser de övriga.

Styrelsen bedriver en omfattande verksamhet på nästan ett fyrtiotal utlandsorter. Verksamheten är främst inriktad på sjömän och turister. Omsättningen var år 1980 ca 14,7 milj kr. Gåvor och kollekter utgjorde de största inkomstkällorna. Från kyrkofonden utgick över 2,1 milj kr till löner åt präster och tjänstebiträden i utlandet. Lönekostnaden för personal i Sverige utgjorde ca 950 000 kr.

Numera utgår lönebidrag ur kyrkofonden med 70 % av stiftsadjunktslön för två befattningshavare hos styrelsen. Från Stiftelsen Rikskyrklig finansiering utgår även betydande belopp.

Svenska kyrkans diakoninämnd inrättades den 1 januari 1955. Nämnden har till uppgift att främja svenska kyrkans diakoni samt att verka för samarbete och samordning inom diakoniverksamheten.

Diakoninämnden består av ärkebiskopen som ordförande samt sex av kyrkomötet valda ledamöter och lika många suppleanter.

Nämndens verksamhet är inriktad på utbildning, diakoni inom församlingar och institutioner, andlig vård vid sjukhus, diakoni för döva och hörselskadade och familjerådgivning. Till diakoninämnden är knutna ett antal diakonianstalter som emellertid utgör juridiskt självständiga stiftelser.

De huvudsakliga inkomsterna utgörs av rikskollekt och andra gåvor samt bidrag från Stiftelsen rikskyrklig finansiering. Enligt samma princip som angivits beträffande centralrådet och styrelsen för svenska kyrkan i utlandet utgår från kyrkofonden bidrag för två tjänstemän vid styrelsens kansli. Lönekostnaden för detta uppgick år 1980 till drygt 950 000 kr.

B.3.6 Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund

Förbundet bildades år 1945 som Svenska pastoratens riksförbund, närmast som en följd av en reform av 1932 års ecklesiastika boställsordning. Denna, som genomfördes år 1942, uppfattades av pastoraten som att de fräntogs en del av sin självbestämmanderätt. Genom förbundets tillkomst hoppades man att kunna hindra ytterligare inskränkningar i denna rätt. Från början tänkbara arbetsuppgifter var boställsfrågor, kyrklig lagstiftning i allmänhet samt även så småningom förvaltningen av kyrkogårdar. Under 1960-talet utökades förbundets verksamhet till att omfatta service inom kyrkokommunernas hela förvaltningsområde. Sin nuvarande struktur fick förbundet genom att nya stadgar antogs år 1977.

Förbundet utgör en sammanslutning av församlingar, flerförsamlingspastorat och övriga kyrkliga samfälligheter. Dess uppgift är att tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen, främja samverkan dem emellan och biträda dem i deras verksamhet. Förbundets beslutande organ är kongressen, representantskapet och styrelsen. Kongressen är förbundets högsta beslutande organ och består av 251 valda ombud. Förbundet är indelat i förbundsavdelningar. Varje stift samt Stockholms och Göteborgs kyrkliga samfälligheter utgör var för sig en förbundsavdelning. Stockholms och Göteborgs stift omfattar resp stift med undantag för Stockholms och Göteborgs kyrkliga samfälligheter. Varje förbundsavdelning har till uppgift att inom sitt område arbeta för förbundets ändamål och i överensstämmelse med förbundets intentioner tillvarata medlemmarnas intressen samt vara kontakt- och samverkansorgan mellan förbundsstyrelsen och medlemmarna samt mellan medlemmarna inbördes.

Förbundet är en av huvudmännen i Svenska kyrkans utbildningsnämnd, Svenska kyrkans informationscentral, Svenska kyrkans kulturinstitut, Stiftelsen rikskyrklig finansiering och en under

Diakoninämnden inrättad nämnd för familjerådgivningsbyråerna. Tillsammans med vissa andra rikskyrkliga organisationer och styrelser har förbundet bildat Svenska Kyrkans Ekonomi AB (SKEAB). Koncernen äger förlags- och tryckeribolag m m. Ett dotterbolag är Svenska Kyrkans Fond AB. En av bolaget förvaltad fond - Svenska kyrkans värdepappersfond - har till uppgift att bereda pastoraten tillfälle att samverka vid placeringen av i första hand prästlönefondsmedel.

Utöver nu nämnda uppgifter har förbundet kommit att utgöra en tung instans vid behandling av olika frågor av betydelse för svenska kyrkan.

B.3.7 Rikskommittén för stiftstingen

Rikskommittén utgör informations-, samarbets- och kontaktorgan för stiftstingen och medverkar bl a till att ärendena inom stiftsorganisationen får en enhetlig handläggning. Vidare skall kommittén förmedla kontakt mellan rikskyrkliga eller andra organ och vederbörande stiftsting och stiftsråd. Då för stiftstingen gemensamma ombud i rikskyrkliga organ skall väljas skall kommittén fungera som valkorporation.

Kommittén består av två ledamöter från varje stift.

B.3.8 Stiftelsen Rikskyrklig finansiering

Under åren 1973-1975 förekom ett omfattande inomkyrkligt utredningsarbete om de kyrkliga finansieringsfrågorna. Hösten 1975 bildades genom samstämmiga beslut av Rikskommittén för stiftstingen, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och ärkebiskopen efter hörande av övriga biskopar Stiftelsen Rikskyrklig finansiering. Stiftelsen är i juridiskt hänseende ett självständigt rättssubjekt som handlar i eget namn. Den kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Stiftelsen är till typen en insamlingsstiftelse som bildats utan att stiftarna från början tillsköt något väsentligt kapital. Stiftelsens syfte var i stället att samla in medel.

Stiftelsens verksamhet regleras av stadgar, som antogs i samband med dess bildande. Enligt dessa stadgar förvaltas den av en särskild styrelse, bestående av nio ledamöter. Stiftarna utser vardera tre ledamöter. Mandatperioden är treårig.

Verksamheten löper kalenderårsvis. Genom bestämmelser om revision i stadgarna har ett särskilt tillsynsförfarande anordnats. Varje stiftare utser en revisor. Frågan om ansvarsfrihet behandlas av stiftarna var för sig.

Stiftelsens ändamål är noggrant reglerat. Enligt § 2 i stadgarna har stiftelsen till ändamål att uppbära, förvalta och för rikskyrkliga ändamål anslå medel som kyrkokommunerna betalar in. Kompetensområdet är begränsat till sådana aktiviteter på riksplanel som enligt församlingsstyrelselagens bestämmelser kan stödjas med utdebiterade medel.

Stiftelsen har i bland haft anledning att pröva och även anslå anslagsframställningar på den formella grunden att stiftelsens kompetens är begränsad genom ändamålsbestämmelserna. Två förutsättningar måste sålunda alltid vara uppfyllda. Dels måste den verksamhet som skall stödjas med anslag vara av sådan beskaffenhet att församlingssskattemedelöver huvud taget får användas till densamma, dels måste det verkligen vara fråga om "aktiviteter på riksplanel", alltså uteslutande ett rikskyrkligt ändamål.

I utredningarna som föregick stiftelsens bildande angavs tämmligen klart vilka rikskyrkliga organ som man i första hand hade haft i åtanke när det gällde stiftelsens ändamål. Avsedda anslagsmottagare var främst centralrådet, diakoninämnden, dåvarande sjömansvårdsstyrelsen, utbildningsnämnden, informationscentralen och Religionssociologiska institutet. Kretsen av anslagsmottagare har dock aldrig uttryckligen begränsats.

Stiftelsen insamlar årligen medel från församlingar och samfälligheter. Den vidarebefordrar därefter medlen till rikskyrkliga organ och organisationer som har gjort framställningar om anslag. På detta sätt undviks att rikskyrkliga organ för sin verksamhet helt blir beroende av kollekt, enstaka församlingsanslag eller bidrag från andra kyrkliga organisationer. Genom att stiftelsen svarar för hela kostnaden eller delar av kostnaderna för rikskyrkliga organ som tidigare uppbar kollekt, har kollektutrymme frigjorts för andra ändamål. Utrymmet motsvarar sex kollekt dagar.

I praktiken fattar stiftelsens styrelse sina anslagsbeslut redan i förväg, dvs året innan de medel som skall täcka anslagen ännu har insamlats. Dessa anslagsbeslut fattas under antagande om viss anslutning under det följande året.

Medel insamlas genom att varje kyrkokommun med utdebiteringsrätt erlägger en avgift till stiftelsen enligt rekommendation från stiftelsens styrelse. Avgiftssatsen har hittills utgjort 0,4 öre /skr. Anslutningen har varit hög och utgör f n 86 % av kyrkokommunerna.

Yrkade bidrag överstiger vida de belopp som inflyter för fördelning. Sålunda kunde stiftelsen år 1980 fördela 7 150 000 kr. Yrkandena om anslag uppgick emellertid till nästan 10 milj kr.

För att kunna öka utdelningen diskuteras f n att höja avgiftssatsen till 0,5 öre/skr. Beträffande den närmare fördelningen av bidrag, se bil F.

C KYRKOFONDENS HISTORISKA UTVECKLING

C.1 Församlingsprästerna och deras avlöningstillgångar

Beträffande församlingsprästernas avlöningstillgångar finns inte några särskilda bestämmelser i kyrkolagen utan dessa fanns ursprungligen i 1675 års privilegier för prästerskapet. Bestämmelserna upprepades i 1723 års privilegier. Kyrkoherdens löneförmåner bestod av dels bostadsbostället, dels avkastning av eventuella löneboställen, dels anslag i fall av s k kronotonde och dels bidrag av församlingsborna. Församlingsbidragen reglerades i en förordning från år lö31. Vissa maximiavgifter som reglerades i denna förordning blev emellertid genom penningvärdets fall otillräckliga, varför på sedvanemässig väg andra avgiftssatser kom att gälla. Under 1700- och i början av 1800-talet försökte Kungl Maj:t få till stånd konventioner mellan prästerskap och församlingar. I dessa konventioner bestämdes för längre eller kortare tid hur avgifterna skulle beräknas.

Kaplanerna erhöll genom kyrkolagen ställning som ordinarie präster. Det ålåg emellertid i praktiken främst kyrkoherden att med sina inkomster svara för deras avlöning. Så småningom kom emellertid att införas konventioner även om kaplansrättigheterna.

Det ålåg till en början kyrkoherden att även avlöna andra underordnade präster såsom adjunkter som kyrkoherden ansåg sig ha behov av. Så småningom deltog församlingen genom offer till dessa prästers avlöning. År 1834 skedde emellertid en allmän reglering av adjunkternas lönevillkor.

Sättet för prästerskapets avlöning medförde emellertid stora olägenheter och gav ständiga anledningar till misshälligheter mellan präst och församlingsbor. Missnöjet ledde till att förordningen den 11 juli 1862 angående allmänt ordnande av prästerskapets inkomster kom att utfärdas. Förordningen gällde dock in-

te Stockholm. För denna stad utfärdades emellertid 1872 en i stort likartad förordning.

1862 års förordning avsåg inte att bryta med tidigare gällande avlöningssystem utan innebar endast en vidareutveckling av systemet med konventioner. Genom förordningen ville man under mera offentliga och betryggande former söka åstadkomma fasta bestämmelser för hur avgifterna under en längre tid framåt skulle beräknas. Länsvis utsedda löneregleringsnämnder skulle upprätta förslag till lönereglering för inom varje pastorat anställd kyrkoherde och komminister. Löneregleringen skulle fastställas av Kungl Maj:t för en tid av 50 år.

Bostadsboställe skulle alltjämt förvaltas och i princip även brukas av prästen. Löneboställe som inte utan olägenhet kunde brukas i förening med bostadsboställe skulle utarrenderas genom domkapitlets och länsstyrelsens försorg. Uppbördens av löningsmedel skulle förmedlas genom utsedda förtroendemän. Inflöt inte beräknade medel var det dock vederbörande präst som kom att drabbas av denna förlust. Med undantag av de av kronan på "behaglig tid" förlänade anslagen var samtliga de avlöningstillgångar som var anvisade till prästerskapets avlöning bundna vid det pastorat, inom vilket avlöningstillgången fanns eller till vars prästerskap de annars hörde. Härigenom hade efter hand uppstått en stor ojämnhet i avlöningshänseende för olika präster. I vissa pastorat hade prästerskapet en stor lön medan den i andra var klart otillräcklig. Genom 1862 års förordning togs ett första steg till en utjämning av lönekostnaderna mellan pastoraten. Vissa avlöningstillgångar, som tilldelats ett pastorat men som där inte längre behövdes för prästlöneändamål, kunde nämligen flyttas över till ett annat pastorat för att där täcka ett underskott. Förordningen begränsade dessa skörliga avlöningstillgångar till sådana som grundade sig på statsanslag i kontanta pengar, kronotonde och hemmansräntor eller på arrende för vissa av kronan upplåtna fastigheter, som inte var bostadsboställen. Från början var tänkt att de tillgångar, som blev tillgängliga, skulle fördelas omedelbart. Detta visade sig emellertid inte vara möjligt utan det blev behov av att ordna en central uppsamling av dessa överskottsmedel. År 1868 inrättades därför prästerskapets löneregleringsfond, som skulle förvaltas av statskontoret. Fondens huvudsakliga uppgift blev att genom fasta lö-

netillskott eller tillfälliga anslag utfylla prästerskapets löner i sådana pastorat, där den fastställda löneregleringen inte räckte till att ge tjänsteinnehavaren en skälig lön.

Till fonden fördes i stor utsträckning inkomster av boställsskog. Prästens rätt att tillgodogöra sig avkastning av boställsskog var i princip begränsad till uttag av husbehovsvirke. Eftersom prästerna inte fick avverka för försäljning, kom dessa skogar i stor utsträckning att ruttna ner. Genom förordningen den 29 juni 1866 angående hushållningen med de allmänna skogarna i riket kom genom skogsstatens försorg att göras upp en hushållningsplan för varje boställsskog. Planen skulle fastställas av skogsstyrelsen. Större skogsfastigheter skulle efter Kungl Maj:ts förordnande i sin helhet eller i lämplig del vårdas och förvaltas av skogsstaten. Mindre skogar skulle vårdas och förvaltas av vederbörande präst med iakttagande av den uppgjorda planen. Boställshavaren skulle få så stor del av skogens avkastning, som kunde anses skäligt med hänsyn till vad denne tidigare erhållit. Skötte boställshavaren skogen själv kunde han dessutom erhålla viss andel av avkastningen, vilken andel efter den större eller mindre kostnad som var förenad med skogens skötsel skulle kunna bestämmas ända till halva behållna avkastningen utöver husbehovet. Andelens storlek skulle i varje särskilt fall fastställas av Kungl Maj:t. Den behållna skogsavkastningen som inte tillföll boställshavaren skulle användas som bidrag vid reglerande av prästerskapets inkomster. Denna skogsavkastning ingick så småningom i prästerskapets löneregleringsfond. I praxis kom nämnda bestämmelser att ha tillämpats så att fonden tillförts medel från boställen, som inte bevisligen inköpts av församling eller donerats av enskilda, medan avkastning som uppkommit vid inköpta eller donerade boställen disponerats för kyrkliga ändamål inom vederbörande församling och vanligen tillerkänts boställshavaren. 1866 års skogsordning ersattes av en ny skogsordning 1894. Denna innehöll dock inte några förändringar i fråga om skötseln av de kyrkliga skogarna och dispositionen av avkastningen från dessa.

I samband med att den ordnade skogshushållningen infördes kom ganska omfattande avverkning att ske. Virket såldes och en stor del av behållningen levererades in till en fond, de ecklesiastiska boställenas skogsfond. Denna ställdes under statskontorets

förvaltning. Till fonden fördes också överskotten från försäljning av eld- och stormskadad skog. I den mån fondmedlen inte behövdes till utgifter för skogsindelning eller skogsodling i de skogar varifrån de härrörde, skulle Kungl Maj:t disponera dessa för att bekosta skogsodlingsarbeten i ecklesiastiska skogar.

Atgärderna i 1862 års förordning för att utjämna prästlönerna visade sig snart vara otillräckliga. På vissa håll var lönerna mycket små medan de på andra håll steg långt över de avsedda beloppen. För att uppnå en bättre ordning kom efter ett flerårigt förberedelsearbete år 1910 att utfärdas ett komplex av författningar på det kyrkligt-ekonomiska området. Författningarna utgjordes av lag om reglering av prästerskapets avlöning, lag om indragning till statsverket och avskrivning av prästerskapets tionde samt om ersättning därför, lag om kyrkofond, lag om emeritilöner för präster, ecklesiastisk boställsordning och kungörelse angående grunder för ändringar i lagstiftningen om ecklesiastiska boställsskogar. Lagstiftningen innebar i huvudsak följande.

Enligt lagen om reglering av prästerskapets avlöning skulle löneregleringarna i de särskilda pastoraten fastställas av Kungl Maj:t för en period av i regel 20 år i sänder. Före regleringarna skulle utredas om den kyrkliga organisationen och indelningen behövde ändras. Lagen medgav nämligen att pastorat kunde delas eller en ny prästerlig tjänst kunde inrättas, om detta behövdes för att få en tillfredsställande församlingsvård. Vidare kunde befintliga pastorat slås samman, om detta behövdes för att präst skulle beredas full sysselsättning. Kungl Maj:t fattade dessa beslut i samband med fastställande av ny lönereglering för pastoratet. Ändringar i den kyrkliga organisationen kunde även meddelas under löpande löneregleringsperiod. Även om Kungl Maj:t fann att en prästtjänst inte behövdes för själavården kunde Kungl Maj:t medge att den fick vara kvar, under förutsättning att församlingen med viss röstmajoritet beslöt att själv betala lönen.

I sådant fall fick församlingen inte något bidrag till lönen från kyrkofonden. Enligt förordningen reglerades lönen till vissa belopp och naturaförmåner för alla ordinarie präster. Om viss präst genom donation från enskild erhållit viss förmån utöver

lönen, kunde denna fastställas till belopp under det normala. Om förslag med viss röstmajoritet beslöt att högre lön än normalt skulle utgå till präst kunde Kungl Maj:t fastställa detta beslut. För att betala prästens avlöning skulle pastorat utdebitera församlingsavgifter upp till en maximigräns som motsvarade 30 öre för skattekrona. Räckte inte utdebiterade medel fick pastoratet därjämte använda avkastningen från sina prästlönetillgångar. Behövde inte denna avkastning användas, såsom i pastorat med stort skatteunderlag, skulle denna levereras in till kyrkofonden. Räckte inte församlingsavgifterna och avkastningen av prästlönetillgångarna måste pastoratet utdebitera ytterligare högst 30 öre för skattekrona. Vad som erfordrades utöver detta fick pastoratet som tillskott av kyrkofonden.

Vederbörande kyrkoråd uppbar lönemedlen och utbetalade dessa kvartalsvis till prästen.

Beträffande extra ordinarie präster skulle viss del av ersättningen till denne fortfarande betalas av den präst, till vilkens biträde han var anställd. Ett årligt adjunktsarvode skulle dock betalas ur kyrkofonden. Fann Kungl Maj:t att det förelåg behov av s k stadigvarande adjunkt skulle ersättningen till denne betalas på samma sätt som till kyrkoherde och komminister.

Genom lagen om indragning till statsverket och avskrivning av prästerskapets tionde samt om ersättning därför indrogs till statsverket prästerskapets tionde och andra avgifter av fast egendom. I stället utgick en årlig ersättning om 4,6 milj kr, vilken tillfördes kyrkofonden.

Kyrkofonden bildades den 1 juni 1914 enligt föreskrift i lagen den 9 december 1910 om kyrkofonden. Fonden skulle användas till kyrkliga ändamål enligt bestämmelser i gällande lag. Den skulle förvaltas av statskontoret utan sammanblandning med andra medel. Till fonden överfördes de avlöningstillgångar om drygt 8 milj kr som fonderats i prästerskapets löneregleringsfond och de ecklesiastiska bostälernas skogsfond. I övrigt skulle efter Kungl Maj:ts beslut i varje särskilt fall överföras dels vissa till avlöning för prästerlig tjänst avsedda fonder och andra kapitaltillgångar, och dels ersättningsmedel, som erhållits för sålt eller utbytt boställe, vars avkastning skulle ha ingått till prästerskapets löneregleringsfond.

Kyrkofondens inkomster bestod dels av årlig ersättning för in-dragna tionden m m, vilken erlades av statsverket, dels arrenden av boställe som vid 1913 års slut antingen ingick i prästerska-pets löne regleringsfond eller var av Kungl Maj:t anvisat till löneförbättring i annat pastorat än det, inom vilket bostället var beläget. Vidare ingick med vissa undantag medel, som flöt in för såld skog från prästerskapet anslagna löne boställen, dels överskotten på avkastningen av pastoratens prästlönetillgångar och dels ränta och annan vinst på kyrkofondens tillgångar.

Kyrkofondens utgifter bestod i första hand av tillskott till de pastorat där en utdebitering av 60 öre för skattekrona inte räckte till att betala prästlönerna. Därutöver skulle kyrkofon-den dels utbetala skogsförsäljningsmedel som tillkom pastorat och dels ensam svara för vissa förmåner, som tillkom det ordina-rie prästerskapet. Vidare skulle kyrkofonden betala arvode till prostar och emeritilöner till präster och dels betala arvodet till extra ordinarie präster, som inte var ständiga adjunkter. Kostnader för skogsindelning och skogsskötsel på lönebeställena skulle med vissa undantag betalas av kyrkofonden. Genom 1910 års system för prästlönernas finansiering gick man vidare med att betrakta avkastningen av de särskilda pastoratens avlönings-tillgångar såsom i viss mån disponibla för församlingsprästerna i hela riket; detta nu även om tillgångarna var donerade av en-skilda eller skaffade av församling för avlöning av prästerska-pet i visst pastorat. Till den del avkastningen inte behövdes för betalning av prästlönerna i pastoratet skulle den ingå i kyr-kofonden. Denna kom att få betydelse dels genom att utjämna skat-tetrycket mellan församlingarna och dels genom att den bekostade vissa för kyrkan gemensamma utgifter. Efter 1924 kom fonden även att svara för ersättningar till stifts- och kontraktsadjunkter och vissa reseersättningar.

Även emeritilöner utgick från kyrkofonden. Till en början maxi-merades beloppet härför. Maximiregeln upphörde emellertid 1937. Genom 1941 års familjepensionsreglemente för prästerskapet ord-nades familjepensioneringen i huvudsak efter samma principer som gällde för statens befattningshavare. I samband därmed överför-des prästerskapets änke- och pupillkassas tillgångar till kyrko-fonden. Dessa utgjorde drygt 30 milj kr. Kyrkofonden svarade i gengäld för alla kostnader för familjepensioneringen.

1910 års ecklesiastika boställsordning gav föreskrifter om boställsjordens vård och förvaltning. Från bostadsbostället avskildes för prästen erforderlig bostadslägenhet med tomt och trädgård. Bostadslägenheten kom att kallas prästgård. Prästen stod kvar som boställsinnehavare endast till denna prästgård. Byggnads- och underhållsskyldigheten lades på pastoratet. Löneboställena, dvs inte bara tidigare löneboställen utan även det som återstod sedan prästgården avskilts, skulle arrenderas ut i enlighet med särskilda föreskrifter. Den egentliga förvaltningen av boställena lades på domkapitel och länsstyrelse.

Genom kungörelsen angående grunder för ändringar i lagstiftningen om ecklesiastika boställsskogar ställdes skogs- och hagmarken på boställena under skogsstatens omedelbara vård och förvaltning. Skogen fick i första hand användas till boställets husbehov, till husbehovsved åt prästen, virke för uppförande och underhåll av dels laga hus på prästgård och dels kyrkobyggnad. Övrig skogsavkastning skulle säljas och försäljningsmedlen skulle levereras in till kyrkofonden, som stod för kostnaderna för skogens skötsel. Av kyrkofondsmedel betalades därefter ut till vederbörande pastorat ett visst, av Kungl Maj:t bestämt belopp som avlöningstillgång för prästerskapet i pastoratet. I boställsordningen gavs även regler som förenklade försäljningen av kyrklig jord.

Förvaltningen och dispositionen av löneboställena enligt den nya lagstiftningen utsattes under följande årtionden för åtskillig kritik och förslag till olika reformer framlades därför. Kritiken riktade sig särskilt mot att förvaltningen av boställena låg på olika myndigheter.

Kyrkofondskommittén föreslog (SOU 1923:71) att en kyrkofondsstyrelse skulle inrättas och att denna skulle utgöra "den ekonomiska medelpunkten för de prästerliga avlöningstillgångarnas tillgodogörande", att domänintendenter skulle anställas för den ecklesiastika egendomen och att en särskild ecklesiastik skogsbyrå skulle inrättas inom domänstyrelsen för boställsskogen.

Ecklesiastika arrendesakkunniga föreslog bl a vissa ändringar i boställslagstiftningen (SOU 1923:12), vilka ledde till att det infördes särskilda sakkunnigorgan, ecklesiastika boställsnämnder. Dessa skulle i första hand utöva kontroll av boställsarrondatorns åtgöranden. Genom en särskild lag blev det vidare möjligt att få lån eller förskott från kyrkofonden för att be-

bygga boställena. Vidare kom vissa reseanslag att utgå från kyrkofonden.

De nya författningarna innebar inte någon förenkling av det komplicerade systemet för den kyrkliga jordens förvaltning. Kritiken fortsatte därför och inriktades särskilt på sättet för finansiering av prästlönekostnaderna. Bestämmelsen att pastorat först sedan 30 öre per skattekrona uttaxerats fick använda sina prästlönetillgångar medförde i många fall obilliga resultat. I och med att skatteunderlaget växte fick många pastorat täcka prästlöneutgifterna med skattemedel och leverera in hela avkastningen till kyrkofonden.

Till följd av kritiken tillsattes sakkuniga för att utreda försättningarna för en mera genomgripande reform på detta område. Enligt direktiven skulle arbetet ske efter två olika linjer, med antingen en centralisering av löneboställena så att dessa helt kom att inordnas under kyrkofonden eller en decentralisering så att pastoraten fick en väsentligt friare nyttjanderätt mot ett årligt, för en längre tidsperiod fastställt avgiftsbelopp.

De sakkuniga avgav 1929 betänkande om nya grunder för lagstiftningen om prästerskapets avlöning och förvaltningen av den därtill anslagna egendomen (SOU 1929:39 och 40). Däri konstaterade de sakkunniga att det var nödvändigt att bibehålla den statliga förvaltningen av löneboställena och föreslog att samtliga förvaltningsbefogenheter skulle sammanföras hos domänstyrelsen. Liksom förut skulle prästlönefond hållas rättsligt åtskild från annan offentlig egendom. Vidare föreslogs att det skulle inrättas en för hela riket gemensam fond, prästlönejordsfonden. Denna skulle vara ett eget rättssubjekt till vilket köpeskillingen för all såld boställsjord skulle inlevereras. Fondens ändamål skulle vara att möjliggöra en värdebeständig placering av fondmedel i skogsfastigheter. Alla lokalt förvaltade prästlönefonder skulle med undantag för donerat kapital föras över till kyrkofonden, som skulle utgöra centralorgan för de prästerliga avlöningsväsendet. Till kyrkofonden skulle sålunda årligen inlevereras - utöver fondens egen avkastning och ersättningarna från statsverket för indragna tionden m m - arrenden och behållen skogsavkastning från i stort sett alla löneboställen och bidrag från pastoraten i form av allmän skatt beräknad efter visst, över hela riket lika högt belopp för skattekrona. Ur kyrkofonden

skulle betalas samtliga kostnader för prästerskapets avlöning.

Förslaget möttes från kyrkligt håll av kritik och uppfattades som ett allvarligt hot mot den kyrkliga egendomens fortbestånd. Viss grund för dessa tankar låg i den samtidigt förekommande debatten om kyrkans skiljande från staten. Vidare hade den sk socialiseringsutredningen föreslagit att den kyrkliga egendomen skulle dras in till staten. Till följd av all kritik beslöts att komplettera utredningen med en undersökning om åtgärder för en decentralisering av prästlönejorden. I betänkande (SOU 1931:24) fastslog prästlönesakkunniga att det inte överensstämde med dittills tillämpade lagstiftningsgrundsatser att dra in pastoratens prästlönetillgångar till kyrkofonden, i synnerhet som större delen av prästlönejorden antingen donerats av enskilda eller skaffats av församlingarna själva. Därför borde prästlönetillgångarna och avlöningen bli en angelägenhet för pastoraten. Den direkta förvaltningen av jordbruk och skogsbruk borde anförtros åt pastoraten och deras organ, främst kyrkoråden. Systemet för finansiering av avlöningskostnaderna borde läggas om, så att avkastningen av lönetillgångarna lades i botten. Pastoraten skulle sålunda i första hand använda prästlönetillgångarna till att täcka sina lönekostnader för präster. Gemensamma ändamål för pastoraten som pensioner, löner till adjunkter m m skulle betalas genom att pastoraten betalade en årlig allmän kyrkoavgift till kyrkofonden. Kyrkoavgiften skulle utgöra ett visst, för hela riket lika högt belopp för skattekrona.

De två förslagen vägdes mot varandra, varvid sistnämnda decentraliseringsförslag kom att segra. Förslaget kompletterades med att det i varje stift skulle finnas särskilda organ, stiftsnämnder, vilka jämte boställsnämnderna skulle kontrollera pastoratens boställsförvaltning. Principerna bakom den nya boställsordning och nya lag om kyrkofond som utfärdades 1932 kan i sina huvuddrag fortfarande anses gälla. 1970 års lagsiftning om förvaltningen av kyrklig jord och om kyrkliga kostnader, som trädde i kraft fr o m år 1972 innebär dock bl a att förvaltningen av löneboställes skogar har centraliserats till stiftsnämnderna.

Från 1902 års riksdag kom avlöningen till domkapitelspersonalen - med smärre undantag - att betalas av statsmedel. Vidare utgick statsanslag för bl a expenser. Då stiftsnämnderna år 1932

inrättades finansierades dessa genom kyrkofonden.

År 1937 beslöts att kyrkofonden skulle bidra till kostnaderna dels för den personal som vid domkapitlen arbetade för stiftsnämnderna och dels för expenser. Detta innebar att all kansli-personal hos domkapitel och stiftsnämnder - dock inte personal för skogsfastigheterna - skulle avlönas från förslagsanslaget till Domkapitlen: Avlöningar. Detta anslag skulle erhålla ersättning för de kostnader, som skäligen kunde anses belöpa på stiftsnämnderna genom omföring till anslaget av medel från kyrkofonden. Ersättningen borde beräknas till hälften av förslagsanslagets slutbelopp sedan detta minskats med kostnaderna för Stockholms domkapitel, som saknade stiftsnämnd, samt med kostnaderna för arvoden och annan ersättning åt domkapitlens ledamöter. Vidare skulle expensmedel för domkapitlen och stiftsnämnderna - utom kostnader för lokaler åt stiftsjägmästarna - utgå från förslagsanslaget till Domkapitlen: Omkostnader. Även detta anslag skulle erhålla ersättning från kyrkofonden med hälften av expensmedlens slutsumma, sedan dessa minskats med för Stockholms domkapitel beräknade belopp. I samband med lönereglering 1938 för skoglig personal hos stiftsnämnderna ändrades förslagsanslagen så att samtliga kostnader för domkapitlen och stiftsnämnderna skulle redovisas över riksstaten. Någon ändring beträffande den slutliga fördelningen av dessa kostnader mellan statsverket och kyrkofonden ägde inte rum.

C.2 Biskoparnas löner och lönetillgångar

Genom 1723 års privilegier för prästerskapet garanterades biskoparna inkomster från bl a egendom som var knuten till biskopsämbetet. I syfte att få en jämnare fördelning av biskopslönen reglerades 1860 biskoparnas löner. Denna reglering innebar att om en biskops inkomster kom att överstiga ett visst tak kunde Kungl Maj:t besluta att överskjutande inkomster skulle inlevereras till en biskopslöneregleringsfond, som skulle användas till utfyllnad av andra biskopars löner.

Med tiden kom emellertid att uppstå avsevärda skillnader mellan de olika stiftens biskopslöner. För att få en bättre ordning utfärdades 1936 nya bestämmelser om biskoparnas avlöning. Dessa innebar i stort att biskopslöneregleringsfonden och samtliga

inom stiftet förvaltade, för biskoparnas avlöning avsedda fonder och kapitaltillgångar överfördes till kyrkofonden. Dessutom erhöll kyrkofonden ersättning av statsverket för de anslag i kronotonde m m för vilka gottgörelse utgick till biskopen och biskopslöneregleringsfonden. Vidare fick kyrkofonden inkomsterna från alla fastigheter som anslagits för biskoparnas avlöning. Undantag härifrån utgjorde dock fastighet som såsom biskopsgård skulle användas som tjänstebostad åt biskop. Kyrkofonden övertog nu betalningsansvaret för biskoparnas avlöning och pensionering.

C.3 Klockarboställskapital och boställsränta

Klockarna och övriga kyrkomusiker var den tjänstemannagrupp inom det kyrkliga området, för vilken jordavlöningsystemet blev bibehållet längst tiden. För denna grupp avvecklades systemet först genom lagen den 9 december 1938 (nr 732) angående särskilda grunder för klockar- och organistlöns bestämmande samt om dispositionen av till klockar- och organisttjänst hörande avlöningstillgångar. Lagen som kom att kallas klockarboställslagen trädde i kraft den 25 maj 1939.

Klockarinstitutionen var formellt organisatoriskt sett uppdelad på tre skilda befattningar: klockare, organist och kantor. Dessa befattningar var i regel förenade med varandra. Av de för klockarinstitutionen anslagna boställena hade det ojämförligt största antalet anvisats som klockarboställen. Endast ett fåtal boställen hade betecknats som organistboställen. Det är inte känt, att jord anvisats som boställe åt kantor.

I propositionen till klockarboställslagen (prop 1938:188) pekades på behovet av en reform eftersom den byggnads- och underhållsskyldighet, som åvilade befattningshavarna, i praktiken visat sig vara både betungande och även medförde en avsevärd otrygghet.

Boställena leder sitt ursprung tillbaka på donationer av enskilda, upplåtelser av församlingar samt anslag av kronan. I betydande utsträckning har upplåtelser till klockare och organister skett från prästboställen och kyrkojord. Antalet fastigheter beräknades 1938 till 774. Värdet på flertalet av fastigheterna var tämligen lågt. Då systemet skulle avvecklas kom tre olika dispositionssätt att användas.

1. Mera värdefull lönefastighet skulle bibehållas som publik arrendegård, klockarhemman, och förvaltas av stiftsnämnden för kyrkofondens räkning. Sådan fastighet skulle alltså fortfarande vara ecklesiastisk egendom.
2. Lönefastighet, som lämpligen kunde bilda eget hem eller mindre jordbruk eller som med fördel kunde tilläggas grannfastighet, skulle säljas.
3. Annan lönefastighet skulle övertas av den församling, där fastigheten var belägen, för att disponeras på sätt som kommunal egendom i allmänhet gäller. Denna egendom kom alltså att upphöra att vara ecklesiastisk egendom.

Likvida medel, som anknutits till klockar- eller organisttjänst och som utgjorde försäljningsmedel från lönefastighet eller andra ersättningsmedel skulle betecknas lönefond och föras till kyrkofonden om medlen kom från fastighet, som bort användas som klockarhemman, och i annat fall till den församling inom vars område fastigheten var belägen. De medel som inflöt från under 2. angiven fastighet skulle disponeras på samma sätt.

Med hänsyn till grundsatsen att värdet av den kyrkliga jorden borde bibehållas som underlag för finansiering av statskyrkans verksamhet ansågs ett värde, motsvarande värdet av det dåvarande klockar- och organistjordbeståndet, alltjämt böra vara ställt till församlingarnas förfogande för att avlöna dessa befattningshavare. Man utgick härvid ifrån att avlönanDET alltjämt skulle vara en kyrkligt kommunal angelägenhet. I anslutning härtill stadgades i klockarboställslagen följande, såvitt angick av församling övertagen fastighet.

Församling, som övertog lönefastighet och lönefond, skulle svara för att redovisa dessa tillgångars kapitalvärde. För att garantera tillgångarnas värde omräknades boställskapitalet till areal åkerjord av viss beskaffenhet. Vidare skulle sådan församling till klockar- eller organisttjänst årligen betala ett belopp som utgjorde en uppskattad avkastning av boställskapitalet, den s k boställsräntan. Denna ränta bestämdes till en viss fast procent av boställskapitalet.

Motsvarande regler kom att för kyrkofonden gälla den egendom som överfördes till denna.

Själva förfarandet vid bestämmande av tillgångarnas och avkastningens värde skulle enligt kockarboställslagen med tillämpningsförfattning vara följande.

Det ankom på stiftsnämnden att låta genom boställsnämnden eller dess ordförande uppskatta lönefastighetens saluvärde och värdet av dess årsavkastning. Beträffande lönefond uträknades avkastningen efter den procent av fondens värde, som vid tiden för uppskattningen skulle tillämpas vid beräkning av prästlönefonds avkastning för att bestämma tillskott ur kyrkofonden till pastoratets prästlönekostnader. Stiftsnämnden skulle därefter för fastigheten med eventuellt förekommande lönefonder fastställa boställskapital och avkastningsprocent. Boställskapetlet angavs i areal åkerjord efter det för orten vid senast verkställda allmänna fastighetstaxering tillämpade enhetsvärdet på åker av högssta inom samma ort förekommande godhetsklass vid en medelstor jordbruksfastighet med normalt byggnadsbestånd.

Mot stiftsnämndens fastställelsebeslut fick talan föras hos kammarkollegiet, som var sista instans i målet.

Det ålåg vederbörande länsstyrelse att lämna stiftsnämnden erforderliga uppgifter för att fastställa boställskapetlet. Länsstyrelsen hade sedan varje år allmän fastighetstaxering ägde rum att för varje församling, som innehaft lönefastighet eller lönefond, fastställa det enhetsvärde som skulle gälla för uträkningar av boställsräntan. Underrättelse om det fastställda enhetsvärdet och den tidpunkt, från vilken detta skulle gälla, meddelades i länskungörelserna och upplästes i vederbörande församlingskyrkor.

För varje klockar- och organisttjänst, till vilken hört lönefastighet eller lönefond skulle respektive församling eller samfällighet företa lönereglering. Detta skulle ske så snart boställskapital och avkastningsprocent blivit fastställda för tjänsten och Kungl Maj:t förordnat om fastighetens framtida disposition. Lönen skulle därvid bestämmas att utgå helt i pengar och den fick inte utan domkapitlets medgivande understiga boställsräntan.

Genom lag om kyrkomusiker (1947:275) kom dittillsvarande befattningar för kyrkomusikaliska uppgifter att ersättas av en kyrkomusikertjänst. Denna tjänst skulle vara en heltidstjänst eller en deltidstjänst. Kostnaderna för avlöning och pensionering av

kyrkomusikerna skulle i huvudsak bestridas av pastoraten. De avlöningstillgångar som var förenade med dittillsvarande klockar- och organistbefattningar i pastoratet, skulle utgöra avlöningstillgångar för pastoratet för kyrkomusikers avlöning. För utjämning av ifrågavarande kostnad mellan rikets pastorat skulle pastoraten kunna erhålla tillskott ur kyrkofonden i huvudsaklig överensstämmelse med samma grunder som gällde beträffande kostnaderna för avlöning av församlingspräster.

Sedan kyrkomötet godkänt förslaget framlades förslaget till lag om kyrkomusiker i proposition 1947:233 för riksdagen. Av vad föredraganden uttalade framgick att lagförslaget endast upptog vissa konstitutiva stadganden för en principiös lösning av kyrkomusikerfrågan. Detaljregler och regler om avlöningsförmåner skulle läggas fram senare. Enligt övergångsbestämmelser till lagen upphävdes 1938 års klockarboställslag och 1939 års kungörelse med tillämpningsföreskrifter till denna lag.

I proposition 1950:239 angående finansieringen av kostnaderna för den nya kyrkomusikerorganisationen föreslogs att denna organisation skulle genomföras fr o m den 1 juli 1950. Vidare föreslogs regler för den nya organisationens finansiering i nära anslutning till gällande system för finansieringen av församlingsprästernas avlöning. I samband därmed föreslogs regler för fördelningen av kostnaderna mellan de kyrkliga kommunerna och skolväsendet samt mellan pastorat och församling.

Den i propositionen föreslagna kostnadsfördelningen mellan pastorat och församling innebar att pastoraten ålades kostnaderna för kyrkomusikernas avlöning och pensionering medan församlingarna ålades vissa kostnader av i huvudsak omkostnadsnatur.

Avräkningsförfarandet mellan pastoratet och kyrkofonden för att bestämma eventuellt tillskott från fonden skulle ske enhetligt och gemensamt med avräkningen beträffande prästlönekostnader.

Riksdagen biföll propositionen och Kungl Maj:t bemyndigades att meddela bestämmelser angående lönetillgångar vid kyrkomusikertjänst. Kungörelse angående lönetillgångar vid kyrkomusikertjänst utfärdades (1950:413).

Eftersom 1938 års klockarboställslag och 1939 års tillämpningskungörelse innehållit vissa närmare bestämmelser om boställskapital och ränta vilka bestämmelser alltjämt behövdes, kom ge-

nom 1950 års kungörelser i klockarboställslagen och tillämpningskungörelse meddelade bestämmelser om ansvar för boställskapital, beräkning av boställsränta, skyldighet för församlingar och kyrkofonden att årligen betala ett belopp till vederbörande pastorat motsvarande boställsräntan m m att återupplivas.

D.1

Samband mellan skatteutjämningsbidrag och skattesats

| Skatteutj.bidrag. öre/skr | Skattesats, öre/skr | | | | | | Summa | |
|------------------------------|---------------------|--------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|
| | ≤ 75 | 76-100 | 101-125 | 126-150 | 151-175 | 176-200 | | > 200 |
| - 5 | 4 | 190 | 148 | 120 | 24 | 9 | 2 | 497 |
| 6 - 10 | 4 | 36 | 97 | 98 | 37 | 16 | 5 | 293 |
| 11 - 15 | 1 | 24 | 57 | 94 | 48 | 13 | 6 | 243 |
| 16 - 20 | | 22 | 64 | 112 | 31 | 20 | 8 | 257 |
| 21 - 25 | 1 | 7 | 26 | 76 | 44 | 22 | 11 | 187 |
| 26 - 30 | | 8 | 35 | 81 | 42 | 24 | 12 | 202 |
| 31 - 35 | | 4 | 24 | 49 | 40 | 21 | 11 | 149 |
| 36 - 40 | | 4 | 14 | 46 | 43 | 27 | 12 | 146 |
| 41 - 45 | | | 11 | 24 | 29 | 17 | 17 | 98 |
| 46 - 50 | | 3 | 8 | 22 | 12 | 14 | 8 | 67 |
| 51 - 55 | | 2 | 3 | 16 | 4 | 12 | 10 | 47 |
| 56 - 60 | | 1 | 1 | 7 | 6 | 10 | 2 | 27 |
| 61 - 65 | | | 3 | 9 | 7 | 6 | 3 | 28 |
| 66 - 70 | | | 1 | 4 | 3 | 1 | 5 | 14 |
| 71 - 75 | | | | 4 | 4 | 3 | 4 | 15 |
| 76 - 80 | | 2 | 2 | 5 | 4 | 2 | 2 | 17 |
| 81 - 85 | | | 1 | 4 | 2 | 3 | 1 | 11 |
| 86 - 90 | | | 3 | 1 | 2 | 1 | 2 | 6 |
| 91 - 100 | | | | 4 | 2 | 3 | 3 | 9 |
| > 100 | | 1 | | 4 | 2 | 4 | 7 | 18 |
| Summa | 10 | 304 | 498 | 776 | 384 | 228 | 131 | 2 331 |

D.2

| Skatteutj.bidr. öre/skr | Samband mellan skatteutjämningsbidrag och invånarantal | | | | | | | Summa |
|----------------------------|--|---------|---------|--------------|--------------|--------------|---------|-------|
| | < 200 | 200-399 | 400-999 | 1 000 -1 999 | 2 000 -3 999 | 4 000 -9 999 | ≥10 000 | |
| - | 5 | 38 | 59 | 69 | 69 | 65 | 90 | 497 |
| 6 - 10 | 20 | 30 | 61 | 53 | 72 | 45 | 12 | 293 |
| 11 - 15 | 24 | 27 | 63 | 51 | 53 | 19 | 6 | 243 |
| 16 - 20 | 25 | 37 | 74 | 66 | 40 | 12 | 3 | 257 |
| 21 - 25 | 15 | 34 | 68 | 45 | 16 | 7 | 2 | 187 |
| 26 - 30 | 29 | 41 | 76 | 32 | 13 | 11 | | 202 |
| 31 - 35 | 17 | 39 | 55 | 25 | 6 | 6 | 1 | 149 |
| 36 - 40 | 20 | 37 | 60 | 18 | 5 | 6 | | 146 |
| 41 - 45 | 19 | 34 | 32 | 7 | 5 | 1 | | 98 |
| 46 - 50 | 11 | 17 | 23 | 8 | 7 | 1 | | 67 |
| 51 - 55 | 7 | 20 | 15 | 3 | 2 | | | 47 |
| 56 - 60 | 5 | 6 | 8 | 8 | | | | 27 |
| 61 - 65 | 3 | 11 | 8 | 5 | 1 | | | 28 |
| 66 - 70 | 3 | 5 | 3 | 3 | | | | 14 |
| 71 - 75 | 4 | 5 | 4 | 2 | | | | 15 |
| 76 - 80 | 2 | 9 | 4 | 1 | 1 | | | 17 |
| 81 - 85 | 5 | 1 | 4 | 1 | | | | 11 |
| 86 - 90 | 2 | 3 | 1 | | | | | 6 |
| 91 - 100 | 4 | 3 | 2 | | | | | 9 |
| > 100 | 9 | 4 | 4 | 1 | | | | 18 |
| Summa | 262 | 422 | 634 | 398 | 286 | 215 | 114 | 2 331 |

D.3

Samband mellan skattekraft och skattesats

| Skattekraft i % av medel- skattekraften | Antal församlingar, Skattesats, kr/skr | | | | | | | Summa | |
|---|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|--------|
| | ≤ 0:50 | 0:51-0:75 | 0:76-1:00 | 1:01-1:25 | 1:26-1:50 | 1:51-1:75 | 1:76-2:00 | | > 2:00 |
| < 60,00 | | | 1 | 12 | 18 | 23 | 14 | 14 | 82 |
| 60,01- 70,00 | | 1 | 21 | 67 | 161 | 102 | 56 | 40 | 448 |
| 70,01- 80,00 | | 1 | 68 | 157 | 305 | 161 | 97 | 61 | 850 |
| 80,01- 90,00 | | 8 | 105 | 178 | 203 | 73 | 47 | 13 | 627 |
| 90,01-100,00 | | 2 | 94 | 85 | 77 | 20 | 11 | 5 | 294 |
| 100,01-110,00 | | 6 | 52 | 37 | 23 | 3 | 2 | | 123 |
| 110,01-120,00 | 1 | 5 | 29 | 16 | 8 | 2 | 1 | 1 | 63 |
| 120,01-130,00 | 5 | 3 | 10 | 9 | 1 | | 1 | | 29 |
| > 130,00 | 4 | 24 | 14 | 4 | 7 | 1 | | | 54 |
| Summa | 10 | 50 | 394 | 565 | 803 | 385 | 229 | 134 | 2 570 |

Samband mellan skattekraft och invånarantal

| Skattekraft i % av medel- skattekraften | Antal församlingar/ invånarantal | | | | | | Summa |
|---|-------------------------------------|---------|---------|-------------|-------------|-------------|-------|
| | < 200 | 200-399 | 400-999 | 1 000-1 999 | 2 000-3 999 | 4 000-9 999 | |
| < 60,00 | 26 | 36 | 17 | 2 | 1 | | 82 |
| 60,01- 70,00 | 66 | 115 | 176 | 69 | 19 | 2 | 448 |
| 79,01- 80,00 | 78 | 148 | 289 | 182 | 109 | 41 | 850 |
| 80,01- 90,00 | 57 | 91 | 118 | 100 | 118 | 115 | 627 |
| 90,01-100,00 | 26 | 22 | 36 | 37 | 33 | 64 | 294 |
| 100,01-110-00 | 12 | 9 | 4 | 11 | 12 | 19 | 123 |
| 110,01-120,00 | 4 | 3 | 6 | 4 | 5 | 14 | 63 |
| 120,01-130,00 | 2 | 1 | 2 | 2 | 4 | 3 | 29 |
| > 130,00 | 3 | 3 | 5 | 2 | 2 | 11 | 54 |
| Summa | 274 | 428 | 653 | 409 | 303 | 269 | 2 570 |
| | | | | | | 234 | |

D.4

D.5

Samband mellan skattekraft och utdebiteringsbehov

| Skattekraft i % av medel- skattekraften | Antal församlingar/ Utdebiteringshov, kr/skr | | | | | | | | | | Summa |
|---|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|-------|--|-------|
| | ≤1:00 | 1:01-1:50 | 1:51-2:00 | 2:01-2:25 | 2:26-2:50 | 2:51-2:75 | 2:76-3:00 | > 3:00 | | | |
| < 60,00 | 7 | 19 | 18 | 11 | 9 | 8 | 10 | 82 | | | |
| 60,01- 70,00 | 5 | 71 | 203 | 71 | 51 | 27 | 13 | 7 | 448 | | |
| 70,01- 80,00 | 19 | 240 | 389 | 109 | 57 | 21 | 8 | 7 | 850 | | |
| 80,01- 90,00 | 58 | 318 | 203 | 25 | 15 | 3 | 4 | 1 | 627 | | |
| 90,01-100,00 | 72 | 155 | 57 | 6 | 4 | | | | 294 | | |
| 100,01-110,00 | 49 | 64 | 9 | 1 | | | | | 123 | | |
| 110,01-120,00 | 28 | 31 | 2 | 1 | 1 | | | | 63 | | |
| 120,01-130,00 | 18 | 10 | | 1 | | | | | 29 | | |
| > 130,00 | 38 | 13 | 3 | | | | | | 54 | | |
| Summa | 287 | 909 | 885 | 232 | 139 | 60 | 33 | 25 | 2 570 | | |

E UTKAST TILL LAGFÖRSLAG JÄMTE KOMMENTARER

Eftersom utredningens förslag endast omfattar principerna för ett nytt utjämningsystem och fastställandet av de olika komponenterna i detalj lämnas öppet, har utredningen inte ansett sig böra utarbeta ett färdigt lagförslag. Som underlag för de vidare överväganden som får göras efter remissbehandlingen har utredningen upprättat följande utkast, som bygger på 100 % skattekraftsgaranti och utgår från de nuvarande lagarna om kyrkliga kostnader (1970:940) och om skatteutjämningsbidrag (1979:362). Till utkastet fogar utredningen kortfattade kommentarer.

Lag om kyrkliga kostnader

1 §

I denna lag meddelas bestämmelser om fördelningen av vissa kyrkliga kostnader mellan kyrkliga kommuner och kyrkofonden.

2 §

Med kyrklig kommun förstås församling, pastorat och annan kyrklig samfällighet som har beskattningsrätt.

Med pastorat förstås territoriellt pastorat samt, i den mån det beslutas i lag, icke-territoriellt pastorat.

Vad som sägs i denna lag om pastorat äger tillämpning även på kyrklig samfällighet som utan att vara pastorat har bildats för vården av sådana angelägenheter som avses i lagen.

Om indelning i pastorat beslutar regeringen.

3 §

För kyrkofonden skall finnas en styrelse. Denna skall bestå av

en ordförande och fem ledamöter jämte lika många ersättare. Ordföranden och två ledamöter jämte ersättare för dem utses av regeringen. Tre ledamöter jämte ersättare för dem utses av kyrkomötet.

Närmare bestämmelser om förvaltningen av kyrkofonden och om styrelsens uppgifter meddelas av regeringen.

4 §

En kyrklig kommun kan få allmänt utjämningsbidrag från kyrkofonden i enlighet med vad som föreskrivs i 5-10 §§.

5 §

Med bidragsår förstås det år under vilket allmänt utjämningsbidrag utgår.

Med skatteunderlag förstås antalet skattekronor och skatteören enligt taxeringsnämnds beslut rörande taxeringen till kommunal inkomstskatt året före bidragsåret.

Med skattekraft förstås kvoten mellan den kyrkliga kommunens skatteunderlag och antalet i samma kommun kyrkobokförda invånare vid ingången av året före bidragsåret.

Med medelskattekraft förstås kvoten mellan skatteunderlaget för riket och antalet i riket kyrkobokförda invånare vid ingången av året för bidragsåret.

6 §

Till en kyrklig kommun utgår allmänt utjämningsbidrag om skatteunderlaget understiger det skatteunderlag som motsvarar den tillförsäkrade skattekraften enligt 9 §. Bidraget utgår med ett belopp som motsvarar produkten av det enligt 7 § beräknade tillskottet av skatteunderlag och skattesatsen för bidragsåret.

7 §

Tillskott av skatteunderlag till den kyrkliga kommunen utgör skillnaden mellan det skatteunderlag som motsvarar den tillför-

säkrade skattekraften enligt 9 § och den kyrkliga kommunens skatteunderlag.

Om två eller flera församlingar ingår i ett pastorat eller en annan samfällighet, skall tillskottet av skatteunderlag utgöra summan av tillskottet till församlingarna.

Tillskott av skatteunderlag avrundas till närmaste hela tusental skattekrönor varvid 500 skattekrönor avrundas uppåt.

8 §

För kyrkliga kommuner gäller nedan angiven skattekraft i procent av medelskatte kraften som garanti.

| Län | Garanti: skattekraft i procent av medel- skatte kraften | Kyrklig kommun |
|---------------------|--|--|
| Stockholms | 106 | Samtliga |
| Uppsala | 103 | Samtliga |
| Södermanlands | 103 | Samtliga |
| Östergötlands | 103 | Samtliga |
| Jönköpings | 103 | Samtliga |
| Kronobergs | 103 | Samtliga |
| Kalmar | 103 | Samtliga utom kyrkliga kommuner inom Mörbylånga och Borgholms kommuner |
| | 106 | Samtliga kyrkliga kommuner inom Mörbylånga och Borgholms kommuner |
| Gotlands | 109 | Samtliga |
| Blekinge | 100 | Samtliga |
| Kristianstads | 100 | Samtliga |
| Malmöhus | 100 | Samtliga |
| Hallands | 103 | Samtliga |
| Göteborgs och Bohus | 103 | Samtliga |
| Älvsborgs | 103 | Samtliga |
| Skaraborgs | 103 | Samtliga |
| Värmlands | 103 | Samtliga |
| Örebro | 103 | Samtliga |
| Västmanlands | 103 | Samtliga |

| Län | Garanti: skattekraft i procent av medel- skattekraften | Kyrklig kommun |
|-----------------|---|--|
| Kopparbergs | 106 | Samtliga |
| Gävleborgs | 106 | Samtliga |
| Västernorrlands | 109 | Samtliga |
| Jämtlands | 112 | Samtliga |
| Västerbottens | 115 | Samtliga |
| Norrbottnens | 115 | Kyrkliga kommuner inom Bodens, Haparanda, Kalix, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner |
| | 118 | Kyrkliga kommuner inom Arvidsjaurs kommun |
| | 121 | Kyrkliga kommuner inom Arjeplogs kommun |
| | 124 | Kyrkliga kommuner inom Gällivare, Jokkmokks, Kiruna, Pajala, Övertorneå och Überkalix kommuner |

9 §

Med utgångspunkt i garantin enligt 8 § beräknas årligen den tillförsäkrade skattekraften.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkningen av den tillförsäkrade skattekraften enligt första stycket.

10 §

Kyrkofondens styrelse fastställer tillskott av skatteunderlag och svarar för att de kyrkliga kommunerna senast den 25 januari bidragsåret erhåller uppgift om tillskottets storlek.

Till ledning för det kyrkokommunala budgetarbetet skall kyrkofondens styrelse svara för att av de kyrkliga kommunerna senast den 10 september året före bidragsåret erhåller uppgift om uppskattat tillskott av skatteunderlag.

11 §

Statistiska centralbyrån fastställer medelskattekraften senast

den 31 december året före bidragsåret.

12 §

Pastoraten skall årligen erlägga allmän kyrkoavgift till kyrkofonden. Avgiften utgår i förhållande till skatteunderlaget.

Regeringen bestämmer för varje år det öretal för skattekrona med vilket avgift skall erläggas. Öretalet bestäms så att kyrkofondens inkomster såvitt möjligt blir lika stora som dess utgifter.

13 §

Till ett pastorat utgår från kyrkofonden årligen särskilt utjämningsbidrag med dels 25 000 kr för varje inom pastoratet inrättad tjänst som församlingspräst och dels ett belopp motsvarande 80 procent av medelvärdet av de tillskott som pastoratet erhållit ur kyrkofonden åren 1978-1981.

Församlingspräst är domprost, kyrkoherde, komminister, kyrkoadjunkt eller annan präst som regeringen bestämmer.

14 §

Pastorat som innehar lönetillgångar skall årligen till kyrkofonden erlägga särskild kyrkoavgift.

Pastorats lönetillgångar är lönebeställningen och prästlönefonder samt andelar i prästlönejordsfond och prästlönefondsfastigheter.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om beräkning av den särskilda kyrkoavgiften.

15 §

Pastorat svarar för kostnad för avlöningsförmåner åt församlingspräst och kyrkomusiker.

Kostnad för avlöningsförmåner enligt första stycket bestrids i första hand från avkastningen av pastorats lönetillgångar med avdrag för särskild kyrkoavgift samt bidrag från kyrkofonden och i andra hand med församlingskatt enligt lagen (1961:436) om församlingsstyrelse.

16 §

Pastorat skall tillhandahålla ordinarie församlingspräst tjänstebostad på prästgård eller i bostadslägenhet på annan fastighet, om regeringen bestämmer det.

Kostnad för tjänstebostad bestrids av pastoratet. Tjänstebostads-hyra som församlingspräst betalar tillfaller pastoratet.

17 §

Kyrkofondens styrelse får inom ramen för tillgängliga medel bevilja extra utjämningsbidrag. Sådant bidrag kan beviljas dels utan ansökan i enlighet med normer som antas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av styrelsen och dels efter särskild ansökan som skall ges in till kyrkofonden senast den 31 mars året före bidragsåret.

18 §

Kyrkofondens styrelse äger inskränka utbetalningen av bidrag om den sammanlagda effekten av kyrkofondens bidragsgivning kan leda till en sänkning av en kyrklig kommuns utdebitering under en av styrelsen fastställd nivå, vilken dock icke får sättas högre än 20 öre över rikets medelutdebitering av församlingskatt.

19 §

Till kyrkofonden utger staten årligen i januari ersättning för prästerskapets till staten indragna tionde m m med 5 050 737 kronor.

Utöver vad som följer av 12 och 14 §§ samt i första stycket i denna paragraf tillförs kyrkofonden

1. avkastning av kyrkofondsfastighet,
2. ränta och vinst på fondens tillgångar,
3. ränta och vinst på andra kapitaltillgångar enligt regeringens bestämmande.

20 §

Ur kyrkofonden bestrids

1. i 4, 13 och 17 §§ angivna kostnader,
2. sådan kostnad för avlöningsförmåner till präst som riksdagen bestämmer,
3. kostnad för pensionsförmån åt präst eller efterlevande till präst enligt bestämmelser som regeringen meddelar eller enligt avtal samt för försäkringsförmån som utgår för präst eller annan kyrkomusiker än skolkantor enligt statlig grupplivförsäkring,
4. förvaltningskostnad enligt riksdagens bestämmande för stiftsnämnd och boställsnämnd samt för departement eller myndighet där kyrkliga frågor handläggs,
5. kostnad för ändamål som avser svenska kyrkan som trossamfund enligt normer som antas av styrelsen samt
6. annan kostnad för kyrklig verksamhet som riksdagen bestämmer.

21 §

Lån ur kyrkofonden kan lämnas för åtgärd som syftar till rationalisering av driften av löneboställe eller prästlönefastighet eller för sådant förvärv av jordbruksfastighet såsom löneboställe eller prästlönefastighet, vilket syftar till rationalisering av det kyrkliga jordinnehavet i stiftet.

Kostnad för löneboställe eller prästlönefastighet till följd av fastighetsbildningsförrättning eller företag enligt vattenlagen (1918:523), lagen (1939:608) om enskilda vägar eller anläggningslagen (1973:1149) skall i fråga om möjlighet till lån vara likställd med kostnad för sådan rationaliseringsåtgärd som anges i första stycket.

Närmare bestämmelser om lån ur kyrkofonden meddelas av regeringen.

22 §

I den mån det behövs för utlåning enligt 21 § får kyrkofonden ta upp lån.

23 §

Närmare bestämmelser om utbetalning av allmänt utjämningsbidrag, särskilt utjämningsbidrag och extra utjämningsbidrag samt upp-

börd av allmän kyrkoavgift och särskild kyrkoavgift meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

De ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna lag meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Kommentarer

1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Detta har i jämförelse med gällande lagstiftning vidgats till att även gälla församlingar.

2 §

Definitionen av begreppet kyrklig kommun förenklar den följande lagtexten. Vad som sägs om pastorat motsvarar 2 § i den nuvarande lagen.

3 §

I paragrafen fastslås att en särskild styrelse skall ansvara för kyrkofondens förvaltning. Bestämmelserna innebär att styrelsen ytterst skall svara för förvaltningen av kyrkofonden, medan den direkta handläggningen av kyrkofondsärenden liksom för närvarande skall handhas av kammarkollegiet. I några av förslagets övriga paragrafer konkretiseras vissa av styrelsens arbetsuppgifter. Utredningen förutsätter att mera detaljerade regler om styrelsens uppgifter och om fondens förvaltning meddelas av regeringen.

Om en kyrkomötesreform inte genomförs, bör regeringen utse två ledamöter jämte ersättare på förslag av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och en ledamot jämte ersättare på förslag av Rikskommittén för stiftstingen. Första gången lär denna ordning få tillämpas i vart fall, eftersom ett nytt kyrkomöte inte hinner samlas i tid. En övergångsbestämmelse bör reglera denna situation.

4-11 §§

I paragraferna anges reglerna för det allmänna utjämningsbidraget. Bestämmelserna har utformats så att de tekniskt överensstämmer med 2-12 §§ lagen om skatteutjämningsbidrag.

För att inte hindra samfällighetsbildningar har till 7 § fogats en regel av innebörd att tillskottet av skatteunderlag alltid skall beräknas på församlingarna, även då dessa ingår i samfälligheter.

Utredningen föreslår att avrundning - 7 § - sker till närmaste tusental skattekoronor.

8 § utgår som redan nämnts från 100 % skattekraftsgaranti. Om garantin läggs på en lägre nivå, skall samtliga i paragrafen angivna procentsatser sänkas med samma antal procentenheter, i den mån inte en avvikelse framstår som motiverad med hänsyn till sänkningens regionala effekter (jfr 7.1 och 8.6).

12 §

Paragrafen reglerar den allmänna kyrkoavgiften och motsvarar närmast 10 § i den nuvarande lagen om kyrkliga kostnader. I förslaget har som beräkningsunderlag angetts skatteunderlaget året före bidragsåret. Formuleringen knyter an till förslagets 5 § där skatteunderlaget definieras som antalet skattekoronor och skatteören enligt taxeringsnämnds beslut rörande taxeringen till kommunal inkomstskatt året före bidragsåret. Bestämmelsens utformning är att se som ett förtydligande av den nu gällande lagregeln och innebär i sak inte något nytt. För den händelse (jfr 7.1) man väljer att inte beräkna kyrkoavgiften på hela det skatteunderlag, som är hänförligt till icke-medlemmar i svenska kyrkan, bör i paragrafen tilläggas att detta skatteunderlag skall minskas med 70 %.

Avgiftens öretal skall liksom i dag bestämmas av regeringen. En konsekvens av att kyrkofonden får en styrelse blir att denna kommer att föreslå avgiften i stället för som nu kammarkollegiet. Den nuvarande lagens begränsningsregel, att avgiften inte får

sättas högre än 20 öre, har utredningen bedömt som obehövlig med hänsyn bl a till kyrkans representation i styrelsen. I vart fall måste gränsen höjas.

I paragrafen har vidare angetts att den allmänna kyrkoavgiften liksom för närvarande skall erläggas av pastoraten. Utredningen har pekat på (7.1) att det kan finnas fog för att i stället fördela avgiften mellan pastoraten och församlingarna.

13 §

I paragrafen behandlas det särskilda utjämningsbidraget (7.2). Vidare definieras begreppet församlingspräst i överensstämmelse med vad som gäller enligt den nuvarande lagen om kyrkliga kostnader.

14 §

I första stycket fastslås skyldigheten för pastorat som har lönetillgångar att erlägga särskild kyrkoavgift (7.2). Bestämmelser om beräkningsgrunderna bör utfärdas av regeringen.

Andra stycket motsvarar 3 § första stycket i den nuvarande lagen. Med hänsyn till att utredningen föreslår att boställskapital slopas, har andra stycket i nämnda paragraf utgått.

15 §

Liksom i den nuvarande lagens 6 § anges att pastoraten svarar för församlingsprästers och kyrkomusikers avlöningskostnader. Vidare anges att avkastningen från lönetillgångar, sedan dessa nya särskilda kyrkoavgifter dragits av, i första hand skall användas för att betala dessa löner. I den mån avkastningen därvid inte täcker dessa kostnader - vilket torde vara vanligast förekommande - skall bidragen från kyrkofonden användas och i sista hand skattemedel.

16 §

Paragrafen motsvarar helt 15 § i den nuvarande lagen om kyrkliga kostnader.

17 §

I paragrafen anges att kyrkofondens styrelse får bevilja extra utjämningsbidrag (7.3). Utredningen förutsätter att bidraget delvis skall utgå automatiskt enligt vissa spärregler som kopplas samman med själva systemet. Det bör ankomma på styrelsen - formellt i första hand på regeringen men delegation förutsätts ske - att närmare fastställa dessa regler inom ramen för tillgängliga medel. Som utredningen framhållit kan det finnas anledning att begränsa denna automatik mera än som skett i utredningens egna beräkningar, delvis av tekniska skäl. I vart fall bör styrelsen även ges möjlighet att bevilja extra utjämningsbidrag till kyrkliga kommuner på ansökan. Det bör ankomma på styrelsen att utforma regler eller praxis för när extra bidrag skall kunna utgå. Den allmänna förutsättningen måste dock vara att det inte bara framstår som skäligt med hänsyn till den sökande kommunens ekonomiska situation utan också att önskvärda rationaliseringar och besparingar kommer till stånd.

18 §

I paragrafen anges den spärregel (7.3) som skall förhindra att utjämningsystemet möjliggör en sänkning av utdebiteringen under en nivå som styrelsen bedömer som oacceptabel. Även om det bör ankomma på styrelsen att bestämma denna nivå, finner utredningen dock lämpligt att i lagen ange en lägsta gräns som inte får underskridas av styrelsen. Denna gräns bör sättas i relation till medelutdebiteringen.

19 §

I paragrafen anges kyrkofondens inkomstkällor. Någon annan ändring i förhållande till gällande lag har inte gjorts än att den särskilda kyrkoavgiften har tagits med.

20 §

Paragrafen, som anger kyrkofondens utgifter, motsvarar i väsentliga delar 12 § i den nuvarande lagen. Nya utgifter är kostnaderna för allmänt, särskilt och extra utjämningsbidrag. Vidare har punkt 5 i den nuvarande paragrafen ersatts med en ny punkt 6. Denna har delvis omarbetats för att täcka kyrkofondens kostnader för rikskyrkliga ändamål.

21 och 22 §§

Paragraferna motsvarar 13 och 14 §§ i nuvarande lag.

23 §

I paragrafen anges att regeringen utfärdar närmare bestämmelser för lagens tillämpning. En nyhet i jämförelse med gällande lag är möjligheten för regeringen att - närmast kyrkofondens styrelse - delegera rätten att utfärda föreskrifter.

Övergångsbestämmelser

Några sådana har inte avfattats av utredningen som hänvisar till vad som anförts under 7.5. Den övergångsbestämmelse till den nuvarande lagen, som avser rätt till ersättning ur kyrkofonden för byggnadsvirke, förutsätts ej få någon motsvarighet.

F RIKSKYRKLIG FINANSIERING

Stiftelsen Rikskyrklig finansiering 1979 och 1980 (tusental kronor)

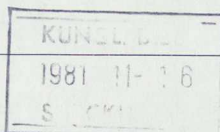
| Ändamål | Anslag 1979 | Sökt 1980 | Anslag 1980 |
|---|----------------|--------------|----------------|
| Svenska kyrkans centralråd* | 1 900 | 2 000 | 1 900 |
| Svenska kyrkans diakoninämnd* | 850 | 950 | 875 |
| Svenska kyrkan i utlandet* | 950 | 1 225 | 950 |
| Svenska kyrkans informations- central | 925 | 1 459 | 1 200 |
| Svenska kyrkans utbildningsnämnd* | 900 | 1 234 | 1 100 |
| Svenska kyrkans kulturinstitut | 250 | 330 | 225 |
| Religionssociologiska institutet | 425 | 600 | 475 |
| Sköndalsinstitutet*, musik | 175 | 225 | 175 |
| " , social | 50 | 694 | 0 |
| Nordiska ekumeniska institutet* | 50 | 100 | 25 |
| Prästrekryteringsnämnden | 30 | 30 | 30 |
| Riksförbundet för finskspråkligt församlingsarbete i Sverige | 100 | 265 | 50 |
| Riksförbundet Svensk Kyrkomusik | 50 | 300 | 50 |
| Samkristna skolnämnden | 60 | 62 | 60 |
| S:t Lukasstiftelsen | 50 | 150 | 35 |
| Kisaprojektet | 50 | 80 | 0 |
| Latinamerikakommittén | 0 | 50 | 0 |
| Stiftelsen Kolmårdskyrkan | 0 | 75 | 0 |
| Totalt | 6 815 | 9 829 | 7 150 |

* anger att bidrag även utgår ur kyrkofonden

Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
3. HS 90: Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju.
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patensamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
29. Forskningens framtid. U.
30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
33. Effekter av investeringar utomlands. I.
34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
35. Sjukresor. S.
36. Begravningsverksamheten. Kn.
37. Företags obestånd II. B.
38. Om hets mot folkgrupp. A.
39. Svensk krigsmaterielexport. H.
40. Prisreglering mot inflation? H.
41. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1-6. H.
42. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7-12. H.
43. De internationella investeringarnas effekter. I.
44. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. E.
45. Nya medier - text-TV, teledata. U.
46. Ändringar i förvaltningslagen. Ju.
47. Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. Bo.
48. Telubaffären. Ju.
49. Den svenska psalmboken. Band 1. Kn.
50. Den svenska psalmboken. Band 2. Kn.
51. Den svenska psalmboken. Band 3. Kn.
52. Den svenska psalmboken. Band 4. Kn.
53. Stockholms kommunala styrelse. Kn.
54. Kooperativa företag. I.
55. Video. U.
56. Bibeln. Nya testamentet. U.
57. Djurens hälso- och sjukvård. Jo.
58. Samverkan vid uppgiftslämnande. B.
59. Datateknik i industriproduktionen. I.
60. Kooperationen i samhället. I.
61. Familjepensionen. S.
62. Familjepensionen. Sammanfattning. S.
63. Samhället och samlingslokalerna. Bo.
64. Våldtäkt. Ju.
65. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 5. Kyrkliga handlingar. Kn.
66. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunion - aktuella liturgiska utvecklingslinjer. Kn.
67. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Åktenskap och vigsel i dag - Liturgiska utvecklingslinjer. Kn.
68. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. Kn.
69. Pris på energi. I.
70. Arbete eller pensionering. A.
71. ProstitUTIONEN i Sverige. S.
72. Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. I.
73. Landskapsinformation under 1980-talet. Bo.
74. Från hyresrätt till bostadsrätt. Bo.
75. Länsrätternas målområde - administrativ tvåpartsprocess. Kn.
76. Företagshypotek. Ju.
77. Hyresrätt 3. Ju.
78. Löntagarna och kapitaltillväxten 6. E.
79. Löntagarna och kapitaltillväxten 7. E.
80. Arrenderätt 2. Ju.
81. Skogsindustrins virkesförsörjning. I.
82. Samhällets räddningstjänst. Kn.
83. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 1. Redovisning, Beslut, Uppbörd, Kontroll. B.
84. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 2. Författningsförslag. B.
85. Åktenskapsbalk. Ju.
86. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 1. Överväganden och förslag. A.
87. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 2. Kartläggning av nuläget. A.
88. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Kn.



Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]
Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]
Ändringar i förvaltningslagen. [46]
Telubaffären. [48]
Våldtäkt. [64]
Företagshypotek. [76]
Hyresrätt 3. [77]
Arrenderätt 2. [80]
Äktenskapsbalk. [85]

Socialdepartementet

Hälsa- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]

Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]

Minskat tobaksbruk. [18]

Sjukersättningsfrågor. [22]

Socialförsäkringens datorer. [24]

Bra daghem för små barn. [25]

Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26]

2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]

Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]

Sjukresor. [35]

Pensionskommittén. 1. Familjepensionen. [61] 2. Familjepensionen. Sammanfattning. [62]

Prostitutionen i Sverige. [71]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Ekonomidepartementet

Löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. [44] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 6. [78] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 7. [79]

Budgetdepartementet

Företags obestånd II. [37]

Samverkan vid uppgiftslämnande. [58]

Punktskatteutredningen. 1. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 1. Redovisning, Beslut, Uppbörd, Kontroll. [83] 2.

Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 2. Författningsförslag. [84]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]

Närradio. [13]

Film och TV i barnens värld. [16]

Översyn av radiolagen. [19]

Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]

Utredningen om forskningsens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]

Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]

Nya medier – text-TV, teledata. [45]

Video. [55]

Bibeln. Nya testamentet. [56]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]

Djurens hälso- och sjukvård. [57]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]

Svensk krigsmaterielexport. [39]

Prisregleringskommittén. 1. Prisreglering mot inflation? [40] 2.

Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. [41] 3. Prisreglering mot

inflation? Bilagor 7–12. [42]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]

Industrins datorisering. [17]

Om hets mot folkgrupp. [38]

Arbete eller pensionering. [70]

SFI-kommittén. 1. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del

1. Överväganden och förslag. [86] 2. Svenskundervisning för

vuxna invandrare. Del 2. Kartläggning av nuläget. [87]

Bostadsdepartementet

Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. [47]

Samhället och samlingslokalerna. [63]

Landskapsinformation under 1980-talet. [73]

Från hyresrätt till bostadsrätt. [74]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11] 3. Datateknik i

industriproduktionen. [59]

Direktinvesteringskommittén. 1. Effekter av investeringar utom-

lands. [33] 2. De internationella investeringarnas effekter. [43]

Kooperationsutredningen. 1. Kooperativa företag. [54] 2. Koopera-

tionen i samhället. [60]

Pris på energi. [69]

Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. [72]

Skogsindustrins virkesförsörjning. [81]

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]

Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]

Omprövning av samvetsklausulen. [20]

Begravningsverksamheten. [36]

1969 års psalmskommitté. 1. Den svenska psalmboken. Band 1.

[49] 2. Den svenska psalmboken. Band 2. [50] 3. Den svenska

psalmboken. Band 3. [51] 4. Den svenska psalmboken. Band 4.

[52]

Stockholms kommunala styrelse. [53]

1968 års kyrkohandboks-kommitté. 1. Svenska kyrkans handbok.

Band 5. Kyrkliga handlingar. [65] 2. Svenska kyrkans gudstjänst.

Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirma-

tion, kommunion – aktuella liturgiska utvecklingslinjer. [66] 3.

Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Äkten-

skap och vigsel i dag – Liturgiska utvecklingslinjer. [67] 4.

Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar.

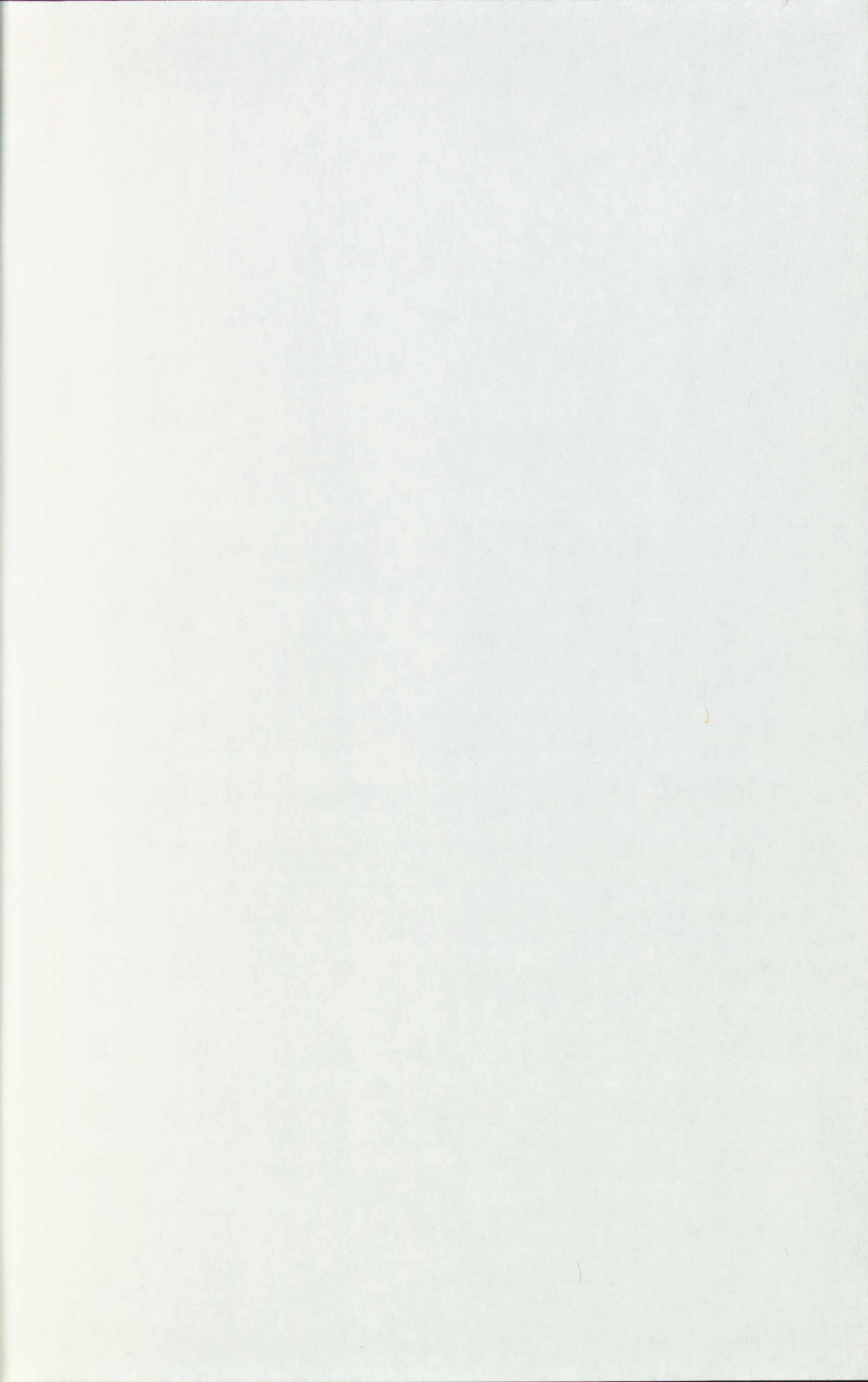
Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. [68]

Länsrätternas målområde – administrativ tvåpartsprocess. [75]

Samhällets räddningstjänst. [82]

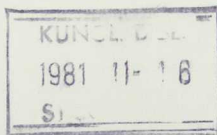
Kyrkofondsutredningen. 1. Ekonomisk utjämning inom svenska

kyrkan. [88]





LiberFörlag
Allmänna Förlaget



ISBN 91-38-06601-7
ISSN 0375-250X