

Nr 2

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utjämning genom kyrkofonden av kostnad för lön till kyrkovaktmästare.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 426 i första kammaren av herr *Ernst Olsson m. fl.* och nr 520 i andra kammaren av herr *Börjesson* i Glömminge m. fl.

I motionerna, som är likalydande, hemställes att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om prövning och förslag rörande utjämning genom kyrkofonden av pastoratets kyrkovaktmästarlönekostnader enligt i stort sett samma principer som gäller i fråga om kyrkomusikerlönekostnaderna.

Motionerna

I motionerna framhålls att den reglering genom kyrkofonden som sker i fråga om pastoratens kostnader för avlöandet av präster och kyrkomusiker medför en betydelsefull kostnadsutjämning mellan pastoraten. Motionärerna påpekar att någon motsvarande ordning inte tillämpas för avlöandet av kyrkovaktmästarna, oaktat också kostnaderna härför kan innebära betydande variationer i belastningen av de olika pastoraten.

Motionärerna anser att en höjning av församlingsavgiften, som f. n. utgår med 10 öre, med ett eller annat öre troligen skulle kunna reglera utjämningen av kyrkovaktmästarlönerna (anm. motionärerna avser här uppenbarligen den s. k. allmänna kyrkoavgiften, vilken pastoraten årligen har att inbetala till kyrkofonden med f. n. det angivna beloppet för skattekrona; se härom nedan). Utjämningen kunde enligt motionärerna även begränsas till en vaktmästare per församling, vilket skulle hjälpa de små och svaga kyrkliga enheterna.

Gällande bestämmelser m. m.

Kyrkofonden

Kyrkofonden skall enligt 1 § lagen om kyrkofond den 30 augusti 1932 (nr 404) användas för kyrkliga ändamål på sätt i lagen bestämmes och förvaltas av statskontoret. Fondens huvudsakliga uppgift är att fungera som *Bihang till riksdagens protokoll 1968. 9 saml. 3 avd. Nr 2*

en utjämningsfond för pastoraten i vad angår dessas kostnader för avlöande av präster och — från och med den 1 januari 1952 — även kyrkomusiker. Fonden står emellertid också för en hel del andra kostnader såsom för pastoratsadjunkter, pastoratens skogsbiträden, tjänste- och familjepensioner för präster och avgifter till ATP, vilka om fonden icke funnes skulle belasta pastoraten. Det system efter vilket utjämnning sker är ganska komplicerat och skall här beskrivas endast i grova drag. En utförlig redogörelse härför samt för fondens uppkomst och utveckling, inkomster och utgifter återfinnes i kyrka—statutredningens betänkande SOU 1967:46 särskilt s. 142—155.

Då pastoratet skall betala sina präst- och kyrkomusikerlönekostnader, skall det i första hand använda avkastningen av sina präst- och kyrkomusikerlönentillgångar, d. v. s. lönebeställningen, prästlönefonder, eventuella andelar i stiftets prästlönejordsfond och prästlönefondshemman samt det s. k. klockarboställskapet. Om dessa tillgångar lämnar så stor avkastning att det blir överskott, skall pastoratet inleverera hälften av överskottet till kyrkofonden. I den mån avkastningen inte förslår till bestridandet av lönekostnaderna, får utdebitering för ändamålet ske inom pastoratet intill det öretal för skattekrona, högst tjugo, som Kungl. Maj:t för varje år bestämmer. Sålunda uttaxerat belopp brukar benämnas *församlingsavgift*. Om ytterligare medel erfordras för att täcka lönekostnaderna, äger pastoratet erhålla tillskott ur kyrkofonden. Dessa tillskott, som utgår till cirka $\frac{4}{5}$ av pastoraten, uppgick budgetåret 1964/65 till omkring 31 miljoner kronor och utgör kyrkofondens största utgiftspost. Fondens viktigaste inkomstkälla är den s. k. *allmänna kyrkoavgiften*, som sedan år 1932 erlägges av varje pastorat med ett av Kungl. Maj:t för varje år fastställt öretal för skattekrona.

Vid fastställande av öretal för församlingsavgifterna och för den allmänna kyrkoavgiften skall enligt 8 § kyrkofondslagen tillses att kyrkofondens inkomster under året såvitt möjligt blir lika stora som dess utgifter. Mellan församlingsavgiften och den allmänna kyrkoavgiften råder vidare det sambandet att öretalet för församlingsavgifterna skall bestämmas till dubbla beloppet av öretalet för kyrkoavgiften, dock högst till tjugo. Sedan kyrkoavgiften tillkom har den regelmässigt bestämts till tio öre eller mera, och församlingsavgifterna således utgått efter tjugo öre för skattekrona. Varje år verkställs en ekonomisk reglering mellan pastoraten och kyrkofonden. Denna reglering sker genom två särskilda förfaranden, nämligen dels avräkning, vid vilken bestämmas de belopp, som vederbörande pastorat skall erlägga i allmän kyrkoavgift samt, i förekommande fall, erhålla i tillskott ur kyrkofonden, dels fastställande av kyrkofonden tillkommande överskottsmedel. För 1967 års avräkningar mellan pastoraten och kyrkofonden har öretalet för den allmänna kyrkoavgiften fastställts till tio öre och för församlingsavgiften till tjugo öre per skattekrona. Bestämmelserna om regleringen av kyrkofondens och pastoratens ekonomiska mellanhavanden åter-

finnes i reglementet den 15 februari 1935 (nr 18) för ecklesiastik medelsförvaltning.

Lagen om församlingsstyrelse

Enligt 3 § lagen den 2 juni 1961 (nr 436) om församlingsstyrelse skall två eller flera församlingar som bildar ett pastorat, om Konungen ej annorlunda förordnar, utgöra kyrklig samfällighet för handhavande av de angelägenheter som enligt lag och författning ankommer på pastoratet. Till sådana angelägenheter hör enligt 2 § bl. a. frågor om avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal. Församlingar må även eljest förenas till kyrklig samfällighet för handhavande av en eller flera ekonomiska församlingsangelägenheter. Samfälligheternas antal uppgick den 1 juli 1966 till 121, varav 21 nybildats sedan år 1964.

1965 års beslut om skatteutjämningsbidrag

Statsmakterna har år 1965 fattat beslut om ett nytt skatteutjämnings-system att gälla från och med år 1966 (KF 3/6 1965, nr 268). Det nya systemet, som icke berör den skatteutjämning som sker via kyrkofonden, innebär i korthet, att skatteersättningen i anledning av 1957 och 1961 års ortsavdragsreformer jämte skattelindringsbidraget till synnerligt skattetyngda kommuner upphör och ersättes med skatteutjämningsbidrag. Till såväl de borgerliga som de kyrkliga kommunerna (församlingar, pastorat och annan kyrklig samfällighet som äger beskattningsrätt) skall bidrag utgå av statsmedel, när skattekraften, d. v. s. antalet skatte kronor per invånare, understiger en viss nivå enligt taxeringen för bidragsåret (skatteutjämningsbidrag vid brist på skattekraft). Bidraget utgår som tillskott på skatteunderlag upp till en total skattekraft, som varierar med hänsyn till kommunens geografiska läge. På samma sätt som skedde beträffande de upphörda tillskjutna skatteunderlagen i anledning av ortsavdragsreformerna erhålles de belopp, som skall utbetalas till den kyrkliga kommunen, genom att multiplicera tillskottet på skatteunderlag med den utdebiteringssats, som kommunen fastställt för bidragsåret. För pastorat eller annan kyrklig samfällighet, som omfattar två eller flera församlingar, skall tillskottet av skatteunderlag utgöra summan av sådana tillskott till församlingarna. Om ett pastorat har högre skattekraft än den för området gällande skattekraftsgränsen men en av församlingarna i pastoratet har lägre skattekraft och därför är berättigad till tillskott, äger pastoratet utnyttja detta tillskott vid beräkningen av sina inkomster. — Till de kyrkliga enheterna utgår icke — till skillnad mot vad som gäller för de borgerliga kommunerna — statligt bidrag vid hög utdebitering.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

Vid 1963 års riksdag väcktes i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 95 angående vissa anslag ur kyrkofonden m. m. motioner, vari hemställdes

»om prövning och förslag rörande utjämning genom kyrkofonden av pastoratens kyrkvaktmästarlöner enligt i stort sett samma principer som gäller i fråga om kyrkomusikerlönekostnaderna».

Tredje lagutskottet uttalade i anledning av motionerna i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 25 år 1963 följande.

Utskottet finner det önskvärt att, såsom motionärerna åsyftat, de mindre församlingarna om möjligt beredes lättnad beträffande utgifterna för kyrkvaktmästare. Det synes emellertid tveksamt om den i motionerna anvisade utvägen innebär den lämpligaste lösningen av spörsmålet. Sålunda har Svenska pastoratens riksförbund i ett nyligen till Biskopsmötet lämnat yttrande avstyrkt, att kyrkvaktmästarlönekostnaderna regleras över kyrkofonden. Pastoratsförbundet har funnit att, om kyrkofondens utgiftsökning skulle i sin helhet täckas genom kyrkoavgiften, denna måste höjas kraftigt. Därtill kommer enligt pastoratsförbundet att reformen mången gång skulle medföra en avsevärd minskning av det allmänna skattelindringsbidraget. Utskottet får också erinra om att en viss utjämning kan vinnas, därest församlingarna enligt församlingsstyrelselagens bestämmelser går samman och bildar enheter med större ekonomisk bärkraft. Oaktat utskottet kan instämma i motionernas syfte, anser emellertid utskottet med hänsyn till det anförda att motionerna icke för närvarande bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Frågor om kyrkofondens användning behandlades år 1963 även av kyrkomötet. Andra tillfälliga utskottet, som behandlade ett betänkande i ämnet av 1958 års kyrkomötes utredningsnämnd och en i anledning av betänkandet väckt motion, anförde därvid i sitt av kyrkomötet godkända utlåtande nr 15, att tredje lagutskottets ovan berörda utlåtande utvisade, att man insåg behovet av en utjämning på området, men att frågan ställdes på framtiden. Härefter uttalade tillfälliga utskottet bl. a. följande.

Det arbete, som i alltmer ökad omfattning och intensitet bedrivs på riks- och stiftsplanen, är oundgängligt för en nutida verksamhet i lokalförsamlingarna. Detta motiverar, att erforderliga medel ställes till förfogande och att detta sker via kyrkofonden, eftersom kyrkan saknar möjlighet till utdebitering för hela riket, respektive stiftet.

Det är icke utskottet möjligt att ange vilka belopp som erfordras för tillgodoseende av här ovan uppräknade yrkanden. Det kan nämnas, att kyrkoavgift, maximerad till 20 öre per skattekrone, nu uttages med 11 öre och att 1 öre per skattekrone tillför kyrkofonden ca 4,5 miljoner kr. per år. Det må också framhållas, att det allmänna utgifter för skatteutjämning för kyrkoförsamlingarna via riksbudgeten minskas genom att denna utjämning sker via kyrkofonden.

Utskottet vill, utan att binda sig för varje här ovan föreslagen åtgärd — även andra möjligheter kan yppas — förorda en utredning. Skatteutjämning via kyrkoavgiften anser utskottet emellertid vara principiellt riktig och ge uttryck åt en inbördes solidaritet inom kyrkan.

I likhet med utredningsnämnden anser utskottet med hänsyn till vad sålunda anförts, att en utredning om kyrkofondens framtida användning är påkallad. Givetvis får det förutsättas, att samråd med andra pågående utredningar i lämplig utsträckning äger rum.

I anledning av det anförda hemställde utskottet att kyrkomötet ville i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning om kyrkofondens framtida användning med särskilt beaktande av möjligheterna att ernå en skatteutjämning mellan församlingar med olika skatteunderlag.

Kyrkomötet avlät skrivelse med sagda hemställan till Kungl. Maj:t den 2 oktober 1963 (skrivelse nr 33).

Vid 1964 års riksdag väcktes motioner med i huvudsak samma yrkande som de ovan omnämnda vid föregående års riksdag. Tredje lagutskottet erinrade i sitt av riksdagen godkända utlåtande över motionerna (nr 31) om 1963 års kyrkomötes skrivelse i ämnet och fann under hänvisning härtill någon riksdagens åtgärd ej vara påkallad.

Kyrkomötets skrivelse har därefter av Kungl. Maj:t överlämnats till 1958 års utredning kyrka—stat för övervägande. Utredningen har behandlat skrivelsen i sitt år 1967 avlämnade betänkande X angående kyrklig egendom, skattefrågor och prästerskapets privilegier (SOU 1967:46). Utredningen uttalar (s. 209 ff) efter att ha påvisat att den ojämförligt största delen av kyrkofondens inkomster utgöres av den allmänna kyrkoavgiften och endast till en ringa del av avkastning av fondkapitalet, att hänsynen till kapitalets tillkomst och rättsliga ställning i och för sig inte behöver utgöra något hinder för att kyrkofondsmedel tas i anspråk även för skatteutjämning mellan församlingarna för det fall och i den mån så skulle anses påkallat. Å andra sidan framhåller utredningen att en avsevärd utjämning av skillnaderna i skattetryck skett mellan församlingarna genom det nya skatteutjämnings-system som införts med giltighet från och med år 1966 (se ovan sid. 3). Angelägenheten av en allmän skatteutjämning genom kyrkofonden har därför enligt utredningen numera minskat. Utredningen erinrar vidare om den möjlighet församling enligt församlingsstyrelselagen har att ingå i ekonomisk gemenskap — samfällighet — med annan eller andra församlingar. Om denna möjlighet tillvaratages torde de ojämnheter i skattetrycket, som alltjämt kvarstår, kunna i stor utsträckning elimineras. Med hänsyn till det anförda kan det enligt utredningen ifrågasättas om en utredning i det av kyrkomötet angivna huvudsyftet — skatteutjämning mellan församlingar med olika skatteunderlag — numera är påkallad. I vart fall kan — slutar utredningen — en sådan tidsödande utredning icke ske genom kyrka—stat-utredningens försorg.

Betänkandet övervägs f. n. i Kungl. Maj:ts kansli.

Utskottet

Kyrkofondens huvudsakliga uppgift är att fungera som en utjämningsfond för pastoraten i vad gäller deras kostnader för avlöandet av präster och — från och med den 1 januari 1952 — även kyrkomusiker. Till dessa kostnader skall pastoraten i första hand använda avkastningen av sina

präst- och kyrkomusikerlönetillgångar, dvs. löneboställen, prästlönefonder, eventuella andelar i stiftets prästlönejordsfond och prästlönefondshemman samt det s. k. klockarboställskapitalet. Om dessa tillgångar lämnar så stor avkastning att det blir överskott, skall pastoratet inleverera hälften av överskottet till kyrkofonden. I den mån avkastningen inte förslår till bestridande av lönekostnaderna utdebiteras för ändamålet viss s. k. församlingsavgift, och om ytterligare medel erfordras erhålles tillskott ur kyrkofonden.

I motionerna framhålles att någon motsvarande ordning inte gäller beträffande pastoratens utgifter för avlöandet av kyrkovaktmästarna, oaktat dessa kostnader kan innebära betydande variationer i belastningen av de olika pastoraten. Motionärerna hemställer att riksdagen måtte begära att Kungl. Maj:t prövar och framlägger förslag om utjämning via kyrkofonden också beträffande pastoratens löneutgifter för kyrkovaktmästarna.

Som framgår av den ovan lämnade redogörelsen fann utskottet då samma hemställan prövades av 1963 års riksdag det i och för sig vara önskvärt att de mindre församlingarna om möjligt bereddes lättnad i fråga om utgifterna för kyrkovaktmästare. Utskottet ansåg det dock tveksamt om den av motionärerna anvisade vägen innebar den lämpligaste lösningen av spörsmålet och erinrade därvidlag bl. a. om att en viss utjämning kunde vinnas om församlingarna enligt församlingsstyrelselagens bestämmelser gick samman och bildade enheter med större ekonomisk bärkraft. Dessa uttalanden, som godkändes av riksdagen, synes alltså gälla. Härutöver må framhållas att angelägenheten av en reglering genom kyrkofonden i viss mån minskat i styrka genom den utjämning av skillnaderna i skattestryck mellan församlingarna som skett genom det nya skatteutjämnings-system som trätt i kraft den 1 januari 1966. Enligt detta utgår till såväl de borgerliga som kyrkliga kommunerna bidrag av statsmedel, när skattekraften, dvs. antalet skattekröner per invånare, understiger en viss nivå enligt taxeringen för bidragsåret. I förevarande sammanhang bör dock uppmärksammas att — till skillnad mot vad som gäller för de borgerliga kommunerna — statligt bidrag i anledning av hög utdebitering inte utgår till de kyrkliga enheterna.

Till vad nu sagts kommer att frågan om skatteutjämning mellan församlingar med olika skatteunderlag nyligen övervägts av kyrka-statutredningen i anledning av en framställning från 1963 års kyrkomöte rörande kyrkofondens framtida användning. Utredningens överväganden har framlagts i ett år 1967 avgivet betänkande som alltså är beroende av Kungl. Maj:ts prövning.

Vid nu anförda förhållanden finner utskottet — oaktat att uttalandet om önskvärdheten av en lättnad för de mindre församlingarna i fråga om utgifterna för kyrkovaktmästare alltså äger giltighet — att någon riksdagens åtgärd i anledning av motionerna inte för närvarande är påkallad, varför utskottet får hemställa,

att motionerna I: 426 och II: 520 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 14 februari 1968

På tredje lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Alexanderson (fp), Göran Karlsson (s), Svante Kristiansson (s), Ebbe Ohlsson (h), Erik Jansson (s), Åkeson (fp), Hansson (s) och Nils Nilsson (cp);

från andra kammaren: herrar Levin (s), Johansson i Torp (s), Nyberg (fp), fru Torbrink (s), herrar Hedin* (h), Persson i Tandö (s), Tobé (fp) och Josefson i Arrie (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.