
Kyrkomötet Budgetutskottets betänkande 2016:3

Svenska kyrkans kapitalsituation

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas kyrkostyrelsens skrivelse 2016:7 *Svenska kyrkans kapitalsituation*. Kyrkostyrelsen föreslår i skrivelsen att kyrkomötet beslutar att målnivån för den nationella nivåns eget kapital ska vara 6,5 miljarder kronor, att målnivån indexuppräknas årligen med hänsyn till konsumentprisindex och att om faktiskt utfall enligt årsbokslut överstiger målnivån med mer än 25 procent ska kyrkostyrelsen lämna förslag till kyrkomötet om hur överstigande kapital ska hanteras.

I sak överensstämmer Budgetutskottets förslag till övervägande del med kyrkostyrelsens förslag.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå skrivelse 2016:7, punkt 1.
2. Kyrkomötet beslutar med anledning av skrivelse 2016:7, punkt 1, att mål för storleken på den nationella nivåns kapital ska vara lägst 6,5 miljarder kronor.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå skrivelse 2016:7, punkt 2.
4. Kyrkomötet beslutar med anledning av skrivelse 2016:7, punkt 2, att mål för storleken på den nationella nivåns kapital årligen ska uppräknas med hänsyn till konsumentprisindex
5. Kyrkomötet beslutar att avslå skrivelse 2016:7, punkt 3.

Skrivelsens förslag

Kyrkostyrelsens skrivelse 2016:7 Svenska kyrkans kapitalsituation

Kyrkomötet beslutar att

1. målnivån för den nationella nivåns eget kapital ska vara 6,5 miljarder kronor,
2. målnivån indexuppräknas årligen med hänsyn till konsumentprisindex,
3. om faktiskt utfall enligt årsbokslut överstiger målnivån med mer än 25 procent ska kyrkostyrelsen lämna förslag till kyrkomötet om hur överstigande kapital ska hanteras.

Bakgrund

Mål för storleken på den nationella nivåns kapital fastställs efter beslut av kyrkomötet i enlighet med kyrkoordningen 51 kap. 2a §.

Vid relationsförändringen mellan kyrkan och staten bestod den nationella nivåns kapital till allra största del av de medel som överfördes från den statliga kyrkofonden. Därtill kom kapital från bland annat Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrk-

lig verksamhet. Den nationella nivåns eget kapital var vid millennieskiftet knappt 3,7 miljarder kronor.

I den av 1999 års kyrkomöte beslutade kyrkoordning för Svenska kyrkan angavs ingen nivå för den nationella nivåns kapital utan endast en regel om att ”Kyrkofonden skall bevaras till sitt kapital och förvaltas utan sammanblandning med andra medel”. Därtill fanns regler om värdesäkring med hänsyn till inflationen.

2004 beslutade kyrkomötet på förslag från kyrkostyrelsen att precisera nivån för den nationella nivåns kapital. Den regel som infördes i kyrkoordningen innebar att beräkning av värdesäkrad nivå för den nationella nivåns kapital skulle ske utgående från ett ingångsvärde på 3,2 miljarder kronor per 1 januari år 2000 och med en årlig uppräkningsregel som motsvarar värdeminskningen på grund av inflationen. Med denna beräkningsregel var nivån knappt 3,6 miljarder kronor vid utgången av 2007.

2008 beslutade kyrkomötet på förslag från kyrkostyrelsen om ändrade regler för den nationella nivåns kapital. Beslutet innebar att nivån för den nationella nivåns eget kapital skulle vara 4 miljarder kronor att tillämpas från 2008 års bokslut. Vidare beslutades att nivån skulle uppräknas årligen med hänsyn till konsumentprisindex och om faktiskt utfall enligt årsbokslut översteg 125 procent av nivån skulle kyrkostyrelsen lämna förslag till kyrkomötet om hur överstigande kapital skulle hanteras. Ändringen innebar också att regeln i kyrkoordningen fick en annan formulering för att möjliggöra för kyrkomötet att framöver besluta om mål för storleken på den nationella nivåns kapital utan att ändra i kyrkoordningen. I sitt förslag om ändrade regler framförde kyrkostyrelsen bland annat att storleken på den nationella nivåns kapital behövde avvägas mot risker och behov i kyrkan som helhet men framförallt mot vilket ansvar och vilka uppgifter den nationella nivån skulle kunna ha i framtiden. Kyrkostyrelsen konstaterade att den nationella nivåns ansvar och framtida uppgifter kan komma att förändras över tid, att det var svårt för att inte säga omöjligt att bedöma hur stort ett kapital för sådana behov behövde vara och att beslutet om nivå 2008 skulle ges karaktären av provisorium – detta gäller tills vidare. Budgetutskottet välkomnade kyrkostyrelsens förslag och såg med tillfredsställelse att kyrkostyrelsen också klargjort att de skulle agera i den händelse kapitalet kom att överstiga en angiven övre gräns.

2014 aviserade kyrkostyrelsen, mot bakgrund av Svenska kyrkans utmaningar, vikande medlemsutveckling och ökade ekonomiska risker, att de skulle utreda kapitalets storlek.

2015 återkom kyrkostyrelsen till kyrkomötet och menade att det var nödvändigt att fördjupat bearbeta frågan genom att bland annat föra en dialog med stiftens om hur förutsättningar skapas för ett kyrkoliv som är långsiktigt hållbart, ekonomiskt, andligt, ekologiskt och socialt. Kyrkostyrelsen konstaterade att en samlad genomlysning behövde göras av vilket ekonomiskt ansvar som ska bäras lokalt och vilket ansvar som lämpligen bärs gemensamt så att en god ansvarsfördelning tryggas. Kyrkostyrelsen aviserade också att arbetet skulle beakta såväl dialogen med stiftens som Utjämningsutredningens betänkande, *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem*, och de remissvar som lämnas med anledning av betänkandet. Budgetutskottet såg positivt på att kyrkostyrelsen skulle inleda en fördjupad analys och bereda frågan i dialog med stiftens för att återkomma med analys och förslag till kyrkomötet 2016. Utskottet höll också med kyrkostyrelsen om vikten av att så goda förutsättningar som möjligt skapas för ett kyrkoliv som är långsiktigt hållbart samtidigt som tydlighet skapas om vilket ansvar som bör bäras lokalt och vilket som lämpligen bör bäras gemensamt.

Med nu gällande beräkningsregel var målet för storleken på den nationella nivåns kapital 4,2 miljarder vid utgången av 2015.

Kapitalet på den nationella nivån överstiger sedan 2013 med mer än 25 procent det mål som fastställdes av kyrkomötet 2008. Samtidigt konstateras i skrivelsen att inkomsterna från den allmänna utjämningsavgiften inte räcker till för att bekosta de satsningar och den verksamhet kyrkomötet beslutar om. Avkastningen från kapitalet är en väsentlig finansieringskälla för till exempel beslutet om fortsatt subvention för anslutning av nya enheter till den gemensamma IT-plattformen och kyrkomötets beslut om 75 miljoner kronor till arbetet med flyktingar och asylsökande 2016.

Kyrkostyrelsen har mot bland annat denna bakgrund beslutat att i dialog med stiftet bereda frågan om fördelning av ansvar mellan nivåerna och behovet av kapital på den nationella nivån.

De utmaningar som Svenska kyrkan möter nu och i framtiden är stora och leder till behov av omfattande prioriteringar och besparingar/effektiviseringar för kyrkans alla enheter. Kyrkostyrelsen ser mot bakgrund av detta att en rimlig nivå för kapitalet vid den nationella nivån är 6,5 miljarder kronor. Genom att fastställa målet för storleken på den nationella nivåns kapital högre (än nu gällande) kan avkastningen från förvaltningen förväntas även fortsatt kunna bidra till att bekosta långsiktiga åtaganden när det gäller administrativ samverkan och andra av stiftet särskilt prioriterade områden och därtill möjliggöra särskilda satsningar i likhet med den avseende arbetet med flyktingar och asylsökande. Ett högre mål för storleken på kapitalet (än nu gällande) medför också att kostnaden för att förvalta till trosamfundet överlåtna kyrkobyggnader samt kostnaderna för det nya kyrkounderhållsbidrag om 100 miljoner kronor som föreslås i kyrkostyrelsens skrivelse KsSkr 2016:6 *Gemensamt ansvar – fastigheter, kyrkor och utjämningsystem*, initialt kan stanna på den nationella nivån.

Utskottets överväganden

Mål för storleken på kapitalet

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå skrivelse 2016:7, punkt 1.
2. Kyrkomötet beslutar med anledning av skrivelse 2016:7, punkt 1, att mål för storleken på den nationella nivåns kapital ska vara lägst 6,5 miljarder kronor.

Att kyrkomötet ska fastställa mål för storleken på den nationella nivåns kapital är reglerat i kyrkoordningens 51 kap. 2a §. Regleringen av den ekonomiska förvaltningen för den nationella nivån skiljer sig från regleringen av den ekonomiska förvaltningen för församlingar och pastorat (47 kap.) samt stift (49 kap.).

När frågan om mål för storleken på den nationella nivåns kapital behandlas har ofta begreppet målnivå och målkapital använts. Dessa är snarlika begreppet målsatt nivå som har en annan innebörd och förekommer i regleringen av den ekonomiska förvaltningen för församlingar, pastorat och stift. Det är utskottets bedömning att detta leder till begreppsförvirring som försvårar samtal och förståelse för vad som faktiskt avses. Mot denna bakgrund anser utskottet det viktigt att beslutspunkten tydligt kopplar till hur regleringen i kyrkoordningen uttrycks och att begreppen målnivå och målkapital inte används då de lätt kan missuppfattas.

Budgetutskottet instämmer i kyrkostyrelsens uppfattning om att det finns behov av ett nationellt kapital motsvarande 6,5 miljarder kronor. Dock är det inte ett mål i bemärkelsen eftersträvansvärt att nå, eftersom storleken på kapitalet vid utgången av år 2015 var 7,1 miljarder kronor. Snarare är det ett mål som uttrycker vilken storlek

det nationella kapitalet lägst ska uppgå till. Genom att fastställa vad mål för storleken på den nationella nivåns kapital lägst ska vara kan avkastningen från förvaltningen även fortsatt bidra till att bekosta långsiktiga åtaganden, prioriterade områden efter dialog med stiftet och i övrigt finansiera de satsningar och den verksamhet kyrkomötet beslutar om på kyrkostyrelsens eller eget initiativ.

Utskottet kan konstatera att det är språkligt olyckligt att tala om en lägsta nivå för ett mål, men att det på grund av formuleringarna i kyrkoordningen är nödvändigt att behålla målbegreppet.

Mot denna bakgrund anser utskottet att mål för storleken på den nationella nivåns kapital ska vara lägst 6,5 miljarder kronor.

Indexuppräknig av storleken på kapitalet

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå skrivelse 2016:7, punkt 2.
2. Kyrkomötet beslutar med anledning av skrivelse 2016:7, punkt 2, att mål för storleken på den nationella nivåns kapital årligen ska uppräknas med hänsyn till konsumentprisindex.

Budgetutskottets förslag överensstämmer i sak med kyrkostyrelsens förslag. Det är dock viktigt att beslutspunkten tydligt kopplar till hur regleringen i kyrkoordningen uttrycks och att begreppen målnivå och målkapital inte används då de lätt kan missuppfattas.

Levande dialog om kapitalets storlek

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå skrivelse 2016:7, punkt 3.

Att kyrkostyrelsen ska lämna förslag till kyrkomötet om hur överstigande kapital ska hanteras, om faktiskt utfall enligt årsbokslut överstiger målet med mer än 25 procent, var en regel som infördes 2008. Utskottet har svårt att se motiven till denna regel och någon sådan motivering finns inte heller i kyrkostyrelsens skrivelse. Mot denna bakgrund föreslår utskottet att regeln tas bort. Det ska inte uppfattas som att den nationella nivåns kapital bara ska öka och öka. Utan det är snarare ett uttryck för att dialogen mellan kyrkostyrelsen och kyrkomötet om storleken på den nationella nivåns kapital ska vara levande i kyrkostyrelsens årligen återkommande skrivelser och i utskottets betänkanden. Utskottet förväntar sig att kyrkostyrelsen i kommande skrivelser, årsredovisningar samt verksamhet och ekonomi för den nationella nivån, kommenterar utfall och utveckling och vid behov föreslår hantering av den faktiska storleken på kapitalet. I det fall kyrkostyrelsen finner det angeläget att regeln finns kvar, utgår utskottet från att kyrkostyrelsen återkommer med förslag om ett återinförande och därtill en tydlig motivering.

Uppsala den 29 september 2016

På Budgetutskottets vägnar

Bertil Olsson, ordförande

Niclas Renck, sekreterare

Beslutande: Bertil Olsson, ordförande, Iréne Pierazzi, Solveig Hallin, Monica Lago, Roger Sjöberg, Lars B Andersson, Marie Wojdkow, Bertil Persson, Lars T Gåreberg, Leif Nordlander, Christer Björk, Bengt Kjellgren, Carl-Eric Gabrielsson, Gerd Gullberg Johnson och Jenny Nilsson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Birger Wernersson, Christina Meltin Westerlund, Anita Engström, Sven Erik Bodén, Jan Sahlin, Marie Rydén Davoust, Evelina Johansson, Sven Ingvar Holmgren, Mats Nilsson, Roger Hedlund, Helén Lindbäck, Terence Hongslo och Hildegard Jarskog.

Biskop Martin Modéus har deltagit i utskottets överläggningar.