
Kyrkomötet Ekonomi- och egendomsutskottets betänkande 2013:2

Verksamhetsindelningen i redovisningen

Sammanfattning

I betänkandet behandlas två motioner om verksamhetsindelningen i redovisningen.

I motion 2013:52 föreslås kyrkomötet besluta att uppdra till kyrkostyrelsen att utarbeta en redovisningsmodell för församlingar och pastorat som överensstämmer med Svenska kyrkans förståelse av den grundläggande uppgiften. Utskottet delar motionärens uppfattning att kyrkostyrelsen bör ges i uppdrag att utarbeta en redovisningsmodell för församlingar och pastorat. Utskottet anser dock att uppdraget till kyrkostyrelsen bör formuleras så att den ska utarbeta en ändamålsenlig redovisningsmodell. Utskottet föreslår därför att motionen avslås.

I motion 2013:13 föreslås att kyrkostyrelsen inför kulturuppdrag som en del av verksamhetsindelningen. Utskottet föreslår ovan att kyrkomötet beslutar att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utarbeta en ändamålsenlig redovisningsmodell. Utskottet är inte villigt att föreslå kyrkomötet att ge kyrkostyrelsen specifika instruktioner om redovisningsmodellens innehåll. Utskottet förordar därför att motionen avslås.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2013:52.
2. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2013:52 uppdra till kyrkostyrelsen att utarbeta en ändamålsenlig redovisningsmodell för församlingar och pastorat.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2013:13.

Motionernas förslag

Motion 2013:52 av Hans-Olof Andrén, Redovisningens verksamhetsindelning

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utarbeta en redovisningsmodell för församlingar och pastorat som överensstämmer med Svenska kyrkans förståelse av den grundläggande uppgiften.

Motion 2013:13 av Ylva Wahlström, Kulturen som en grundläggande uppgift i kyrkan

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att arbeta in ett kulturuppdrag, för kulturen med självständigt budgetområde, i samband med den stora budgetregleringen till stift och församlingar, som träder i kraft 2014.

Bakgrund

Bestämmelser om bokföring finns i bokföringslagen (1999:1078). Utöver lag finns även bestämmelser om ekonomisk redovisning i kyrkoordningen, bl.a. krav på att alla församlingar och samfälligheter ska upprätta årsredovisning oavsett storlek (47 kap. 9 §).

För att bistå församlingar, samfälligheter och stift med vägledning och rekommendationer inom redovisningsområdet finns *Svenska kyrkans redovisningskommitté* (KRED).

KRED bildades av Pastoratsförbundet (namnändrat till Svenska kyrkans församlingsförbund, numera Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation) för att hantera redovisningsfrågor. I samband med relationsändringen delades huvudmannaskapet för KRED så att även nationell nivå blev huvudman vid sidan av församlingsförbundet.

Församlingsförbundet hade fram till 31 december 2007 ansvar för rådgivning och rekommendationer inom ekonomiområdet. Från och med 1 januari 2008 övertogs detta ansvar av nationell nivå. Kyrkostyrelsens arbetsutskott beslutade i oktober 2007 att även huvudmannaskapet för KRED skulle övergå till nationell nivå. Beslutet innebar en verksamhetsövergång med bibehållen inriktning och mandat. Nationell nivå är således idag ensam huvudman för KRED.

KRED har till uppgift att informera om hur god redovisningssed ska tillämpas inom Svenska kyrkan. Kommitténs verksamhetsområde är redovisningsfrågor som är av allmänt intresse för Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar. Målsättningen är en enhetlig redovisning som beaktar ett brett intressentperspektiv. För att uppnå målsättningen samverkar kommittén med normgivare inom redovisningsområdet (t.ex. bokföringsnämnden och FAR). KRED ger bl.a. årligen ut de rekommendationer (så kallad branschanpassning) som styr årsredovisningarnas innehåll i Svenska kyrkans församlingar, samfälligheter, stift. KRED lämnar även en särskild årsredovisningsrekommendation för prästlönетillgångarna. Enligt KRED:s arbetsordning består kommittén av experter inom relevanta områden. Ordförande är Anita Österholm, expert inom redovisnings- och revisionsområdet och med långvarig erfarenhet från revision inom Svenska kyrkan. Föredragande är tjänstemän från den nationella nivån. Den nationella nivån är tillika kansli för KRED.

KRED:s arbete har även uppmärksamats av kyrkomötet i olika sammanhang. Till exempel noterade Ekonomi- och egendomsutskottet i betänkande EE 2003:6, som behandlar två motioner (Mot 2003:47 och 69) om bokföring av gåvor, att "Utskottet föreslår avslag på motionerna då Kyrkostyrelsen genom Svenska kyrkans redovisningskommitté redan aktivt arbetar med de berörda [redovisnings]frågorna".

Kyrkostyrelsen har en i kyrkoordningen reglerad rätt (47 kap. 11 §) att utfärda rekommendationer inom redovisningsområdet. Mot bakgrund av KRED:s arbete har dock behovet av att utfärda redovisningsrekommendationer i form av Svenska kyrkans bestämmelser varit mycket litet. Kyrkostyrelsen har hittills aldrig utnyttjat denna möjlighet.

Vid sidan av upprättande av årsredovisningen lämnar församlingar och samfälligheter årligen en ekonomisk redogörelse till den nationella nivån. Redogörelsen utgör dels underlag till den ekonomiska utjämningen (regleras i 44 kap. 21 § i kyrkoordningen), dels ger den underlag för olika typer av ekonomisk analys på lokal, region och nationell nivå, dels statistikunderlag som Svenska kyrkan enligt lag är skyldig att lämna till de nationalräkenskaper som SCB sammanställer.

Vid sidan av den externa redovisningen som styrs av lag finns behov av intern redovisning. Den interna redovisningen syftar till att skapa en redovisning som på ett tydligt sätt visar till vilka verksamheter som intäkter och kostnader är knutna. Internredovisningen är således viktig för att säkerställa bra beslutsunderlag vid uppföljning och styrning av verksamheten. Internredovisningen syftar även till att underlätta lämnande av statistikuppgifter och upprätta skattedeklarationer.

Internredovisningens viktigaste beståndsdel är verksamhetsindelningen. Inom Svenska kyrkan har det sedan länge funnits en ”mall” för verksamhetsindelning. Med mall menas här ett normalförslag till hur olika verksamheter och ”kostnadsställen” ska kodas (bokföras) för att underlätta uppföljning. Denna mall har bl.a. använts vid insamling av den årliga ekonomiska redogörelsen.

Sedan slutet av 1990-talet har församlingar och samfälligheter efterfrågat en ny mall för verksamhetsindelning. Den tidigare gällande mallen var hämtad från den kommunala redovisningen och hade sina rötter i redovisningsrekommendationer som lämnades av dåvarande Kommunförbundet på 1950-talet.

Efter att den nationella nivån övertog ansvaret för rådgivning inom ekonomirådet från Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation initierades ett arbete med att utveckla en ny mall för verksamhetsindelning. Utgångspunkten med arbetet var att den nya mallen på ett tydligt sätt skulle sätta den kyrkliga verksamheten i fokus. Den skulle även underlätta upprättande av skattedeklarationer och framtagning av statistik. Man ville även med den nya verksamhetsindelningen beakta den förändring som skett i samhället när det gäller t.ex. IT. Verksamhetsområden som t.ex. närradio plockades bort då denna verksamhet inte längre har samma omfattning som under 1970- och 80-talet. Utvecklingen av den nya mallen skedde i samverkan mellan ekonomerna på nationell nivå och verksamhetskunnig personal samt genom olika typer av workshops.

Eftersom den tidigare mallen aldrig formellt fastställdes av någon kyrklig instans uppstod frågan om vem som skulle stå bakom den nya mallen. Mot bakgrund av att KRED är känd bland kyrkans ekonomer och har en tradition av att upprätta och underhålla redovisningsrekommendationer beslutades att KRED skulle förvalta mallen. KRED utfärdade således 2011 *Modell för verksamhetsindelning i Svenska kyrkan*. Modellen användes första gången i samband med 2013 års insamling av ekonomisk redogörelse för verksamhetsåret 2012.

Införandet föregicks av en omfattande kursverksamhet. Kursverksamheten avsåg både förvaltningsanpassade kurser för en specifik församling eller samfällighet där all personal inbjöds att delta och mer traditionella kurser av ”föreläsningstyp”. Inom ramen för kursverksamheten inhämtades feedback på den nya modellen. En mycket tydlig majoritet var positiv till förändringarna. Man upplever att många av de förtydliganden som skett inom ramen för modellen, t.ex. en tydligare rekommendation att även arbetskostnader bör fördelas till de olika verksamhetsområdena, har förbättrat kvalitén i internredovisningen. Kritik har emellertid framförts mot att den grundläggande uppgiften har delats upp i de fyra beståndsdelarna gudstjänst, undervisning, diakoni och mission. De delverksamheter som hör till området mission har varit särskilt ifrågasatta. Kritiken har bl.a. framförts av biskoparna. För att samla in synpunkter på modellen har en bred rikstäckande enkätundersökning genomförts till församlingar och samfälligheter. Enkäten visar att användarna ser stora vinster med den nya modellen, men att det finns teologiska och även praktiska problem med en allt för ”fyrkantig” uppdelning av den grundläggande uppgiften. Man ser även risker med att det finns en konflikt mellan den enskilda församlingens valfrihet och möjligheten till jämförelser mellan olika församlingar.

KRED arbetar tillsammans med tjänstemän på nationell nivå med att revidera modellen för att åtgärda de brister och förbättringsområden som har identifierats. Som en del i processen har bl.a. en referensgrupp inrättats. Referensgruppen består av en biskop, kyrkoherdar, ekonomer och annan verksamhetspersonal. Planeringen bygger på att en reviderad modell kommer att publiceras under 2014. Behov av förenklingar i verksamhetsindelningen har även identifierats inom ramen för GAS (Gemensamma administrativa system). Syftet med GAS är att underlätta effektiva och enhetliga arbetsprocesser.

Utskottets överväganden

Motion 2013:52

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motionen.
2. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motionen uppdra till kyrkostyrelsen att utarbeta en ändamålsenlig redovisningsmodell för församlingar och pastorat.

En redovisningsmodell som innehåller en ändamålsenlig verksamhetsindelning är av stort värde för styrning och uppföljning av verksamheten i Svenska kyrkans församlingar. En sådan modell skapar förutsättningar för bra beslutsunderlag och en enkel administration. Att redovisningsmodellen ska innehålla de uppgifter som krävs för ett väl fungerande utjämningsystem och kyrkans behov av statistik är också viktigt.

En bred anslutning till en ändamålsenlig redovisningsmodell skapar även goda förutsättningar för jämförelser och analys av kostnader och intäkter mellan församlingar. Idag är verksamhetsindelningen frivillig. Utskottet anser att målet bör vara att verksamhetsindelningen ska ge varje församling ett sådant mervärde att man frivilligt väljer att ansluta sig till modellen. En bred anslutning är även en framgångsfaktor för det arbete som pågår inom ramen för GAS-projektet i syfte att skapa enkla och enhetliga rutiner för ekonomiadministrationen.

Utskottet delar motionärens uppfattning att den redovisningsmodell som presenterades år 2011 inte är ändamålsenlig i alla delar. Det är viktigt att konstatera att modellen innebär ett antal väsentliga förbättringar i förhållande till den tidigare modellen, t.ex. tydligare krav på att personalkostnader ska ses som verksamhetskostnader som ska knytas till respektive verksamhet, att en modernisering skett av begrepp och verksamhetsområden samt att modellen underlättar upprättandet av skattedeklarationer.

Det finns dock viktiga problemområden som måste åtgärdas. Utskottet ställer sig bakom den kritik som riktats mot uppdelningen av den grundläggande uppgiften. Utskottet anser även att modellen i vissa delar blivit överarbetad då den synes främja en så detaljerad kostnadsfördelning som möjligt snarare än en fördelning som är motiverad av den specifika församlingens behov. Modellen försvårar även jämförelser mellan församlingar, då syftet med verksamheten, snarare än verksamhetens innehåll, är styrande för fördelningen av kostnader och intäkter.

Av bakgrundstexten kan utläsas hur ansvaret för Svenska kyrkans normgivning inom redovisningsområdet har förändrats över tid. Varje steg i förändringen har varit logisk. De successiva förändringarna har dock över tid skapat en otydlighet i ansvarsfrågan. Detta har sannolikt i sin tur bidragit till att analys och förankring inför 2011 års beslut om verksamhetsindelning inte varit tillfredsställande i alla delar. Utskottet välkomnar det arbete som redan har

initierats på nationell nivå. Utskottet delar dock motionärens uppfattning att kyrkostyrelsen bör ges ett uttalat ansvar för redovisningsmodellen. Utskottet ser emellertid vissa potentiella problem med formuleringen att redovisningsmodellen ska bygga på en ”förståelse av den grundläggande uppgiften”. En sådan instruktion till kyrkostyrelsen ger utrymme för olika tolkningar av vilka förväntningar som finns på redovisningsmodellen. Nuvarande modell visar även att det kan uppstå problem med en allt för direkt koppling mellan den grundläggande uppgiften och redovisningen. Utskottet anser därför att uppdraget till kyrkostyrelsen istället bör formuleras så att redovisningsmodellen ska vara ändamålsenlig. En ändamålsenlig redovisningsmodell uppfyller de övergripande mål och syften som utskottet angivit ovan.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utskottet att motionen avslås. Med anledning av motionen föreslår utskottet att kyrkostyrelsen får i uppdrag att utarbeta en ändamålsenlig redovisningsmodell för församlingar och pastorat.

Motion 2013:13

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motionen.

Utskottet föreslår ovan att kyrkomötet beslutar att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utarbeta en ändamålsenlig redovisningsmodell för församlingar och pastorat. Utskottet är inte villigt att föreslå kyrkomötet att ge kyrkostyrelsen specifika instruktioner om redovisningsmodellens innehåll. Utskottet förordar därför att motionen avslås.

Uppsala den 26 september 2013

På Ekonomi- och egendomsutskottets vägnar

Gusten Rolandsson, ordförande

Anders Granberg, sekreterare

Beslutande: Gusten Rolandsson, ordförande, Ingrid Karlsson, Sigvard Olsson, Gun Eriksson, Ulf Skoglund, Mats Johansson Flygg, Stefan Caplan, Margareta Nisser-Larsson, Jan G Nilsson, Sten Persson, Gerd Gullberg Johnson, Peter Bernövall, Gunvor Torstensson, Birgit Friggebo och Claes Björndahl.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Titti Ådén, Magnus Nilsson, Marcus Bernhardsson, Svante Erlandsson, Carina Håkansson, Åke Löfstrand, Ragnhild Bertius, Bertil Persson, Gunnar Pettersson, Rune Wallmyr, Jan Friheden, Dan Sarkar och Elly Gunnarsson.

Biskop Per Eckerdal har deltagit i utskottets överläggningar.