Ärende Utlåtande om en arbetsgruppspromemoria som gäller ersättning av kostnaderna för skötseln av de samhälleliga uppgifter som de evangelisk-lutherska och ortodoxa församlingarna samt övriga religiösa samfund har

**Till finansministeriet**

Som av finansministeriet begärt utlåtande i ärendet framhåller kyrkomötet med högaktning följande:

**1 Arbetsgruppens uppgift och förslag**

Finansministeriet skatteavdelning tillsatte sommaren 2012 i enlighet med statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram en tjänstemannaarbetsgrupp inom finansministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet med uppgift att göra en utredning om de samhälleliga uppgifter som sköts av församlingarna i Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och de ortodoxa församlingarna samt övriga religiösa samfund samt om de kostnader som uppgifterna orsakar. Arbetsgruppen fick även i uppgift att lägga fram alternativa modeller för statens deltagande i kostnaderna.

I arbetsgruppens promemoria som blev klar i oktober 2013 läggs tre alternativ fram för ersättning av kostnaderna för skötseln av församlingarnas samhälleliga uppgifter. Av de alternativ som lades fram föreslår arbetsgruppen att församlingarnas samfundsskatteandel slopas och att de evangelisk-lutherska församlingarna beviljas ett lagbestämt statsunderstöd på 114 milj. euro från och med år 2015. Statsunderstödets belopp ska justeras årligen enligt ändringen i konsumentprisindex. Dessutom ska de evangelisk-lutherska församlingarnas beskattningskostnader sänkas med cirka 6 milj. euro eftersom församlingarna inte längre skulle vara samfundsskattetagare. Övriga religiösa samfund ska samtidigt beviljas ett tilläggsanslag på 1 milj. euro som på ansökan fördelas av undervisnings- och kulturministeriet.

De övriga alternativen i förslaget är att samfundsskatteandelen antingen bibehålls eller att en begravningsavgift införs medan samfundsskatteandelen slopas.

Arbetsgruppen anser att en på samfundsskatten baserad ersättning till församlingarna är en osäkrare inkomstkälla än tidigare i en tid av långsam ekonomisk tillväxt och en allt mer internationell företagsverksamhet. Eftersom det är känt att antalet människor som begravas kommer att öka under de närmaste åren och decennierna kan enligt arbetsgruppen ett lagbestämt statsbidrag rekommenderas som ersättningsslag på grund av att det är stabilt och förutsägbart.

**2 Församlingarna som samfundsskattetagare**

Församlingarnas ställning som skattetagare anges i 1 § i inkomstskattelagen (1535/1992) enligt vilken för förvärvsinkomst samt för samfunds och samfällda förmåners inkomster ska betalas skatt till staten, kommunen och församlingen. Enligt 124 § 2 mom. i den lagen finns bestämmelser om fördelningen av samfundsskatten och skatten på samfällda förmåner mellan olika skattetagare i lagen om skatteredovisning (532/1998). Bestämmelser om skyldighet för församlingarnas medlemmar att betala kyrkoskatt finns i lagen om skyldighet för medlemmar i evangelisk-lutherska församlingar att betala skatt till församlingen (1013/2012).

I den reform av samfundsbeskattningen som trädde i kraft i början av 1993 ersatte utdelningen av samfundsskatteintäkter till församlingarna den skyldighet att betala kyrkoskatt som samfunden hade före reformen. Bakgrunden till samfundens skyldighet att betala kyrkoskatt var ursprungligen delvis den att det i kyrkobeskattningen inte gjordes någon skillnad mellan fysiska och juridiska personer. Senare har samfundens skyldighet att betala kyrkoskatt motiverats också med det att församlingarna på bred bas deltar i produktionen av vissa samhälleliga tjänster. Till denna synpunkt hänvisar bland annat kommittén Kyrkan och staten (Kom.bet. 1977:21) och den av undervisningsministeriet tillsatta arbetsgruppen Kyrkan och staten (Kom.bet. 1982:47). En kommitté som behandlade de ekonomiska relationerna mellan staten och kyrkan (Kom.bet. 1997:7) motiverade också bibehållande av församlingarnas samfundsskatteandel med deras samhälleliga uppgifter. Som församlingarnas samhälleliga serviceuppgifter har bland annat betraktats folkbokföring, anläggande och hållande av begravningsplatser, kulturarbete, diakoni samt social- och ungdomsverksamhet. Denna grund har dock inte nämnts i bestämmelserna om samfundsskatt eller i förarbetena och samfundsskatteintäkterna har inte ”öronmärkts” för vissa ändamål utan församlingarna kan använda dem för all sin verksamhet.

I begravningslagen (457/2003) finns bestämmelser om att Evangelisk-lutherska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter är skyldiga att hålla allmänna begravningsplatser. Enligt 22 § bestäms särskilt angående disponibel finansiering för kostnader för hållande av allmänna begravningsplatser. I motiveringen till lagen (RP 204/2002 rd) konstateras att det i sista hand ankommer på samhället att svara för att begravningsplatser hålls. Eftersom denna nödvändiga uppgift åläggs evangelisk-lutherska kyrkans församlingar är det motiverat att staten också tryggar församlingarnas ekonomiska förutsättningar för att sköta uppgiften. Statsmakten ska därför genom lag trygga den finansiering som finns att tillgå för hållande av begravningsplatser. I paragrafen anges inte på vilket sätt detta ska genomföras eller hur stor del av kostnaderna för begravningsväsendet finansieringen ska täcka. Enligt motiveringen ingår den finansiering som avses i paragrafen i nuläget i den andel av samfundsskatten som de evangelisk-lutherska församlingarna får.

Utöver begravningsverksamheten har församlingarna i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) getts myndighetsuppgifter i anslutning till folkbokföringen. Församlingarna svarar också för skyddet av kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga byggnader, vilket kan anses vara en samhällelig uppgift som en del av det allmänna byggnadsskyddet, vilket konstateras i det ovannämnda betänkandet av kommittén Kyrkan och staten. I lagstiftningen om byggnadsskyddet stannade man på 1960-talet för en lösning som gjorde lagen om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader (572/1964) till en allmän lag som för de kyrkliga byggnadernas del kompletterades med bestämmelser som togs in i kyrkolagen och för statligt ägda byggnaders del med en förordning. I lagen om skyddande av byggnadsarvet (498/2010) som trädde i kraft år 2010 har detta arrangemang bevarats för kyrkliga byggnader. Denna indelning har inneburit också det att kyrkan och församlingarna har kommit att ansvara för skyddet av kyrkliga byggnader.

Församlingarnas andel av samfundsskatteintäkterna har varierat nästan årligen. När samfundsskatteintäkterna steg sänktes församlingarnas utdelning från 3,36 procent till 1,63 procent under åren 1998–2000. Under åren 2001–2008 har församlingarnas utdelning varierat mellan 1,7 och 1,94 % och sedan år 2009 har den årliga utdelningen bestämts i tidsbundna lagar. Enligt 12 § i lagen om skatteredovisning är församlingarnas utdelning av avkastningen av samfundsskatten numera 2,22 %, dock så att utdelningen är 2,81 % skatteåret 2014 (12 c §) och 2,71 % skatteåret 2015 (12 d §). Även den avkastning som andelen gett har varierat årligen enligt konjunkturutvecklingen och var till exempel år 2009 och 2012 mindre än nettokostnaderna för begravningsverksamheten.

**3 Kyrkomötets ståndpunkt till de alternativ som läggs fram i arbetsgruppens promemoria**

Kyrkomötet anser att de uppgifter som ska anses vara de evangelisk-lutherska församlingarnas samhälleliga uppgifter lagts fram tillräckligt utförligt i punkt 2.1 i arbetsgruppens promemoria. En del av församlingarnas samhälleliga uppgifter är föreskrivna i lag, vissa av församlingens serviceuppgifter kompletterar kommunernas sociala uppgifter och kan anses vara nödvändiga för samhället. Det är motiverat att staten tryggar församlingarnas ekonomiska förutsättningar att sköta sina lagbestämda samhälleliga uppgifter. Statens ersättning för skötseln av de samhälleliga uppgifterna ska vara sådan att den till fullo ersätter kostnaderna för skötseln av dem.

*3.1 Samfundsskatten*

Det i arbetsgruppens promemoria framlagda alternativet att församlingarnas lagbestämda samhälleliga uppgifter kompenseras med en andel av samfundsskatteintäkterna kan ur ett historiskt perspektiv betraktas som delvis motiverat. Församlingarnas rätt till utdelning av den skatt som samfunden betalar på sina inkomster kan i sig anses förstärka deras ställning som skattetagare. Dessutom har tidsbundna justeringar av samfundsskatteandelen flexibelt kunnat användas som ett verktyg för att bland annat balansera församlingarnas ekonomi genom kompensation för skattelösningar som påverkat grunderna för såväl samfunds- som kyrkoskatten.

Utdelningen av samfundsskatt som ersättning för de samhälleliga uppgifterna är dock förknippad med flera osäkerhetsfaktorer. Samfundsskatteintäkterna har varierat avsevärt från år till år. Detta har i sin tur försvårat planeringen av församlingarnas och samfälligheternas verksamhet och ekonomi och gett upphov till osäkerhet i deras ekonomiska situation. Kyrkomötet instämmer i arbetsgruppens uppfattning om att ifall samfundsskatten betraktas som en ersättning som staten betalar för församlingarnas lagstadgade uppgifter är det svårt att motivera att den årliga ersättningen varierar årligen och är svår att förutse, eftersom kostnaderna för uppgifterna utvecklas relativt jämnt.

Arbetsgruppen föreslår en fast utdelning av samfundsskatteintäkterna reglerad enligt prognosen för utfallet av samfundsskatten. Med beaktande av uppgifternas kostnadsutveckling är detta inte en tillräcklig lösning. Nivån på utdelningen borde utvecklas så att den motsvarar kostnadsnivån. Enligt kyrkomötets uppfattning har konjunkturfluktuationerna i ekonomin, företagsvärldens internationalisering och den effektiva skatteplaneringen lett till att utfallet av samfundsskatten är svår att förutse och avkastningens stabilitet kan därför inte heller garanteras.

Det är dessutom problematiskt att avkastningen av samfundsskatten inte fördelas enligt kostnaderna för skötseln av de samhälleliga uppgifterna i de enskilda ekonomiska församlingsenheterna. Man har strävat efter att korrigera den ojämna fördelningen av avkastningen av samfundsskatten så att hälften av utdelningen för en enskild ekonomisk församlingsenhet skulle bestämmas på samma sätt som kommunernas utdelning och hälften i proportion till invånarantalet i den kommun eller de kommuner som motsvarar församlingen eller samfälligheten. Eftersom församlingarnas avkastning av samfundsskatten delvis påverkas av den samfundsskatt som företagen i området betalar har avkastning av förändringar i företagsverksamheten på orten kunnat medföra stora oförutsägbara följder för församlingens ekonomi.

*3.2 Lagbestämt statsunderstöd*

Då utgångspunkten är att staten är skyldig att trygga församlingarnas ekonomiska förutsättningar för att sköta sina samhälleliga uppgifter ska arbetsgruppens alternativ enligt vilket församlingarnas samfundsskatteandel ska ersättas med ett lagbestämt statsunderstöd anses vara ett stabilare alternativ än den konjunkturkänsliga samfundsskatteandelen. Detta förutsätter dock att ersättningens nivå anges så bindande som möjligt i lagen. Dessutom ska nivån justeras årligen enligt index på det sätt som föreslås. Det är också ändamålsenligt att följa till exempel på vilket sätt en ökning av volymerna inom begravningsverksamheten påverkar kostnaderna för församlingarna och regelbundet kontrollera att ersättningen är tillräckligt stor för att ersätta kostnaderna för skötseln av de samhälleliga uppgifterna.

Kyrkomötet förenar sig med arbetsgruppens bedömning att en lagbestäm ersättning skulle medföra en större förutsägbarhet i församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas ekonomi. Detta skulle också ändra inkomstfördelningen i enskilda ekonomiska församlingsenheter. Den föreslagna lagbestämda ersättningen, med vilken kostnaderna för de samhälleliga uppgifterna som föreskrivits för församlingarna ersätts, skulle avvika från det statsunderstöd som betalas till övriga religiösa samfund, och som inte på motsvarande sätt är bundet vid samfundens uppgifter. I den föreslagna lagen är det innehållsmässigt fråga om en ersättning av permanent karaktär.

Kyrkomötet anser det vara ändamålsenligt att ersättningen betalas till Kyrkans centralfond som skulle sköta fördelningen av medlen vidare till de ekonomiska församlingsenheterna. Fördelningen av ersättningen mellan församlingarna omfattas av den kyrkliga lagstiftningen och det kyrkliga beslutsfattandet. Eftersom övergången till en ersättning avsevärt ändrar fördelningen av inkomsterna mellan församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna kan den komma att förutsätta ekonomiska anpassningsåtgärder i församlingarna. Det är därför ändamålsenligt att övergången till den nya formen av ersättning sker tidigast vid ingången av 2016.

Eftersom Kyrkans centralfond stöder församlingarna i skötseln av deras samhälleliga uppgifter bland annat genom att förvalta kyrkans gemensamma medlemsdatasystem samt genom att årligen bevilja stöd för renovering av församlingarnas kyrkliga byggnader bör en del av ersättningen kunna användas för ersättningar från Kyrkans centralfond för kostnaderna för dessa uppgifter.

År 2012 var nettokostnaderna för församlingarnas begravningsverksamhet 112,5 milj. euro. Av nettokostnaderna för kyrkobokföringen kan cirka 4 milj. euro uppskattas hänföra sig till myndighetsuppgifter i samband med folkbokföringen. Dessutom uppgick nettokostnaderna för det kyrkliga kulturarvet till över 20 milj. euro, varav investeringarnas andel är 12,5 milj. euro. Enligt arbetsgruppens förslag skulle ersättningen ligga på en nivå av 114 milj. euro som sålunda skulle täcka en del av församlingarnas lagbestämda uppgifter. Detta ska betraktas som en miniminivå. Eftersom församlingarna inte längre skulle vara skattetagare i fråga om samfundsskatt är det samtidigt nödvändigt att församlingarnas kostnader för skatteuppbörd sänks med 6 milj. euro.

Det framgår inte av arbetsgruppens förslag huruvida församlingarnas samfundsskatteandel slopas från och med skatteåret 2015 eller från och med kalenderåret 2015. Enligt kyrkomötets uppfattning ska den andel av samfundsskatten som influtit till församlingarna för de skatteår som föregår övergången redovisas till Kyrkans centralfond.

*3.3 Allmän begravningsavgift*

Den allmänna begravningsavgift som anges som ett alternativ i arbetsgruppens promemoria, och som innebär att församlingarnas utdelning av avkastningen av samfundsskatten slopas, kan inte betraktas som ett genomförbart alternativ. Avgiften skulle ersätta endast en del av kostnaderna för skötseln av församlingarnas lagbestämda uppgifter varvid till exempel kostnaderna för skötseln av tjänstemannauppgifter i anslutning till folkbokföringen skulle betalas av kyrkans medlemmar.

**4 Kyrkomötets ståndpunkt**

Kyrkomötet anser det möjligt att slopa församlingarnas samfundsskatteandel och övergå till en lagbestämd ersättning tidigast från ingången av år 2016, om de ekonomiska förutsättningarna och de förutsättningar som anges i punkt 3.2 i utlåtandet uppfylls.

Ärkebiskop Kari Mäkinen

Kyrkomötets generalsekreterare Katri Kuuskoski