

2012

Kyrkomötets höstsession

Ärende nr 2012-00195

Huvudprinciper för utvecklingen av församlings- strukturerna

Kyrkostyrelsens framställning 11/2012
till kyrkomötet

INNEHÅLL

I INLEDNING	3
II MOTIVERINGAR	4
2.1 Teologiska grunder	4
2.2. Verksamhetsrelaterade motiveringar	5
2.3. Ekonomiska motiveringar	6
2.4. Motiveringar med grund i människornas värderingar och förändringar i religiositeten	8
2.5. Motiveringar förknippade med förändringar i det finländska samhället	9
2.6. Kommunreformen en utmaning för församlingsstrukturerna	9
III FÖRSAMLINGSSTRUKTURERNAS UTVECKLING PÅ 2000-TALET OCH BESKRIVNING AV NULÄGET	10
3.1. Församlingar	11
3.2. Kyrkliga samfälligheter	12
3.3. Kapellförsamlingar och församlingsdistrikt	14
3.4. Olika former av områdesarbete	15
IV MÅLSÄTTNING OCH ALTERNATIV FÖR GENOMFÖRANDE	17
4.1. Målen för strukturutvecklingen	17
4.2. Styrgruppens (2008–2011) tre målsättningar	18
4.3. Analys av responsen	19
VI BEDÖMNING AV FRAMSTÄLLNINGENS KONSEKVENSER	27
6.1. Konsekvenser för människorna	27
Konsekvenser för församlingsmedlemmarna	28
Konsekvenser för barn och ungdomar	28
Språkliga konsekvenser	29
6.2. Ekonomiska konsekvenser	30
6.3. Konsekvenser för myndigheterna	31
VII KYRKOSTYRELSENS FRAMSTÄLLNING TILL KYRKOMÖTET	32

I INLEDNING

Kyrkans liv realiseras alltid i en viss tid och inom ramen för vissa strukturer och organisationer. Kyrkan bör agera så skickligt och ansvarsfullt som möjligt i sin verksamhetsmiljö (Matt. 10:16, 25:1–30). Ansvar förutsätter en kritisk bedömning av kyrkans jordiska strukturer: Är förkunnandet av evangeliet möjligt på bästa möjliga sätt? Betjänar strukturerna och verksamhetsformerna tillkomsten av Guds rike? Hjälper strukturerna kyrkan att utgöra ett tecken på att Gud verkar nyskapande i historien? Är strukturerna tillräckligt flexibla och har de förmåga till förnyelse?

Enligt den lutherska uppfattningen är frågor i anslutning till kyrkans strukturer likgiltiga ting (adiafora). De kan ändras om situationen så kräver för att på bästa sätt främja och bygga upp kyrkan (till exempel Konkordieformeln X). När församlingsstrukturerna förnyas ska utgångspunkten därför vara vilka församlingsstrukturer som bäst tjänar församlingarnas liv och församlingsmedlemmarnas andliga sökande och samtidigt ger uttryck för kyrkans natur och väsen. Denna utgångspunkt gör det nödvändigt att utgå från två olika perspektiv när man bedömer vilka tillvägagångssätt som är möjliga vid strukturförändringar: å ena sidan bör man beakta den historiska utvecklingen och å andra sidan kyrkans självförståelse om hurdan församlingen som gemenskap är till sin natur – nu och i framtiden.

Under stora omvälvningar blir det särskilt viktigt att se till de stora linjerna. Vid en bedömning av strukturerna gäller det i fråga om kyrkans arbete relativt vardagliga saker: medlemskap, mål, verksamhet, ledarskap, förvaltning och församlingens förhållande till omvärlden. Alla dessa påverkar såväl varandra som kyrkans arbete i sin helhet. När siktet ställs in tillräckligt långt bort, mot en gemensam syn som utgår från uppgiften, antar de praktiska frågorna i samband med strukturerna sina rätta proportioner. Då församlingen studeras utifrån kyrkans självförståelse är det väsentliga inte att församlingen är bunden till kommunstrukturen eller att den är ekonomiskt livsduglig. Med anledning av den akuta utvecklingen i omvärlden måste kyrkan nu ändå reagera på hur den avancerar mitt i kommunstrukturens omvälvning, och hur man kan trygga ekonomin för församlingarnas verksamhet. De praktiska frågorna kräver en snabb lösning. Den yttersta frågan om församlingens varande och hur det kan realiserars i en ny situation avgörs dock inte i och med att de beslut som kräver snabba reaktioner har tagits.

Utöver de teologiska utgångspunkterna måste följande aspekter beaktas i planeringen och genomförandet av de arrangemang som strukturbeslutet förutsätter: 1) tryggheten av församlingsarbetet i landets alla delar; 2) grundläggande fri- och rättigheter samt lika tillgång till tjänster; 3) verksamhetsförutsättningar för församlingsmedlemmarnas självstyrelse; 4) församlingsmedlemmarnas möjligheter att delta och påverka; 5) den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rättigheter att använda sitt eget språk och få tjänster på detta språk samt 6) samernas språkliga rättigheter och deras rätt att i egenskap av ursprungsbefolkning upprätthålla och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur samt självstyrelsen som gäller samernas språk och kultur i deras hembygdsområde.

Detta dokument redogör för orsakerna till varför församlingsstrukturerna behöver utvecklas, klarlägger nuläget och dess problem samt presenterar målen för reformen och de alternativ som finns för realiseringen. I kapitel 5 beskrivs hur församlingsstrukturerna enligt Kyrkostyrelsens uppfattning bör utvecklas. I förslaget presenteras endast huvudlinjerna för den nya modellen. Under den fortsatta beredningen inför ibruktagningen av modellen kommer detaljerade lösningar att tas fram och om dem fattar kyrkomötet beslut senare. Beredningen av ny lagstiftning förutsätter att kyrkomötet tar ställning till frågan och fastställer huvudlinjerna redan i detta skede.

II MOTIVERINGAR

Det behov av att utveckla församlingsstrukturerna som nu föreligger kan motiveras med kyrkans interna teologiska, verksamhetsrelaterade och ekonomiska argument. Å andra sidan har utvecklingsbehovet sitt ursprung i externa faktorer såsom förändringar i människors religiositet och värderingar, det minskade medlemsantalet, flyttningsrörelsen inom landet, befolkningens åldrande, den ökade invandringen, den allt mer komplicerade personal- och ekonomiförvaltningen samt kommunreformen som enligt regeringens planer kommer att bli omfattande.

2.1 Teologiska grunder

Församlingen är enligt såväl Bibeln som den lutherska teologin i första hand en gemenskap och inte en serviceproducent, trots att den i det individualistiska konsumtionssamhället allt oftare upplevs som en sådan. Den senaste tidens utveckling mot allt större församlingar hotar att förstärka uppfattningen av kyrkan som en serviceproducent. Till detta ansluter också en accentuerad personalcentrering eftersom de anställda "producerar" de tjänster som församlingen erbjuder.

På djupet definieras statusen som varande en kyrka inte av hur väl kyrkan producerar tjänster eller lyckas i sin uppgift. Det viktiga i att vara en kyrka är däremot det faktum att den överhuvudtaget är och finns. Kyrkan är ett samfund som till skillnad från organisationer och föreningar, kommunala organ och hobbykretsar inte bygger på att människor gemensamt kommit överens om att grunda den. Kyrkans existens bygger på pingstens mirakel. Kyrkan och dess existens har alltså ett ursprung som är transcendent och som stiger fram ur livet efter detta. I sin kyrka är Kristus närvarande i världen.

I Nya testamentet jämförs kyrkan med en kropp med många lemmar, ett träd med många grenar och en byggnad som består av levande stenar. Alla dessa metaforer understryker samhörighet och samarbete mellan olika medlemmar. Även i bekännelseskriterierna beskrivs kyrkan som de heligas samfund, i vilket evangelium rent förkunnas och sakramenten rätt förvaltas (CA VII).

Att vara en kyrka handlar inte "bara" att om att finnas till, utan om att vara bland annat Guds folk, Kristi kropp, en skara systrar och bröder, en gemenskap av troende. Kyrkan som samfund bör för sina församlingsmedlemmar kunna skapa ett referenssystem med trygga ramar för inordnandet av den egna livshelheten i övergripande, meningsfulla sammanhang. Tro och kärlek samt förkunnelse och diakoni är oskiljaktigt förbundna med varandra i kyrkans varande.

Församlingen bör bestå av de kristna på orten som kommer samman för att be och fira nattvard, värnar om sina närmaste och bär ansvar för skapelsen. Kyrkan kan vara en trovärdig diakonal aktör endast om den upplevs som en gemenskap vars medlemmar genuint bryr sig om varandra. Ur teologisk synvinkel är församlingen ett subjekt för det grundläggande församlingsarbetet. I så kallade storförsamlingar fördunklas gemenskapen. I dem har man hittills varit tvungen att dela in verksamheten i mindre enheter såsom i kapell- och områdesförsamlingar eller kyrkodistrikt.

Av kyrkans senaste strategidokument framgår entydigt att man önskar hålla fast vid kyrkans karaktär av gemenskap. Detta kommer till uttryck redan i strategiernas namn, till exempel i kyrkans gemensamma strategier Närvarande gemenskap och Vår kyrka – gemenskap och

delaktighet samt dokumentet Kyrkan – en gemenskap i förändring, som utstakar riktlinjerna för strukturutvecklingen. Att upprätthålla gemenskapen är en av den folkkyrkliga församlingsmodellens svåraste utmaningar. När en stor del av medlemmarna förhåller sig försiktigt positiva eller likgiltigt kyliga till sin kyrka, och deltagandet i gudstjänster och annan verksamhet är relativt anspråkslöst, upplevs församlingen inte särskilt lätt som en nära gemenskap. Inom församlingen bildas givetvis mindre gemenskaper kring olika verksamhetsformer men i övrigt kommer gemenskapen snarast till uttryck som en potentiell möjlighet: i vissa livssituationer vänder sig människorna till sin församling och hoppas då få stöd och uppleva gemenskap. I sådana situationer förväntar man sig tröst, förståelse och öppenhet av kyrkan. Denna modell, "varandets kyrka" har troligen varit orsaken till att kyrkan trots samhällets sekularisering har förmått bevara ett relativt brett medlemsunderlag och alltså upplevs som en viktig samhällelig aktör.

Kyrkans väsen medger dock inte att kyrkan kan nöja sig med att vara endast en slags "andlig försäkringsanstalt" som man kontakter i samband med kriser. Missionsbefallningen uppmanar kyrkan till aktivitet i fråga om att nå ut till gamla och nya medlemmar, inte att enbart försvara sina nuvarande positioner eller behärskat dra sig tillbaka. Kyrkan är ett folk i rörelse som bör gå framåt i varierande terräng och anpassa sig till nya förhållanden, men utan att ge upp sin grundläggande uppgift.

Inom svenska kyrkan har man kraftigt framhåvt att kyrkan inte består av enskilda församlingar utan att kyrkan utgör den grundläggande nivån, som sedan konkretiseras i församlingarna. Där har också stiftsförvaltningen en stark position. Motsvarande strävanden kan också iaktas i vår kyrka. Till exempel IT-, Kipa- och Kirjuriprojekten har genomförts så att alla församlingar och kyrkliga samfälligheter har förutsatts ansluta sig, utan deras särskilda samtycke. Vissa anser att denna utveckling kunde fortsättas så att hela kyrkan skulle bilda en enda ekonomisk helhet som har samma skatteprocent och ett organ som delar ut de insamlade medlen till församlingarna. En dylik centrerad koncernmodell kunde i teorin effektivisera förvaltningen men skulle också medföra många praktiska problem. För det beslutande organet vore det en stor utmaning att fördela medlen på ett ändamålsenligt sätt och övervaka användningen av dem i landets alla församlingar. Beslutsfattandet skulle kräva mellanstegsförvaltning för att inte bli alltför långsamt och stelt. Det mest bekymmersamma i detta är att församlingsbegreppet fördunklas om utvecklingen går i denna riktning. Församlingarna skulle bli kyrkokoncernens serviceställen runtom i landet. Kyrkan skulle bli en serviceproducent vars anställda arbetar i filialerna. Det finns ingen önskan att stödja eller främja en sådan utveckling i den pågående processen för utveckling av församlingsstrukturerna.

2.2. Verksamhetsrelaterade motiveringar

Församlingens karaktär som andlig gemenskap kan bäst realiseras i relativt små regionala enheter. Utan gemenskap fjärmas församlingarna från sin grundläggande uppgift och från församlingsmedlemmarna. Däremot kan ekonomi- och personalförvaltningen, begravnings- och fastighetsväsendet samt kommunikationens stödfunktioner och informationsförvaltningen skötas effektivt, sakkunnigt och kostnadseffektivt i stora enheter.

En stark verksamhetsrelaterad motivering för strukturreformen är att verksamheten behöver utvecklas och göras mer mångsidig. I en tid av knappa ekonomiska resurser får målet inte endast vara att på ett kontrollerat sätt lägga ned de nuvarande funktionerna, utan framför allt att nå ut till nya människor med hjälp av ett mångsidigt församlingsliv som

upplevs som viktigt bland människorna. Församlingsmedlemmarnas delaktighet i planeringen och realiseringen av verksamheten bör förstärkas. Strukturen bör stödja ambitionen att flytta fokus från de anställda till lekmännen och även detta låter sig bäst göras i små verksamhetsenheter. Samtidigt är strävan att öka betydelsen av de anställdas yrkeskunskap. Arbetskraftens placering i den nya strukturen kan granskas ur två synvinklar. Å ena sidan står bekanta anställda för trygghet och kontinuitet, å andra sidan gör ökad rörlighet bland personalen det möjligt att utnyttja personalresurserna mer flexibelt och underlätta den regionala planeringen av arbetet och skötseln av vikariat. Den modell som väljs måste ge en möjlighet att beakta båda dessa synvinklar.

Under den senaste tiden har det förts en livlig debatt om medlemskapet i kyrkan och hur detta kan förstärkas. När olika strukturlösningar övervägs det viktigt att fråga vilken struktur som bäst främjar detta syfte. I framtiden tilltar sannolikt vågrörelsen bland kyrkans medlemmar: både dem som ansluter sig till och dem som utträder ur kyrkan ökar. I framtiden utgör även medlemmarnas segmentering en särskild utmaning. Det kommer att finnas allt fler människor för vilka kyrkan behövs främst för dess förrättningar och vid högtider – och i kriser. För många är det väsentligt att kyrkan hjälper de mindre lyckligt lottade och värnar om den kristna traditionen. De så att säga "andliga orsakerna" till medlemskap i kyrkan är inte lika framträdande som förr.

Allt fler upplever inte längre sitt medlemskap som ett medlemskap i den lokala församlingen utan snarare som ett medlemskap i kyrkan. Skillnaden mellan fokus på församlingen och fokus på kyrkan är störst i fråga om kontaktytorna. I församlingstillhörigheten är det den lokala identiteten med de tillhörande symbolerna (till exempel kyrkan och begravningsplatsen), de stora livshändelserna (till exempel dop, välsignelse av förstaklassare, konfirmation och bröllop) och delaktigheten i verksamheten som är det viktiga. I kyrkotillhörigheten är utöver händelserna under livets gång även bland annat de möten som sker via medierna väsentliga. Å andra sidan måste vi komma ihåg att det i Finland alltså finns områden där medlemmarna engagerar sig uttryckligen i sin lokalförsamling.

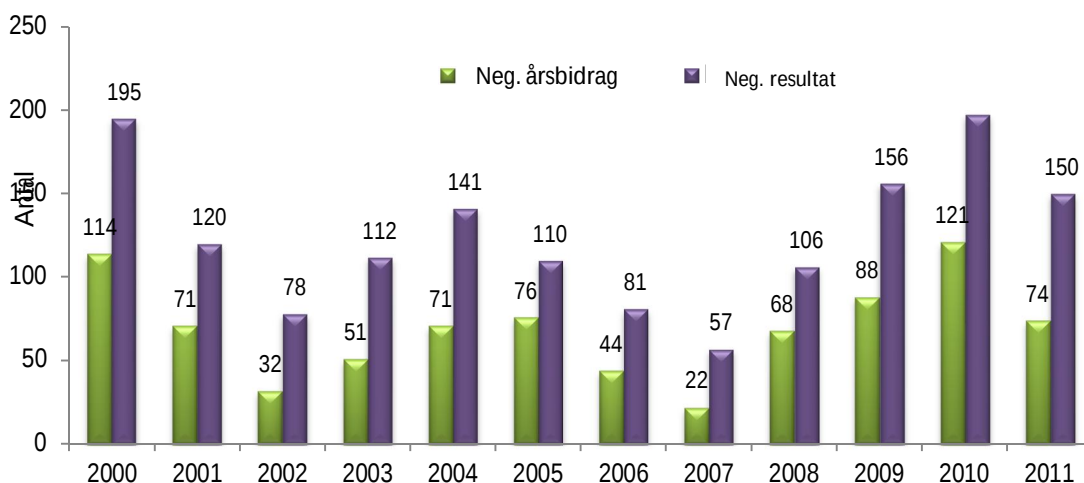
En församlingsmedlem är samtidigt också alltid en kommuninvånare. I arbetet med att utveckla församlingsstrukturerna vill man upprätthålla det öppna och praktiska samarbetet och äkta nätverkandet mellan kommunerna och församlingarna. Kommunernas och församlingarnas strukturer, förvaltning och samarbete har traditioner sedan hundratals år tillbaka. Samarbetet har antagit olika former under olika tider. För närvarande uppger över hälften av församlingarna att de samarbetar med kommunen i skolorna och äldreomsorgen samt inom dagvården, ungdomsväsendet och handikapparbetet. En tredjedel nämner missbrukarvården, hemsjukvården och gemensam användning av verksamhetslokaler som samarbetsområden. Nästan hälften av kommundirektörerna bedömer att församlingarna har stor betydelse som samarbetspart. Även framöver kommer både kommunens och församlingens uppgifter att vara inriktade på att betjäna medborgarna och att främja välfärd och hållbar utveckling.

2.3. Ekonomiska motiveringar

Cirka en fjärdedel av de ekonomiska församlingsenheterna, 74 enheter, uppvisade ett negativt årsbidrag 2011. I dessa församlingar var utgifterna större än inkomsterna. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 150 församlingar. I fjol fanns det 311 ekonomiska församlingsenheter. Av tabell 1 framgår församlingarnas negativa årsbidrag och resultat över en längre period. Man bör särskilt notera att den ekonomiska

polariseringen har varit fortsatt kraftig redan i årtal. Svaga ekonomiska församlingsenheter försvagas ytterligare, rentav kraftigare än tidigare. Detta kan anses som en mycket bekymmersam utveckling.

Tabell 1: Församlingar med negativt årsbidrag eller resultat 2000 –2011

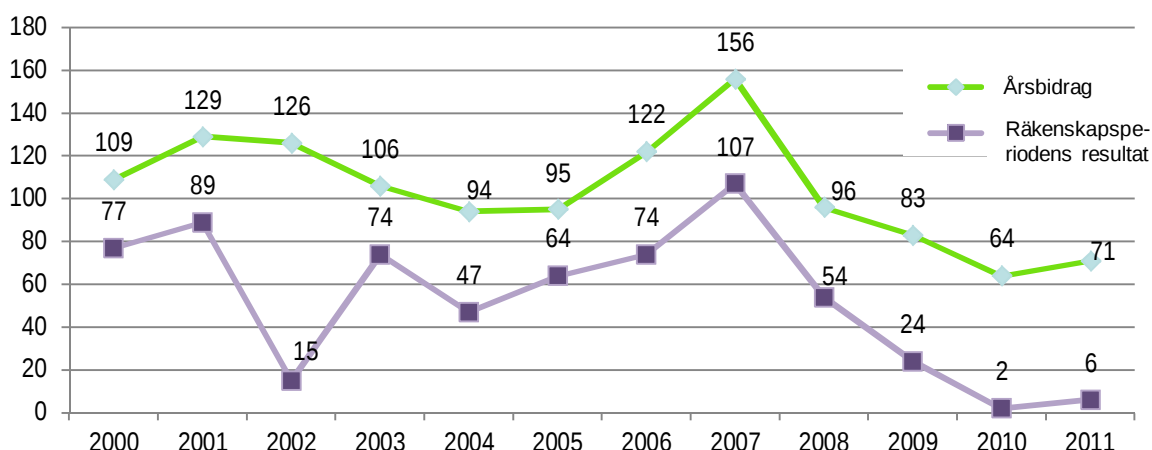


År 2011 redovisades till församlingarna sammanlagt 857 miljoner euro i kyrkoskatteintäkter. I nästan en fjärdedel av församlingarna minskade kyrkoskatteintäkterna. Av församlingarnas inkomster står skatteintäkterna för cirka 80 procent. Till församlingarna redovisades i snitt 205 euro per medlem i kyrkoskatt. Den lägsta kyrkoskatteprocenten var 1,0 och den högsta 2,0 procent. Den med skatteinkomster vägda inkomstskatteprocenten var 1,33 procent i hela kyrkan.

Församlingarnas andel av samfundsskatteintäkterna var i fjol 133 miljoner euro. Församlingarna får en del av intäkterna av samfundsskatten eftersom de har en lagstadgad skyldighet att sköta uppgifter inom begravningsväsendet och ordna gravplats åt alla medborgare samt sköta uppgifter i anslutning till folkbokföringen och det nationella kulturarvet. År 2011 var kostnaderna för skötseln av dessa uppgifter 137 miljoner euro. Evangelisk-lutherska och ortodoxa kyrkans gemensamma andel av samfundsskatteintäkterna höjdes för i fjol till 2,55 procent. Staten beslutar om fördelningen.

Även om församlingarnas ekonomi blev något bättre 2011 än föregående år är situationen alltså oroande i många församlingar. Medlemsutvecklingen och den snabbt åldrande befolkningen är de mest påtagliga faktorer som begränsar den ekonomiska utvecklingen. Skattebasen smalnar och pensionskostnaderna stiger. Geografiskt sett är alla församlingar utsatta för ett ekonomiskt tryck eftersom i synnerhet landsbygden utsätts för pensionsavgång och städerna för medlemsflykt. Vågorna av utträden ur kyrkan noteras med fördröjning i församlingarnas inkomstutveckling eftersom en stor del av dem som lämnar kyrkan är unga vuxna som står på tröskeln till arbetslivet.

Tabell 2: Årsbidrag och räkenskapsperiodernas resultat totalt 2000–2011 (milj. euro)



2.4. Motiveringar med grund i människors värderingar och förändringar i religiositeten

Människors attityder och värdegrunder förändras långsamt. Man kan dock märka en tydlig trend som betonar människans individualitet och fria övervägande. Auktoritet som bygger enbart på ställning ifrågasätts. Moraluppfattningarna blir allt mer liberala. Människornas religiösa behov, andlighet eller andliga strävanden består dock. Religionen är fortfarande subjektivt viktig för människor och Gud har sin plats, men sökandet efter livets mening tar sig annorlunda former. I framtiden torde en trend som innebär att människorna själva vill forma sin egen religion som ett subjektivt resultat av egna val, som en "pimpad" andlighet, att bli allt starkare.

Kyrkan måste ständigt värna om dagens uttunnade tillhörighetsidentitet. Detta försätter kyrkan i en situation där man måste finna strukturer som stärker tillhörighetsidentiteten, inte bara i dess traditionella betydelse som lokal gemenskap, utan också genom att inlemma tillhörigheten i nya gemenskapsformer. När antalet människor som deltar i den traditionella religiösa verksamheten minskar bör man leta upp nya kanaler för att möta människor via olika nätverk.

De globala kanalerna för kommunikation och nätverkande förändrar de lokala gemenskapernas betydelse. I stället för dem uppstår små grupper av likasinnade, nätbaserade och virtuella sammanslutningar, som inte är bundna av fysiska gränser. Speciellt för ungdomar är närgemenskaper bundna till bostadsorten eller släkten inte lika betydelsefulla som förr. I framtiden kommer det också att bli ännu lättare att få information om olika religioner och man kommer att kunna utöva religion i globala virtuella nätverk från sin egen soffa. Det torde bli nödvändigt att i allt större utsträckning skapa kollektiva församlingstjänster på webben.

En övergripande bild av finländarnas religiositet och kyrkans verksamhet presenteras i kyrkans fyraårsberättelse som publicerades 23.10.2012 under namnet Utmanad kyrka 2008–2011.

2.5. Motiveringar förknippade med förändringar i det finländska samhället

De samhälleliga förändringar som finns i sikte under det kommande decenniet kommer att vara snabba och stora. Utvecklingen är delvis omöjlig att förutspå och full av överraskningar. Vissa riktlinjer framträder dock.

Året 2042 innebär enligt förhandskalkylerna en vändpunkt för vårt land: då överskrider folkmängden i Finland sex miljoner. I internationellt perspektiv åldras Finlands befolkning särskilt snabbt under de kommande åren. År 2010 översteg antalet pensionärer antalet barn under 15 år. Enligt uppskattning är över hälften av invånarna i varannan (nuvarande) kommun pensionärer 2025. Befolkningens försörjningsgrad utvecklas i en oroande riktning.

Människor i arbetsför ålder lever ett liv som präglas av brådska. Arbetets kravnivå höjs och människor blir mera bundna av sitt arbete. Samtidigt skärps konkurrensen både i arbetet och om arbetstillfällena. Arbetstid och fritid blandas samman, arbetet är inte längre på samma sätt bundet till tid och rum som tidigare. För framtidens människa är tiden en knapp resurs, vilket framför allt beror på att det numera finns allt flera möjligheter att använda sin tid. Fritidssysselsättningarna blir mångsidigare och spelar en stor roll i människornas vardag. Personliga hobbyer ersätter kollektiva fritidssysselsättningar.

Under de kommande åren koncentreras befolkningen till centralstäderna. Människorna flyttar dit där det finns service, i landskapen koncentreras befolkningen till "attraktiva ställen". Detta innebär att den avlägsna landsbygden avfolkas och tillgången på service där försämras. Psykiskt betyder flyttning ofta att man känner sig rotlös även om man har packat flyttlasset helt frivilligt. Å andra sidan tvingas centralstäderna ta ansvaret för många sociala problem. Den största nyttan av flyttningsrörelsen inom landet tillkommer centralstäders randkommuner som ofta är relativt välbärgade.

I slutet av 2011 var antalet utländska medborgare bosatta i Finland 183 133 personer, vilket är 3,4 procent av befolkningen. Det finns stora regionala skillnader i utlänningarnas placering. Cirka 45 procent av dem bor i huvudstadsregionen. Samtidigt finns det åtminstone en utländsk medborgare i varje finländsk kommun. Antalet mångkulturella familjer i Finland är cirka 60 000. Trots att cirka tre fjärdedelar av invandrarna är kristna hör endast 7,2 procent av dem som talar ett främmande språk som sitt modersmål till den evangelisk-lutherska kyrkan. Majoriteten av invandrarna låter helt och hållet bli att registrera sig i någon religiöst samfund. Antalet invandrare kommer sannolikt att öka betydligt framöver. Enligt uppskattningar har till exempel var fjärde invånare i huvudstadsregionen invandrabakgrund 2025. Under samma period förväntas antalet utländska medborgare bosatta i Finland att fördubblas.

2.6. Kommunreformen en utmaning för församlingsstrukturerna

Den pågående kommunreformen är det som tidsmässigt sett kraftigast påverkar utvecklingen av församlingsstrukturerna. Ministergruppen för förvaltnings- och regionutveckling godkände i juni 2012 kriterierna för kommunstrukturreformen. Utifrån dessa kriterier ska kommunerna inleda de utredningar som behövs och bilda nya kommuner. På basis av de fastställda kriterierna ska regeringens proposition till strukturlag skrivas och sändas till kommunerna på remiss hösten 2012. Avsikten är att lagen ska träda i kraft senast 1.5.2013.

De kriterier som styr behovet av utredningen av kommunsammanslagningar gäller befolkningsunderlaget, självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser, pendlings- och samhällsstrukturen samt kommunekonomin. Redan om bara ett enda av de kriterier som visar på ett behov av kommunsammanslagning uppfylls är det tillräckligt för att uttrycka kommunens behov av sammanslagning. En kommun kan dock inte avstå från att göra en utredning trots att inget av huvudkriterierna visar på ett utredningsbehov, ifall en funktionell kommunhelhet inte i övrigt kan uppnås i området.

En generell förutsättning för reformen är att utredningsområdena ska bilda en regionalt enhetlig helhet eller någon annan funktionell helhet. Som befolkningsunderlag för servicen förutsätts minst cirka 20 000 invånare. Dessutom konstateras att en åldersklass på cirka 50 barn är en förutsättning för att en kvalitativ och jämlik grundläggande utbildning ska kunna ordnas. Kommunens självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser ska vara minst 80 procent. Syftet med pendlingskriteriet är att knyta samman de områden vilkas utveckling är starkt förbunden med varandra ur näringsstrukturens synvinkel. Samhällsstrukturkriteriet sammanför de områden som har det största behovet av beslutsfattande i fråga om gemensam markanvändning, boende och trafik. Avsikten med ekonomikriteriet är att säkerställa kommunens ekonomiska bärkraft i fråga om att ordna, finansiera och producera grundläggande service. Det borde vara möjligt att avvika från kriterierna bland annat på basis av särskilt gles bebyggelse, tryggnad av språkliga rättigheter samt för att åstadkomma en funktionell helhet.

Regeringen kommer att uppmuntra kommunerna att göra nödvändiga ändringar genom att betala sammanslagningsunderstöd. Grunden för beviljande av understöd är att beslutet om sammanslagning tas senast 1.4.2014. Sammanslagningen ska ske under åren 2015-2017 men dock under alla omständigheter senast från början av 2017. Staten bereder sig på att också understöda kommunindelningsutredningar. I kommuner som inte uppfyller kriterierna i strukturlagen eller inte har tagit nödvändiga beslut kommer staten att tillsätta statliga specialutredare. Regeringen bedömer hur kommunreformen fortskrider i slutet av 2013.

III FÖRSAMLINGSSTRUKTURERNAS UTVECKLING PÅ 2000-TALET OCH BESKRIVNING AV NULÄGET

År 2000 var antalet församlingar 587. Efter 2003 har antalet församlingar minskat i jämn takt. Åren 2009–2011 minskade antalet församlingar med 66. De flesta strukturomvandlingarna skedde samtidigt som kommunstrukturerna ändrades. Den bakomliggande orsaken till församlingssammanslagningar har oftast varit att ekonomin har varit dålig i en eller flera församlingar. Syftet med sammanslagningarna har varit att trygga verksamheten i församlingar med dålig ekonomi. I början av år 2012 fanns det 449 församlingar och 311 ekonomiska församlingsenheter.

Det ekonomiska stöd som Kyrkostyrelsen beviljat kan anses ha startat den första vågen av församlingssammanslagning. Från och med 2002 har sammanslagningsunderstöd beviljats enligt antalet medlemmar i de församlingar som går samman. Principen var att ju mindre församling, desto större var understödet per medlem. Om medlemsantalet till exempel var 501–1 000, var understödet 45 euro/medlem och om medlemsantalet översteg 7 000 var understödet 3 euro/medlem. Till de församlingar som gått samman betalades dessutom ett extra verksamhetsunderstöd. Om en församling året före samgången fick antingen komplettering av skatteintäkterna eller verksamhetsunderstöd enligt prövning betalades till

den nya församlingen, oberoende av dess ekonomiska situation, understöd under fem år (från 2007 under tre år) i samma utsträckning som under året före sammanslagningen. Avsikten med modellen var att stödja sammanläggningen av små och fattiga församlingar. Principen för det egentliga sammanslagningsunderstödet var densamma som i kommunindelningslagen medan det extra verksamhetsunderstödet var en stödform som kyrkan själv utvecklat. Från 2008 ändrades principerna i kommunindelningslagen och även kyrkans understödsmodell ändrades. Ju flera församlingar som bildar en ny församling och ju större medlemsantal den nya församlingen får, desto större är understödet i dag. Denna modell uppmuntrar till bildandet av jätteförsamlingar. De sista understöden enligt denna modell betalas i januari 2013.

Den andra vågen av sammanslagningar ansluter till kommunernas PARAS-projekt. Syftet med reformen var framför allt att säkerställa tillgången på högkvalitativ service i hela landet samt åstadkomma en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur. Reformen genomfördes med utgångspunkt i kommuninvånarna genom att utveckla kommunstrukturen, servicestrukturen, produktionssätten och organiseringen. Under PARAS-projektet, som nu går mot sitt slut, genomfördes ett stort antal kommunsammanslagningar 2009, då 32 sammanslagningar trädde i kraft. Därefter försvagades förändringsdynamiken i anslutning till PARAS-projektet och i motsats till prognoserna förekom ingen andra stor sammanslagningsvåg 2013 utan endast 10 kommunsammanslagningar genomfördes det året. Under hela PARAS-projektet (i praktiken 2007–2013) trädde 68 kommunsammanslagningar i kraft och som en följd av dem minskade antalet kommuner från 431 till 320. År 2013 är det sista året som kommunerna får sammanslagningsunderstöd med stöd av PARAS-projektet.

Nedan redogörs för de nuvarande modellerna för församlingsstrukturer.

3.1. Församlingar

Kyrkans medlemmar hör till församlingar med ett bestämt område. Inom samma område kan det på språklig grund finnas flera församlingar. Församlingsindelningen ska motsvara kommunindelningen så att varje kommun i sin helhet befinner sig på området för samma församling eller samma kyrkliga samfällighet. Beslut om ändring av en församlings område, delning av en församling på geografisk eller språklig grund, indragning av en församling samt inrättande av en ny församling fattas av Kyrkostyrelsen.

Församlingens förvaltning sköts av kyrkofullmäktige, kyrkorådet, direktionerna och församlingens tjänsteinnehavare. Församlingens beslutanderätt utövas av kyrkofullmäktige, om inte något annat stadgas eller bestäms. Kyrkofullmäktiges mandatperiod är fyra år. Kyrkofullmäktige består av förtroendevalda som väljs i församlingsval och dess storlek fastställs enligt församlingens medlemsantal så att kyrkofullmäktige har minst 11 och högst 39 medlemmar. Kyrkofullmäktiges beslutanderätt kan med stöd av reglemente eller instruktion överföras på kyrkorådet, dess sektion eller till direktionerna.

Kyrkorådet har i uppgift att allmänt leda församlingens verksamhet, främja dess andliga liv och även i övrigt verka för att församlingens uppgift fullgörs. Kyrkorådet beslutar inom de ramar som kyrkomötet fastställer om ibruktagande av kyrkliga böcker och leder församlingens förvaltning och skötseln av dess ekonomi och egendom. Kyrkorådet bereder de ärenden som behandlas av kyrkofullmäktige och sköter verkställandet av kyrkofullmäktiges beslut. Kyrkorådet övervakar också lagenligheten i kyrkofullmäktiges

beslut. Dessutom har kyrkorådet i uppgift att bevaka församlingens intressen, företräda församlingen samt ingå avtal och företa andra rättshandlingar för församlingens räkning. Som kyrkorådets ordförande fungerar församlingens kyrkoherde och dessutom finns en vice ordförande samt 5-11 andra medlemmar. Kyrkofullmäktige väljer kyrkorådets vice ordförande och övriga medlemmar i januari under sin första och tredje period av mandatperioden. Kyrkorådets mandatperiod är alltså två år. Kyrkorådets beslutanderätt kan överföras till dess sektion, till direktioner som kyrkofullmäktige tillsätter till hjälp för kyrkorådet, till kyrkorådets ordförande eller vice ordförande eller till en tjänsteinnehavare som är underställd kyrkorådet. Beslutanderätten har huvudsakligen med stöd av kyrkorådets reglemente överförts både till församlingens kyrkoherde och till den ekonomichef eller ekonomidirektör som sköter församlingens ekonomiska angelägenheter.

Kyrkoherdens uppgift är att leda församlingsverksamheten. Kyrkoherden svarar för att gudstjänsten, sakramenten, de kyrkliga förrättningarna och förkunnelsen av ordet sköts på rätt sätt samt för den enskilda själavården. Kyrkoherden ska också övervaka att församlingens övriga verksamhet bedrivs i enlighet med kyrkans bekännelse och uppgift. Kyrkoherden är chef för de tjänsteinnehavare och övriga anställda som verkar inom församlingens gudstjänstliv samt i samband med de kyrkliga förrättningarna och annat andligt arbete eller som tjänstgör vid pastorsexpeditionen. Som ordförande för kyrkorådet övervakar kyrkoherden att kyrkorådets beslut som gäller församlingens förvaltning och ekonomi följs och att de är lagenliga. Kyrkoherden leder och övervakar också kyrkoherdeämbetet och pastorsexpeditionen och kyrkans arkiv, om inte ett centralregister som församlingarna bildat sköter de uppgifter som hör till pastorsexpeditionen. Församlingens ekonomichef eller ekonomidirektör är oftast chef för personalen vid församlingens ekonomiförvaltning och fastighetsväsende. I kyrkolagen eller kyrkoordningen finns dock inga bestämmelser om detta.

Det finns heller inga bestämmelser i författningarna om de chefer på mellannivå som eventuellt finns i församlingen, utan beslut om delegering av chefskapet till lägre nivåer tas lokalt. I praktiken är det dock chefen för respektive arbetsområde som har ansvaret för arbetsledningen inom församlingarnas olika arbetsområden. I många församlingar är det prästerna som ansvarar för arbetsledningen inom församlingarnas andliga arbetsområden samtidigt som de är chefer för arbetsområdets övriga anställda. I vissa församlingar är det inte församlingsprästerna som är chefer för de andliga arbetsområdena utan arbetsområdets ansvariga anställda; till exempel så att den ledande tjänsteinnehavaren inom diakonin är chef för diakonins arbetsområde. Kyrkoherden är chef för dem som ansvarar för de andliga arbetsområdena. I de fall där församlingsprästerna inte ansvarar för något arbetsområde kan de antingen vara direkt underställda kyrkoherden eller så kan deras närmaste chef vara en präst som är underställd kyrkoherden. Med detta arrangemang har man velat garantera att en chef inte får för många underordnade. I församlingar med många anställda har arbetsledaransvaret ibland också delats genom att ett uppgiftsområde har spjälkats upp på två eller flera chefers ansvar eller genom att flera chefsnivåer har inrättats inom uppgiftsområdet. Det finns stora skillnader mellan församlingarna i hur de ordnat arbetsledningen och chefsansvaret.

3.2. Kyrkliga samfälligheter

Om det inom samma kommun finns flera församlingar ska de bilda en kyrklig samfällighet. En kyrklig samfällighet kan även bildas av församlingar som är belägna inom två eller flera kommuner. Kyrkofullmäktige i de församlingar som tas med i en kyrklig samfällighet beslutar om grundandet av den kyrkliga samfälligheten genom att godkänna grundstadgan

och förteckningen över den egendom som ska övergå till samfälligheten. Besluten ska underställas Kyrkostyrelsen för avgörande.

Den kyrkliga samfällighetens förvaltning sköts av gemensamma kyrkofullmäktige, gemensamma kyrkorådet, direktionerna och tjänsteinnehavare i samfälligheten. En kyrklig samfällighet ska sköta de ärenden som gäller kyrkobeskattningen och fördelningen till församlingarna av kyrkoskatten och andra gemensamma inkomster för de församlingar som hör till samfälligheten samt avgifterna till kyrkans centralfond och budgeten, finansförvaltningen, bokföringen, bokslutet och revisionen. Den kyrkliga samfälligheten beslutar i regel om inrättande och indragande av församlingstjänster och sköter församlingarnas personalärenden som gäller utbetalning av lön och arbetsgivarprestationer, arbetsgivaranmälningar och lönebokföring, matrikelföring, verkställande och tolkning av tjänste- och arbetskollektivavtal samt lokalt genomförda lönejusteringar eller framställningar om lönejusteringar till kyrkans arbetsmarknadsverk och vidare även förtroendemannaverksamheten, arbetarskyddet, företagshälsovården samt samarbetet mellan arbetsgivaren och arbetstagarna.

Den kyrkliga samfälligheten utövar beslutanderätt även i ärenden som gäller den enskilda församlingen och som ankommer på kyrkofullmäktige, om inte beslutanderätten överförs till församlingarna genom gemensamma kyrkorådets beslut eller den kyrkliga samfällighetens grundstadga. Den kyrkliga samfälligheten beslutar också om församlingarnas fasta egendom och överlåtelse av denna, om inte skötseln av dessa frågor genom grundstadgan har delegerats till församlingarna. Den kyrkliga samfälligheten kan genom grundstadgan ges rätt att besluta också om andra frågor med anknytning till förvaltningen och ekonomin samt i stadgan nämnda uppgifter och arbetsformer med anknytning till församlingsverksamheten. I praktiken har de kyrkliga samfälligheterna stannat för mycket olika lösningar. En del har önskat hålla samfällighetsnivån så lätt som möjligt medan andra på församlingarnas vägnar eller i samråd med dem sköter ett stort antal uppgifter i anslutning till ekonomin, förvaltningen och verksamheten.

De kyrkliga samfälligheternas högsta beslutanderätt utövas av gemensamma kyrkofullmäktige som beroende på medlemsantalet i de församlingar som hör till samfälligheten har minst 21 och högst 91 medlemmar. I undantagsfall kan medlemsantalet vara mindre än det angivna, dock minst 11. Medlemmarna väljs i församlingsval och av mandaten ges varje församling först två eller, om det finns flera än 20 församlingar, ett mandat. Resten av mandaten fördelas i proportion till församlingarnas medlemsantal. Gemensamma kyrkofullmäktiges beslutanderätt kan genom ett reglemente eller en instruktion överföras till gemensamma kyrkorådet, en av dess direktioner eller samfällighetens direktion.

Verkställande och förvaltande organ i den kyrkliga samfälligheten är ett gemensamt kyrkoråd, som även leder skötseln av de uppgifter och arbetsformer som hänför sig till församlingsverksamheten och som överlåtit till samfälligheten i dess grundstadga. Medlemmar i gemensamma kyrkorådet är den kyrkoherde i någon av de till den kyrkliga samfälligheten anslutna församlingarna som domkapitlet förordnat till ordförande och en av gemensamma kyrkofullmäktige vald vice ordförande samt minst 5 och högst 15 andra medlemmar. Ordföranden ska övervaka lagenligheten i gemensamma kyrkorådets beslut samt att besluten iakttas, om inte något annat föreskrivs i reglementet eller instruktionen. I fråga om överföring av gemensamma kyrkorådets beslutanderätt gäller på motsvarande sätt vad som bestäms om överföring av kyrkorådets beslutanderätt.

Var och en av församlingarna i en kyrklig samfällighet har ett församlingsråd som sköter de uppgifter som enligt kyrkolagen ankommer på kyrkorådet samt övriga uppgifter som enligt kyrkolagen eller annars särskilt ankommer på församlingsrådet. Församlingsrådet antar för sig ett reglemente, som ska underställas domkapitlet för fastställelse. I övrigt tillämpas på församlingsrådet huvudsakligen samma bestämmelser som gäller för kyrkorådet. Församlingsrådet beslutar om användningen av de medel som i den kyrkliga samfällighetens budget anvisas församlingen för församlingsverksamheten. Det utövar också beslutanderätt i fråga om ägandet och förvaltandet av och avkastningen på egendom som tillskrivits församlingen i grundstadgan. Församlingsrådet består av kyrkoherden som ordförande samt minst 8 och högst 16 andra medlemmar. Antalet medlemmar bestäms enligt församlingens medlemsantal och väljs i församlingsval för en mandatperiod på fyra år.

Om det på språkliga grunder finns två eller flera församlingar inom samma kommuns område ska dessa bilda en kyrklig samfällighet. I sådana fall bestäms den kyrkliga samfällighetens tillhörighet till ett stift enligt majoritetsspråket för alla medlemmar i församlingarna sammanräknade. Om den räkning som görs vid årsskiftet visar att det i den språkliga ställningen bland församlingarnas närvarande medlemmar sker en sådan förändring att majoritetsspråket har ändrats och denna förändring har varat i fem års tid, ska gemensamma kyrkofullmäktige konstatera detta. Den kyrkliga samfälligheten överförs då till ett annat stift och dess domkapitel från början av följande kalenderår. Det stift som en församling i en kyrklig samfällighet ska höra till bestäms utifrån den språkliga majoriteten bland församlingens närvarande medlemmar.

3.3. Kapellförsamlingar och församlingsdistrikt

För ett visst område av en församling kan en kapellförsamling grundas eller ett församlingsdistrikt bildas. Om grundande av en kapellförsamling beslutar församlingens kyrkofullmäktige eller i en församling som hör till en kyrklig samfällighet dess församlingsråd genom att godkänna ett reglemente för kapellförsamlingen. Kyrkofullmäktige eller församlingsrådet beslutar också om indragande av en kapellförsamling. Beslutet om grundande eller indragning av en kapellförsamling ska underställas domkapitlet för fastställelse. I en kapellförsamling ska finnas ett kapellråd, vars medlemmar kyrkofullmäktige eller församlingsrådet utser för sin mandatperiod bland församlingsmedlemmar som bor inom kapellförsamlingens område. Kaplanen i en kapellförsamling eller någon annan präst i kapellförsamlingen är på tjänstens vägnar medlem av kapellrådet. I reglementet för kapellförsamlingen ska intas bestämmelser om kapellförsamlingens namn och gränser samt om kapellrådets sammansättning, uppgifter och verksamhet. I budgeten för en församling eller en kyrklig samfällighet ska medel beviljas för att användas av kapellrådet för verksamheten i kapellförsamlingen.

På motsvarande sätt kan kyrkofullmäktige eller församlingsrådet av en del av en församling bilda ett församlingsdistrikt, utse ett distriktsråd för att leda dess verksamhet och godkänna en instruktion för distriktet. På distriktsrådet tillämpas de normer i kyrkolagen och kyrkoordningen som gäller direktioner. I distriktsrådets instruktion bestäms om dess sammansättning, uppgifter och verksamhet samt om behandlingen av ärenden och om andra ärenden som har samband med församlingsdistriktets verksamhet. Distriktsrådet kan beviljas medel att användas i arbetet inom distriktets område.

3.4. Olika former av områdesarbete

Områdesarbetet i församlingarna har mycket varierande strukturer. I november 2010 gav kyrkomötet Kyrkostyrelsen i uppdrag att göra en utredning av de nuvarande strukturerna för församlingarnas områdesarbete och de benämningar som används i verksamheten samt klargöra i vilken mån dessa fungerar och om det är aktuellt med reformer. Utredningen har publicerats i Kyrkostyrelsens publikationsserie C (2012:4).

Som arbetsform är områdesarbete närmast ett 1990-talsfenomen. Numera tillämpar cirka 12 procent av församlingarna en modell med områdesarbete och av dem planerar ungefär en tredjedel att sluta med det under de närmaste åren. Orsaker till att områdesarbetet har blivit mindre viktigt är: 1) de anställda som såg vikten av områdesarbetet har inte längre tjänster inom församlingen och de nya generationerna delar inte de tidigare generationernas vision om församlingens arbete, 2) människors rörlighet har ökat och det regionala engagemanget har inte en lika stor roll som tidigare, 3) församlingarnas ekonomiska realiteter gör det omöjligt att styra nödvändiga resurser till regionerna, i synnerhet då nästan alla församlingar som sysslar med områdesarbete tillämpar både en regional modell och en arbetsformsbaserad modell samtidigt.

Den nuvarande kyrkolagen och kyrkoordningen ger relativt fria möjligheter att genomföra församlingarnas verksamhet i form av områdesarbete. I utredningens slutsatser konstateras att församlingarna också har varit bra på att utnyttja dessa möjligheter. Problem uppstår närmast i situationer där liknande organisationer går under olika benämningar och i situationer där församlingsmedlemmarna inte kan vara delaktiga i de nya strukturerna. Ur dessa perspektiv bör man enligt utredningen fundera över om det finns behov av ändringar i kyrkolagen och kyrkoordningen. En oundviklig följd av dessa ändringar är att den lokala självbestämmanderätten och prövningsrätten inskränks då prövningsrätten begränsas i större utsträckning av bestämmelserna i kyrkolagen och kyrkoordningen. Å andra sidan kan det ses som en fördel att församlingarna får lite tydligare stöd med att organisera sin verksamhet. Dessutom framkom det i både enkäter och intervjuer att benämningarna på områdesenheterna och tjänsteinnehavarna fungerar. Utifrån utredningen kan man således konstatera att de församlingar som deltar i utredningen främst efterfrågar stöd i eventuella strukturuomvandlingar och inte ändringar av kyrkolagen och kyrkoordningen.

Strukturmodellen verkar således inte vara en så väsentlig faktor vid bedömningen av församlingarnas upplevelser av hur väl områdesarbetet fungerar. Det var snarast chefsarbetet som ansågs vara ett problem i samband med församlingsstrukturerna och därmed också kyrkolagen och kyrkoordningen. Bestämmelserna bör göra det möjligt att delegera ledningen av församlingens arbete. Församlingarna var också nöjda med nuvarande praxis för benämningar på områdesenheterna och tjänsteinnehavarna.

3.5. Problem i nuläget

De ändringar i kyrkans interna miljö och i omvärlden som beskrivs i kapitel två medför problem som med nuvarande strukturer inte kan lösas på ett tillfredsställande sätt. I detta underkapitel beskrivs kort de problem som bedöms kräva en snabb lösning.

- 1) Det största problemet i nuläget hänger samman med upprätthållandet av den gemenskap som har sin grund i kyrkans väsen. I takt med de växande kommunerna har församlingarnas storlek ökat, och på många orter blir de så stora att en naturlig gemenskap inte kan uppnås. De allt större församlingarna påverkar ofrånkomligen

också verksamhetskulturen och gemenskapsidentiteten i församlingens olika delar och därmed även kyrkomedlemmarnas identitet som församlingsmedlemmar. Den nuvarande strukturen stöder inte ett engagemang i församlingsmedlemskap i tillräcklig utsträckning.

- 2) Församlingarnas ekonomiska situation blir allt svårare till följd av det sjunkande medlemsantalet och en åldrande befolkning som koncentreras till tillväxtcentra. De ekonomiska skillnaderna mellan församlingarna blir större. För att ett tillräckligt mångsidigt församlingsarbete överallt i Finland ska kunna tryggas krävs strukturella förändringar.
- 3) Den nuvarande modellen beaktar inte olikheten mellan församlingarna tillräckligt. Risken är att de små församlingarna hamnar i skuggan av de stora eller blir randområden utanför stadskärnorna. Exempelvis kyrkliga samfälligheter beräknas fungera bäst där församlingarna är lika stora. Enförsamlingsmodellen med tillhörande kapellförsamlingar fungerar däremot bäst där kapellförsamlingarna är tämligen små. Redan nu finns det dock kapellförsamlingar med över 15 000 medlemmar. Detta medför problem till exempel när det gäller att delegera beslutanderätten.
- 4) Kyrkoförvaltningen som helhet ter sig som stel och tungrodd. Det finns överlappande uppgifter på de olika organisationsnivåerna. Samarbetet mellan olika enheter är delvis otillräckligt. Trots grundstadgan är arbetsfördelningen mellan församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna på många håll oklar.
- 5) Det nuvarande systemet med två val i kyrkliga samfälligheter anses vara problematiskt. Valdeltagandet sjunker, medan andelen förkastade röstsedlar är mycket hög. Utmaningarna inom kommunikationen är stora. Ett problem är också hur den representativa demokratin och en rättvis mandatfördelning tillgodoses i olika organ. De små enheterna befärar och har erfarenheter av ojämlikhet när det gäller delaktigheten i förvaltningen.
- 6) Det pågår en snabb generationsväxling bland ledarna inom kyrkan till följd av pensionsavgången. De allt större församlingarna kräver ett annat slags ledarskap än i medelstora eller små församlingar. Enligt kyrkans arbetsmiljöbarometer är förbättrat chefsarbete i framtiden en av de stora utmaningar som arbetsgemenskaperna i församlingarna kommer att ställas inför. I dagsläget är ledningssystemet förknippat med oklarheter, i synnerhet ledarskapet i de kyrkliga samfälligheterna har upplevts som problematiskt.
- 7) Personalstrukturen i de små församlingarna är mycket sårbar. En del av församlingarna har på grund av knappa ekonomiska resurser problem med att anställa de tjänsteinnehavare som kyrkolagen förutsätter. Brister förekommer också i fråga om kunnandet inom modern personalförvaltning och skötseln av förpliktelser inom personalförvaltningen.

IV MÅLSÄTTNING OCH ALTERNATIV FÖR GENOMFÖRANDE

Utvecklandet av församlingsstrukturerna har diskuterats under hela 2000-talet. Mellan 2008 och 2011 pågick ett projekt vars slutrapport Kyrkostyrelsens plenum antecknade för kännedom vid sitt sammanträde 24.1.2012 (10 §). Slutrapporten ställde upp sex mål för strukturutvecklingen: göra det möjligt att fokusera på medlemmarna och bereda rum för olika medlemsidentiteter, trygga en mångsidig verksamhet, främja närhetsprincipen och gemenskapen, minska polariseringen i församlingarnas ekonomi och öka den ekonomiska stabiliteten, utnyttja arbetskraftsresurserna mer flexibelt samt förenkla ledarskapet och förvaltningen.

Utifrån responsen från församlingarna kan målen för strukturreformen anses vara lyckade. Respondenterna ombads ange vilka två faktorer i utvecklingen av kyrkans lokala struktur som enligt dem är allra viktigast. Av respondenterna ansåg 86 procent att närhet och gemenskap är särskilt viktiga. Näst viktigast (47 procent av respondenterna) ansågs ekonomisk stabilitet, livsduglighet och minskad ekonomisk polarisering vara. 27 procent nämnde mångsidig verksamhet och 18 procent flexibelt utnyttjande av arbetskraft. Stöd för olika medlemsidentiteter nämnde 13 procent av respondenterna och flexibel förvaltning 6 procent.

4.1. Målen för strukturutvecklingen

Eftersom de mål för reformen som presenterades i slutrapporten ansågs vara värda att eftersträva har de huvudsakligen hållits kvar också när målen för denna framställning fastställdes. Trots att målen i framställningen till innehållet är likartade som målen i styrgruppens (2008–2011) slutrapport, har de utformats och grupperats på ett sätt som i viss mån avviker från slutrapporten.

1) Närhet och gemenskap

Kärnan i kyrkans väsen är gemenskapen mellan medlemmarna, samarbete, gemensamt ansvar, ömsesidigt delande, kamratskap och solidaritet. Därför ska församlingen vara en enhet av mänsklig storlek som församlingsmedlemmarna lätt kan identifiera sig med och känna sig delaktiga i. Kyrkan kännetecknas av lokala församlingar som sköter gudstjänsterna och förrättningarna samt bär det diakonala ansvaret för människorna i sitt område. När kyrkans framtid diskuteras bör man notera att formerna för gemenskap har förändrats kraftigt på 2000-talet. Gemenskapen går ut på att människor samlas och engagerar sig endast flyktigt. Trots det söker människan en större helhet och övergripande mening i sitt liv, skyddsnät och djup i möten mellan människor. Det är just denna längtan som kyrkan kan svara på, och församlingsstrukturen bör stödja detta mål.

2) Effektiv och ansvarsfull skötsel av ekonomin

Just nu lever församlingarna i synnerligen olika ekonomiska förhållanden. Den naturliga utvecklingen verkar gå mot att de rika församlingarna klarar sig medan de fattiga blir allt fattigare. Målet för kyrkans strukturreform är att uppnå större ekonomisk jämlikhet mellan olika regioner och att trygga förutsättningarna för kyrkans grundläggande verksamhet i hela landet. För att församlingarna i praktiken ska kunna bära ansvaret för utförandet av sin grundläggande uppgift bör man skapa en ekonomistruktur som säkerställer tillräckliga ekonomiska resurser även för församlingar i en svag ekonomisk situation. Detta tankesätt

bottnar i kyrkans grundläggande budskap. Exempelvis Paulus betonade mycket starkt solidariteten mellan kristna (2 Kor. 8:13–15, 2 Kor. 9:6).

3) Medlemsorientering och mångsidig verksamhet

Medlemskårens och samhällets sociokulturella struktur är i dag mångsidigare än för några årtionden sedan. I framtiden måste kyrkan ha allt bättre förmåga att ta hänsyn till församlingarnas olikheter och människornas varierande behov och förväntningar på kyrkan. Medlemmarnas valmöjligheter när det gäller deltagandet i församlingens verksamhet bör ökas. I dag byggs vår kristna identitet upp av såväl folkkyrkligheten och väckelserörelserna som olika andliga rörelser och referensgrupper. Det tillför församlingslivet rikedom och mångfald som tjänar församlingens gemensamma bästa. Församlingsmedlemmarna bör ges fler församlingsuppgifter och större utrymme att utnyttja sina förmågor i församlingslivet. Å andra sidan bör man i strukturutvecklingen se till att medlemskapets värde inte kommer att mätas i hur aktivt man deltar i verksamheten. Strukturlösningen bör också möjliggöra att den stora medlemskategori som sällan deltar i kyrkans verksamhet har en så okomplicerad kontakt till kyrkan som möjligt.

4) Flexibel användning av arbetskraftsresurser

Om personalkostnaderna hålls vid i genomsnitt 70 procent av kyrkoskatteintäkterna och ekonomin utvecklas enligt prognoserna uppskattas antalet årsverken minska med cirka en tiondel under detta årtionde. Den minskade personalstyrkan måste kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. I samband med strukturreformen betyder ändamålsenlighet att uppgifter som kräver särskild sakkunskap centraliseras för gemensamt bruk och att arbetskraften kan röra sig mer flexibelt inom en ekonomisk enhet.

5) Effektiv förvaltning och gott ledarskap

I strukturreformen ligger fokus på församlingsarbete på lokal nivå, det vill säga främjande av kyrkans grundläggande uppgift. Anställda, förtroendevalda och frivilliga planerar tillsammans lämplig församlingsverksamhet för sitt område. Målet är snabbhet och inte tungrodd administration. Så stor flexibilitet som möjligt är önskvärt även på lokal och regional nivå i organisationsstrukturen. Målet är att genom ramlagstiftning skapa en gemensam strukturmodell som ändå kan anpassas efter lokala särdrag. Ramlagstiftningen ger självstyrelsen utrymme att ta fram den bästa möjliga organisationsstrukturen. Gott ledarskap är en viktig förutsättning för all utveckling. Ledningsansvaret ska vara tydligt. Livet i en kyrka med allt knappare resurser förutsätter att de som bär ansvaret är beredda att fatta krävande och ansvarsfulla beslut. De måste kunna prioritera, fokusera och gallra, men dock så att motivationen och engagemanget för kyrkans arbete hålls kvar.

4.2. Styrgruppens (2008–2011) tre alternativ

I slutrapporten av styrgruppen för församlingarnas strukturförändring (2008–2011) presenteras tre strukturalternativ: 1) De nuvarande församlingsstrukturerna följer fortfarande kommunstrukturernas utveckling. 2) Kyrkans struktur utvecklas enligt en ny modell, den så kallade prosterimodellen. 3) Kyrkans struktur utvecklas enligt en ny modell, den så kallade stiftsmodellen.

Den nuvarande strukturen beskrivs ovan i kapitel tre.

Grundelementen i *prosterimodellen* kan sammanfattas som följer: Prosteriet är en ekonomiskt livsduglig, offentligrättslig juridisk person. Områdets fastigheter, begravningsplatser och övriga egendom tillhör prosteriet. De nuvarande samfälligheterna slopas. Prosteriet har en gemensam kyrkoskattesats och prosterifullmäktige delar pengarna till församlingarna. Personalen utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt inom prosteriområdet. Prosteriet fungerar i regel som arbetsgivarinstans. På prosterinivå fattas beslut om vilka anställda som är gemensamma för hela prosteriet och vilka som placeras i församlingarna. Dessutom kan församlingarna inom ramen för verksamhetsanslagen ha egen tillfällig personal. De nya prosteriernas antal och storlek planeras utifrån stiftsområdenas behov. Ett prosteri kan omfatta en eller flera kommuner. Prosteriet leds av kontraktsprosten (en präst). Personal-, fastighets- och ekonomiansvaret är centraliserat till prosterinivå. Församlingarna är funktionella regionala enheter som leds av kyrkoherden och kyrkorådet. Församlingarna utför kyrkans grundläggande uppgift.

Grundelementen i *stiftsmodellen* kan sammanfattas som följer: Stiftet är ett ekonomiskt-administrativt, livsdugligt, offentligrättsligt rättssubjekt. Stiftet har en gemensam kyrkoskattesats. Områdets fastigheter, begravningsplatser och övriga egendom tillhör stiftet. De kyrkliga samfälligheterna slopas. Stiftsfullmäktige fördelar kyrkoskatteintäkterna till församlingarna kalkylmässigt, till exempel utifrån medlems- eller invånarantal och i enlighet med överenskomna specialprinciper. Stiftet är arbetsgivare för alla anställda i stiftets församlingar. Som arbetsgivare och budgetansvarig är det stiftet som inrättar och drar in tjänster. Förordnandet av präster bör omorganiseras. Biskopen är ordförande för stiftskapitlet och den högsta chefen för alla anställda i stiftet. Stiftet beslutar om gränserna för sina församlingar. Församlingsgränserna behöver inte längre följa kommungränserna. Församlingarnas representation i stiftsförvaltningen ordnas så att stora församlingar inte dominerar i mandatfördelningen och så att små församlingar inte blir överrepresenterade. När man övergår till stiftsmodellen kan man samtidigt granska ändamålsenligheten hos stifts- och församlingsgränserna. Församlingarna är basenheter och ansvarar för verksamheten och ekonomin inom sina områden (utifrån beviljade anslag). Kyrkoherden sköter församlingens verksamhet och användningen av anslag och är personalchef i församlingen. Frågan om bevarandet av regionala prosterier och prosteriernas och kontraktsprostarnas roller och uppgifter måste avgöras separat.

Ingendera strukturmodellen medför automatiskt mer skatteintäkter eller besparingar. Syftet med modellerna är att trygga att områdena har en tillräcklig inkomstbas för realiserandet av församlingens grundläggande uppgift inom hela området. Man kan dock anta att om de utvecklingsmöjligheter som ingår i den nya strukturmodellen kan utnyttjas blir nyttan också småningom synlig i församlingarnas ekonomi.

Styrgruppens ställningstagande var att kyrkans lokala strukturer ska utvecklas med utgångspunkt i den prosterimodell som beskrivs i rapporten.

4.3. Analys av responsen

Kyrkostyrelsens plenum gav i januari 2012 församlingarna, de kyrkliga samfälligheterna, stiftsfullmäktige, domkapitlet och Kyrkans arbetsmarknadsverk möjlighet att ge respons på slutrapporten. Inom utsatt tid (30.4.2012) inkom 299 responssvar. En del församlingar fick mer tid på sig att svara, till exempel på grund av förvaltningens mötesrytm. Det slutliga antalet responssvar blev 327. Utöver den begärda responsen gavs utlåtanden från bland

annat fackförbunden och enskilda personer eller grupperingar. En sammanställning av responsen finns i bilaga 1 till denna framställning.

Majoriteten (91 %) av responsgivarna är medvetna om att församlingsstrukturerna behöver ändras på någon nivå och förhåller sig positiva till att kyrkan själv utvecklar sina strukturer. Responsen visar att respondenterna inte har någon gemensam syn på för- och nackdelarna med de olika strukturmodellerna utan bedömer modellerna på motstridigt sätt. Många respondenter konstaterade att utvecklingen av de nuvarande strukturerna och prosterimodellen är nära besläktade. 85 procent vill utveckla kyrkans strukturer utifrån denna grund.

Oberoende av modell ansågs det viktigt att reformen klarlägger församlingens grundläggande uppgift, att ledningssystemet och valsystemet är tydliga, att befogenhetsförhållandena har fastställts på ett entydigt sätt, att närdemokratien och de språkliga rättigheterna tryggas och att arbetskraftens flexibla rörlighet utvecklas.

Benämningarna ville man utveckla så att det egentliga "tillhörighetssamfundet" alltid är församlingen. Samtidigt önskade man att de områdes- och kapellförsamlingar som uppstått i och med redan genomförda sammanslagningar kunde återfå sin församlingsstatus. Dessutom ansåg man det viktigt att beteckningen kyrkoherde bevaras som beteckning för den lokala gemenskapens ledare.

Även om nästan hälften ansåg att den nuvarande strukturen duger som den är eller ville utveckla strukturerna utifrån den nuvarande strukturen fick även prosterimodellen starkt understöd. Prosterimodellen ansågs vara en bra lösning i synnerhet inom områden där stora kommunhelheter uppstår till följd av sammanslagningar mellan flera tidigare kommuner. Med beaktande av regional olikhet betonade man att prosterimodellen dock inte kategoriskt ska tillämpas i hela landet, utan att man jämsides med den ska bevara möjligheten till medelstora, självständiga och livsdugliga församlingar och kyrkliga samfälligheter där även kommunerna kvarstår som självständiga.

Enligt respondenterna bör man i strukturuomvandlingen särskilt se till att den modell som väljs inte ökar centraliseringen av ledningen, den administrativa byråkratin eller stabsarbetet, utan tvärtom river strukturerna på högre nivå. Strukturreformprocessen ska framför allt syfta till att trygga församlingens och hela kyrkans grundläggande verksamhet. Låt kyrkan vara kyrka och nära människan. Förutsättningarna för församlingsmedlemmarnas delaktighet måste tryggas.

V REDOGÖRELSE FÖR DET FRÄMSTA ALTERNATIVET: DEN NYA KYRKLIGA SAMFÄLLIGHETEN 2015

Utifrån styrgruppens slutrapport, rapportresponsen och arbetet i olika arbetsgrupper framställs som främsta alternativ att utveckla den nuvarande modellen för kyrkliga samfälligheter. Av alla som svarade valde 54 procent denna struktur som främsta alternativ, och ansåg alltså att den nuvarande modellen är bra eller utvecklingsbar. Utvecklingsarbetet har strävat efter att beakta de aspekter som orsakar problem i den nuvarande samfällighetsstrukturen: arbetsfördelningen mellan församlingarna och samfälligheten, samfällighetens roll som serviceorganisation, tvåvalssystemet,

samfällighetens ledningssystem och i synnerhet gemensamma kyrkorådsordförandens ställning samt arbetskraftens rörlighet mellan församlingarna i samfälligheten. Den nya modellen för kyrkliga samfälligheter har tagits fram utifrån de bästa och mest understödda delarna av prosterimodellen och den nuvarande kapellförsamlingsmodellen.

Det främsta alternativet utgår från att alla församlingar i framtiden hör till kyrkliga samfälligheter. Den nya kyrkliga samfälligheten 2015 består av församlingar som betraktas som de grundläggande enheterna för kyrkans liv och verksamhet. Församlingarna är regionalt avgränsade "tillhörighetssamfund" som består av kyrkans medlemmar och har en egen kyrka och kyrkoherde. I församlingarna hålls gudstjänster regelbundet. Församlingarna beslutar självständigt om anordnandet av annat andligt arbete inom sitt område.

Den nya kyrkliga samfälligheten 2015 är i sig en serviceorganisation med lätt struktur som har i uppgift att möjliggöra arbetet i församlingarna. Den förfogar över expertis inom ekonomi, förvaltning, fastighets- och begravningsväsende, kommunikation och personalförvaltning. I den kyrkliga samfällighetens uppgifter ingår också kyrkobokföring, om inte denna uppgift ålagts någon större enhet. I kyrkolagen och kyrkoordningen tas in bestämmelser som anger klara ramar för församlingens och den kyrkliga samfällighetens verksamhet och förvaltning. Inom dessa ramar kan ansvarsfördelningen mellan församlingen och den kyrkliga samfälligheten variera beroende på bland annat församlingarnas antal och storlek och på avstånd, tvåspråkighet eller andra regionala särdrag. På basis av lokala avtal kan de kyrkliga samfälligheterna sköta till exempel vissa specialarbetsområden som är gemensamma för församlingarna. Å andra sidan möjliggör ramarna också en mycket lätt samfällighetsstruktur.

Inga kriterier ställs upp för samfällighetens storlek. Med tanke på ekonomisk livsduglighet måste den dock vara tillräckligt stor. Fördelarna med modellen kan uppnås bäst om samfälligheten har flera församlingar. Av skattetekniska skäl måste församlingar inom samma kommun höra till samma kyrkliga samfällighet. Den nya kyrkliga samfälligheten 2015 strävar efter att i bästa möjliga mån beakta församlingarnas olikhet och ge församlingar av olika storlek möjlighet till livsduglighet inom en och samma samfällighet.

Eftersom stiftens områden är olika planeras antalet kyrkliga samfälligheter inom ett stift och deras storlek utifrån lokala behov. Utgångspunkten ska vara välfungerande samarbetsområden. De nuvarande stiften, prosterierna och församlingarna har sedan i uppgift att förhandla om inrättandet av kyrkliga samfälligheter, planera regionala verksamhetsmodeller, planera och genomföra reformen, överföra egendomen på den nya ägaren samt göra upp en balansräkning för den nya kyrkliga samfälligheten. Det är viktigt att de lokala församlingarna får delta i reformprocessen ända från början.

Införandet av den nya modellen skulle följa kommunreformens tidtabell.

5.1. Verksamhet och medlemmar

Tyngdpunkten i den nya kyrkliga samfälligheten 2015 ligger i församlingarna. Församlingarna utför kyrkans grundläggande uppgift inom sina områden under ledning av kyrkoherden och församlingsrådet. I svaren från responsrundan framhövdes kraftigt att församlingarnas självständiga beslutanderätt så långt som möjligt bör tryggas i reformen. I den nya modellen omfattar församlingens självstyrelse bland annat planering och genomförande av gudstjänster och kyrkliga förrättningar, beredning av församlingens verksamhets- och ekonomiplan och påverkan i samfällighetens ekonomiplanering med utnyttjande av metoderna för deltagande budgetering, genomförande av verksamheten inom ramen för det av gemensamma kyrkofullmäktige beviljade anslaget, vän- och samarbetsavtal, utlåtanden i olika frågor som gäller den egna församlingen samt tillsättande av tjänster och anställningar som placerats i församlingen.

Ändringsprocessen får inte stagnera efter att man verkställt en administrativ-ekonomisk strukturuomvandling. När basstrukturerna för ekonomi och förvaltning har reviderats bör strukturuomvandlingen fortsätta genom att man koncentrerar resurser till utvecklingen av församlingsverksamheten.

I den nya strukturmodellen ska församlingen ses som en närgemenskap och en källa till lokal identitet. Församlingens ställning som lokal aktör kommer att framhävas ytterligare i den omfattande kommunala strukturuomvandlingen. Lokalförsamlingen ansluter människan till det historiska perspektivet och är en av de få livskraftiga "hembygdsorganisationerna" som betonar gemenskap. Å andra sidan stärker den gemensamma strategiska planeringen i den kyrkliga samfälligheten kyrkans ställning och synlighet inom hela samfällighetens område.

Medlemskap i kyrkan är något mycket djupare och mer mångfacetterat än att bara höra till kyrkan. Kyrkans medlemmar bildar ett trossamfund och därigenom är delaktighet i kyrkans tro och lära samt privat och offentlig religionsutövning också oskiljaktiga delar av kyrkotillhörighet. Lokalförsamlingen är den form inom vilken människor som bekänner sig som kristna kommer samman och finner samhörighet. Även i fortsättningen hör kyrkans medlemmar till församlingar med ett bestämt område. Delaktigheten ska finnas med på alla plan i församlingens liv, oberoende av om det gäller till exempel andlig samhörighet eller materiellt delande. Härigenom kan exempelvis frågan om frivillighet omvandlas till en fråga om initiativtagande och församlingstillhörighet, varvid man kommer närmare den bild av medlemmarnas plats i församlingen som härstammar ur kyrkans självförståelse.

En utmaning med tanke på strukturerna på lokalplanet är hur kyrkan elastiskt ska kunna inlemma sig i de sociala nätverken, som uppstår på många olika sätt, och erbjuda en flexibel möjlighet att knyta band till rörliga människor. Trots att strukturen är bunden till området måste församlingen kunna hantera såväl förankringen på boningsorten som delaktigheten i sociala nätverk som överskrider geografiska gränser, och även inse att det finns människor som är fästa vid kyrkan genom en längtan efter och minnen från församlingen på en tidigare boningsort. Denna utmaning ska kyrkan försöka svara på främst genom verksamhetsmässiga, inte strukturemässiga, beslut.

I beredningen av den nya modellen utreds ändå möjligheten att göra motiverade undantag i parokialprincipen. Sådana undantag kunde bland annat vara bevarande av en förtroendevalds post i den tidigare hemförsamlingen till slutet av mandatperioden och medlemskap i en församling som inrättats på språkliga grunder. Vidare undersöks möjligheten att en församlingsmedlem som flyttar bort genom anmälan kunde bevara medlemskapet i sin tidigare församling, om personen varit medlem i den församlingen under en lång tid och i ålderdomen vill fortsätta tillhöra sin "hemförsamling", även om han eller

hon av hälsoskäl anvisas till anstaltsvård eller boendeservice inom en annan församlings område i samfälligheten. Kyrkostyrelsens utredning för kyrkomötet om möjligheten att grunda församlingar och kyrkliga samfälligheter oberoende av kommungränserna (ärende nummer 2008–00438) utgör grunden för granskningen av denna aspekt.

5.2 Förvaltning

I den nya kyrkliga samfälligheten 2015 sköts förvaltningen av gemensamma kyrkofullmäktige, gemensamma kyrkorådet, direktionerna och tjänsteinnehavarna i församlingen.

Församlingarnas kyrkofullmäktige i den kyrkliga samfälligheten beslutar om bildandet av den kyrkliga samfälligheten genom att godkänna dess grundstadga. I grundstadgan fastställs de uppgifter, anvisningar och bestämmelser som ska åläggas den kyrkliga samfälligheten om befogenhetsfördelningen mellan församlingarna och samfälligheten samt den egendom som ska överföras på samfälligheten. Beslutet ska underställas Kyrkostyrelsen för avgörande.

Den kyrkliga samfällighetens högsta beslutanderätt utövas av gemensamma kyrkofullmäktige, vars ledamotsantal varierar enligt medlemsantalet i samfällighetens församlingar. Gemensamma kyrkofullmäktiges beslutanderätt kan genom ett reglemente eller en instruktion överföras på gemensamma kyrkorådet eller samfällighetens direktion.

Det verkställande och förvaltande organet i den kyrkliga samfälligheten är numera ett gemensamt kyrkoråd, som även leder skötseln av de uppgifter och arbetsformer som hänförs sig till den gemensamma församlingsverksamheten. Gemensamma kyrkofullmäktige väljer gemensamma kyrkorådet vartannat år. Församlingarnas kyrkoherdar och de i reglementet angivna ledande tjänsteinnehavarna har närvarorätt i gemensamma kyrkorådet.

Under arbetet med utvecklingen av modellen för kyrkliga samfälligheter har man diskuterat möjligheten att slopa gemensamma kyrkorådet och överföra rådets uppgifter på direktioner i samfälligheten som grundar sig på expertis inom en snävare sektor. Uppgiftsspecifika direktioner i den kyrkliga samfälligheten skulle i sig inte minska antalet förtroendevalda, utan till dem kunde man välja förtroendevalda på basis av deras egen expertis eller deras intressen. Då skulle förvaltningen dock splittras på olika sektorer, så att den kyrkliga samfällighetens förvaltning och ekonomi som helhet skulle bli mer komplicerad. Å andra sidan kunde beslutanderätten delegeras till en ledningsgrupp bestående av tjänstemän. En liknande lösning föreslogs i prosteri- och stiftsmodellerna. I jämförelse med den nuvarande samfällighetsmodellen skulle en sådan lösning minska antalet förtroendevalda och förkorta mandatet. I responsen på styrgruppens förslag framhölls också att gemensamma kyrkofullmäktige bör vara klart mindre än för närvarande för att vara funktionsdugligt. Sådana lösningar kan antas minska den kyrkliga demokratin och församlingsmedlemmarnas delaktighet i förvaltningen. Därför har gemensamma kyrkorådet bevarats i den nya samfällighetsmodellen. Domkapitlet utser en av kyrkoherdarna i samfällighetens församlingar till ordförande för gemensamma kyrkorådet. I den nya kyrkliga samfälligheten 2015 kallas gemensamma kyrkorådets ordförande för kontraktsprost. Kontraktsprostens övriga uppgifter presenteras i avsnitt 5.6. Ledningssystem.

Varje församling som hör till en kyrklig samfällighet har ett församlingsråd. Församlingsrådet beslutar om användningen av de medel som i den kyrkliga samfällighetens budget anvisas församlingen för församlingsverksamheten. Det utövar också beslutanderätt i fråga om ägandet och förvaltandet av och avkastningen på egendom som tillskrivits församlingen i grundstadgan. Ordförande för församlingsrådet är kyrkoherden eller en

lekman enligt församlingens eget beslut. Medlemsantalet bestäms enligt antalet medlemmar i församlingen.

Den kyrkliga samfälligheten hör administrativt till det stift till vilket majoriteten av församlingsmedlemmarna hör. Församlingar i den kyrkliga samfälligheten kan också höra till olika stift. En av utgångspunkterna i reformen är att utreda och eliminera överlappningar i uppgifterna på olika organisationsnivåer. Med den nya kyrkliga samfälligheten 2015 som samarbetsplattform behöver man inte dela in församlingarna i prosterier. De nuvarande kontraktsprostarnas uppgifter överförs i tillämpliga delar på ordförandena i samfälligheternas gemensamma kyrkoråd. Stiftet kan även i fortsättningen skapa lätta regionala samarbetsorgan efter behov. En sådan lösning ger möjlighet att bevara mellanstegsförvaltningen mellan biskopen och kyrkoherdarna även när kontraktsprosten i samfällighetens ledning tillhör ett annat stift.

Den nya modellen för kyrkliga samfälligheter betonar församlingens roll som tillhörighetssamfund. Därmed finns inte längre något behov av nya församlingssammanslagningar eller strukturer som till följd av dessa bildas på nivån under församlingen, såsom kapellförsamlingar eller församlingsdistrikt. I samband med reformen ska man också utvärdera de nuvarande understrukturernas funktion. De kapellförsamlingar och kyrkodistrikt som uppstått under årens lopp kan i samband med reformen av motiverade skäl återgå till samfälligheten som församlingar, om detta är förenligt med reformens mål och ekonomiskt och verksamhetsmässigt möjligt och om de lokala beslutande organen (kapell- eller distriktsråden) anser det vara en ändamålsenlig lösning. För återgångar uppgörs detaljerade övergångsbestämmelser. I sista hand är det alltså Kyrkostyrelsen som beslutar om församlingsindelningen.

5.3. Val

Kyrkoherdetjänsten tillsätts enligt församlingens beslut antingen av församlingsmedlemmarna genom direkt val eller av församlingsrådet genom indirekt val.

I den nya modellen för kyrkliga samfälligheter övergår man till ett system med bara ett val, så att församlingsråden väljs genom direkt val och dessa i sin tur utser sina representanter till gemensamma kyrkofullmäktige. Ett alternativ är att gemensamma kyrkofullmäktige utses genom val och i sin tur tillsätter församlingsråden. I den samlade responsen ansåg många att direkt val av församlingsrådet och indirekt val av gemensamma kyrkofullmäktige är ett bättre alternativ. Det lyfter fram församlingen som grundläggande enhet. Ett gemensamt kyrkofullmäktige som väljs indirekt jämföras med både det högsta organet i den kyrkliga förvaltningen, det vill säga kyrkomötet, och med stiftsförvaltningens högsta organ, stiftsfullmäktige, som båda väljs genom indirekt val.

När valsystemet väljs ska man dock beakta systemets demokrati. Enligt 2 § 2 mom. i Finlands grundlag hör det till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis (till exempel GrUU 23/2001 rd och 24/2008 rd) konstaterat att denna bestämmelse i fråga om kommunalt självstyre avser demokrati i det högsta kommunala beslutssystemet. Därmed stöder utskottets utlåtandepraxis uppfattningen att gemensamma kyrkofullmäktige ska väljas genom direkt val.

Val av gemensamma kyrkofullmäktige kunde ordnas så att församlingen fortsättningsvis är valkrets, varvid kandidatuppställningen för gemensamma kyrkofullmäktige sker inom församlingens område och församlingsmedlemmarna endast får rösta på kandidater från sin

egen valkrets. En annan möjlighet är att församlingen endast bildar en kandidatuppställningsvalkrets, så att man ställer upp egna kandidater från församlingens område för gemensamma kyrkofullmäktige, medan väljarna har rätt att rösta på kandidater från hela valområdet, det vill säga den kyrkliga samfällighetens område. I bägge modellerna kan man dessutom föreskriva att endast kandidater som varit med i valet kan väljas till församlingsråden, som väljs genom indirekt val. Systemet med bara ett val kunde också genomföras med hela den kyrkliga samfälligheten som valområde. Då kan församlingsmedlemmarna påverka sammansättningen i hela samfällighetens kyrkofullmäktige och antalet fullmäktigeledamöter från en enskild församling slås inte fast på förhand.

Om man tillämpar det alternativ där gemensamma kyrkofullmäktige väljs genom val och fullmäktige i sin tur väljer församlingarnas församlingsråd minskar församlingsmedlemmarnas möjlighet att påverka valet av företroendevalda i den egna församlingen avsevärt. Val av gemensamma kyrkofullmäktige skulle sannolikt inte väcka särskilt stort intresse om församlingsmedlemmarna enligt gällande praxis väljer 1–2 ledamöter från varje församling. Separata direkta val och bred beslutanderätt på högre nivå förstärker uppfattningen om toppstyrning ovanför församlingarna. Om även kyrkan omfattar den synpunkt som riksdagens grundlagsutskott framfört om det kommunala beslutssystemet måste man kanske fortsättningsvis rösta enligt tvåvalssystemet. Annars kan reformens mål inte uppnås till fullo.

Att trygga församlingsmedlemmarnas påverkansmöjligheter och hålla beslutsfattandet nära lokalplanet kan förknippas med församlingens karaktär av gemenskap. Ett mål i reformen kan därför i detta avseende anses vara att hålla kvar en stark närdemokrati. Samtidigt måste man se till att uppgiftsfördelningen mellan representationsstrukturen (lekmän som väljs genom val) och tjänstestrukturen hålls tydlig: beslutsfattarnas och beredarnas roller måste definieras på ett entydigt sätt.

5.4. Egendom och ekonomi

När en kyrklig samfällighet inrättas överförs församlingarnas egendom på denna. Frivilliga fonder som har grundats för församlingen för särskilda ändamål eller genom donationer eller testamenten används även i fortsättningen i enlighet med de särskilda ändamålen och villkoren till förmån för respektive församling.

Den nya kyrkliga samfälligheten 2015 är en ekonomiskt livsduglig, offentligrättslig juridisk person som bland annat bestämmer om kyrkoskattesatsen och utdelningen av kyrkoskatt och andra gemensamma inkomster till församlingarna i samfälligheten till exempel på basis av medlemsantal eller folkmängd, verksamhetens omfattning, antalet kyrkliga förrättningar eller andra överenskomna särskilda grunder. Inkomstfördelningsmodeller bereds för de nya kyrkliga samfälligheterna utifrån befintlig god praxis. Modellerna utvecklas så att även mindre enheter vid sammanslagning av större och mindre församlingar i samma ekonomiska enhet har ekonomiska möjligheter att klara sig och det inte uppstår något behov av att försöka ta in lika stora församlingar i samfälligheten. Församlingarna kan också ha egen medelanskaffning och nyttan av talkoarbete kan riktas på närgemenskapen.

Den nya kyrkliga samfälligheten 2015 sköter de ärenden som gäller samfällighetens församlingars kyrkobeskattnings, utdelningen av kyrkoskatt och övriga gemensamma inkomster till församlingarna samt avgifterna till Kyrkans centralfond och budgeten, finanserna, bokföringen, bokslutet och revisionen.

5.5. Personal

Den nya kyrkliga samfälligheten 2015 sköter församlingarnas personalärenden som gäller utbetalning av lön och arbetsgivarprestationer, arbetsgivaranmälningar och lönebokföring, matrikelföring, verkställande och tolkning av tjänste- och arbetskollektivavtal samt lokalt genomförda lönejusteringar eller framställningar om lönejusteringar till kyrkans arbetsmarknadsverk och vidare även förtroendemannaverksamheten, arbetarskyddet, företagshälsovården och samarbetet mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. Den kyrkliga samfälligheten stöder och samordnar församlingarnas rekryteringsprocesser, producerar tjänster i anslutning till arbetshälsa och ansvarar för personalutvecklingen.

I den nya modellen är alla tjänsteinnehavare och arbetstagare anställda av den kyrkliga samfälligheten. Samfälligheten inrättar och drar in tjänster och ingår arbetsavtal. Tjänster och anställningar ska dock placeras i församlingarna. Varje församling ska ha en kyrkoherdetjänst. Församlingsråden beslutar om tillsättandet av tjänster och anställningar inom sina egna områden. Att besluten om anställning fattas i de lokala beslutsorganen stärker känslan av att de anställda är församlingens egna. Detta ansågs särskilt viktigt i responssvaren. Ett alternativ är att församlingarna ger ett utlåtande och gemensamma kyrkorådet eller gemensamma kyrkofullmäktige fattar besluten. En dylik lösning tjänar dock inte målet att lätta på förvaltningen och göra den smidigare. Den kyrkliga samfälligheten som arbetsgivare möjliggör flexibel allokering av arbetskraftsresurser bland församlingarna i samfälligheten och vid behov rörlighet över församlingsgränserna för personalen i vissa tjänster och anställningar, till exempel vid tillfälliga arbetstoppar och vikariat. Därmed beslutar den kyrkliga samfälligheten själv om vikariearrangemangen för tjänsteinnehavare och arbetstagare inom samfälligheten. För kyrkoherdarnas och kaplanernas del tillskrivs beslutanderätten fortsättningsvis domkapitlet. Att utnyttja dessa möjligheter förutsätter en bra och stabil personalpolitik.

Den nya kyrkliga samfälligheten 2015 erbjuder personalen trygghet. Små församlingars sårbara personalstruktur får stöd i den bredare organisationen. Vikariat är lättare att ordna. Resurserna räcker bättre till för att arrangera större evenemang. Möjligheterna till arbetsrotation och arbetsgivarens konkurrenskraft förbättras. I den nya kyrkliga samfälligheten kan man bättre sörja för att personalförvaltningen sköts av en yrkeskunnig personal som är insatt i och fokuserad på uppgiften. Större administrativa enheter skapar därför bättre möjligheter för högkvalitativ personalpolitik, flexibel användning av arbetskraft och utarbetande av meningsfulla befattningsbeskrivningar. I förändringssituationer är det också möjligt att omarbete befattningsbeskrivningar på ett ändamålsenligt sätt, då arbetsgivaren är tillräckligt stor.

Den nya kyrkliga samfälligheten medför alltså ändringar på någon nivå för alla anställda. Ändringarna förutsätter att frågorna i anslutning till verksamheten, samarbetet och personalens ställning kan lösas. Frågorna i anslutning till personalens ställning och personalförvaltningen ägnas särskild uppmärksamhet i vidareutvecklingen av den nya modellen för kyrkliga samfälligheter och i författningsberedningen.

5.6. Ledningssystem

Kyrkoherden har i uppgift att leda församlingsverksamheten. Kyrkoherden svarar för att gudstjänsten, de heliga sakramenten, de kyrkliga förrättningarna och förkunnelsen av ordet sköts på rätt sätt samt för den enskilda själavården. Kyrkoherden har också tillsyn över att församlingens övriga verksamhet såsom kristen fostran och undervisning, diakoni samt evangelisations- och missionsarbete bedrivs i enlighet med kyrkans bekännelse och uppgift.

Trots att arbetsgivaren i den nya kyrkliga samfälligheten 2015 är samfälligheten, lyder personalen som utplacerats i församlingarna under kyrkoherdens arbetsledning. Arrangemang gällande närmaste chefer vidtas vid behov lokalt, beroende på församlingens storlek. De anställda är utplacerade i specifika församlingar men har alla samma arbetsgivare, vilket garanterar arbetskraften möjligheter till flexibel rörlighet. I grundavtalet fastställs konkret principerna för anlitande av personal över församlingsgränserna.

Ordföranden för gemensamma kyrkorådet, det vill säga kontraktsprosten, ansvarar för det andliga ledarskapet i den kyrkliga samfälligheten och den allmänna ledningen av och strategierna för gemensamma arbetsformer samt representerar den kyrkliga samfälligheten utåt. Chef för den kyrkliga samfällighetens ekonomiförvaltning och fastighetsväsende är den ledande tjänsteinnehavaren inom samfällighetens ekonomi och förvaltning. Denne leder servicen som helhet och inriktar sig på den allmänna ledningen av förvaltning och ekonomi. Med stöd av ordförandeskapet i gemensamma kyrkorådet fungerar kontraktsprosten som chef för den ledande tjänsteinnehavaren inom samfällighetens ekonomi och förvaltning. I en expertorganisation som den kyrkliga samfälligheten är chefens uppgift särskilt att höra de underordnade och stödja deras utveckling. Varje anställd har rätt till en chef.

Domkapitlet utser någon av kyrkoherdarna i samfällighetens församlingar till kontraktsprost på viss tid (ett mandat på till exempel fyra eller sex år). Utöver de uppgifter som ankommer på ordföranden för gemensamma kyrkorådet övervakar kontraktsprosten att kyrkans befattningar i församlingarna sköts troget och i enlighet med kyrkans bekännelse, kyrkolagen, kyrkoordningen och valordningen för kyrkan samt på dessa grundade bestämmelser och anvisningar. Kontraktsprosten främjar också samarbetet mellan församlingarna och sköter andra uppgifter enligt föreskrifter och ålägganden samt uppgifter som ålagts denne av biskopen eller domkapitlet. I små kyrkliga samfälligheter kan kontraktsprostens uppgifter skötas vid sidan av den egna tjänsten, men vid stora enheter är uppgiften en huvudsyssla. Detta innebär vikariearrangemang i kyrkoherdens egen församling. En mer flexibel användning av personalen inom samfälligheten möjliggör smidiga vikariearrangemang. Om samfälligheten har två eller flera församlingar med minoritetsspråk kan man för dessa utnämna en ledande kyrkoherde och inom samfälligheten inrätta en enhet för församlingsarbetet på minoritetsspråket.

VI BEDÖMNING AV FRAMSTÄLLNINGENS KONSEKVENSER

6.1. Konsekvenser för människorna

Syftet med bedömningen av konsekvenserna för människorna är att man ska kunna ta större hänsyn till församlingsmedlemskapet och församlingsmedlemmarnas perspektiv även när strukturerna och församlingarnas verksamhetskulturer utvecklas. I det följande granskas konsekvenserna allmänt med tanke på församlingsmedlemskapet och särskilt med tanke på barnen och de språkliga aspekterna. I detta sammanhang bedöms konsekvenserna på ett allmänt plan, som en helhet. I den föreslagna modellen kommer de praktiska lösningarna på lokalnivå att avvika från varandra. Därför bör man i fortsättningen ägna större uppmärksamhet åt bedömningen av konsekvenserna av dessa lösningar på lokal nivå.

Konsekvenser för församlingsmedlemmarna

Målet med den föreslagna modellen är att kyrkan är närvarande i den finländska verkligheten och möter människorna där de finns. På detta sätt vill kyrkan även i fortsättningen tjäna människorna genom att komma nära dem och ta dem på allvar. I modellen kommer församlingen så nära människornas vardagliga liv som möjligt. Målet är att på så sätt ge exempelvis äldre och andra mindre rörliga grupper möjlighet att delta i församlingens verksamhet i sin närmiljö.

Strukturmässigt syftar modellen till att främja gemenskapen i församlingen och växelverkan mellan människorna samt församlingsmedlemmarnas delaktighet och möjligheter att påverka. Modellen identifierar också den växande betydelsen av frivilligarbetet i framtidens kyrka.

I modellen sker beslutsfattande som gäller verksamheten och är viktigt för församlingsmedlemmarna på lokal nivå. Målet under utvecklingen av modellen har varit flexibilitet och en smidig organisation utan onödig hierarki. Om detta uppnås frigörs resurser för själva verksamheten och utvecklingen av den.

Konsekvenser för barn och ungdomar

Församlingarnas arbete med barn och ungdomar är viktigt för det finländska samhället. Det är en viktig del av samhällets grundtrygghetsstruktur och ett viktigt stödjande element i de finländska familjernas liv. I fjol användes till exempel cirka en tredjedel av anslagen för församlingarnas verksamhet till fostrande arbete. Forskningen tyder på att de mest trogna medlemmarna i vår kyrka är de som varit med i församlingens verksamhet i skoloråldern.

Den viktigaste utvecklingsgemenskapen för barn och unga är det egna bostadsområdet. I den föreslagna modellen är församlingens verksamhet fortfarande nära hemmet och skolan. Färska undersökningar visar att församlingssammanslagningarna har försämrat tillgängligheten till barn- och diakoniverksamheten. Även om modellen stödjer lokalverksamheten och utvecklingen av den bör man dock fästa särskild vikt vid kontinuiteten i det fostrande arbetet. På samfällighetsnivå bör man säkerställa att de ekonomiska resurserna räcker till och vid behov kan jämnas ut.

Den föreslagna modellen möjliggör bättre tillgång till yrkeskompetens inom det pedagogiska området i alla församlingar. Med den nuvarande modellen har man varit tvungen att inrätta flera slags kombinerade tjänster, till exempel ungdomsledare-missionssekreterare eller barnledare-informationssekreterare. När tjänsterna tillsätts är det sällan möjligt att hitta en person med tillräcklig utbildning för de båda uppgifterna. I den föreslagna modellen kan man vid behov på samfällighetsnivå inrätta tjänster och befattningar så att de inkluderar en skyldighet att arbeta i två eller flera församlingar. Eventuella gemensamma specialarbetsformer (exempelvis familjerådgivning) kan inom de kyrkliga samfälligheterna också utnyttjas av små församlingar som ensamma inte skulle kunna ordna denna service.

Eftersom de kyrkliga samfälligheternas yttre gränser följer kommungränserna ger den föreslagna modellen naturliga förutsättningar för fortsatt samarbete med kommunerna.

Språkliga konsekvenser

Enligt 17 § i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska, och alla har rätt till eget språk och egen kultur. Språken ska inte bara behandlas formellt lika utan också den faktiska jämlikheten mellan den finsk- och svenskspråkiga befolkningen bör tryggas. I 122 § i grundlagen föreskrivs att när förvaltningen organiseras ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Den föreslagna modellen innehåller inga grundläggande förändringar som äventyrar den språkliga jämlikheten. Om det inom samma kommuns område finns flera församlingar på språkliga grunder ska dessa även i fortsättningen grunda en kyrklig samfällighet. Stiftstillhörigheten för en församling som hör till en kyrklig samfällighet bestäms enligt majoritetsspråket hos de närvarande församlingsmedlemmarna.

I de kyrkliga samfälligheterna har de språkliga rättigheterna hittills tryggats ytterst väl. När en kyrklig samfällighet grundas väger alla församlingars åsikter lika tungt. Beslut om grundstadgan och överlåtelse av fast egendom ska alltid underställas Kyrkostyrelsen för avgörande, vilket ger minoritetsförsamlingarna ett starkt skydd. På samma sätt har domkapitlet i de språkliga minoritetsförsamlingarna alltid möjlighet att ge ett utlåtande innan Kyrkostyrelsen fattar sitt beslut. Minoritetsförsamlingens domkapitel kan ge utlåtanden även i frågor som ska underställas domkapitlet för fastställelse. En svaghet i modellen är bland annat att den språkliga majoritetens biskop också förrättar till exempel vigslar i minoritetens huvudkyrka samt inspektioner i samfälligheten, vilket gör att frågor som är viktiga för minoriteten inte tas upp till behandling på ett naturligt sätt. Majoritetsspråket dominerar också i behandlingen av ärenden i gemensamma kyrkofullmäktige och andra gemensamma organ. Ett aktivt deltagande förutsätter att man behärskar bägge språken. När de nuvarande enspråkiga församlingarna går samman med en större tvåspråkig samfällighet måste man säkerställa att dess tjänsteinnehavare har tillräckliga språkkunskaper för att kunna betjäna församlingsmedlemmarna på deras eget modersmål.

I den föreslagna modellen bör man med tanke på Borgå stift, men också Åbo ärkestift och Esbo och Lappo stift fundera över hur det konkreta samarbetet mellan församlingar som hör till en samfällighet under ett annat stift ska genomföras när prosteriinstitutionen avvecklas. Prosterierna är viktiga kontaktytor mellan domkapitlet och församlingarna i geografiskt splittrade stift. De samarbetsnätverk som prosterierna bildar är särskilt viktiga för församlingar som hör till samfälligheter som lyder under olika stift. I Mellersta Nylands prosteri i Borgå stift finns till exempel församlingar som genom samfälligheter administrativt sett tillhör tre olika stift (Helsingfors, Esbo och Tammerfors).

Vid bedömningen av de språkliga konsekvenserna kan huvudfrågan delas in i två parallella frågor: samarbetet inom den kyrkliga samfälligheten å ena sidan och samarbetet över samfällighetsgränserna å andra sidan. Den första frågan beror i hög grad på de blivande kyrkliga samfälligheternas storlek. Om det bara är fråga om enskilda finsk- eller svenskspråkiga församlingar inom samfälligheten behövs inga mellannivåer eller samarbetsorgan inom organisationen. Om man emellertid bildar samfälligheter med flera församlingar med minoritetsspråk bör det finnas en möjlighet att skapa en "underavdelning" för att samordna arbetet på detta språk. En förebild kan till exempel vara Helsingfors kyrkliga samfällighet, som har ett kansli för det svenska arbetet. Den andra frågan gäller skötseln av de nuvarande prosteriernas uppgifter i den nya strukturmodellen.

För närvarande sammanträder man i prosterierna till bland annat regelbundna sektorvisa möten och kyrkoherdemöten samt anordnar gemensamma läger, resor, utbildningsdagar och seminarier. Såsom konstateras i framställningen kan stiftens även i fortsättningen vid behov skapa lätta regionala samarbetsorgan.

Språkkonsekvenserna av de tre alternativa modellerna i slutrapporten av styrgruppen för församlingarnas strukturförändring (2008–2011) bedöms i Gustav Björkstrands utredning Enligt lika grunder – Språkkonsekvensbedömning av de föreslagna strukturmodellerna för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Han konstaterar att prosterimodellen skulle vara ytterst svår att tillämpa i tvåspråkiga regioner, även om den fungerar väl i finskspråkiga regioner och på Åland. I tvåspråkiga regioner skulle prosterimodellen leda till komplicerade förvaltningsmodeller för att lösa de språkliga problemen.

Samerna och deras språk beaktas redan nu i kyrkolagen. Enligt lagen ska församlingarna anordna verksamhet och erbjuda service på samernas hembygdsområde. Samernas hembygdsområde omfattar Enontekiö, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapin paliskunta i Sodankylä kommun. Många av församlingarnas anställda har studerat samiska. Radioandakter på nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska hålls regelbundet. En viss mängd andlig litteratur har översatts till samiska. I domkapitlet i Uleåborgs stift och i de församlingar som hör till samernas hembygdsområde har man rätt att använda samiska i kontakt med myndigheter. Samerna har också ett eget ombud vid kyrkomötet som väljs av de sametingsledamöter som hör till kyrkan. Den föreslagna strukturmodellen har inga betydande konsekvenser för samernas ställning i kyrkan.

6.2. Ekonomiska konsekvenser

En prognos över kyrkans medlemsantal 2015 har gjorts utifrån den senaste tidens medlemsutveckling. I kalkylen beaktas kyrkotillhörighetsgraden på basis av ålder. Således påverkas prognosen i synnerhet av det låga antalet personer under 30 år som hör till kyrkan. Utvecklingen av kyrkoskatteunderlaget har bedömts med hjälp av den allmänna förvärvsinkomstutvecklingen. Inflationsbedömningen grundar sig på finansministeriets inflationsprognos. Enligt kalkylerna ökar de medel som församlingarna får in genom kyrkoskatten fram till år 2015 med 6,6 procent och inflationen ligger på cirka 11 procent. Detta innebär att kyrkans realintäkter sjunker avsevärt under de närmaste åren. Ingen av de strukturmodeller som styrgruppen (2008–2011) beskriver löser i sig utmaningarna i samband med att balansera församlingarnas ekonomi. Den modell för kyrkliga samfälligheter 2015 som presenteras i dokumentet och den prosterimodell som rekommenderas av styrgruppen har mycket likartade ekonomiska konsekvenser.

De exakta ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna modellen kan inte bedömas förrän man vet hur många ekonomiska församlingsenheter (kyrkliga samfälligheter) det kommer att finnas i kyrkan i fortsättningen, hur de bildas och på vilken nivå kyrkoskattesatsen fastställs. Om det finns hundra eller färre ekonomiska församlingsenheter kan man kalkylmässigt uppskatta att de blir ekonomiskt livsdugliga. För att livsdugligheten ska säkerställas måste både de strukturella lösningarna och nedskärningen av vissa utgifter utfalla som planerat. Exempelvis måste man i alla blivande ekonomiska församlingsenheter göra upp en fastighetsstrategi, som omfattar en kartläggning av fastighetsbeståndet, en bedömning av behovet av fastigheter samt åtgärder som följer av dessa. Det blir också nödvändigt med personalplanering på lång sikt.

Fastställandet av kyrkoskattesatsen i de kyrkliga samfälligheterna kräver eftertanke. I dagsläget varierar skattesatsen mellan en och två procent. I en och samma kyrkliga samfällighet kan i fortsättningen ingå församlingar som i dag har mycket olika skattesatser. Utmaningar finns också i hur man inom samfälligheten lyckas med penningfördelningen mellan församlingarna. Såsom konstateras i beskrivningen av huvudalternativet är avsikten att utifrån befintlig god praxis bereda inkomstfördelningsmodeller för de nya kyrkliga samfälligheterna, vilka beaktar olikheterna mellan församlingarna i en samfällighet.

Eftersom målet är att de ekonomiska församlingsenheterna ska vara ekonomiskt livsdugliga bör behovet av och fördelningsgrunderna för understöd från centralfonden omvärderas helt. Om understöd till församlingarna av samma typ som de nuvarande inte längre beviljas från centralfonden, minskar detta naturligtvis centralfondens andel i kyrkans gemensamma verksamhet, vilket sänker den grundavgift som församlingarna betalar.

I samband med de förhandlings- och beredningsprocesser som syftar till att grunda kyrkliga samfälligheter bör man på det lokala planet bedöma hur omfattande verksamheten i samfälligheten och dess församlingar kommer att bli och hur den ska finansieras. En ekonomisk församlingsenhet är livsduglig när inkomsterna täcker utgifterna, likviditeten är tillräcklig och den interna finansieringen på rimlig sikt också räcker till för investeringar och amorteringar. Kyrkostyrelsen producerar centraliserade verktyg som stöd för bedömningen till exempel genom att ta fram detaljerade indikatorer för att konstatera huruvida en ekonomisk församlingsenhet är livsduglig. Församlingarna får också övrigt stöd för sina utredningar (jfr nuvarande utvecklingsunderstöd). I det rådande läget torde det vara uppenbart att församlingarnas behov av utomstående konsultation ökar. Det finns också planer på ett system för att understödja mindre bemedlade församlingar när de kyrkliga samfälligheterna grundas.

I den föreslagna modellen övergår församlingarnas egendom till de kyrkliga samfälligheterna. Innan modellen tas i bruk diskuteras arrangemangen för hur den egendom som överförs från församlingen ska användas under övergångsperioden. De verksamhetsprinciper som skrivs in i grundavtalet kommer att ha avgörande betydelse för skötseln av de gemensamma angelägenheterna.

6.3. Konsekvenser för myndigheterna

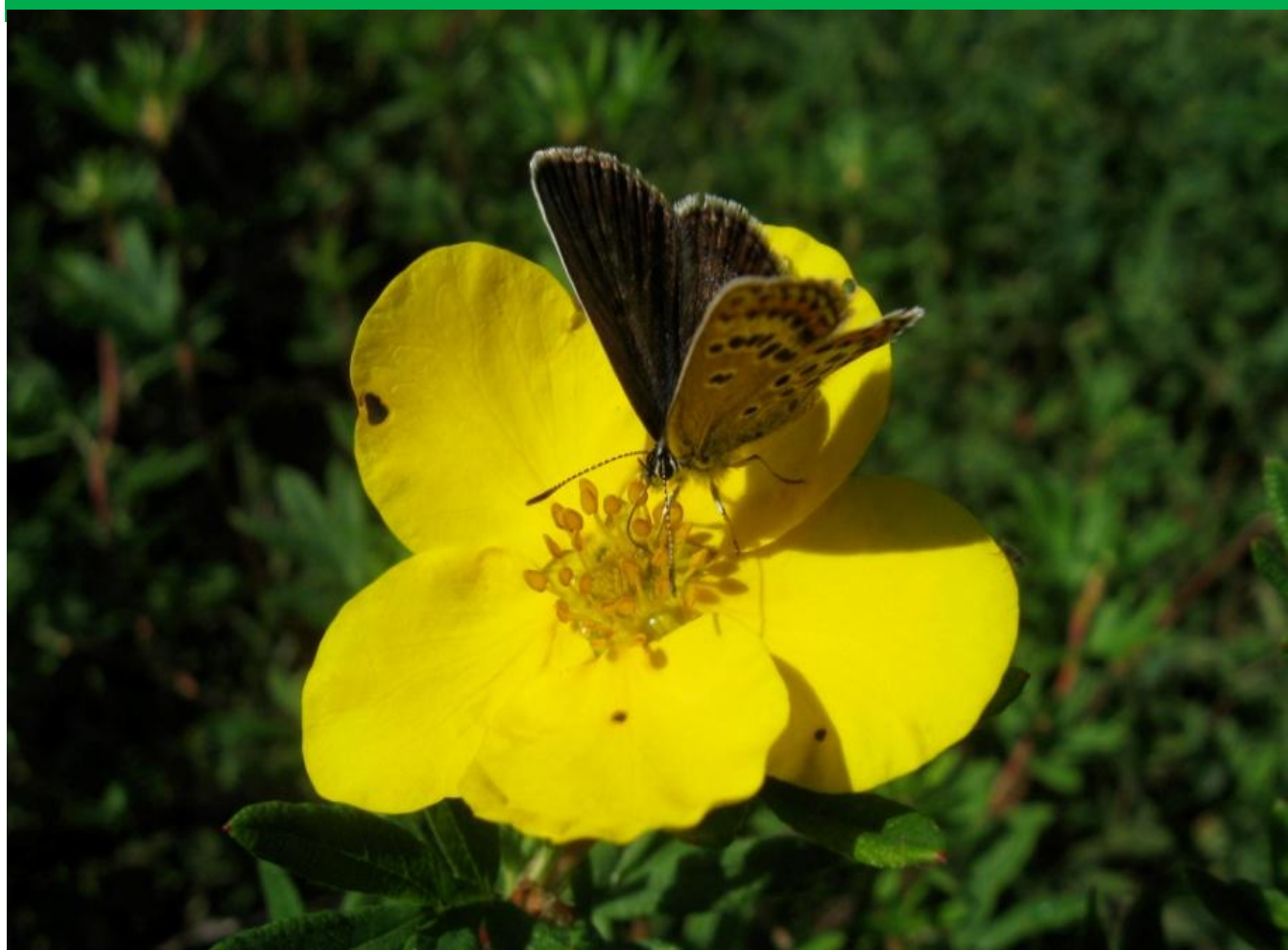
Om det beskrivna huvudalternativet blir verklighet kan församlingen bättre fokusera på att sköta sin grundläggande uppgift. I de kyrkliga samfälligheterna samlas expertis som underlättar skötseln av myndighetsuppgifter, till exempel begravningsväsendet, kyrkobokföring, underhåll av kulturhistoriskt värdefulla fastigheter, kommunikation på samfällighetsnivå, stöd för församlingarnas kommunikation samt offentlig upphandling.

För de nuvarande kyrkliga samfälligheterna blir konsekvenserna mindre, men inte obetydliga. När till exempel de församlingsanställdas arbetsgivare blir en kyrklig samfällighet kommer personalförvaltningen att få en starkare roll i samfälligheterna.

VII KYRKOSTYRELSENS FRAMSTÄLLNING TILL KYRKOMÖTET

Kyrkostyrelsen föreslår att kyrkomötet tar ställning till strukturmodellen Den nya kyrkliga samfälligheten 2015 som beskrivs i kapitel fem, till grundförutsättningarna och genomförandemålen för modellen samt fattar ett beslut om reformen av kyrkans lokalstruktur på det sätt som föreslås i framställningen.

Sammandrag av församlingarnas, de kyrkliga
samfälligheternas, stiftens och Kyrkans
arbetsmarknadsverks respons på
strukturuomvandlingsstyrgruppens
(2008 – 2011) slutrapport



Innehåll

1. Enkätens bakgrund och responsgivare	3
2. Utvärdering av slutrapporten som helhet.....	3
3. Strukturomvandlingens mål	4
4. Församlingen som gudstjänst- och närgemenskap	5
5. En del av historiens kontinuum.....	6
6. Regional olikhet en utgångspunkt i reformen	6
7. Endast ett fåtal önskade personförsamlingar	7
8. Flexibla organisation och arbetskraftsrörlighet.....	7
9. Ekonomiska frågor oroar	8
10. Ledarskapsutveckling och personal	8
11. Församlingsval	9
12. Val av framtida strukturmodell	9
12.1. Den nuvarande modellen och utveckling av denna	10
12.2. Prosterimodellen	13
12.3. Stiftsmodellen	15
13. Uppgifter som sköts i enheter på lokalnivå.....	16
14. Uppgifter som sköts i större enheter	16
15. Stödåtgärder som behövs i reformen	16
16. Benämningarna i framtidens kyrka.....	17
17. Reformtidtabell och praktiskt genomförande.....	18
18. Till sist	18

1. Enkätens bakgrund och responsgivare

Utvecklingen av församlingsstrukturerna har diskuterats under hela 2000-talet. Åren 2008–2011 pågick ett projekt vars slutrapport Kyrkostyrelsens plenum antecknade för kännedom på sitt möte den 24 januari 2012 (10 §). Samtidigt gav plenum församlingarna, de kyrkliga samfälligheterna, stiftsfullmäktige, domkapitlen och Kyrkans arbetsmarknadsverk möjlighet att ge respons på slutrapporten.

Inom utsatt tid (den 30 april 2012) inkom 299 svar. Vissa församlingar fick mer tid på sig att svara, till exempel på grund av förvaltningens mötesrytm. Det slutliga antalet svar blev 327. Utöver den begärda responsen inkom utlåtanden från bland annat fackförbunden och enskilda personer eller grupper.

Av dem som svarade utnyttjade nästan 70 procent det elektroniska frågeformuläret. Resten av svaren inkom per post eller e-post. Alla svar lagrades i samma form. Omfattningen av de fritt formulerade svaren varierade i hög grad: från två meningar till 40 sidor.

De som svarade fördelade sig enligt följande: församlingar 288, kyrkliga samfälligheter 26, domkapitel 8, stiftsfullmäktige 4 och Kyrkans arbetsmarknadsverk. Någon exakt svarsprocent kan inte uträknas eftersom vissa av de kyrkliga samfälligheterna hade beslutat att endast samfälligheten ger respons, medan andra lät alla samfällighetens församlingar ge sin egen respons.

Svarsaktiviteten per stift varierade i hög grad. Av församlingarna i Tammerfors stift svarade 98 procent, i Kuopio stift 84 procent och i Lappo stift 75 procent. Av församlingarna i S:t Michels stift svarade endast cirka var tredje. I resten av stiftet var svarsprocenten 60–67.

Församlingarna besvarade frågeformuläret anonymt. Bakgrundsuppgifterna omfattade inte församlingens storleksklass eller andra klassificeringsuppgifter än stift. I en stiftsvis granskning uppvisade svaren inga betydande skillnader förutom i fråga om valet av strukturmodell. Därför behandlas materialet i denna responsrapport som en helhet med undantag av den nämnda frågan.

2. Utvärdering av slutrapporten som helhet

I slutrapporten gäller strukturuomvandlingen inte bara förvaltningen, utan utgångspunkten är funktionella synvinklar på lokalnivå. Denna utgångspunkt ansågs vara bra. Av slutrapportens sex centrala mål riktas tre direkt på detta: medlemsfokus, mångsidig verksamhet samt närhet och gemenskap. Den avgörande frågan för kyrkans framtida struktur är hur den kan sköta uppgifterna på lokalnivå på ett kostnadseffektivt sätt och så att församlingsarbetet syns i praktiken, i vardagen bland människorna i området.

Majoriteten av responsgivarna ansåg att kyrkan måste reagera på något sätt på förändringarna i omvärlden och i synnerhet på den kommunreform som regeringen planerar. Styrgruppens (2008–2011) slutrapport ansågs allmänt vara en bra "första diskussion" som ger möjlighet att finna vägen framåt.

Rapporten kritiserades för att vara halvfärdig och ytlig. I många svar konstaterades att rapporten innehåller många "diffusa" beskrivningar och lösryckta uttalanden som oftast inte alls motiveras, men som ändå används för att motivera de presenterade strukturutvecklingsmodellerna.

Allra mest kritik (kvantitativt) fick avsaknaden av en bedömning av de språkliga konsekvenserna. I synnerhet i svaren från Borgå stift framhövdes att de svenskspråkigas ställning måste tryggas i reformen. Det sågs som en väsentlig brist att rapporten inte innehåller någon bedömning av vilka språkliga konsekvenser de olika modellerna har för de i grundlagen reglerade språkliga rättigheterna. Innan man fattar beslut om vidare åtgärder bör man göra en bedömning av de språkliga konsekvenserna, vilket tryggar de språkliga minoriteternas – både svensk- och finskspråkigas – rättigheter. I reformen ska också samernas språkliga rättigheter tryggas, både i samernas hemtrakt och i det övriga Finland. Många av responsgivarna konstaterade att de inte kan eller vill ta ställning till modellerna innan det står klart hur de språkliga minoriteternas ställning tryggas i dem.

I responsen efterlyste man också en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Styrgruppens rapport innehåller inga ekonomiska kalkyler. Till denna del ansågs rapporten halvfärdig och baserad på närmast "spekulativa grunder". Det innebär att de instanser som förväntas ge utlåtanden har svårt att ta ställning till prosteri- eller stiftsmodellen, eftersom det inte finns någon information om vad dessa modeller skulle komma att kosta kyrkan.

Vidare önskade man också att rapporten mer ingående hade dryftat förhållandet mellan kyrkan och staten i framtiden. En del av responsgivarna ansåg det viktigt att vid en bedömning av strukturmodellerna känna till om kyrkan är intresserad av att ge ifrån sig sin offentlighetsrättsliga status. Detta skulle möjliggöra att församlingsenheterna befrias från sitt ansvar för uppgifter som ansluter sig till kyrkans myndighetsfunktion.

"Teologi! Teologi! Ingen teologi i slutrapporten!" och "Slutrapporten är alldeles för teolog- och teologifixerad". Vissa efterlyste mycket mer teologi i slutrapporten, medan andra kritiserade den valda approachen för att vara alltför teologisk. Många ansåg att rapporten från undergruppen Framtidens församling, som medföljde som bilaga, kompletterade slutrapporten på ett lämpligt sätt.

Vissa frågor i formuläret ansågs vara svårförståeliga och ledande. En del responsgivare mistänkte att responsen inte kommer att läsas.

I en del svar framhövdes att det inte räcker med att enbart utveckla församlingsstrukturen, utan att det behövs en radikal utveckling av kyrkans centralförvaltning, inklusive stiftet. Dessutom framfördes att överlappningar i arbetet vid centralförvaltningen och till exempel kyrkliga organisationer och stora kyrkliga samfälligheter bör ses över och i framtiden undvikas.

I samband med responsen föreslogs två helt nya strukturmodeller. Den ena var att man i stället för att förnya församlingsstrukturen genomför en strukturuomvandling i hela kyrkan. Därmed skulle man övergå till en förvaltningsmodell med tre nivåer: centralförvaltningen, stiftet och församlingarna. Den andra var en "stifts-prosterimodell" som kompletterar och fördjupar prosterimodellen.

3. Strukturuomvandlingens mål

Slutrapporten ställde upp sex mål för strukturutvecklingen: att göra det möjligt att fokusera på medlemmarna och bereda rum för olika medlemsidentiteter, trygga en mångsidig verksamhet, främja närhetsprincipen och gemenskapen, minska polariseringen i församlingarnas ekonomi och öka den ekonomiska stabiliteten, utnyttja arbetskraftsresurserna mer flexibelt samt förenkla ledarskapet och förvaltningen.

Målen för strukturomvandlingen ansågs mestadels vara lyckade. Responsgivarna ombads ange vilka två faktorer i utvecklingen av kyrkans lokala struktur som enligt dem är allra viktigast. 86 procent ansåg att närhet och gemenskap är särskilt viktiga. Näst viktigast (47 procent) ansågs ekonomisk stabilitet, livsduglighet och minskad ekonomisk polarisering. 27 procent nämnde mångsidig verksamhet och 18 procent flexibelt utnyttjande av arbetskraft. Stöd för olika medlemsidentiteter nämnde 13 procent och flexibel förvaltning 6 procent.

Figur 1: De två viktigaste faktorerna i utvecklingen av den lokala strukturen



4. Församlingen som gudstjänst- och närgemenskap

I Nya testamentet skildras kyrkan med dynamiska, Kristuscentrerade bilder som till exempel kroppsdelar, levande byggstenar och grenar av samma träd. Enligt Augsburgska bekännelsen är kyrkan de heligas samfund, i vilket evangelium rent förkunnas och sakramenten rätt förvaltas (CA VII). Gemenskap, ordets förkunnelse och sakramentens förvaltande är alltså församlingens yttre kännetecken. Enligt kyrkolagen sköter församlingen "förrättande av gudstjänster och dop, utdelning av nattvarden samt andra kyrkliga förrättningar, kristen fostran och undervisning, själavård, diakoni och missionsarbete samt övriga uppgifter som grundande sig på det kristna budskapet avser förkunnelse och tjänst" (KL 4:1).

I många svar betonades att församlingen i första hand är ett samfund och ingen serviceorganisation. Ett centralt mål ansågs vara att bevara församlingen som gudstjänst- och närgemenskap. Församlingens grundläggande uppgift, att förkunna evangeliet, måste möjliggöras på bästa möjliga sätt. Församlingsmedlemmen och hans eller hennes behov ska stå i centrum. Medlemsfokus, närhetsprincipen och främjandet av gemenskap ska stödjas. Även strukturen ska granskas ur församlingsmedlemmarnas synvinkel. Detta innebär effektiv förvaltning som stärker församlingsmedlemmarnas möjligheter till delaktighet och medverkan.

En allmän önskan föreföll vara att det egentliga församlingsarbetet även i fortsättningen ska skötas i mindre enheter och också ledas i dessa enheter. I dagsläget är ju många stora församlingar indelade i mindre verksamhetsområden/distrikt. Medlemskap i den egna församlingen ansågs ändå mer lockande än medlemskap i en större, avlägsen och "främmande" församling. Många frågade sig bekymrat om reformen kan genomföras så att människorna även i framtiden vill höra till församlingen.

Önskan att höra till församlingen kopplades ofta till bekanta anställda. Man befارade att bildandet av stora enheter kan leda till att vissa anställda måste sköta sina uppgifter över långa avstånd. Som

motvikt till en sådan utveckling bedömde man att små verksamhetsenheter med anställda som är bundna till enhetens område är ett livsvillkor för kyrkan.

I svaren framfördes att man bör bereda rum för olika medlemsidentiteter genom att trygga medlemskapet och delaktigheten för olika andliga identiteter, till exempel i fråga om väckelserörelserna. Det tillför församlingslivet en rikedom och mångfald som tjänar församlingens gemensamma bästa. Å andra sidan bör man i strukturutvecklingen se till att den stora medlemskategori som sällan deltar i kyrkans verksamhet har en så enkel kontakt till kyrkan som möjligt.

I många svar framhövdes församlingens dogmatiska självförståelse. Samtidigt som man betonar de lokala församlingarnas självständighet bör man beakta kyrkans episkopala natur. Stiftet och biskopen är uttryck för församlingarnas kontakt till den större helheten, Kristi kyrka. Av denna orsak ansågs det viktigt att värna om det direkta tillsynsförhållandet mellan biskopen och församlingarna.

Till gemenskapen räknades också tryggheten av församlingsmedlemmarnas påverkningsmöjligheter och beslutsfattandets närhet till lokalnivån. Många ansåg att ett av reformens mål ska vara en stark satsning på att bevara närdemokratin. Dessutom framhövdes att uppgiftsfördelningen mellan representationsstrukturen (lekmän som väljs genom val) och ämbetsstrukturen ska hållas tydlig: beslutsfattare och beredare. Å andra sidan framhövdes också att fokus bör skifta från förvaltning till verksamhet. Församlingsmedlemmarnas delaktighet ska utvecklas från administrativ delaktighet till delaktighet i verksamheten.

5. En del av historiens kontinuum

Många bedömde att församlingens ställning som lokal aktör i den omfattande kommunala strukturomvandlingen kommer att framhävas ytterligare. Lokalförsamlingen ansluter människan till det historiska perspektivet och är en av de få livskraftiga hembygdsorganisationerna som betonar gemenskap.

Som ett mål nämndes därför beaktande av den historiska synvinkeln: varje församlings historia är värdefull och verksamhetsmodeller som värnar om det andliga arvet och befunnits goda ska respekteras. Verksamheten ska även i framtiden beakta församlingens egen identitet. Man konstaterade också att det inte är ändamålsenligt att riva befintliga välfungerande strukturer. Även de fungerande samarbetsformerna mellan olika församlingar ska bevaras.

6. Regional olikhet en utgångspunkt i reformen

Många av responsgivarna lyfte fram regional jämlikhet som ett mål för reformen. De små församlingarnas ställning bör tryggas så att de inte hamnar i skuggan av större församlingar eller i randområden utanför stadskärnorna. Å andra sidan framhövde man att servicen för församlingsmedlemmar inte ska beaktas bara i glesbygden, utan också i stadsförsamlingarna. Resursfördelningen ska alltså även medföra en möjlighet till verksamhet som syftar till att utöka medlemsantalet.

Av svaren framgick tydligt en önskan om att församlingarnas självständighet så långt som möjligt ska tryggas i reformen. Samtidigt ska man i strukturplaneringen i tillräcklig mån beakta regionala och lokala skillnader. Till exempel kan prosterimodellen vara lämplig för vissa områden men onödig för andra. Eftersom församlingarnas verksamhetsförutsättningar och kommunstrukturutvecklingen varierar inom landet bör även församlingsverksamhetens strukturer kunna bedömas reg-

ionalt. Det ansågs viktigt att de lokala församlingarna får delta i reformprocessen ända från början. I utvecklings- och reformskedet är det viktigt att alla parter deltar. Man vill att kyrkan ska byggas nerifrån upp och inte tvärtom.

Många påpekade att man i reformen särskilt ska beakta kommuner med långa avstånd. När man skapar nya strukturer ska man också beakta att glesbygden inte nämnvärt har kollektivtrafik. Privatbilismen blir allt dyrare och är ingen ekologiskt hållbar lösning. Detta ansågs tala för att både verksamheten och de anställda ska vara lokala. Man kan inte bygga på enbart människors rörlighet. Samtidigt påpekades att församlingar som omfattar ett stort område men har en liten folkmängd även framdeles behöver fasta stödformer i kyrkans centralförvaltning.

De som svarade på enkäten ansåg att den regionala olikheten i praktiken kan beaktas så att man i kyrkolagen och kyrkoordningen tar in bestämmelser som anger tydliga ramar för verksamheten och förvaltningen i enheterna både på lokal basnivå och på det regionala samarbetsplanet. Inom dessa ramar ska man möjliggöra en stor flexibilitet för olika förhållanden. Ansvarsfördelningen mellan basenheterna och samarbetsenheterna kan variera beroende på bland annat enheternas storlek och avstånden. Ansvarsfördelningen, i praktiken omfattningen av en församlings självständiga beslutanderätt, ska definieras i till exempel grundstadgan (jämför en kyrklig samfällighets grundstadga). En del responsgivare ville däremot begränsa friheten, till exempel ange en maximistorlek för församlingar.

7. Endast ett fåtal önskade personförsamlingar

Majoriteten av alla som svarade ansåg att samarbetet mellan kommunerna och församlingarna, som tagit form under århundradenas lopp, inte ska upplösas. Endast en liten del ville helt lösgöra församlingsstrukturen från kommunstrukturen. I enskilda svar efterlystes dock en skiftning från församlingarnas regionala bindningar mot personförsamlingar.

Styrgruppens förslag om att åtminstone delvis frångå församlingarnas parokialism ansågs ha både för- och nackdelar. Man bedömde det helt naturligt att en människa med rötter i grannförsamlingen också kan vara dess medlem, oberoende av sin boningsort. Man ifrågasatte dock val av församling utifrån sekundära personliga skäl, till exempel på basis av en enskild anställds egenskaper. Konkurrens mellan församlingarna ska också undvikas under alla omständigheter.

8. Flexibla organisation och arbetskraftsrörlighet

Många betonade att organisationsstrukturen ska vara tydlig och att onödig byråkrati ska slopas i beslutsprocessen. Flexibel och lätt förvaltning ska vara ett mål på alla förvaltningsnivåer. Överlappningar i uppgifterna på olika organisationsnivåer ska utredas och elimineras. Även bestämmelserna om underställelse bör ses över. Samarbetet mellan olika enheter ska utvecklas och ökas. Arbetsfördelningen och samarbetet ska preciseras och organisationen lättas upp, uttryckligen med målet att det andliga arbetet lyfts fram tydligare än förr. Vissa ansåg att själva förvaltningen i dagsläget förbrukar för mycket resurser i kyrkans organisation.

Samtidigt framhövdes att expertisen inom ekonomi och förvaltning ska ökas och fördjupas. På så sätt kan man sköta dessa ärenden professionellt och kostnadseffektivt och klara av de stora förändringarna i omvärlden. En nyckelfaktor för en lyckad strukturiomvandling ansågs vara att stöd-

funktionerna organiseras på ett ändamålsenligt sätt.

Många påpekade att omvandlingsprocesserna inte får upphöra när man genomfört den administrativa och ekonomiska strukturomvandlingen. Efter att basstrukturerna för ekonomi och förvaltning har reviderats bör strukturomvandlingen fortsätta genom att man koncentrerar resurser till utvecklingen av församlingsverksamheten. Detta ansågs av största vikt för att målen för strukturomvandlingen, såsom starkare medlemskap i kyrkan och stöd för församlingssamfundskaperna, ska kunna nås i praktiken.

9. Ekonomiska frågor oroar

De ekonomiska frågorna oroade många. I svaren framhölls att man måste avgöra hur man ska göra med de nuvarande församlingarnas egendom, intäkterna från finansieringstillgångar och mark-egendom (till exempel skogs- och hyresintäkter) samt testamenten och andra donationer till förmån för vissa församlingar innan man kan fatta slutliga beslut.

Man ansåg att inkomstfördelningsmodellerna bör utvecklas så att även mindre enheter har ekonomiska möjligheter att klara sig när de slås samman med större. När verksamhetspengar delas ut bör man beakta bland annat församlingens storlek, aktivitet (antal kyrkobesök, valdeltagande, understöd för mission och gemensamt ansvar, antal frivilliga), trafikförbindelser, åldersstruktur och prognostiserat antal förrättningar.

En del ville till och med gå så långt att hela kyrkan slås samman i en enda ekonomisk enhet med gemensam egendom och samma skatteprocent för alla.

10. Ledarskapsutveckling och personal

Många betonade i sina svar att uppmärksamhet bör fästas vid kommunikationen och ett öppet och transparent beslutsfattande. Detta ansågs nödvändigt för att reformen ska kunna genomföras med framgång i praktiken.

Även ledarskapsutvecklingen betonades i många svar. Man påpekade att ledningen av gemenskaper inom den offentliga sektorn har genomgått en förändring som också måste beaktas när man begrundar kyrkans framtid: man övergår från en hierarkisk linjeorganisation till en nätverksbaserad partnerskapsmodell.

Oberoende av modell ville många ställa upp flexibel användning av arbetskraftsresurser som ett mål. Omfattande strukturändringar erbjuder skydd för personalen. När förvaltning och stödfunktioner kombineras frigörs resurser för själva verksamheten. Den sårbara personalstrukturen får stöd i en större gemenskap. Vikariat är lättare att ordna. Resurserna räcker bättre till för att arrangera större evenemang. Större enheter ger möjlighet till arbetsrotation och arbetsgivarens konkurrenskraft kan förbättras. Samtidigt poängterade man att arbetets meningsfullhet måste bevaras i de olika uppgifterna inom kyrkan.

Det är viktigt att säkerställa att yrkeskunnig och motiverad personal stannar kvar hos församlingen. Många frågade sig hur det ska gå för de nuvarande anställda och deras tjänster/befattningar i den nya modellen. Får man hålla sin arbetsplats eller blir det aktuellt med uppsägningar? Risker finns att de stora församlingarna kör över de mindre vid sammanslagningar – även i fråga om till

exempel placering av personal och rekrytering.

I större administrativa enheter än de nuvarande kan man bättre sörja för att personalförvaltningen sköts av en yrkeskunnig personal som är insatt i uppgiften och koncentrerar sig på den. Större administrativa enheter skapar därför bättre möjligheter för god personalpolitik, meningsfulla befattningsbeskrivningar och flexibel användning av arbetskraft. I förändringssituationer är det också möjligt att omarbete befattningsbeskrivningarna på ett ändamålsenligt sätt, förutsatt att arbetsgivaren är tillräckligt stor.

Vilken strukturmodell som än väljs är förändringar att vänta för personalen. De förutsätter beslut i många frågor om verksamheten, samarbetet och personalens ställning, och därför ska särskild uppmärksamhet fästas vid personal- och personalförvaltningsfrågor. Personalsynvinkeln betonades särskilt i responsen från fackförbunden och Kyrkans arbetsmarknadsverk.

11. Församlingsval

Det gällande tvåvalssystemet i kyrkliga samfälligheter ansågs delvis problematiskt. I prosteri- och stiftsmodellerna ändras förvaltningen bland annat så att förtroendeorganen utgörs av prosteri-/stiftsfullmäktige och församlingarnas kyrkoråd. Prosterifullmäktige sköter då gemensamma kyrkofullmäktiges och gemensamma kyrkorådets uppgifter i en kyrklig samfällighet. Enligt responsen bör prosteri-/stiftsfullmäktige vara betydligt mindre än nuvarande gemensamma kyrkofullmäktige för att vara funktionsdugligt. De nya modellerna förutsätter också att beslutanderätt delegeras till tjänsteinnehavarna.

I jämförelse med samfällighetsmodellen bedömdes ändringen minska antalet förtroendevalda och deras mandat, vilket ansågs inskränka den kyrkliga demokratin. En del ansåg att om alternativet är att genom val välja prosteri-/stiftsfullmäktige, som i sin tur väljer församlingarnas kyrkoråd, minskar församlingsmedlemmarnas möjlighet att påverka valet av förtroendevalda i den egna församlingen avsevärt. Val av prosteri-/stiftsfullmäktige skulle sannolikt inte väcka något större intresse, eftersom församlingsmedlemmarna då väljer 1–2 fullmäktigeledamöter från varje församling. Många ansåg att direkt val av kyrkoråd och indirekt val av prosteri-/stiftsfullmäktige är ett bättre alternativ som också lyfter fram församlingen som den grundläggande enheten. Separata direkta val och omfattande beslutanderätt på högre nivå förstärker uppfattningen om att beslutanderätten koncentreras ovanför församlingarna. Rakt motsatta åsikter om valförfarandet framfördes också i många svar. Om man väljer kyrkoråd genom val kan församlingsmedlemmarna inte direkt påverka det organ som har makt och resurser att till exempel bestämma om församlingens ekonomi.

12. Val av framtida strukturmodell

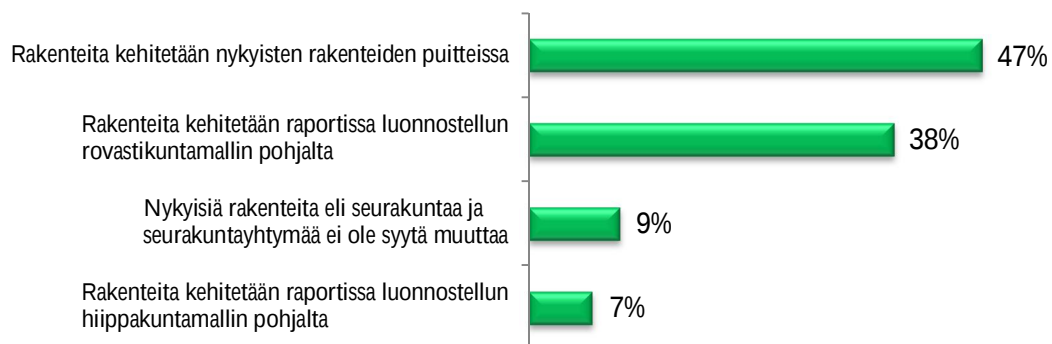
Styrgruppens slutrapport förde fram tre alternativ för förnyandet av församlingsstrukturen. Det första alternativet är att följa den kommunala utvecklingen och utveckla strukturerna utifrån gällande lagstiftning. Det andra alternativet är att utveckla kyrkans strukturer självständigt utifrån den så kallade stiftsmodellen och det tredje är att tillämpa prosterimodellen. Styrgruppen rekommenderar prosterimodellen som utgångspunkt.

Responsgivarna ombads välja den strukturmodell de önskar till grund för reformen. De flesta un-

derstödde en utveckling av de nuvarande strukturerna. Även prosterimodellen fick stort understöd, medan understödet för stiftsmodellen var mindre. Ungefär var tionde responsgivare ansåg att det inte finns något behov av att ändra eller utveckla de nuvarande strukturerna (församling, kyrklig samfällighet).

Såsom ovan anfördes är det i samband med denna fråga motiverat att framföra två observationer om stiften. För det första understödde nästan alla responsgivare från Borgå stift att strukturerna utvecklas inom ramen för de nuvarande strukturerna. Detta torde bero på slutrapportens bristfällighet i fråga om bedömningen av språkliga konsekvenser. För det andra hörde majoriteten av de som understödde stiftsmodellen till Tammerfors stift. Även i de kyrkliga samfälligheternas svar fanns ett övervägande understöd för den nuvarande strukturen.

Figur 2: Understödet för de olika strukturmodellerna



Under underrubrikerna nedan presenteras olika synvinklar på de alternativa strukturmodellerna som lyftes fram i den öppna frågan.

12.1. Den nuvarande modellen och utveckling av denna

Mest understöd fick alternativet att följa och utveckla den nuvarande modellen. Både samfällighetsmodellen och kapell-/områdesmodellerna för stora församlingar fick understöd. Av svaren framgick att en del med "den nuvarande modellen" även avsåg den rådande situationen som man önskade bibehålla trots ändringar i kommunstrukturen.

Många som understödde den nuvarande modellen konstaterade att de nuvarande strukturerna med hjälp av lämplig utveckling kan göras tillräckligt smidiga utan tunga och osäkra lagstiftningsprocesser. Man ansåg att till exempel samfällighetsmodellen kan anpassas till det snabbt föränderliga kommunfältets utmaningar utan någon ny lagstiftning. Därmed kan man i reformen av kyrkans lokalnivå koncentrera sig på att utveckla verksamhetskulturen och öka planmässigheten i stället för att skapa nya förvaltningsmodeller.

De som svarade framhävde att de kyrkliga samfälligheterna, som etablerats på olika sätt, under årens lopp har samlat på sig kunskaper och erfarenheter som nödvändigt bör utnyttjas i hela kyrkans strukturomvandling. En klar lagstiftning finns redan att tillgå och den kan vid behov ses över så att den stöder en självständig, etappvis utveckling av samfälligheterna i takt med förändring-

arna i omvärlden. En samfällighet kan inrättas av församlingar inom en eller flera kommuner. Ändringar i samfällighetens interna uppgiftsfördelning kräver inte beslut av kyrkans centralförvaltning, utan genomförs via demokratiskt beslutsfattande genom att man ändrar grundstadgan.

Flera av de som understödde denna modell fäste uppmärksamhet vid att samfällighetsmodellen tillämpas i de största bosättningscentrumen i vårt land. De bedömde att modellen har befriat dem som utför andligt arbete till att möta församlingsmedlemmarna och även gjort det möjligt att utnyttja specialiseringsfördelar. Den bipolära modellen för förvaltning i stora samfälligheter har på flera orter fungerat friktionsfritt och möjliggjort ett fruktbart samarbete mellan andligt ledarskap och lekmanexpertis. Vissa ansåg det också nödvändigt att utreda möjligheten att fritt kunna välja församling inom samfälligheten.

Samfällighetsmodellen erbjuder en möjlighet att genomföra församlingsverksamheten dels i lokala enheter ("grundläggande verksamhet"), dels på samfällighetsplanet ("specialiserade funktioner" såsom specialundervisningsarbete).

Andra ansåg att det bästa alternativet är att utveckla den nuvarande kapellstrukturen. De ansåg det särskilt viktigt att bevara enheten som lämpligt liten och beslutanderätten inom det egna området. Kapellförsamlingsmodellen i kyrkolagen ansågs tydlig och särskilt tillämplig för små församlingar vid sammanslagningar. Det är emellertid viktigt att utveckla systemet så att församlingen kan behålla sitt namn i reformen, eftersom även namnet är en del av församlingsmedlemmarnas identitet. Områdes-/kapellförsamling ansågs inte vara en lyckad benämning. Av svaren framgick att även områdesförsamlingens ställning i samband med strukturutvecklingen bör göras jämlik med kapellförsamlingarna.

Den lokala förankringens betydelse för medborgarnas liv och identitet varierar i hög grad och kan minska i framtiden. Många ville trots det bevara den kommunala kopplingen så stark som möjligt: kommunen, som i synnerhet på landsbygden är en stor del av människans identitet, ska inte glömmas bort. Församlingarnas samarbete med kommunerna grundar sig på flerbranschnätverk i fråga om såväl tjänster som samhällsplanering, och därför kan kyrkans värderingar och gemenskap på bred front främja det lokala välbefinnandet. Även den framtida strukturmodellen ska stödja folkkyrkans påverkningsmöjligheter.

De som understödde denna modell underströk kraftigt att det vid behov till exempel ska vara möjligt att samarbeta inom förvaltningen och att många funktioner ska kunna utvecklas smidigt över församlingsgränserna utan någon uppåtsträvande förvaltning. Därför bör modellerna för avtals-samarbete mellan församlingarna göras klarare. Till exempel i fråga om byggbranschen och fastighetsskötseln kunde experterna placeras i stora församlingar och deras expertis även stå till grannarnas förfogande. Å andra sidan söker man gärna samarbetsmöjligheter hos församlingar av samma storlek för att trygga servicen för församlingsmedlemmarna. Samarbetet mellan små och stora församlingar ansågs i vissa svar vara besvärligt och ojämnt.

De som understödde den nuvarande modellen ansåg inte att större enheter medför tillräckliga fördelar i jämförelse med nuläget – att det inte tillför verksamheten något särskilt att ansluta sig till eller arbeta i större enheter.

Dessa responsgivare bedömde att prosterimodellen, som i slutrapporten presenterades som den mest genomförbara, i praktiken skiljer sig från den nuvarande samfällighetsmodellen endast i fråga om sitt ledningssystem. I denna modell är kontraktsprosten prosteriets operativa ledare. Att över-

föra det viktigaste operativa ansvaret från de nuvarande ansvarsfunktionerna (ekonomi, personal, ledande tjänsteinnehavare inom fastighetsförvaltningen) till en teologiskt utbildad kontraktsprost befanns vara en stor och oändamålsenlig ändring.

Dessutom fästes uppmärksamhet vid de förtroendevaldas roll. I den nuvarande samfällighetsmodellen förverkligas demokratin inom berednings- och behandlingsprocessen på församlings- och samfällighetsförvaltningens olika nivåer och förvaltningssystemet engagerar församlingarnas förtroendevalda samt beaktar församlingarnas särdrag. I detta sammanhang betonades dock också att till exempel gemensamma kyrkofullmäktige kunde minskas i storlek.

Enligt de som svarade bör samfälligheternas inkomstfördelningsgrunder omarbetas så att alla basenheter har tillräckliga ekonomiska resurser för sin verksamhet. Man lyfte också fram tanken på att församlingarnas ekonomiska stabilitet i framtiden inte enbart ska bygga på skatteintäkter utan även på övrig livsduglighet, såsom medlemmarnas delaktighet i ekonomi och verksamhet.

Den nuvarande modellens strukturer ska utvecklas vidare i syfte att främja arbetskraftens flexibla rörlighet och lätta upp förvaltningen. Verksamhetsenheterna ska kunna välja sin personal – eller åtminstone påverka valet av den, men även överföringen av personal mellan församlingarna bör göras smidigare inom de kyrkliga samfälligheterna. Målet ska vara att samfällighetens förvaltning görs så lätt som möjligt och vid behov decentraliseras regionalt. Församlingarna ska också förfoga över beredningsresurser.

Möjligheten att bilda olika slags samfälligheter ska garanteras genom lagstiftning. Vid sidan av de stora samfälligheterna ska det också finnas en modell där mindre församlingar kan gå samman över kommungränser som ett friare samarbetsnätverk.

Språkfrågorna betonades kraftigt i svaren. För samfällighetsmodellen talar det att finsk- och svenskspråkiga, och även tvåspråkiga, församlingar jämlikt kan bilda en kyrklig samfällighet. Samfällighetsmodellen kan beakta såväl Borgå stifts som de finskspråkiga stiftens behov och målsättningar.

De lokala församlingarnas och den kyrkliga samfällighetens befogenhetsförhållanden bör göras klarare i lagstiftningen. Enligt en del svar bör samfälligheten utvecklas så att den tillförs ett tydligt, pastoralt ledarskap. I utvecklingen av samfällighetsmodellen ska även den gemensamma strategiska planeringen stärkas. Samfällighetsmodellen blir också smidigare om man skapar en klarare, enhetligare och mer reglerad modell för upprättandet av grundstadga för en kyrklig samfällighet. Om kyrkan väljer samfällighetsmodellen, och samfälligheterna i och med kommunstrukturen blir ännu större än de är för närvarande, är det särskilt viktigt att utveckla grundstadgan så att de lokala församlingarna får så stor självständighet som möjligt i fråga om inrättandet av tjänster, användningen av lokaler och utvecklingen av verksamheten inom de ekonomiska ramar som fastställs för hela samfälligheten. På så sätt kan en kyrklig samfällighet bestå av relativt små församlingar.

En del av responsgivarna uttryckte en stark önskan om att bevara församlingarna i deras nuvarande form. Enligt dem krävs en ändring i kyrkolagen som ger församlingen rätt att bevara sin självständighet även när kommuner går samman. I dagsläget förbättras de lokala församlingarnas verksamhetsförutsättningar i och med de aktuella stora reformerna. Dessa reformer (de regionala IT-enheterna, Kipa, Kirjuri) har motiverats särskilt med de små församlingarnas behov. Reformerna har ansetts trygga verksamhetsförutsättningarna för små församlingar i och med att de uttryckligen stärker informationsförvaltningen och dataskyddet, effektiviserar ekonomiförvaltningen och mins-

kar sårbarheten samt förbättrar kansliservicen. Det är logiskt att fortsätta utvecklingen av församlingsförvaltningen på den väg som utstakats genom dessa reformer och alltså bevara de små församlingarna. I en del svar spann man också vidare på detta och understödde ännu mindre församlingar som är relativt självständiga i fråga om sina kärnfunktioner.

Kan man inom kyrkan genomföra en enda strukturmodell som gagnar alla? Många bedömde att en och samma modell inte kan fungera i hela Finland. Oberoende av vilken modell man väljer måste den vara flexibel i lokala förhållanden. En och samma modell lämpar sig inte för både storstäder och landsbygd. En del responsgivare underströk olikheten mellan församlingarna. Enligt dem bör strukturerna utvecklas i de församlingar där det är nödvändigt med hänsyn till verksamheten eller ekonomin. Där den nuvarande strukturen fungerar bra behövs ingen förändring.

12.2. Prosterimodellen

Prosterier har under århundraden utgjort en del av vår kyrkas struktur. Den prosterimodell som styrgruppen tagit fram ger dock begreppet prosteri en ny innebörd.

Enligt många av responsgivarna tryggar prosterimodellen allra bäst församlingens självbestämmanderätt. De ansåg det viktigt att församlingen bevarar sin identitet och sin egen verksamhet. Inom prosteriet kan man sedan utan problem komma överens om gemensamma funktioner. De som understödde prosterimodellen ansåg att den beaktar den lutherska kyrkans synodala natur bättre än en kyrklig samfällighet. Modellen ansågs dessutom ge rum för den rikedom som uppkommer av att församlingar är olika.

Prosteriet leds av en präst – kontraktsprosten, som sköter den högsta andliga, administrativa och ekonomiska ledningen. De som understödde modellen konstaterade att kontraktsprostens befattning och roll är tydliga. Många ansåg det positivt att ledarskapet i prosterimodellen definierats på ett entydigt sätt. Kontraktsprostens chefsbefattning ger prosteriet en verksamhetsroll i förhållande till församlingarna, vilket inskränker församlingarnas självständiga verksamhet i jämförelse med samfällighetsmodellen. Eftersom kontraktsprostens befattning blir en tungt vägande post bör sättet att välja kontraktsprost övervägas noga; församlingarnas röst ska höras.

Om prosterimodellen införs har stiftet därefter knappt tio kontraktsprostar i en synnerligen betydande ställning som prosteriledare. Biskopens förhållande till kontraktsprostarna ska därför fastställas på författningsnivå och i synnerhet i praktiken. Om ledarrollen är förknippad med en tillsynsuppgift bör man överväga hur biskopen ska medverka i utnämningen av kontraktsprosten. Dessutom bör man diskutera biskopens förhållande till församlingarna och deras kyrkoherdar, eftersom kontraktsprostarna kommer in som närmaste chefer i förhållandet mellan biskopen och kyrkoherdarna. Församlingarnas biskopsvisitationer fokuserar i denna modell på församlingsarbetet och granskningarna av prosterierna påminner om de nuvarande granskningarna av samfälligheterna.

Många som förhöll sig kritiska till prosterimodellen konstaterade att den innebär ett odemokratiskt ledarskap. Rätten att föredra ärenden och verkställa beslut i förhållande till prosterifullmäktige ligger hos en ledningsgrupp huvudsakligen bestående av tjänsteinnehavare, enligt beskrivningen dock inga tjänsteinnehavare som ansvarar för den allmänna förvaltningen och ekonomin. I detta sammanhang är det värt att notera att ledningsgruppens sammansättning i styrgruppens slutrapport anges i form av ett exempel.

De som understödde prosterimodellen beskrev den som en administrativt lätt och flexibel struk-

tur som kan preciseras lokalt och tillämpas på optimalt sätt. I prosterimodellen bevaras beslutsfattandet tämligen nära församlingsmedlemmarna. Trots det har församlingarnas gemensamma organisation (vare sig det blir samfällighets-, prosteri- eller stiftsfullmäktige) anförtrotts uppgiften att besluta om enhetens ekonomi, fastigheter och personresurser, vilket i betydande mån överför beslutanderätten från lokalnivå till en organisation med ett bredare fält. Betydelsen av denna överföring av beslutanderätten ska inte underskattas.

Många ansåg det positivt att ekonomin och förvaltningen vilar på bredare axlar i prosterimodellen. Prosterinivån kan naturligt vara ekonomiskt livsduglig. Den sköter tillgångarna. Prosteriet delar ut pengarna till församlingarna i enlighet med en fastställd inkomstfördelningsmodell. Prosterigränserna förväntas vara sådana att de ger rum för församlingar med ekonomiskt hållbara utsikter. En storlek som motsvarar landskapens storlek ansågs lämplig, eftersom samordnandet av församlingar under en och samma ekonomiska enhet i synnerhet i avfolkningsbygder inte skulle skapa en tillräckligt stark ekonomisk verksamhetsgrund för prosteriet. Att samordna enheter under fungerande större ekonomiska enheter medför i sin tur vissa problem för prosteriledningen.

Uppmärksamhet fästes även vid problemen med överlåtelse av egendom. Med beaktande av att församlingarnas tillgångar i form av mark- och fastighetsegendom varierar i hög grad orsakar överföringen av egendom till prosteriet sannolikt konflikter. Många församlingar verkar inte vara beredda att genomföra så omfattande överlåtelser eller "avstå från arvet efter svunna generationer". I samband med överföring av mark- och fastighetsegendom från den lokala församlingens besittning ser man också en risk för att församlingen mister sin möjlighet till självständig verksamhet. Att hålla inkomsterna i en stor enhet på tillräckligt hög nivå bedömdes förutsätta en höjning av skatteprocenten i de nuvarande starka församlingarna. Här framgick samma orosmoment, att nya "herrar" som inte känner de lokala församlingarna eller deras ekonomiska behov kommer in i mellanstegeförvaltningen. Det ansågs också finnas risk för att prosterinivån sväller ut till en chefscentrerad organisation.

Många ansåg det positivt att alla anställda är anställda av prosteriet. Därmed garanterar prosterimodellen vid behov arbetskraftens flexibla rörlighet från en församling till en annan. Å andra sidan är rekryteringen en utmaning. Enligt vissa bedömningar har prosteriet inga möjligheter eller förutsättningar att sköta rekryteringen av församlingsanställda.

I svaren framhävs att antalet prosterier bör planeras utifrån stiftets behov. Även i fråga om antalet prosteriförsamlingar bör lokal prövning tillämpas. Sammanslutningar ska alltid utgå från frivillighet. I större enheter kan ändrade kommungränser i randområdena orsaka överflyttningar av församlingar från en enhet till en annan. Responsgivarna frågade sig om prosterimodellen ger möjlighet att dela upp de nuvarande stora församlingarna i mindre.

I svaren från Borgå stift underströks kraftigt att prosterimodellen inte kan komma i fråga i den föreslagna formen eftersom den inskränker de svenskspråkiga församlingarnas påverkningsmöjligheter. Om prosterimodellen blir verklighet måste den omarbetas så att man antingen skapar parallella prosterier för tvåspråkiga områden eller har finsk- och svenskspråkiga förvaltningsavdelningar inom tvåspråkiga prosterier som leds av varsin kontraktsprost och som hör till varsitt domkapitel. Det senare alternativet torde vara lättare att genomföra, till exempel enligt modellen med en finsk- och en svenskspråkig skolförvaltning som används i vissa kommuner. Där ansvarar den svenskspråkiga skolnämnden för de svenska skolorna och den finskspråkiga för de finska.

Ett tidskrävande bekymmer med det eventuella införandet av prosterimodellen är att det orsakar

problem med fördelningen av egendom (begravningsplatser, kyrkor och verksamhetslokaler) i tvåspråkiga områden då de kyrkliga samfälligheterna måste upplösas. Detta förutsätter noggranna bestämmelser om hur egendomen ska behandlas. Det torde finnas tre alternativ: a) att fastigheterna fördelas mellan de finsk- och svenskspråkiga, b) att ägandet och besittningen är gemensamma eller c) att man hyr fastigheter av varandra. Sannolikt skulle alla dessa alternativ tillämpas. Därför måste man i planeringsskedet bereda sig på komplicerade avtalsförhandlingar om fördelningen av egendom och användningen av gemensamma lokaler.

12.3. Stiftsmodellen

Stiftsmodellen fick inget större understöd i enkäten men många beskrev den som "intressant" eller "plausibel i teorin". Många svar uttryckte däremot en kategoriskt negativ syn på modellen.

De som understödde stiftsmodellen bedömde att den möjliggör en förenkling och uppluckring av kyrkans förvaltning och erbjuder stor flexibilitet och rum för ändringar i de lokala strukturerna. Modellen ger möjligheter till ändamålsenlig och effektiv egendomsförvaltning (fastighets- och lokalstrategier), personalplanering, ekonomiförvaltning och ordnande av andra stödfunktioner. Samtidigt klarlägger den biskopens roll som församlingsherde.

I stiftsmodellen framhävs domkapitlets roll som partner och konsultativt stöd. Församlingarna har självstyre, kompetens och erfarenhet och kan organisera sin egen verksamhet. Stiftskapitlet blir ingen stor centralförvaltningsenhet, eftersom de gemensamma arbetsformerna och till exempel experterna inom fastighetssektorn kan vara utplacerade i församlingarna.

De som understödde denna modell bedömde att prosterierna skulle bli alltför små och splittrade i rika och fattiga. På stiftsnivå försvinner "lokalpolitiken", dvs. det blindade försvarandet av lokala förmåner. Fördelarna med stiftsmodellen ansågs bland annat med tanke på kriterierna för resursfördelningen vara större självständighet i församlingsverksamheten, rörligare arbetskraftsresurser, större tillämpningsmöjligheter för mellanledningen, gemensamt ansvar och omsorg om de svagare.

Majoriteten av respondenter ansåg dock att stiftsmodellen är alltför omfattande. Den flyttar beslutsfattandet långt bort. I stiftsmodellen är också "verksamhetsavstånden" alltför långa och antalet basenheter alltför stort för att samarbetet och beslutsfattandet ska fungera smidigt.

Många bedömde att stiftsmodellen för att fungera bra förutsätter dubbelt så många stift som nu, eller åtminstone betydligt fler. Biskopens ställning som högsta chef för de stiftsanställda är enligt de kritiska rösterna en i praktiken omöjlig uppgift. Chefens ansvar för bland annat arbetssäkerheten förutsätter motsvarande beslutanderätt i förhållande till de underlydande. Därmed skiftar fokus i biskopsämbetet från andlig tillsyn till en helt annorlunda roll. Dessutom kräver det sannolikt att en särskild direktörstjänst inrättas i stiftet för den praktiska förvaltningen ("biträdande biskop", jämför biträdande stadsdirektör).

De som motsatte sig stiftsmodellen ansåg att ledningssystemet blir komplicerat, tjänstemannabetonat, graderat och tungt. Om alla församlingar ska vara representerade i stiftsfullmäktige blir detta så stort att det endast kan fatta beslut genom att rösta om givna alternativ. Ledningsgruppen blir lätt ett maktutövningssubjekt, tämligen fristående från församlingarna, som styr beslutsfattandet inom områden vilkas verklighet den ligger långt ifrån.

Att utöka stiftskapitlen till ansvars- och kompetensenheter inom allmän förvaltning och ekonomi,

öka antalet stift och omfördela församlingarnas egendom kräver lång tid att genomföra i lagstiftningen och kostar för mycket. Denna struktur kan med allt den innebär minska folkkyrkans betydelse. Införandet av stiftsmodellen kräver också att kyrkans centralförvaltning ses över och minskas, eftersom personalmängden på stiftets och statskyrkans nivå annars kan öka kraftigt.

För Borgå stift innebär stiftsmodellen att man ändå måste inrätta någon slags regional förvaltning till exempel för ändamålsenlig skötsel av fastigheter. Modellen kräver också att den gällande skatteuppbördsmodellen ses över så att Borgå stift ges möjlighet att själv fastställa skatteprocenten för sina medlemmar. Detta innebär att Borgå stift nationellt skulle tillskrivas regional status, en liknande lagstiftning som redan tillämpas i Olaus Petri och Finlands tyska evangelisk-lutherska församling. Utan denna status inskränks Borgå stifts beslutanderätt och verksamhetsmöjligheter radikalt. Om alla kyrkans medlemmar på en ort ska ha samma skatteprocent leder det till uppenbar orättvisa i och med varierande skatteprocent inom stiftet, vilket i sin tur kan medföra ett tryck på hur medlen fördelas församlingarna emellan.

I responsen föreslogs också att stiftsmodellen införs så att alla församlingar hör till en kyrklig samfällighet. I den modellen kvarstår församlingarnas egendom hos samfälligheten och valförrättningararna gäller samfällighetens organ.

13. Uppgifter som sköts i enheter på lokalnivå

Responsgivarna ombads ange vilka fyra uppgiftsfält av givna alternativ som enligt deras åsikt även i fortsättningen ska skötas i enheter på lokalnivå. Topp tre var tämligen klar: gudstjänster, det s.k. grundläggande församlingsarbetet (till exempel diakoni, fostran, förkunnelse) samt de kyrkliga förrättningararna bedömdes i nästan samtliga svar vara uppgifter som ska skötas på lokalnivå.

På lokalnivå vill man också bevara möjligheten till val av anställda (41 %), godkännandet av verksamhetsplaner och strategier (25 %) samt upprättandet av egen budget (15 %).

14. Uppgifter som sköts i större enheter

Responsgivarna ombads även ange fyra uppgiftsområden som enligt deras åsikt kunde skötas i större enheter. Spridningen var betydligt större i denna fråga.

Man var redo att överföra bland annat skötseln av fastighetsväsendet (67 %), den offentliga upphandlingen (56 %) och det kyrkliga byggandet (45 %) på större enheter. Även fastställandet av skatteprocent, fördelningen av skattintäkter till församlingarna och egendomsförvaltningen sågs som möjliga uppgifter för en större enhet. Endast cirka var femte responsgivare var redo att överföra inrättandet och indragandet av tjänster på en större enhet.

Många ansåg, helt berättigat, att frågeställningen och svarsalternativen till denna del (uppgifter på lokalnivå och i större enheter) var misslyckade.

15. Stödåtgärder som behövs i reformen

Responsgivarna ombads ange vilka två sektorer som har det största behovet av förändringsstöd. Allra mest stöd upplevde de sig behöva i ledarskap och kommunikation. Tre av fem uppgav

dessas. Även personalförvaltning (29 %) och allmänt förvaltningskunnande (24 %) nämndes. En viss mån av stöd upplevdes också nödvändig i ekonomiskt kunnande (13 %) och organisering av samarbete med nya intressentgrupper (11 %).

16. Benämningarna i framtidens kyrka

Responsgivarna var fullständigt eniga om att benämningen på lokalnivå även i framtiden ska vara församling. Många konstaterade med eftertryck att församlingens och ortens namn måste bevaras som namnet på den lokala gemenskap till vilken församlingsmedlemmen hör. Detta är teologiskt motiverat och stöder församlingsmedlemmarnas identitet på många plan när sammanslagningar genomförs. Många konstaterade att andra termer så gott som saknar betydelse, bara namnet församling bevaras. En del ansåg att olika "kapell", "områdesförsamling" och andra dylika benämningar kan slopas i samband med reformen. De uppfattades som nedväderande.

Många ansåg också att stift och prosteri är bra och lättillgängliga benämningar som visat sig fungera i historien och som man borde hålla kvar. Dessa termer ansågs vara bra eftersom de bygger på traditionellt, kyrkligt språkbruk. Prosteriets ledare kan fortsättningsvis kallas kontraktsprost och kyrkoherden i en domkyrkoförsamling domprost. Responsgivarna ansåg att man bör hålla fast vid de gamla termerna i stället för att utveckla "kyrkliga regionförvaltningsverk" och "andliga ntm-centraler".

Även prosterifullmäktige och kyrkoråd ansågs vara lyckade benämningar som i den nya förvaltningsmodellen får ny innebörd. Somliga ansåg att benämningen församlingsråd som namn på det beslutsfattande organet på lokalnivå bättre än kyrkoråd beskriver vilken enhets ärenden rådet beslutar om.

Samtidigt konstaterades att de traditionella termerna kan utgöra ett hinder för reformen. Enligt dessa responsgivare ska benämningarna vara lätta att förstå och ta till sig på modernt språk. Kyrka och församling är exempel på sådana ord. Orden prosteri, stift och domkapitel är däremot svåra att förstå för nutidsmänniskan och bör därför ersättas med bättre termer.

Eftersom diskussioner även förs utifrån föreställningar måste termerna förklaras. Vad betyder de nu och i framtiden? Till exempel den gällande betydelsen av ordet prosteri kan orsaka missförstånd i relation till prosterimodellen. En utmaning i genomförandet av reformen är att man först måste lösgöra sig från de gällande termerna.

Andra konstaterade att det blir ett alltför stort problem att ge de gamla termerna en ny innebörd. De ansåg att prosterimodellens "prosteri" och "kontraktsprost" är vilseledande termer i nya modeller. I stället kunde man begrunda begrepp som till exempel "kirkkoalue" (kyrkodistrikt) och "aluerovasti" (distriktsprost). Många konstaterade att kontraktsprosten som ledare av prosteriet bör få ett bättre namn.

Den andliga innebörden i ordet prosteri kändes främmande för en del. Stödtjänstorganisationens uppgift kunde beskrivas bättre till exempel i termen "seurakuntien yhtymä" (samförsamling). Den skulle framhäva att det inte är fråga om någon konkurrerande församling. Man frågade sig om "områdesförsamling" kunde ersätta prosteriet och områdesförsamlingens enheter vara (lokal)församlingar. För närområdet föreslogs även benämningen "kirkossakäyntialue" (kyrkogångsområde). Samtidigt påpekades att reformen utgör ett bra tillfälle att slopa alla benämningar som börjar på "dom".

Många framförde i sina svar att benämningen kyrkoherde bör bevaras som benämning på ledaren på lokalnivå.

17. Reformtidtabell och praktiskt genomförande

Många ansåg att den planerade tidtabellen är för stram. Vissa menade att man först ska invänta statens beslut om kommunreformen. Samtidigt betonades dock att kyrkan måste göra klart sina egna inför kommande ändringar i kommunstrukturen. Man lyfte fram samordnandet av tidtabellerna för kyrkans egna reformer: olika utvecklingsprocesser ska genomföras integrerat, inte separat i egen takt.

Responsgivarna ansåg det mycket viktigt att församlingarna hörs i beredningen av ändringarna. Tvångslösningar ska undvikas in i det sista. Församlingarna ska i fall av en eventuell strukturomvandling ges en genuin möjlighet att påverka vem de bildar nya församlingshelheter med. Gränserna för större enheter ska dras enligt verksamheten, inte ekonomin (med den grundläggande uppgiften som utgångspunkt).

Det är också viktigt att agera öppet i reformprocessen och att informera tillräckligt i de olika faser. Vidare önskade man att församlingarna ges tillräckligt lång tid från bindande beslut till genomförande. De anställda ska stödas i förändringen och förändringsledarskapet ska vara tydligt. I synnerhet stiftens oroades sig i sina svar över det faktum att nya strukturer förutsätter stora resurser: konsulter och utredningsmän, tid och pengar.

18. Till sist

"Här står vi alltså nu." Majoriteten av responsgivarna var medvetna om att församlingsstrukturerna behöver ändras i viss mån och förhöll sig positiva till att kyrkan själv utvecklar sina strukturer.

Responsen visar att det inte finns någon gemensam syn på för- och nackdelarna med de olika strukturmodellerna utan modellerna bedömdes på ett motstridigt sätt. Många konstaterade att utvecklingen av de nuvarande strukturerna och prosterimodellen är nära besläktade. 85 procent vill utveckla kyrkans strukturer utifrån denna grund.

Oberoende av modell ansågs det viktigt att reformen klarlägger församlingens grundläggande uppgift, att ledningssystemet och valsystelet är tydliga, att befogenhetsförhållandena har fastställts på ett entydigt sätt, att närdemokratiet och de språkliga rättigheterna tryggas och att arbetskraftens flexibla rörlighet utvecklas.

Benämningarna ville man utveckla så att det egentliga "tillhörighetssamfundet" alltid är församlingen. Samtidigt önskade man att de områdes- och kapellförsamlingar som uppstått i och med redan genomförda sammanslagningar kunde återfå sin församlingsstatus. Dessutom ansåg man det viktigt att benämningen kyrkoherde bevaras som beteckning för det lokala samfundets ledare.

Även om nästan hälften ville utveckla strukturerna utifrån nuläget fick även prosterimodellen starkt understöd. Prosterimodellen ansågs vara en bra lösning i synnerhet i områden där stora kommunhelheter uppstår till följd av sammanslagningar mellan flera kommuner. Med beaktande av regional olikhet betonade man att prosterimodellen dock inte kategoriskt bör tillämpas i hela landet,

utan att man jämsides med den ska bevara möjligheten till små och medelstora, självständiga och livsdugliga församlingar och kyrkliga samfälligheter i de kommuner som kvarstår som självständiga.

Enligt responsgivarna bör man i strukturiomvandlingen särskilt se till att den modell som väljs inte ökar centraliseringen av ledningen, den administrativa byråkratin eller det toppstyrda ledarskapet, utan tvärtom upplöser strukturerna på högre nivå. Strukturiomvandlingsprocessen ska framför allt syfta till att trygga församlingens och hela kyrkans grundläggande verksamhet. Låt kyrkan vara kyrka och nära människan! Förutsättningarna för församlingsmedlemmarnas delaktighet måste tryggas.

Då församlingen studeras utifrån kyrkans självförståelse är det väsentliga inte att den är bunden till kommunstrukturen eller att den är ekonomiskt livsduglig. Med anledning av den akuta utvecklingen i omvärlden måste kyrkan dock nu reagera på hur den avancerar mitt i kommunstrukturens omvälvning och hur man kan trygga ekonomin för församlingarnas verksamhet. De praktiska frågorna kräver en snabb lösning. Den yttersta frågan om församlingens varande och hur detta kan realiseras i en ny situation avgörs dock inte då de beslut som kräver snabba reaktioner har fattats.