
Kyrkomötet Ekonomiutskottets betänkande 2022:5

Antal övriga valda revisorer

Sammanfattning

Detta betänkande behandlar två motioner med förslag på ändringar i kyrkoordningens 48 kap. 2 §, motion 2022:32 Antalet revisorer samt motion 2022:48 Förtroendevalda revisorer. I båda motionerna föreslås ändringar i kyrkoordningen avseende det antal revisorer som, utöver den auktoriserade revisorn, ska granska verksamheten i församlingar och pastorat. Utskottet menar att det är lämpligt att avvakta resultatet av det projekt som initierats avseende revisionskapitlet i kyrkoordningen och föreslår avslag på båda motionerna.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att

1. att avslå motion 2022:32,
2. att avslå motion 2022:48.

Motionernas förslag

Motion 2022:32 av Leif Nordlander, Antalet revisorer

Kyrkomötet beslutar att

1. ändra i 48 kap. 2 § kyrkoordningen så att lydelsen blir ”minst två revisorer”,
2. ändringen träder i kraft den 1 januari 2023.

Motion 2022:48 av Jan-Hugo Nihlén, Förtroendevalda revisorer

Kyrkomötet beslutar att

1. ändra bestämmelsen i 48 kap. 2 § andra stycket första meningen kyrkoordningen till att lyda enligt följande: Kyrkofullmäktige kan, utöver den revisor som ska utses enligt första stycket, välja ytterligare revisorer,
2. ändringen träder i kraft den 1 januari 2023.

Yttrande från kyrkorättsnämnden

Kyrkorättsnämnden har yttrat sig över motion 2022:32 i Kn 2022:6y, *bilaga 1* och motion 2022:48 i Kn 2022:7y, *bilaga 2*.

Yttrande från andra utskott

Organisationsutskottet har yttrat sig över motion 2022:32 och motion 2022:48 i O 2022:3y, *bilaga 3*.

Bakgrund

Gällande bestämmelser och god revisionssed

Kyrkomötet beslutade 2005 med anledning av budgetutskottets betänkande 2005:2 att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att klarlägga vad som är god revisionssed inom Svenska kyrkan.

Under årens lopp har revisionsfrågan behandlats av kyrkostyrelsen och 2009 beslutade kyrkostyrelsen om en utredning av revisionsbestämmelserna för hela Svenska kyrkan. Arbetet utmynnade i rapporten *Revision och granskning av kyrkans verksamhet* (SKU 2011:1). Rapporten låg därefter som underlag till kyrkostyrelsens skrivelse 2011:6 *Revision och granskning av Svenska kyrkans verksamhet*. I skrivelsen föreslogs förändringar som till stor del avsåg mer enhetlig revision för alla nivåer inom Svenska kyrkan samt en viss rensning av inomkyrkliga specialregler som redan omfattas genom lagstiftningens definition av revision. Vid samma tidpunkt, 2011, infördes nya regelverk, International Standards on Auditing (ISA), för de auktoriserade revisorerna vilket medförde att kyrkoordningens revisionskapitel 48, 50 samt 52 även kunde anpassas till dessa, till exempel avseende kompetenskraven för den auktoriserade revisorn. Vad som ska granskas inom ramen för den lagstadgade revisionen definieras genom kopplingen till god revisionssed. Utöver den lagstadgade revisionen innehåller kyrkoordningen krav på en utökad kyrklig verksamhetsrevision i form av granskning ”om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig”.

I kyrkostyrelsens skrivelse 2011:6 uttrycker kyrkostyrelsen vikten av verksamhetsgranskning och uttalar bland annat följande.

Att det vid sidan av lagstadgad revision finns en fördjupad kyrklig granskning av verksamhetens ändamålsenlighet är således både viktigt och naturligt. Granskningen av verksamheten är väsentlig. Lika viktig är granskning av själva styrnings- och ledningsprocesserna. Granskning i syfte att bidra till en professionell och tydlig styrning av verksamheten är central för en ändamålsenlig och effektiv verksamhet. På detta sätt tillför granskningen även ett framåtriktat mervärde.

Ekonomi- och egendomsutskottet behandlade skrivelsen i sitt betänkande EE 2011:1 *Revision och granskning av Svenska kyrkans verksamhet m.m.* Utskottet hade dessförinnan även inhämtat yttrande från budgetutskottet, B 2011:1y. Budgetutskottet önskade ett klarläggande kring frågan om återkoppling av verksamhetsrevisionens resultat. Ekonomi- och egendomsutskottet ställde sig bakom denna önskan. Utskottet uttalade sig även om vikten av verksamhetsgranskningen. Utskottet betonade vikten av att räkenskapsrevisionen inte fick ske på bekostnad av den utökade kyrkliga revisionen. Båda revisionsuppdragen skulle ges samma tyngd. Kyrkomötet biföll kyrkostyrelsens skrivelse, dock utan förtydligande angående återkopplingen av verksamhetsgranskningens resultat.

Antalet revisorer samt ändringar kring revisorsersättare

I samband med de ändringar angående revisionen som trädde i kraft 2013 genomfördes även ändringar avseende revisorsersättare. Bestämmelsen om revisorsersättare kom att utgå helt. Detta följde av förändringen att i stället för att utse en enskild auktoriserad revisor blev det även möjligt att utse ett registrerat revisionsbolag. Därmed ansågs inte behov av ersättare vara nödvändigt och beslutet motiverades med att detta skulle minska risken för att kyrkoordningens bestämmelser om revisorer skulle vara kostnadsdrivande samt innebära en regelförenkling. Samma beslut kom

även att gälla övriga valda revisorer men med skillnaden att det är möjligt att med lokala beslut välja ersättare för dessa.

Något krav på att revisorerna ska vara bosatta inom den granskade enhetens geografiska område finns inte. Detta gäller såväl den auktoriserade revisorn/revisionsbolaget som övriga revisorer. För övriga revisorer finns dock krav på uppnådd myndighetsålder samt krav på dop och medlemskap i Svenska kyrkan. Syftet är att man så långt som möjligt bör sträva efter att övriga revisorer har en relevant koppling till granskningsuppdraget. Genom att det saknas krav på att revisorerna ska vara bosatta inom den enhet som ska granskas, finns möjlighet för kyrkofullmäktige att utse övriga revisorer som även har uppdrag som revisorer i andra kyrkliga enheter.

Kyrkostyrelsen tar i sin skrivelse 2011:6 inte ställning till antalet övriga valda revisorer men i den utredning som ligger till grund för skrivelsen diskuteras möjligheten att i mindre enheter endast utse en övrig revisor. Detta ska dock tolkas i ljuset av att utredningen föreslog en delning av revisionsuppdraget där de övriga valda revisorerna istället skulle utses till verksamhetsgranskare med skyldighet att avlämna en separat granskningsrapport. Kyrkostyrelsen valde att inte lägga fram detta förslag utan betonade i stället vikten av den gemensamma granskningen vilket också kom att bli kyrkomötets beslut.

Vid behandling av motion 2021:8 Antalet revisorer föreslog ekonomiutskottet i sitt betänkande E 2021:8 avslag på motionen med hänvisning till möjligheten att dels hitta lämpliga uppdragstagare utanför församlingens/pastoratets geografiska område, dels möjligheten för revisorer från olika församlingar/pastorat att samverka kring granskningar.

Pågående projekt

Inom ramen för kyrkostyrelsens uppdrag till generalsekreteraren att löpande arbeta för förenklingar i kyrkoordningen har under våren 2022 ett projekt påbörjas om förtydliganden och förenklingar av kyrkoordningens bestämmelser om bland annat revision utifrån ett initiativ från kyrkostyrelsens redovisningsråd för Svenska kyrkan, KRED.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar avslå motion 2022:32.
2. Kyrkomötet beslutar avslå motion 2022:48.

Utskottet erfar att det i dag finns exempel på svårigheter med att rekrytera personer till uppdraget som vald, icke-auktoriserad, revisor.

Utskottet anser att det finns behov av verksamhetsgranskning, utöver den i revisorslagen reglerade förvaltningsgranskning som utförs av auktoriserad revisor. Denna verksamhetsgranskning kan med fördel utföras av en vald revisor med god lokal förankring och kunskap om Svenska kyrkans och den lokala församlingens verksamhet.

Utskottet menar dock att det är lämpligt att avvakta resultatet av det projekt som initierats av Kyrkostyrelsens redovisningsråd för Svenska kyrkan, KRED, avseende revisionskapitlet i kyrkoordningen. Utskottet föreslår med anledning av detta att både motion 2022:32 och motion 2022:48 avslås.

Uppsala den 6 oktober 2022

På ekonomiutskottets vägnar

Mats Ludvigsson, ordförande

Liselotte Ågren, sekreterare

Beslutande: Mats Ludvigsson, ordförande, Inger Wahlman, Birger Wernersson, Pernilla Edman, Marie Wojdkow, Victor Backström, Cecilia Rogne, Magnus Ek, Bengt Kjellgren, Fredrik Ottesen, Anders Lundberg, Jenny Nilsson, Inger Lindeskog, Marcus Romedahl och Åke Marcusson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Hilkka Andersson, Annika Nyman, Christina Södling, Lena Orstadius, Niklas Larsson, Suzanne Fredborg, Gunilla Eldebro, David Lång, Anna Stenberg, Cecilia Gyllenberg Bergfasth och Bertil Olsson.

Biskop Johan Dalman har deltagit i utskottets överläggningar.

Kyrkomötet
Kyrkorättsnämndens yttrande 2022:6y

Antalet revisorer

Kyrkorättsnämndens yttrande över motion 2022:32 Antalet revisorer

I motion 2022:32 konstateras bland annat följande. Enligt 48 kap. 2 § kyrkoordningen ska kyrkofullmäktige utse två revisorer utöver en auktoriserad revisor. Det kan i stora pastorat bli en stor arbetsbörda för ett fåtal revisorer. I många församlingar och pastorat är det kutym att utse revisorer från alla nomineringsgrupper, eller i vart fall fler än två plus ersättare. Mot bakgrund av detta föreslås kyrkomötet besluta att

1. ändra i 48 kap. 2 § kyrkoordningen så att lydelsen blir ”minst två revisorer”,
2. ändringen träder i kraft den 1 januari 2023.

I sitt yttrande 2018:2y gjorde kyrkorättsnämnden följande påpekanden om vad som ur formell synvinkel behöver gälla när beslut om ändringar i kyrkoordningen ska fattas.

Det finns en reguljär uppställning av förslag till ändringar i kyrkoordningen. I en ingress anges alla ändringsförslag. Därefter följer kyrkoordningstexten med de stycken där ändringar föreslås skriven i två spalter och med direkta ändringar skrivna med kursiv. Slutligen finns en avslutning där tid för ikraftträdande och eventuella införandebestämmelser i övrigt anges. En standardiserad uppställning av detta slag bidrar till att skapa klarhet om ett förslags och ett besluts innehåll. Även om detta blir av större betydelse vid mer omfattande ändringar är det av värde att alltid följa samma mall.

Kyrkorättsnämnden konstaterar att beslutsförslaget i den aktuella motionen inte följer ovannämnda mall samt att det saknas uppgift om behovet av övergångsbestämmelser, vilket kyrkorättsnämnden ser som en brist.

I yttrandena 2018:2y samt 2021:4y menade kyrkorättsnämnden vidare att ändringar i kyrkoordningen som inte är rent triviala men rör frågor av principiell betydelse behöver beredas på ett sådant sätt att olika konsekvenser blir väl belysta. Det är inte givet på förhand vad detta ska betyda i fråga om ett visst förslag. Med rent triviala ändringar avses primärt rättelser och liknande som inte innebär någon egentlig saklig förändring. Ändringar av principiell betydelse är regelmässigt föremål för utredning och därtill en sådan bredare granskning som en remissbehandling medför.

Kyrkorättsnämnden konstaterar att det i motion 2022:32 framlagda förslaget inte har varit föremål för utredning och en sådan bredare granskning som en remissbehandling medför. Detta ser kyrkorättsnämnden som en brist. Kyrkorättsnämnden konstaterar vidare att den aktuella motionen rör snarlika frågor som motion 2022:48, Förtroendevalda revisorer. Se kyrkorättsnämndens yttrande 2022:7y. Vid eventuell utredning och bredare granskning kan båda motionernas olika frågeställningar belysas i samma utredning.

Utöver dessa påpekanden har kyrkorättsnämnden utifrån sitt granskningsuppdrag inget att erinra mot de föreslagna ändringarna i kyrkoordningen.

Uppsala den 2 september 2022

På kyrkorättsnämndens vägnar

Roberth Krantz, ordförande

Heidi Stenberg, sekreterare

Närvarande och beslutande: Roberth Krantz, ordförande, Anna-Lena Järvstrand, Charlotta Lind, Mats Törnered, Margareta Nisser-Larsson, Mattias Benke, Margareta Andersson, Sten Janson och biskop Susanne Rappmann.

Kyrkomötet
Kyrkorättsnämndens yttrande 2022:7y

Förtroendevalda revisorer

Kyrkorättsnämndens yttrande över motion 2022:48 Förtroendevalda revisorer

I motion 2022:48 konstateras bland annat följande. Enligt 48 kap. 2 § andra stycket kyrkoordningen ska kyrkofullmäktige välja ytterligare två revisorer, utöver den revisor som ska utses enligt första stycket i samma bestämmelse. Sådan ytterligare revisor ska, för att vara valbar, tillhöra Svenska kyrkan, vara döpt och fylla 18 år senast vid valtillfället. Den revisor som utses enligt första stycket i bestämmelsen ska vara auktoriserad. Även ett registrerat revisionsbolag får utses. För församlingar kan det vara svårt att finna lämpliga personer att utse till revisorer enligt andra stycket vid samma valtillfälle. För att förenkla för församlingar och pastorat som inte kan hitta förtroendevalda revisorer föreslås en ändring av 48 kap. 2 § andra stycket första meningen kyrkoordningen, så att det ges en valfrihet för församlingarna och pastoraten att utse förtroendevalda revisorer. Ändringen innebär att församlingarna och pastoraten själva råder över beslutet att tillsätta förtroendevalda revisorer. Mot bakgrund av detta föreslås kyrkomötet besluta att

1. ändra bestämmelsen i 48 kap. 2 § andra stycket första meningen kyrkoordningen till att lyda enligt följande: ”Kyrkofullmäktige kan, utöver den revisor som ska utses enligt första stycket, välja ytterligare revisorer.”,
2. ändringen träder i kraft den 1 januari 2023.

I sitt yttrande 2018:2y gjorde kyrkorättsnämnden följande påpekanden om vad som ur formell synvinkel behöver gälla när beslut om ändringar i kyrkoordningen ska fattas.

Det finns en reguljär uppställning av förslag till ändringar i kyrkoordningen. I en ingress anges alla ändringsförslag. Därefter följer kyrkoordningstexten med de stycken där ändringar föreslås skriven i två spalter och med direkta ändringar skrivna med kursiv. Slutligen finns en avslutning där tid för ikraftträdande och eventuella införandebestämmelser i övrigt anges. En standardiserad uppställning av detta slag bidrar till att skapa klarhet om ett förslags och ett besluts innehåll. Även om detta blir av större betydelse vid mer omfattande ändringar är det av värde att alltid följa samma mall.

Kyrkorättsnämnden konstaterar att beslutsförslaget i den aktuella motionen inte följer ovannämnda mall samt att det saknas uppgift om behovet av övergångsbestämmelser, vilket kyrkorättsnämnden ser som en brist.

I yttrandena 2018:2y samt 2021:4y menade kyrkorättsnämnden vidare att ändringar i kyrkoordningen som inte är rent triviala men rör frågor av principiell betydelse behöver beredas på ett sådant sätt att olika konsekvenser blir väl belysta. Det är inte givet på förhand vad detta ska betyda i fråga om ett visst förslag. Med rent triviala ändringar avses primärt rättelser och liknande som inte innebär någon egentlig saklig förändring. Ändringar av principiell betydelse är regelmässigt föremål för utredning och därtill en sådan bredare granskning som en remissbehandling medför.

Kyrkorättsnämnden konstaterar att det i motion 2022:48 framlagda förslaget inte har varit föremål för utredning och en sådan bredare granskning som en remissbehandling medför. Detta ser kyrkorättsnämnden som en brist. Kyrkorättsnämnden konstaterar vidare att den aktuella motionen rör snarlika frågor som motion 2022:32, Antalet revisorer. Se kyrkorättsnämndens yttrande 2022:6y. Vid eventuell utredning och bredare granskning kan båda motionernas olika frågeställningar belysas i samma utredning.

Utöver dessa påpekanden har kyrkorättsnämnden utifrån sitt granskningsuppdrag inget att erinra mot de föreslagna ändringarna i kyrkoordningen.

Uppsala den 2 september 2022

På kyrkorättsnämndens vägnar

Roberth Krantz, ordförande

Heidi Stenberg, sekreterare

Närvarande och beslutande: Roberth Krantz, ordförande, Anna-Lena Järvstrand, Charlotta Lind, Mats Törnered, Margareta Nisser-Larsson, Mattias Benke, Margareta Andersson, Sten Janson och biskop Susanne Rappmann.

Kyrkomötet
Organisationsutskottets yttrande 2022:3y

Förtroendevalda revisorer

Till ekonomiutskottet

Organisationsutskottets yttrande över motionerna 2022:32 Antalet revisorer samt 2022:48 Förtroendevalda revisorer

Ekonomiutskottet har av organisationsutskottet begärt yttrande över motionerna utifrån eventuella organisatoriska implikationer av de i motionerna föreslagna förändringarna i kyrkoordningen.

När det gäller förslaget i motion 2022:32 har utskottet förståelse för att det i stora pastorat kan finnas behov av att utse fler än två revisorer för att granska olika delar av en omfattande verksamhet. Samtidigt är det viktigt att noga reflektera över hur mycket resurser som ska läggas på granskningen i förhållande till de resurser som läggs på den bedrivna verksamheten.

När det gäller förslaget i motion 2022:48 menar utskottet att vore det olyckligt om det i kyrkoordningen öppnas upp en möjlighet att inte välja någon förtroendevald revisor alls, dels av det skälet att skaran av personer med insyn i kyrkans och församlingens verksamhet inte får tillåtas krympa, dels eftersom uppdraget som förtroendevald revisor i grunden är ett annat än uppdraget som auktoriserad revisor. Kyrkan och församlingen är en rörelse, inte ett företag, och därför är de förtroendevalda revisorerna viktiga.

Slutligen vill utskottet anföra att det av principiella skäl inte bör införas alltför detaljerade ordningar som medför att det är förbjudet att göra det som förnuftet bjuder.

Sammanfattningsvis menar organisationsutskottet att den ordning för utseende av förtroendevalda revisorer som gäller idag i huvudsak fungerar tillfredsställande och ställer sig tveksamt till de i motionerna föreslagna förändringarna.

Uppsala den 5 oktober 2022

På organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Fredrik Nilsson, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Ulf Bjereld, Jenny Thor, Carl Johan Karlsson, Inga-Lill Röhr, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Håkan Widepalm, Elisabeth Kullenberg, Petter Nilsson, Mats Berglund, Carin Åblad Lundström, Irene Oskarsson, Olov Lindquist och Anette Nordgren.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Solveig Oskarsson, Roberth Krantz, Sebastian Ekeröth Clausson, Victor Ramström, Johanna Öhman, Roger Larsson, Anna-Karin Andersson, Eva-Lena Funckmark, Hanna Hesser Nordin, Robert Fredriksson, Lars B Andersson, Ann-Marie Strömberg och Maria Andersson.

Biskoparna Karin Johannesson och Sven-Bernhard Fast har deltagit i utskottets överläggningar.