



## Kommissorium for Udvalg vedrørende bæredygtig finansiering af folkekirkens fællesopgaver

Dato: 20. marts 2024

Akt nr. 383219

Sagsbehandler  
Ann-Kathrine Duncan Pedersen

### Indledning

Det er centralt for folkekirken, at den på en gang består af over 2100 sogne med udstrakt selvstyre og samtidig er én samlet folkekirke, der fremstår og virker som en landsdækkende enhed.

Udgifter til folkekirkens fælles aktiviteter afholdes i henhold til lov om folkekirkens økonomi af folkekirkens fællesfond, hvis budget fastlægges af kirkeministeren efter rådgivning fra budgetfølgegruppen. Fællesfondens økonomi udgør 1,2 mia. kr. i 2022, svarende til 13 pct. af den samlede folkekirkelige økonomi.

Fællesfondens udgifter omfatter bl.a. driftsudgifter til en række fællesfondsinstitutioner som folkekirkens uddannelsesinstitutioner og stiftsadministrationer, samt Folkekirkens It og Personregistreringsenheden, der er kontorer i By-, Land- og Kirkeministeriet. By-, Land- og Kirkeministeriet oppebærer desuden en indtægt fra fællesfonden til dækning af administrationsudgifter.

Fællesfonden afholder også udgifter til en række ordninger, der sikrer solidariske løsninger på tværs af landets menighedsråd, herunder særligt udligningsordningen, som indebærer en vis økonomisk omfordeling i forhold til beskæftningsgrundlag og antal kirker på tværs af landet.

Fællesfonden afholder endvidere en række tilskud og udgifter til Det Mellemkirkelige Råd, folkekirkens medlemskab af Det Lutherske Verdensforbund, særlige menigheder m.m. Fællesfonden afholder endelig lønudgifter til de fleste af folkekirkens præster og modtager statens tilskud til præstelønninger m.v., som udgør 9 pct. af den folkekirkelige økonomi.

Langt størstedelen af folkekirkens udgifter besluttet og afholdes decentralt i menighedsråd og provstiudvalg. Den lokale økonomi udgør 7,3 mia. kr. iflg. de seneste regnskabstal fra 2022, svarende til 78 pct. af den samlede folkekirkelige økonomi.

Finansieringen af lokale aktiviteter og nationale fællesopgaver i folkekirken er imidlertid væsensforskellig.

Den lokale økonomis indtægter fra kirkeskatten fastsættes af provstiudvalg og lokale budgetsamråd på baggrund af indmeldte behov fra menighedsrådene. Kirkeministeren er i lovgivningen afskåret fra at fastsætte regler om størrelsen af de lokale udgifter eller om kirkeskattens størrelse. Den lokale økonomi er på den baggrund i vidt omfang vokset i takt med velstandsudviklingen blandt medlemmerne. Landskirkeskatten, der er fællesfondens væsentligste indtægt, fastsættes af kirkeministeren efter rådgivning fra budgetfølgegruppen. Landskirkeskatten er som altovervejende udgangspunkt alene blevet fremskrevet med pris- og lønudviklingen. Ses der på perioden efter 2000, er den lokale økonomi målt i faste priser således vokset med 20 pct., mens fællesfondens økonomi har været uændret i faste priser.



## Baggrunden for udvalget

Side 2  
Akt nr. 383219

Det har hidtil været muligt inden for fællesfondens uændrede ramme at finansiere nødvendige driftstilpasninger samt udvikling af nye initiativer, dels ved at styrke den generelle økonomiske udgiftsstyring siden den alvorlige kritik fra Rigsrevisionen i 2003, dels gennem omprioriteringer fra eksisterende aktiviteter, herunder gennem det løbende omprioriteringsbidrag fra fællesfondsinstitutionernes driftsbudgetter, som blev indført i 2010.

Den uændrede økonomiske ramme har dog også gjort det nødvendigt ved flere lejligheder at søge finansiering i de lokale kasser til aktiviteter, som ellers har været finansieret af fællesfonden. I 2007 indførtes således mulighed for lokalfinansiering af præstestillinger. Denne mulighed anvendes i stigende grad, særligt af økonomisk velstillede menighedsråd i visse stifter, hvilket på ca. 15 år foreløbig har ført til en stigning i det samlede antal præster på landsplan på 130 præsteårsværk.

En række konkrete udviklingstendenser udfordrer imidlertid fællesfondens mulighed for fortsat at sikre tilstrækkelig finansiering af folkekirkens aktuelle og fremtidige fælles opgaver. Udfordringerne kan opdeles i to kategorier.

For det første sker der væsentlige demografiske ændringer over tid. Det handler i første række om danskernes bosætningsmønster, som er karakteriseret ved en såkaldt dobbelt urbanisering, dvs. en flytning både til storbyerne og til kommunale og regionale by- og vækstcentre i hele landet, men som betyder, at befolkningen i visse landdistrikter er faldende. Det indebærer forandrede vilkår for folkekirken, som både skal være til stede i hele landet og møde befolkningen, hvor den bor og søger fællesskaber i både by og land.

De demografiske forandringer ændrer bl.a. efterspørgslen efter præster til nye formål. I større byer og vækstcentre stiger efterspørgslen efter præster, herunder funktionspræster, da byerne også rummer mange institutioner som sygehuse, fængsler og uddannelsesinstitutioner. Samtidig indebærer fraflytningen fra visse landdistriktsområder, at pastoralstrukturen ændres gennem sammenlægning af pastorater med et lavere samlet antal præster, hvilket kan øge belastningen af de pågældende præster i det omfang, sognestrukturen ikke ændres tilsvarende, og den enkelte præst derfor fortsat skal deltage i og betjene flere menighedsråd og kirker.

Den ændrede efterspørgsel efter præster udfordrer således både folkekirkens behov for at prioritere de eksisterende præsteårsværk og for at sikre en passende fordeling af arbejdsbyrder mellem forskellige præstestillinger, herunder af hensyn til såvel rekruttering og fastholdelse som arbejdsmiljø. Oprettelse af lokalfinansierede præstestillinger kan i den forbindelse på den ene side bidrage til at imødekomme efterspørgslen i sogne, hvor økonomien tillader det, men tager på den anden side ikke højde for afledte rekrutteringsudfordringer i andre sogne eller for folkekirkens samlede efterspørgsel efter højtuddannet arbejdskraft i en situation med mangel på arbejdskraft.

Bosætningsmønstret for højtuddannede bidrager herudover til rekrutteringsudfordringer i visse landdistrikter på samme måde, som det er tilfældet for andre stillingsgrupper som fx læger. Dette gælder både præster og fx organister.



De demografiske forandringer sætter desuden vedligeholdelsesopgaven i forhold til middelalderkirker i visse landdistriktsområder under et betydeligt pres. Det udfordrer det lokale økonomiske råderum og kirkeskatteprocenten og påvirker arbejdsbyrden for menighedsrådsmedlemmer i de pågældende områder, hvilket over tid også kan bidrage til udfordringer med at rekruttere og fastholde menighedsrådsmedlemmer i visse landdistrikter.

Demografien er også kendetegnet ved et fortsat svagt fald i medlemsprocenten, som dog hidtil i forhold til folkekirkens økonomi er afbødet af samfundets generelle velstandsstigning, som gør, at folkekirkens samlede beskatningsgrundlag og dermed økonomi historisk set har været stigende.

For det andet betyder samfundsændringer, teknologiske udviklinger og kulturelle forandringer, at folkekirken oplever nye og ændrede behov på alle niveauer. Det gælder lokalt og regionalt, hvor folkekirken oplever en stigende interesse for samarbejde og samskabelse på alle niveauer, herunder med kommuner, civilsamfundsorganisationer og fonde. Og det gælder nationalt, hvor der løbende efterlyses landsdækkende initiativer og aktiviteter, herunder for at understøtte det lokale kirkeliv og samarbejdet med internationale parter m.v.

Udviklingen betyder samtidig, at både folkekirkemedlemmer, ansatte, andre offentlige myndigheder og det omgivende samfund har stigende forventninger og stiller nye krav til bl.a. folkekirkens digitale understøttelse og tilgængelighed, folkekirkens nationale engagement i udvalgte samfundsdagsordener og folkekirkens tidssvarende varetagelse af administrative opgaver i relation til arbejdsmiljø, økonomistyring, kapitalforvaltning, it-systemer m.v. Disse forventninger og krav indebærer hyppigt behov for løsning og finansiering af opgaverne i fællesskab frem for lokalt i de enkelte menighedsråd.

Gennem de senere år har fællesfonden således oplevet en stigende efterspørgsel efter finansiering af landsdækkende indsatser til fx arbejdsmiljørådgivning, kompetenceudvikling, grøn omstilling, migrantindsatser, rekrutteringsindsatser, nationale kirkedage og formidlingsinitiativer og deltagelse i internationalt samarbejde, samt efter nye digitale løsninger, herunder til både administrative og kommunikative formål.

Både de obligatoriske og de mere udviklingsorienterede fællesopgaver indebærer nye finansieringsbehov, dels til aktiviteterne i sig selv, dels til By-, Land- og Kirkeministeriets sekretariatsbetjening og bidrag til modning af forandringer og udviklingsinitiativer, som ønskes fremmet af folkekirkens interessenter.

Som følge af den uændrede økonomiske ramme og tidligere års beslutninger om nye fællesfondsfinansierede opgaver er fællesfonden aktuelt i en situation, hvor det årlige omprioriteringsbidrag på 2 pct. af fællesfondsinstitutionernes driftsbudgetter, som svarer til ca. 5,3 mio. kr. årligt, ikke vurderes at give tilstrækkeligt økonomisk råderum til at finansiere en række større, kendte udgiftsbehov og -ønsker fra 2025 og frem. Der er efter samråd med budgetfølgegruppen taget initiativ til at gennemføre ekstraordinære budgetforbedringstiltag i 2024-27 gennem reduktion af eksisterende aktiviteter og udgiftsposter på i alt 3,8 mio. kr. i 2024 stigende til 14-17 mio. kr. i 2025, hvoraf 4-7 mio. kr. heraf har varig effekt i 2026 og frem. Hermed sikres tilstrækkeligt økonomisk råderum til vanskeligt omgængelige merudgifter for at fastholde forsvarlig



løsning af eksisterende kerneopgaver og håndtere obligatoriske nye opgaver fx som følge af myndighedskrav m.v. Det er samtidig tilkendegivet over for fællesfondens bevillingsmodtagere, at der i perioden alene vil kunne tilgodeses budgetønsker af uomgængelig karakter.

Kirkeministeren har på den baggrund efter indstilling fra budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden besluttet at nedsætte et Udvalg vedrørende bæredygtig finansiering af folkekirkens fællesopgaver.

### **Formål og opgave**

Udvalgets fokus er de udgifter, som nu og fremover skal dækkes af fællesfonden. Folkekirkens styreform og organisering, herunder arbejdsgiver-, ledelses- og sognestruktur samt beføjelser og ansvar for fællesfondens forvaltning og sekretariatsbetjening, er ikke genstand for udvalgets arbejde. Størrelsen af det statslige tilskud til folkekirken på finansloven er heller ikke en del af arbejdet.

Udvalget skal foreslå bæredygtige modeller for fællesfondens fremtidige finansiering af folkekirkens fællesopgaver på tre områder:

#### **1) Udligning og middelalderkirker**

Den demografiske udvikling udfordrer såvel menneskelige som økonomiske ressourcer i landdistrikter med mange middelalderkirker.

Den nuværende lovgivning fastlægger, at menighedsrådet afholder udgifterne til sognets kirkelige virksomhed, herunder vedligeholdelsesudgifter for eventuelle middelalderkirker i sognet. Lovgivningen afskærer omvendt fællesfonden fra at afholde udgifter, som vedrører det enkelte sogns kirkelige virksomhed.

Fællesfondens udligningstilskud sikrer en vis udligning mellem menighedsrådene. Udligningstilskuddets størrelse og fordelingskriterier fastsættes af kirkeministeren. Udligningstilskuddet har siden 2006, hvor tilskuddets nuværende niveau blev indført, været fastholdt på 125,4 mio. kr. (2024-priser), idet den nuværende lovgivning giver mulighed for at hæve tilskuddet til 166,2 mio. kr. (2024-priser).

Udvalget kan på den baggrund fx foreslå:

- Ændringer i udligningstilskuddets niveau og fordelingskriterier med henblik på at fastholde såvel national solidaritet som lokalt ansvar for løbende budget- og aktivitetstilpasninger.
- En eller flere mulige modeller for en fællesfondsfinansieret ordning, der eventuelt trinvist kan overtage vedligeholdelsesansvaret for et mindre antal middelalderkirker i landdistriktsområder, hvor et menighedsråd selv ønsker kirken taget ud af daglig drift som følge af tilstrækkelige nabokirker og utilstrækkelige lokale ressourcer til at løfte vedligeholdelsesopgaven.
- Andre fællesfondsrelaterede løsningsmodeller.



2) Prioritering og finansiering af folkekirkens samlede præsteårsværk

Opdelingen i fællesfondsfinansierede og lokalfinansierede præstestillinger vanskeliggør tværgående og strategiske drøftelser på landsplan om folkekirkens samlede antal og fordeling af præstestillinger til forskellige formål.

Muligheden for at oprette lokalfinansierede præstestillinger blev indført med en lovændring i 2007 med angivelse af, at anvendelsen forventedes at blive begrænset. Loven forudsatte en evaluering med henblik på revision i folketingsåret 2012-13, hvor muligheden blev fastholdt efter en høring af biskopper, Provsteforening, Præsteforening og alle menighedsråd. Ti menighedsråd besvarede høringen og var overvejende positive, idet et menighedsråd dog pegede på afledte konsekvenser for ligningsmidlerne i de øvrige sogne i ligningsområdet.

Der kan oprettes fuldt fællesfondsfinansierede præstestillinger, hvis antal kan fastsættes uafhængigt af statstilskuddet. Det er således principielt muligt gennem præstefordelingsmodellen og en prioritering af fællesfondens budget at sikre løbende styring af den nøgleressource, som præstestillinger udgør for folkekirken, når man ser bort fra lokalfinansierede præstestillinger.

Udvalget kan på den baggrund fx foreslå:

- En eller flere modeller for fællesfondsfinansiering af alle præstestillinger med henblik på eventuelt trinvist at understøtte en samlet strategisk drøftelse af antal, fordeling og funktionsmæssig anvendelse af folkekirkens præsteårsværk.
- Andre fællesfondsrelaterede løsningsmodeller.

3) Sikring af råderum til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver

Det stigende behov for finansiering af fællesopgaver og vanskeligt omgængelige merudgifter i øvrigt udfordrer fællesfondens nuværende finansierings- og omprioriteringsmekanismer. Hertil kommer eventuelle behov for øget fællesfondsfinansiering til udligning og middelalderkirker samt prioritering af folkekirkens samlede præsteårsværk, jf. ovenfor.

Landskirkeskatten er hidtil blevet fastsat som en simpel pris- og lønregulering af den eksisterende økonomiske ramme ud fra et ønske om at fastholde folkekirkens landsdækkende udgifter på et uændret niveau over tid, herunder for ikke at bidrage unødigt til den samlede kirkeskats størrelse. Inden for den uændrede ramme giver det årlige omprioriteringsbidrag på 2 pct. af fællesfondsinstitutionernes driftsbudgetter et begrænset råderum på 5,3 mio. kr. årligt, som imidlertid tilvejebringes gennem en løbende reduktion af bevillingerne til eksisterende kerneopgaver, hvilket erfaringsmæssigt giver anledning til fornyede bevillingsønsker efter en periode.

Forventeligt fra 2028 og frem vil den nuværende model for finansieringen af fællesfondens pensionshensættelser til tjenestemandsansatte kirkefunktionærer, som blev besluttet i forbindelse med fællesfondens overtagelse af forpligtelsen fra menighedsrådene i 2019, begynde at bidrage med en mindre forøgelse af råderummet, svarende til 1-5 mio. kr. årligt afhængig af den fremtidige pris- og lønudvikling.



Uanset denne forøgelse vurderes den nuværende model for fastsættelse af landskirkeskatten imidlertid ikke at sikre tilstrækkeligt råderum til finansiering af nye og nødvendige fællesopgaver for folkekirken, uden at der gennemføres yderligere besparelser på eksisterende fællesfundsaktiviteter.

Side 6  
Akt nr. 383219

Udvalget kan på den baggrund fx foreslå:

- En eller flere modeller for ændret fastsættelse af landskirkeskattens størrelse med henblik på at kunne finansiere nye og nødvendige fællesopgaver fremover.
- En eller flere mekanismer med henblik på at holde den samlede kirkeskatteprocent i ro i form af fx tværgående samordning mellem folkekirkens lokale ligningsområder inden fastsættelse af den lokale kirkeskat.
- En eller flere styringsmekanismer, som kan supplere, reducere eller evt. erstatte det årlige omprioriteringsbidrag under forudsætning af, at mekanismerne fortsat sikrer 1) løbende omprioritering inden for den samlede økonomiske ramme, og 2) løbende omkostningseffektiviseringer og tilpasninger af fællesfundsinstitutionernes driftsbudgetter.
- Andre fællesfundsrelaterede løsningsmodeller eller udgiftsbegrænsende tiltag i folkekirken i øvrigt.

I det omfang udvalget vurderer, at tiltagene kræver lovændring, vil det indgå i udvalgets opdrag at udarbejde et oplæg til et konkret lovforslag.

### **Sammensætning**

Udvalget har følgende medlemmer:

- Afdelingschef for kirkeområdet i By-, Land- og Kirkeministeriet Lene Graakjær Lund (formand)
- De folkekirkelige medlemmer af budgetfølgegruppen

Udvalget sekretariatsbetjenes af Kontoret for folkekirkens økonomi og bygninger i By-, Land- og Kirkeministeriet. Udvalget kan efter behov nedsætte underarbejdsgrupper og indkalde eksterne parter i arbejdet med projektets formål, herunder faglige eksperter samt repræsentanter for fællesfondens institutioner og øvrige folkekirkelige interessenter.

### **Tidsplan**

Udvalget bør fremlægge status og foreløbige resultater for budgetsamrådet vedr. fællesfonden på et ordinært møde inden den endelige afrapportering.

Udvalget foretager sin endelige afrapportering til kirkeministeren senest den 1. maj 2025 med henblik på, at eventuelle initiativer kan iværksættes for fællesfondens budget for 2026 og frem. Ved senere afrapportering kan eventuelle initiativer tidligst forventes iværksat i efterfølgende budgetår.