



# Én folkekirke – men tæt på

*Et debatoplæg om demokrati, økonomi og statens forhold til folkekirken*

# **Én folkekirke - men tæt på**

Et debatoplæg om demokrati, økonomi og statens forhold til folkekirken

Kirkeministeriet  
Juni 2004

Udgivet af  
Kirkeministeriet 2004

Omslag Design Factory

Foto Scanpix, Søren Nielsen og Lars K. Crone

Tryk Herrmann & Fischer

Oplag 28.000 eksemplarer

ISBN 87-989543-5-0

Elektronisk udgave på  
[www.km.dk](http://www.km.dk)  
ISBN 87-989543-6-9

Debatoplægget kan bestilles hos  
Kirkeministeriet  
Postboks 2123  
1015 København K  
Tlf. 33 92 33 90  
E-post: [km@km.dk](mailto:km@km.dk)

## Indhold

|  |    |
|--|----|
| Forord.....  | 5  |
| 1. Folkekirkens nuværende økonomiske struktur.....   | 7  |
| 1.1. Statens tilskud til folkekirken.....  | 8  |
| 1.2. Fællesfonden.....   | 9  |
| 1.3. De lokale kirkelige kasser.....   | 11 |
| 2. Fremtidig fælles økonomi - omfang og struktur.....  | 14 |
| 2.1. Flytning af nogle udgifter til lokalt niveau (Finansministeriets model).....                          | 15 |
| 2.1.1. Udgiftsområder med nær lokal tilknytning.....   | 15 |
| 2.1.2. Decentralisering af nogle udgiftsområder.....   | 16 |
| 2.1.3. Betaling fra lokale kasser til fælles ordninger (brugerbetaling).....                               | 17 |
| 2.2. Flytning af kapitalindtægter til lokalt niveau<br>(Finansministeriets model).....                     | 18 |
| 2.3. Statstilskud som bloktilskud til fællesfonden<br>(Bloktilskudsudvalgets model).....                   | 19 |
| 2.4. Alle udgifter finansieres lokalt eller af staten.....   | 21 |
| 2.5. Fællesfonden skal kun finansiere præsteløn og uddannelser<br>(Præsteforeningens model).....           | 25 |
| 3. Fremtidig styring af fælles økonomi.....  | 27 |
| 3.2. Den nuværende ordning.....  | 27 |
| 3.3. Udvalg som rådgiver for kirkeministeren<br>(Bloktilskudsudvalgets model).....                         | 29 |
| 3.4. Inddragelse af Folketinget.....   | 30 |
| 3.5. Bestyrelse for fællesfonden (Model fra Landsforeningen af<br>Menighedsrådsmedlemmers konference)..... | 32 |
| Bilag 1 Konsekvenser for statens forhold til folkekirken.....  | 36 |
| Bilag 2 Konsekvenser i forhold til præsterne.....  | 38 |
| Bilag 3 Konsekvenser for den lokale kirkelige økonomi.....   | 41 |





## Forord

### *Af kirkeminister Tove Fergo*

Regeringsskiftet i november 2001 betød et økonomisk systemskifte i forhold til folkekirkens fælles økonomi. Stoppet for stigningen i landskirkeskatten afdækkede alvorlige mangler ved den hidtidige økonomiske administration, som har krævet og stadig kræver både lovændringer og langt bedre styringsredskaber. Ligeledes blev det demokratiske underskud i forbindelse med forvaltningen af fællesfonden tydeliggjort.

Arbejdet med at få rettet op på den fælles folkekirkelige økonomi har stillet store krav til alle parter i det folkekirkelige landskab. Det har været nødvendigt at tage usædvanligt indgribende redskaber, så som ansættelses- og udgiftsstop, i brug for at overholde de forskellige poster på fællesfondens budget. Og det har været nødvendigt at hente faglig bistand i Finansministeriet samt at oprette et nyt økonomisk kontor i Kirkeministeriet. Den bedre økonomiske styring har betydet, at resultatet af regnskabsåret 2003 blev positivt for første gang i en lang årrække.

Samtidig med arbejdet med bedre økonomistyring ønsker regeringen at give større frihed til folkekirken med hensyn til prioriteringen af statens tilskud til folkekirken. Hidtil har statstilskuddet været bundet i et øremærket tilskud til et bestemt antal præstestillinger, til biskoppernes løn samt til pensioner m.v. Derfor nedsatte regeringen Bloktilskudsudvalget. Dette udvalg anbefalede, at statstilskuddet skulle gives som et bloktilskud til fællesfonden. Men hvem har, og hvem skal have, kompetence til at beslutte vedrørende fællesfonden? I dag er det alene kirkeministeren. Er det rimeligt i vor demokratiske tid?

Rapporterne "Bloktilskud fra staten til folkekirken" og "Udvikling af økonomistyringen på Kirkeministeriets område" samt den stramme økonomiske styring af fællesfonden har betydet en livlig debat i det folkekirkelige landskab. En arbejdsgruppe bestående af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer og biskopper har udarbejdet forslag til, hvem der skal have kompetence til at træffe beslutninger om den fælles del af den folkekirkelige økonomi. Ligeledes har Den Danske Præsteforening udarbejdet forslag.

For at systematisere debatten har jeg udarbejdet dette debatoplæg med en

kort beskrivelse af den nuværende økonomiske struktur og dens historie samt de forslag, der er fremlagt i rapporterne, forslagene fra Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer og Den Danske Præsteforening samt nogle alternativer.

Jeg håber, at alle med interesse for folkekirken vil se på de forskellige forslag og især bidrage til besvarelse af følgende spørgsmål:

- Hvordan får vi den rigtige demokratiske styring af folkekirkens økonomi: lokalt - centralt, folkevalgt - organisationsvalgt?
- Hvordan får vi mest kirke for pengene?
- Vil forslagene forrykke balancen mellem stat og kirke?

Det er mit håb, at vi gennem en bred debat i folkekirken kan få et grundlag for i slutningen af 2004 at udforme konkrete forslag til den fremtidige økonomiske struktur i folkekirken og styringen af økonomien. Jeg opfordrer derfor alle til inden udgangen af oktober at indsende deres synspunkter til Kirkeministeriet, så de kan være med til at danne grundlag for udformningen af konkrete forslag til de eventuelle ændringer.

*"Den danske folkekirke har en grundlovssikret særstilling, der betyder, at folkekirken understøttes af staten. Regeringen vil ikke ændre ved folkekirkens særstilling og ønsker at fastholde en rummelig folkekirke, der er forankret i de lokale sognemenigheder. Regeringen vil fremlægge forslag til ændrede regler for folkekirkens økonomistyring og administration."*

*(Vækst, Velfærd, Fornyelse II, supplerende regeringsgrundlag, 27. august 2003)*

## 1. Folkekirkens nuværende økonomiske struktur

*Når man drøfter grundlæggende ændringer, er det en forudsætning, at man kender de nuværende forhold. Det gælder også, når man drøfter folkekirkens økonomi. Derfor bliver den nuværende økonomiske struktur beskrevet i dette kapitel*

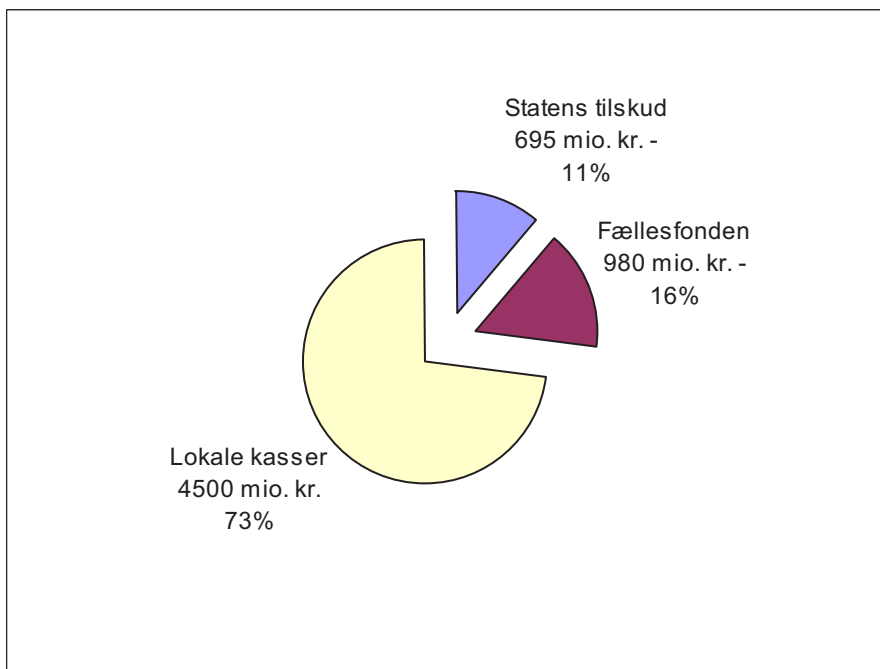
Når man drøfter, om et eller andet skal ændres, er det altid en forudsætning, at man har et kendskab til de nuværende forhold. Det gælder naturligvis også, når emnet er folkekirkens økonomiske struktur. Derfor bliver den nuværende økonomiske struktur, og hvem der bestemmer i forbindelse med den, beskrevet i dette kapitel.

Folkekirkens økonomi er delt i tre niveauer:

- statens tilskud
- fællesfonden (landskirkeskatten)
- kirkekasserne i sognene samt provstiudvalgskasserne.

Forholdet mellem de tre niveauer er illustreret i figur 1, og tabel 1 viser en oversigt over, hvem der bestemmer på de tre niveauer, hvor pengene kommer fra. De tre niveauer beskrives nærmere i de følgende afsnit.

**Figur 1 Folkekirkens forventede udgifter på de tre niveauer i 2004**





Tabel 1 Oversigt over bevilgende myndigheder og indtægtskilder

|                         | Hvem fastsætter budget/bevilling? | Hvor kommer pengene fra?                               |
|-------------------------|-----------------------------------|--|
| <b>Statens tilskud</b>  | Folketinget                       | Statsskat, der betales af alle skatteydere             |
| <b>Fællesfonden</b>     | Kirkeministeren                   | Landskirkeskat, der betales af folkekirkens medlemmer  |
| <b>De lokale kasser</b> | Menighedsråd og provstiudvalg     | Lokal kirkeskat, der betales af folkekirkens medlemmer |

## 1.1. Statens tilskud til folkekirken

*Statens tilskud, som bevilges på finansloven, sætter en øvre grænse for antallet af præstestillinger i folkekirken*

Statens økonomiske tilskud til folkekirken bevilges af Folketinget med vedtagelsen af finansloven. Kirkeministeren har ansvaret for forvaltningen af statens tilskud. Det samlede tilskud er 667,1 mio. kr. i 2004, hvortil kommer 27,9 mio. kr. til Kirkeministeriets drift m.v.

Det overordnede lovgrundlag for statens økonomiske tilskud er grundlovens bestemmelse om, at folkekirken understøttes af staten. Staten har ydet økonomisk tilskud til folkekirken i alle årene, siden grundloven blev givet i 1849. I begyndelsen af 1920'erne blev tilskuddet på grund af en lønreform forøget meget kraftigt og især ydet til løn og pension til præster og provster.

Statens tilskud til folkekirken er fastlagt nærmere i lov om folkekirkens økonomi. Her er det bestemt, at statskassen skal betale:

- 40 % løn til præster
- løn til biskopper
- pension til præster og biskopper
- tilskud til kirkerestaureringer.

Staten yder desuden gennem Kirkeministeriets konto på finansloven en række tilskud, der ikke er omtalt i loven om folkekirkens økonomi. Det drejer sig bl.a. om tilskud til danske præster i udlandet, og om tilskud til drift og vedligeholdelse af Mindelunden og de kongelige begravelseskapeller i

*"Naar der opstilles et Begreb som Folkekirken, er dermed givet, at denne Folkekirke skal stå i et nærmere Forhold til Staten og Regeringen end de andre Kirker i Landet, og at den tillige skal staa i et friere Forhold til Regeringen end den samme Kirke, den evangelisk-lutherske, hidtil har staaet."*

*J.N. Madvig, minister for kirke og undervisning, da Grundloven blev givet i 1849*

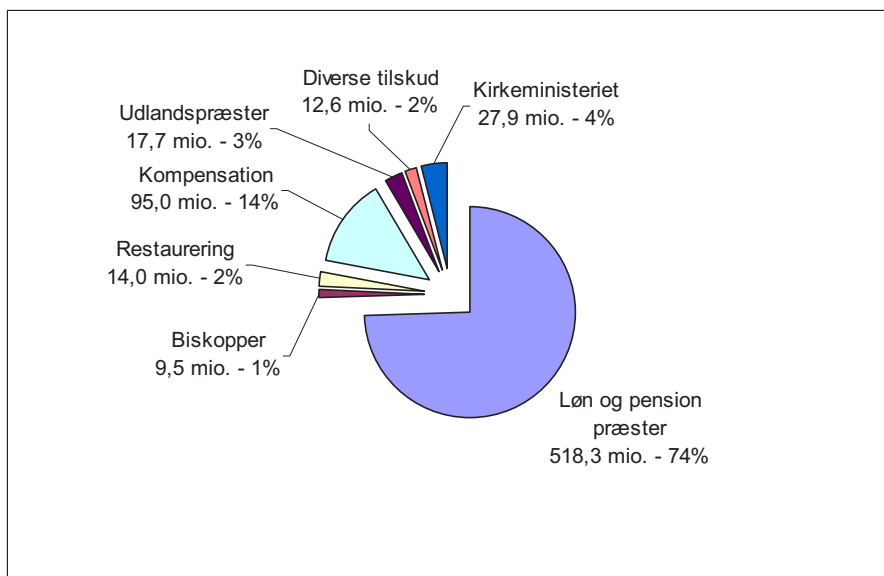
Roskilde. Fra og med 2004 yder staten også et tilskud, som giver kompensation for en nedgang i udskrivningsgrundlaget for kirkeskat, der skyldes indførelse af et beskæftigelsesfradrag. Desuden yder staten tilskud til en pensionskasse for teologer, som er ansat i private kirkelige institutioner og foreninger samt valg- og frimenigheder.

En eventuel flytning af midler fra én konto til en anden forudsætter samtykke fra Folketinget.

Da det ved lov er bestemt, at staten skal betale 40 % af lønnen til præster og provster - bortset fra specialpræster - er der med finansloven sat en øvre grænse for antallet af præstestillinger i folkekirken.

Statens bevillinger i 2004 fremgår af figur 2.

**Figur 2 Statens bevillinger til folkekirken m.v. i 2004**



## 1.2. Fællesfonden

*Kirkeministeren har i forhold til fællesfonden kompetence i et omfang, som ikke kendes tilsvarende fra noget andet område inden for den offentlige sektor*

Fællesfonden er folkekirkens "hovedkasse". Det vil sige en kasse, som dækker en række folkekirkelige udgifter, der ikke direkte er knyttet til de enkelte sogne eller provstier, og som heller ikke bliver dækket af staten.

Fællesfondens udgifter er i 2004 budgetteret til 980,2 mio. kr. Kirkeministeren har ansvaret for at fastsætte det samlede budget for fællesfonden og fastsætter størrelsen af landskirkeskatten.

Fællesfonden blev etableret omkring 1920 med det formål at dække den del af løn og pension til folkekirkens præster, som ikke blev dækket af statens tilskud. Løn til præster og provster er fortsat langt den største udgiftspost (52 %). Aktiviteter, som finansieres af fællesfonden, er imidlertid udvidet væsentligt i årenes løb.

Da fællesfonden blev etableret, kom indtægterne fra erstatningskapitaler, der var indbetalt i forbindelse med afvikling af tidligere ordninger. Det var også på det tidspunkt, der blev indført kirkeskat, som skulle bidrage med de indtægter, der i øvrigt var nødvendige. Fællesfonden modtager fortsat afkastet af kapitaler, som tilhører præsteembederne i folkekirken. Fællesfonden modtager desuden afkast af kapitaler, som tilhører kirkerne, ud over den forrentning af kirkernes kapitaler på 4 %, som skal udbetales til kirkekassen. Landskirkeskat, som er en del af den kirkeskat, der betales af medlemmer af folkekirken, har dog i adskillige årtier været langt den væsentligste indtægtskilde (ca. 95 %).

De 10 stiftsøvrigheder i Danmark udarbejder budgetforslag for, administrerer og aflægger regnskab for hver sin del af fællesfonden.

Kirkeministeren fastsætter fællesfondens samlede budget. Kirkeministeren bestemmer dermed bevillingerne til de forskellige aktiviteter, som finansieres af fællesfonden. Kirkeministeren har også i en vis udstrækning mulighed for at bestemme, om fællesfonden skal finansiere nye aktiviteter, når blot der er tale om folkekirkelige aktiviteter, som ikke skal finansieres af andre kasser i sogne eller provstier eller af staten.

Kirkeministeren fastsætter også landskirkeskatten, der dog siden VK-regeringens tiltræden i november 2001 har været omfattet af skattestop, så den højst må stige med et beløb, der svarer til løn- og prisudviklingen.

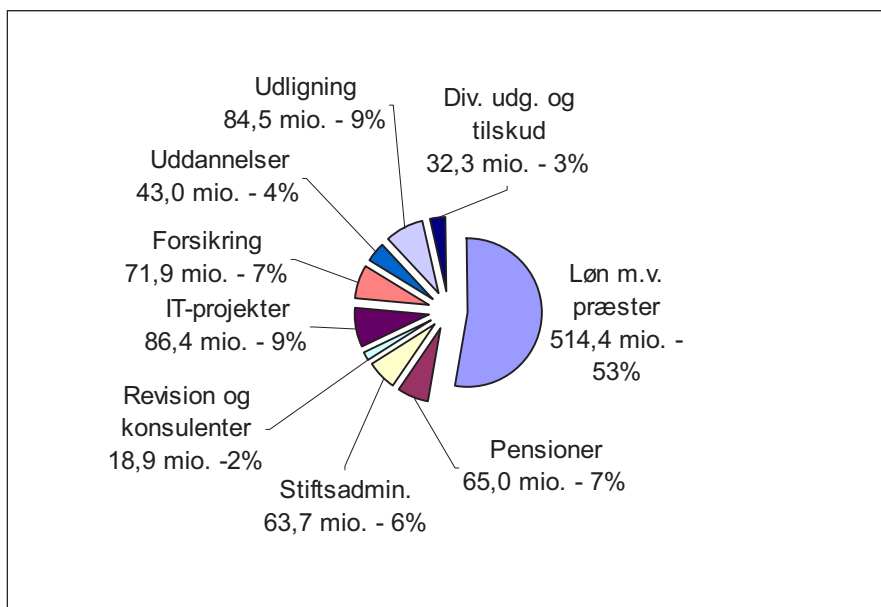
Kirkeministeren har dermed i forhold til fællesfonden og landskirkeskatten kompetence i et omfang, som ikke kendes tilsvarende fra noget andet område inden for den offentlige sektor i Danmark, hvor bevillinger og skatters størrelse fastsættes af demokratisk valgte organer.

Løn til præster og provster udgør som nævnt 52 % af fællesfondens udgifter. Større udgiftsposter i øvrigt er driftsudgifter til stiftsadministrationer, pension til tidligere kirkefunktionærer m.fl., tilskud til nedsættelse af kirkeskatteprocenten i økonomisk svage områder, drift af folkekirkens IT-projekter, samt Folkekirkens Selvforsikringsordning, som dækker skader på

fast ejendom i folkekirken samt arbejdsskade- og ansvarsforsikring for ansatte i folkekirken. Fællesfonden finansierer også uddannelser for præster og kirkefunktionærer samt revision af de lokale kirkelige kasser. Desuden omfatter fællesfondens budget nogle mindre beløb til finansiering af eller tilskud til forskellige aktiviteter.

Fællesfondens udgifter og fordelingen af dem ifølge budgettet for 2004 er illustreret i figur 3.

**Figur 3 Fordelingen af fællesfondens udgifter i 2004**



### 1.3. De lokale kirkelige kasser

*Menighedsrådene har ansvaret for de kirkelige kasser i sognene. Provstiudvalget meddeler bevillinger til de enkelte kasser og fastsætter det beløb, der skal udskrives i kirkeskat til dem*

Det lokale niveau i folkekirkens økonomiske struktur udgøres af godt 2.550 kirke- og præstegårdskasser i sognene, ca. 15 kirkegårdskasser ved kirkegårde, som drives af flere sogne i fællesskab, samt 111 provstiudvalgskasser.

De samlede udgifter for de lokale kirkelige kasser anslås til ca. 4.500 mio. kr. i 2004, hvoraf knap 30 mio. kr. vedrører provstiudvalgskasserne.

Menighedsrådene har ansvaret for kirke- og præstegårdskassernes budget og forvaltning. Provstiudvalget meddeler bevillinger til de enkelte kasser og fastsætter det beløb, som inden for et ligningsområde (en kommune) skal udskrives i kirkeskat til de lokale kirkelige kasser. Dette beløb er sammen landkirkeskatten grundlag for fastsættelse af kirkeskatteprocenten.

Det er fastlagt ved lov, hvilke udgifter der skal eller kan afholdes af de forskellige kasser.

Af kirkekassen afholdes bl.a. udgifter til

- drift og vedligeholdelse m.v. af kirker og kirkegårde samt bygninger og ejendom i øvrigt
- drift og vedligeholdelse af præsteboliger m.v.
- konfirmation og konfirmandundervisning
- løn m.v. til kirke- og kirkegårdsfunktionærer
- menighedsrådets virksomhed, herunder administration
- sognets kirkelige aktiviteter og til fremme af det kirkelige liv i pastoratet, kommunen eller stiftet.

Efter lovændringer, som trådte i kraft den 1. januar 2004, er det sådan, at provstiudvalget efter budgetsamråd med menighedsrådene meddeler hvert menighedsråd en rammebevilling til driftsudgifter og specificerede bevillinger til anlægsudgifter. Menighedsrådet kan frit disponere og omdisponere inden for rammebevillingen til drift.

Provstiudvalget har selvstændig kompetence i forhold til provstiudvalgskassens budget og forvaltning. Af provstiudvalgskassen afholdes udgifterne ved provstiudvalgets virksomhed.

Kirkeskat udgør ca. 85 % af de lokale kirkelige kassers indtægter. Andre større indtægtskilder er betaling for gravsteder m.v., boligbidrag og renteindtægter.

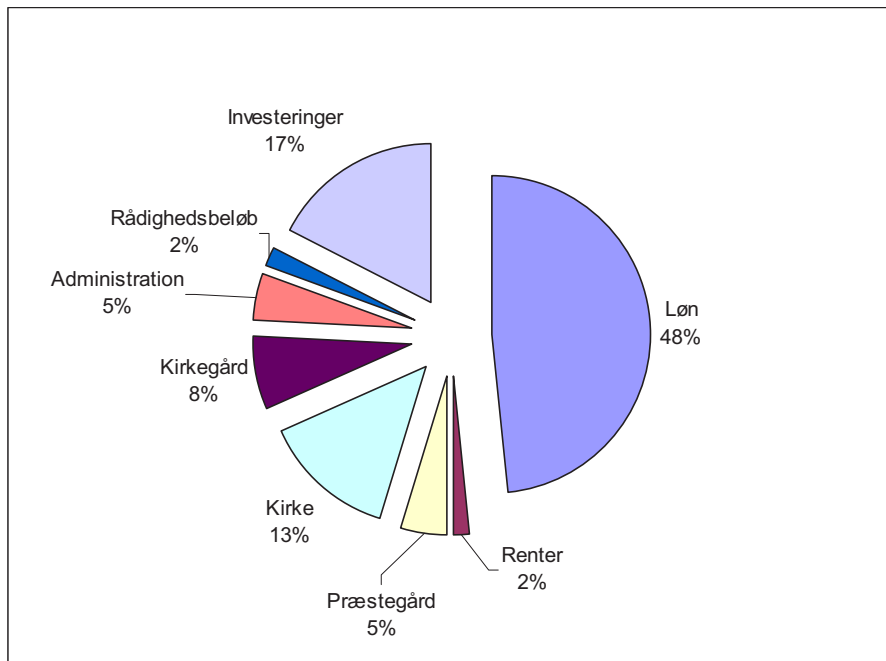
Kirkeskatten udskrives som nævnt fælles for alle kirke- og præstegårdskasser samt provstiudvalgskasse inden for et ligningsområde (en kommune). Dermed bidrager kirkeskatteydere i større og økonomisk forholdsvis stærke sogne i et ligningsområde til at dække udgifterne i mindre og økonomisk svagere sogne.

Der ydes desuden fra fællesfonden udligningstilskud til økonomisk svage ligningsområder, således at kirkeskatteprocenterne i disse områder bliver lavere, end hvis de nødvendige indtægter skulle udskrives i lokal kirkeskat.

I figur 4 er det illustreret, hvordan de lokale kirkelige udgifter skønsmæssigt

fordeler sig i 2004.

**Figur 4 Skønsmæssig fordeling af lokale kassers udgifter i 2004**



## 2. Fremtidig fælles økonomi - omfang og struktur

*Den fælles økonomi behøver ikke nødvendigvis i fremtiden omfatte de samme udgiftsområder som hidtil. I dette kapitel beskrives derfor forskellige forslag til, hvad den fælles økonomi kan omfatte*

Debatten om folkekirkens økonomi har i de første måneder af 2004 især drejet sig om, hvem der skal styre den fælles del af folkekirkens økonomi. Debatten forekommer at være ført med den forudsætning, at de opgaver, som nu dækkes af staten eller af fællesfonden, også i fremtiden skal dækkes af en fælles økonomi.

Den fælles økonomi behøver imidlertid ikke nødvendigvis omfatte de samme udgiftsområder som hidtil. Det er derfor naturligt at debattere, hvad den fælles økonomi skal omfatte, før det debatteres, hvordan den fælles økonomi skal styres.

I dette kapitel beskrives derfor forskellige forslag til ændringer i den fælles økonomis omfang og struktur i form af, at

1. udgiftsområder flyttes fra den nuværende finansiering af fællesfonden til finansiering af de lokale kirkelige kasser (Finansministeriets model)
2. kapitalindtægter, som under den nuværende ordning går til fællesfonden, skal gå til de lokale kirkelige kasser (Finansministeriets model)
3. statens tilskud til folkekirken omlægges til et bloktilskud til fællesfonden (Bloktilskudsudvalgets model)
4. alle udgifter enten finansieres lokalt eller af staten
5. fællesfonden skal kun finansiere præsteløn og uddannelser (Præsteforeningens model)

Det er en grundlæggende forudsætning for alle forslagene, at staten fortsat fastsætter rammerne for folkekirken, dels gennem den kirkelige lovgivning, som vedtages af Folketinget, dels gennem uddybende regler, der fastsættes af Kirkeministeriet, og dels i forhold til løn- og ansættelsesvilkår for ansatte i folkekirken. Folketinget og regeringen vil dermed fortsat have kompetencen til at fastsætte bl.a. minimumsstandarder for omfanget af præstelig betjening i folkekirken og standarder af teknisk art m.v., som er nødvendige for at sikre, at folkekirken fortsat kan varetage grundregistreringen af den danske befolkning.

*"Vil man gøre Folkekirken afholdt af dens Medlemmer, da bør man efter min Mening give dem Indflydelse på Styrelsen af Folkekirkens Sager, thi derigennem vækkes Interessen og Kærligheden for den."*

*J.C. Christensen, minister for kirke og undervisning 1901-1905 og 1920-1922*

Den folkekirkelige ordning er kendetegnet ved sammenhæng og solidaritet mellem de enkelte menigheder. Det gælder både i kirkelig henseende og i økonomisk henseende. Det er en forudsætning uanset hvilket forslag, der kan komme på tale, at hensynet til fortsat solidaritet og sammenhængskraft skal tilgodeses.

## 2.1. Flytning af nogle udgifter til lokalt niveau (Finansministeriets model)

*Det er nærliggende at drøfte, hvem der skal finansiere udgiftsområder, der er nært knyttet til det lokale niveau, men som nu betales af fællesfonden*

Væksten i fællesfondens udgifter i de seneste 10 år hænger bl.a. sammen med, at fællesfonden har overtaget finansieringen af nogle udgiftsområder, der tidligere blev finansieret af de lokale kirkelige kasser. I en debat om den fælles økonomis omfang og struktur i fremtiden bør det drøftes, om disse udgiftsområder fortsat skal finansieres af fællesfonden, eller om de lokale kirkelige kasser igen skal finansiere dem.

Det er samtidig nærliggende at drøfte, hvem der i fremtiden skal finansiere nogle udgiftsområder, som i en længere årrække har været betalt af fællesfonden, men som også er nært knyttet til det lokale niveau i folkekirken.

### 2.1.1. Udgiftsområder med nær lokal tilknytning

Fællesfondens udgifter, som er nært knyttet til det lokale niveau, er i 2004 budgetteret til i alt ca. 195 mio. kr. Det drejer sig om følgende:

- *Folkekirkens Selvforsikringsordning.* Den afløste i 1999 de forsikringer, som menighedsrådene havde pligt til at tegne for bygninger og løsøre samt for ansvars- og arbejdsskadeforsikring for de ansatte. Udgifterne ved forsikringsordningen er i 2004 budgetteret til 71,9 mio. kr.
- *Folkekirkens IT-projekter.* Udgifterne på dette område voksede meget stærkt i sidste halvdel af 1990'erne. Det skete, da man ved indførelse af Den Ny Kirkebog etablerede pc-arbejdspladser tilknyttet Kirkenettet i alle pastorater, samt at der i stadigt stigende omfang anvendes IT i provstiernes, stifternes og Kirkeministeriets administration. Sideløbende er der givet mulighed for, at sognene gennem Kirkeministeriets IT-kontor har kunnet supplere med IT-udstyr til andre medarbejdere på de lokale kirkelige kassers regning. Fællesfondens udgifter vedrørende IT-projekter er i 2004 budgetteret til 86,5 mio. kr. Heraf vedrører ca. 45 mio. kr. IT-udstyr og kommunikationslinier på det lokale kirkelige niveau.



- *Revision af de lokale kirkelige kasser.* I 1980'erne blev der efter krav fra Rigsrevisionen indført fælles ordninger for revision af kirkekasserne i sognene. Fællesfondens udgifter til revision af de lokale kirkelige kasser er i 2004 budgetteret til 15,5 mio. kr.
- *Konsulentbistand.* Fællesfonden dækker udgifter i forbindelse med konsulenter, som rådgiver i forbindelse med projekter vedrørende kirker og kirkegårde samt i forhold til orgler, klokker og varmeanlæg m.v. Fællesfondens udgifter til denne konsulentbistand er i 2004 budgetteret til ca. 3,4 mio. kr.
- *Pensioner og understøttelser* til tidligere tjenestemandsansatte kirkefunktionærer. Disse pensioner er siden 1980 dækket af fællesfonden. Fællesfondens udgifter til dem er i 2004 budgetteret til ca. 62 mio. kr. De lokale kirkelige kasser betaler pensionsbidrag i forbindelse med kirkefunktionærer, der ikke er ansat som tjenestemænd. Derimod betaler de lokale kasser intet i forbindelse med pension til tjenestemandsansatte kirkefunktionærer.

Hvis de nævnte udgiftsområder finansieres af de lokale kirkelige kasser i stedet for af fællesfonden, vil det blive mere klart, hvilke udgifter der rent faktisk er forbundet med sognene og provstierne i folkekirken.

### 2.1.2. Decentralisering af nogle udgiftsområder

Lokal finansiering af de nævnte udgiftsområder kan gennemføres ved, at de nuværende fælles ordninger ophæves. Derefter vil det være menighedsrådenes og provstiudvalgenes ansvar at sørge for, at de behov, som dækkes under de nuværende ordninger, i stedet bliver tilgodeset på anden måde.

Derved vil menighedsråd og provstiudvalg i en vis udstrækning få "frit valg". F.eks. med hensyn til valg af revisionsfirma, forsikringsselskab og IT-leverandør.

I tabellerne 2, 3 og 4 er der skitseret mulige ordninger på de 3 områder.

**Tabel 2 Lokalt antaget revision af de kirkelige kasser**

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Hvem bestemmer?</b> | De enkelte menighedsråd og provstiudvalg.   |
| <b>Fordele</b>         | Lokalt "frit valg" af revisor.<br>Udgiften bliver betalt af de kasser, som skal revideres.<br>Tydeligere billede af de lokale omkostninger. |
| <b>Ulemper</b>         | Færre "stordriftsfordele".<br>Udligningsordning bliver forringet.   |

**Tabel 3 Lokal tegning af forsikringer**

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>Hvem bestemmer?</b> | De enkelte menighedsråd og provstiudvalg.  |
| <b>Fordele</b>         | Lokalt "frit valg" af forsikringsselskab.<br>Udgiften bliver betalt, hvor det forsikrede hører hjemme.<br>Tydeligere billede af de lokale omkostninger.  |
| <b>Ulemper</b>         | Risiko for, at udgifterne for folkekirken som helhed bliver større.<br>Økonomisk svage områder med mange kirker bliver stillet dårligere end under den nuværende ordning.<br>Muligheden for statsgaranterede lån bortfalder. |

**Tabel 4 Øget valgfrihed ved anskaffelse af IT**

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>Hvem bestemmer?</b> | De enkelte menighedsråd og provstiudvalg.  |
| <b>Fordele</b>         | Lokalt "frit valg" af IT-udstyr.<br>Udgiften bliver betalt, hvor udstyret anvendes.<br>Tydeligere billede af de lokale omkostninger. |
| <b>Ulemper</b>         | Færre "stordriftsfordele".<br>Økonomisk svage områder bliver dårligere stillet.  |

Hvis de fælles ordninger med hensyn til forsikring, revision og IT ophæves, kan der eventuelt etableres nye ordninger ved samarbejde mellem større eller mindre antal af menighedsråd og provstiudvalg, som ønsker at være med. Derved vil det formentlig være muligt i en vis udstrækning at opnå økonomiske "stordriftsfordele" som i de nuværende ordninger.

Der må forudsættes opretholdt visse minimumskrav i forbindelse med revision, forsikring og IT, som begrænser det frie valg noget. F.eks. er det af hensyn til sikkerheden i Den Ny Kirkebog nødvendigt at stille særlige krav til såvel IT-udstyret på DNK-arbejdspladserne som kommunikationslinierne, herunder at kommunikationen sker på et lukket netværk, "Kirkenettet".

### 2.1.3. Betaling fra lokale kasser til fælles ordninger (brugerbetaling)

I stedet for at de nuværende fælles ordninger afskaffes, kan en anden model være, at der fra hver af de lokale kirkelige kasser indbetales beløb til fællesfonden svarende til de ydelser, som det enkelte sogn eller provsti modtager.

Det vil sige, at man lokalt køber tjenesteydelser af centrale ordninger.

F.eks. vil udgifterne ved Folkekirkens Selvforsikringsordning blive fordelt mellem de kirkelige kasser i forhold til antal og omfang af bygninger m.v. samt antallet af medarbejdere inden for hver kasses område. Udgifterne til revision fordeles i forhold til antallet og omfanget af lokale kirkelige kasser. Udgifterne på IT-området fordeles i forhold til antallet af IT-arbejdspladser

og kommunikationslinier. Og udgifterne til konsulentbistand fordeles ved, at der opkræves betaling for bistand i de enkelte tilfælde.

På pensionsområdet kan der indføres den ordning, at de lokale kirkelige kasser skal indbetale pensionsbidrag til fællesfonden for de kirkefunktionærer, som for tiden er ansat som tjenestemænd.

Konsekvenser af at indføre pensionsbidrag for tjenstemandsansatte kirkefunktionærer er illustreret i tabel 5.

**Tabel 5 Pensionsbidrag for tjenstemandsansatte kirkefunktionærer**

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Hvem bestemmer?</b> | De enkelte menighedsråd og provstiudvalg.   |
| <b>Fordele</b>         | Ensartede lokale udgifter ved tjenstemænd og ikke-tjenestemænd.<br>Udgiften bliver betalt, hvor funktionæren er ansat.<br>Tydeligere billede af de lokale omkostninger. |
| <b>Ulemper</b>         | Økonomisk svage områder bliver dårligere stillet.   |

Betaling fra de lokale kirkelige kasser til fællesfonden vil principielt betyde, at landskirkeskatten kan nedsættes tilsvarende.

## 2.2. Flytning af kapitalindtægter til lokalt niveau (Finansministeriets model)

*Det er blevet kritiseret, at fællesfonden får renterne af præsteembeders og delvis af kirkers kapitaler. Hele forrentningen kan betales til de lokale kasser*

Da fællesfonden blev etableret, var dens primære indtægtsgrundlag afkast af kapitaler, som tilhører præsteembederne, men som forvaltes af stifterne. Det var dog nødvendigt at supplere afkastet af kapitalerne med kirkeskat, som i dag er den helt dominerende indtægtskilde.

Siden 1930'erne har fællesfonden desuden fået en del af afkastet af kapitaler, der tilhører kirkerne, men som forvaltes af stifterne. Det har siden 1937 været bestemt, at kirkekasserne i de sogne, som kirkekapitalerne tilhører, skal have udbetalt en rente på 4 %. Renter ud over de 4 % tilfalder fællesfonden og anvendes til at dække eventuelle tab i forbindelse med kapitalforvaltningen m.v.. Det har i øvrigt også siden 1937 været bestemt, at lokale kirkelige kasser, når de låner af stiftsmidlerne, skal betale samme rente, som gælder ved indlån.

Fællesfondens renteindtægter er budgetteret til ca. 50 mio. kr. i 2004.

Der er i debatten om folkekirkeens fælles økonomi rejst en del kritik af, at kapitalerne forrentes til fordel for fællesfonden. Ændringen vil betyde, at de lokale kirkelige kasser sammenlagt vil få en merindtægt på ca. 50 mio. kr. årligt.

Fordele og ulemper ved ændringen er illustreret i tabel 7.

**Tabel 7 Forrentning af kapitaler til de lokale kasser**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Fordele</b> | Udbyttet af kapitalerne tilfalder de sogne, som kapitalerne vedrører.<br>Nedsættelse af det beløb, som udskrives i kirkeskat til de lokale kasser. |
| <b>Ulemper</b> | Indtægtsnedgangen for fællesfonden vil betyde, at der bliver behov for en forøgelse af landskirkeskatten.  |

### 2.3. Statstilskud som bloktilskud til fællesfonden (*Bloktilskudsudvalgets model*)

*Omlægning af statens tilskud til et bloktilskud til fællesfonden berører alene folkekirkeens økonomi på det fælles niveau. Omlægningen ændrer ikke balancen mellem lokal og fælles økonomi og har derfor ingen konsekvenser for forholdet mellem økonomisk svage og stærke områder*

Regeringens Økonomiudvalg traf i januar 2003 en principbeslutning om at omlægge statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud til afløsning af den nuværende ordning.

Som følge af principbeslutningen blev der nedsat et udvalg med den opgave at udforme en eller flere modeller for udformning af et bloktilskud. Udvalget bestod af repræsentanter for Kirkeministeriet, Finansministeriet, biskopperne, Danmarks Provsteforening, Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer og KL.

Udvalget anbefalede i rapporten "Bloktilskud fra staten til folkekirken"

- at statens tilskud til folkekirken omlægges til et samlet bloktilskud til fællesfonden
- at bloktilskuddet skal svare til det samlede beløb, som staten under den nuværende ordning yder som specificerede bevillinger. Dog skal bevillingen til Kirkeministeriets departement samt det beløb, der fra og med 2004 ydes som kompensation for folkekirkeens indtægtstab i forbindelse med, at der er indført et beskæftigelsesfradrag til skatteydere, holdes uden for og fortsat bevilges særskilt.
- at bloktilskuddets størrelse skal fastsættes i lov om folkekirkeens økonomi sammen med en bestemmelse om, at bloktilskuddet årligt skal reguleres i

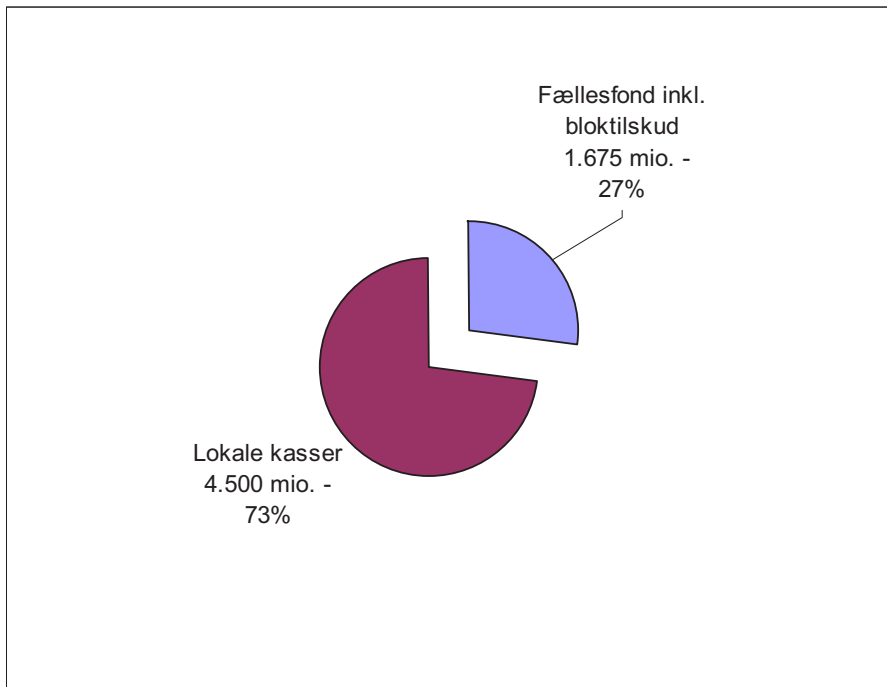
forhold til løn- og prisudviklingen inden for fællesfondens område. Et bloktilskud fastsat på denne måde ville i 2004 være 572,1 mio. kr.

Omlægning til bloktilskud efter udvalgets model vil betyde,

- at fællesfonden efter omlægningen skal dække samtlige udgifter til løn og pension for præster, provster og biskopper i folkekirken, og
- at fællesfonden overtager ansvaret for at yde tilskud til de forskellige folkekirkelige institutioner m.v., som under den nuværende ordning får tilskud ved bevilling på finansloven.

Forholdet mellem fællesfondens og de lokale kassers udgifter ved omlægning til bloktilskud er illustreret i figur 5.

**Figur 5 Fordelingen af udgifter mellem fællesfonden og lokale kasser**



En omlægning efter denne model berører alene den folkekirkelige økonomi på det fælles niveau. Der ændres ikke på balanceforholdet mellem den lokale økonomi og den fælles økonomi. Omlægningen har derfor heller ingen konsekvenser for forholdet mellem de økonomisk svage og stærke områder i folkekirken.

Omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud til fællesfonden vil betyde, at der bliver større frihed til, at man inden for folkekirkens egne rammer kan vælge, hvordan det beløb, der samlet set er til rådighed for fælles folkekirkelige udgifter, skal anvendes.

Den nuværende ordning, hvor statens tilskud ydes som specificerede bevillinger til bestemte formål, betyder, at der er nogle væsentlige begrænsninger i forhold til en prioritering inden for folkekirkens egne rammer af, hvordan de midler, der er til rådighed, skal anvendes.

Den væsentligste begrænsning under den nuværende ordning er knyttet til præstestillinger.

Ved en omlægning til bloktilskud vil den samlede bevilling til præsteløn være et spørgsmål, som afgøres i forbindelse med, at der lægges budget for fællesfonden. Det kan samtidig afgøres, hvordan fordelingen skal være mellem henholdsvis almindelige og specielle præstestillinger.

Bloktilskudsudvalget har peget på, at statens bevillinger til visse formål af ikke-kirkelig art eventuelt kan holdes uden for et bloktilskud til folkekirken.

**Table 8 Omlægning af statens tilskud til et bloktilskud til fællesfonden**

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>Hvem bestemmer?</b> | Bloktilskuddets størrelse fastsættes af Folketinget i lov om folkekirkens økonomi<br>Anvendelse af bloktilskuddet besluttet af kirkeministeren i forbindelse med fællesfondens budget. |
| <b>Fordele</b>         | Friere anvendelse af pengene.<br>Finanslovens styring af antallet af præstestillinger bortfalder.  |
| <b>Ulemper</b>         | Lovbundet minimumstilskud til kirkerestaureringer bortfalder.<br>Fællesfonden overtager økonomisk ansvar for opgaver, som er af ikke-kirkelig karakter                                 |

## 2.4. Alle udgifter finansieres lokalt eller af staten

*Det kan drøftes, om alle udgifter, der i dag afholdes af fællesfonden, men som er knyttet til det lokale niveau, altså også præsteløn, kan og skal lægges ud til finansiering af de lokale kasser*

Et princip, som gælder i mange sammenhænge, er, at udgifter så vidt muligt skal dækkes af dem, som nyder godt af det, der betales for.

Det er derfor naturligt i en debat om den fremtidige fælles økonomi i

folkekirken at drøfte, om *alle* de udgifter, som i dag afholdes af fællesfonden, men som er knyttet til det lokale niveau, herunder præsteløn, kan og skal lægges ud til finansiering af de lokale kirkelige kasser.

Det vil betyde en meget kraftig indskrænkning af fællesfonden. Og den vil helt kunne nedlægges, hvis det kombineres med, at statens tilskud til folkekirken bliver lagt om, så det ikke længere bevilges som tilskud til præsteløn og til dækning af pension til præster, men at en del af statens tilskud bruges til at finansiere stiftsadministrationerne og de landsdækkende folkekirkelige institutioner, og at den øvrige, og største, del ydes som bloktilskud til det lokale niveau i folkekirken.

Det lokale niveau i folkekirken må i dag generelt anses for at være bæredygtigt, både økonomisk og styringsmæssigt i forhold til økonomien. Det er dog langtfra alle sogne, der er selvstændigt bæredygtige. Den generelle økonomiske bæredygtighed er bl.a. baseret på, at kirkeskatten fastsættes og udskrives fælles for de kirkelige kasser inden for et ligningsområde (en kommune). Det betyder, at man fra befolkningsmæssigt og økonomisk større og stærkere sogne bidrager til at dække udgifterne i mindre og svagere sogne. Dette element vil blive yderligere styrket, hvis kommunerne fastholdes som ligningsområder for kirkeskatten i en ny kommunal struktur med færre og større kommuner. For nogle ligningsområder, som økonomisk set er særligt svage, gælder i dag desuden, at de har behov for tilskud fra andre dele af landet. Behovet for tilskud til økonomisk svage områder vil, hvis fællesfonden nedlægges, kunne imødekommes i forbindelse med fordeling af tilskud fra staten.

Det beskrives nedenfor, hvordan udgifterne efter kan fordeles mellem det lokale niveau og staten. I bilag 1 belyses det, hvilke konsekvenser en så vidtgående ændring kan have for forholdet mellem staten og folkekirken, i bilag 2 belyses konsekvenser i forhold til præsterne, og bilag 3 belyser konsekvenser i forhold til det lokale niveau.

Udgifterne kan fordeles mellem de lokale kirkelige kasser og staten på følgende måde:

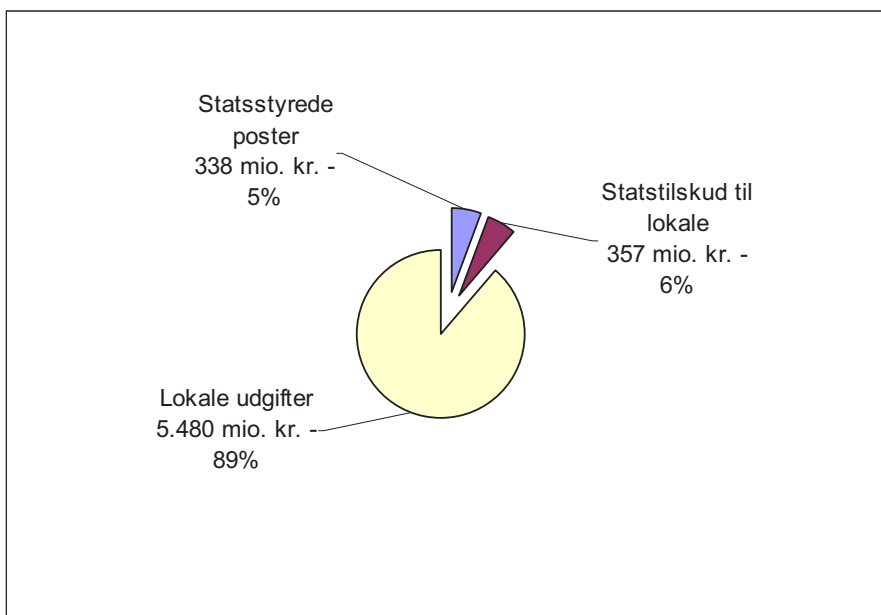
- alle udgifter, der er knyttet til det lokale niveau i folkekirken, afholdes af de kirkelige kasser på det lokale niveau
- alle udgifter til stiftsøvrigheder samt til landsdækkende folkekirkelige institutioner, afholdes af staten.

Det vil sige, at de lokale kirkelige kasser ud over de hidtidige udgiftsområder skal finansiere:

- løn og pension m.v. vedrørende præster, som under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden og af staten

- pensionsudgifter vedr. tjenstemandsansatte kirkefunktionærer, som under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden
- revision af de lokale kirkelige kasser, som under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden
- udgifter ved IT-anvendelse i sogne og provstier, som under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden
- udgifter vedrørende forsikringer, som under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden
- udgifter ved konsulentbistand, som under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden.

**Figur 6 Fordelingen af udgifter mellem staten og de lokale kasser**



Selv om finansieringen af udgiftsområderne skal ske af de lokale kirkelige kasser, kan administrationen ske på stifts- eller landsniveau. F.eks. således at stiftsadministrationen står for arbejdet med administration og udbetaling af løn til præster, men at der fra de lokale kirkelige kasser indbetales de midler,

*"Hvis Folkekirkens medlemmer ikke faar Del i Styrelsen af Folkekirkens Anliggender, medens Borgerne her i Landet i øvrigt har Del i Styrelsen af alle andre anliggender i Landet, Skolevæsen, Fattigvæsen, Vejvæsen, o.s.v., vil denne Tilstand medføre, at Folkekirkens Medlemmer vil føle sig mere og mere fremmede overfor Kirkens Sager, og saaledes vil der desværre skabes alt for god Grobund for en kirkeligtjendtlig Agitation."*

*J.C. Christensen, minister for kirke og undervisning,  
i forbindelse med behandlingen af lovforslaget om menighedsråd 1903*



som er nødvendige til dækning af udgifterne. Det svarer til den nuværende administration af løn til de fleste kirkefunktionærer gennem FLØS, heriblandt alle tjenestemandsansatte kirkefunktionærer. På IT-området er der allerede i dag i et begrænset omfang tale om, at nogle udgifter dækkes af de lokale kirkelige kasser ved indbetaling til Kirkeministeriets IT-kontors konto under fællesfonden. Det vil også være muligt at fastholde en fælles forsikringsordning for folkekirken, hvor de lokale kirkelige kasser dækker udgifterne ved indbetaling til en fælles administration.

Følgende udgifter overflyttes til finansiering ved bevilling på finansloven:

- løn, pension og driftsudgifter vedrørende stiftsøvrighederne, som under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden
- løn, pension og driftsudgifter ved uddannelsesinstitutioner for præster og kirkefunktionærer, som under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden
- udgifter ved IT-anvendelse i stifter samt centrale IT-løsninger
- tilskud til Færøerne, Det Mellemkirkelige Råd og menigheder for særlige grupper m.v., som under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden
- udgifter, der under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden i form af betaling til bl.a. Kirkeministeriet for konsulentbistand og administration af fællesordninger

Staten skal som hidtil finansiere:

- Kirkeministeriet (departementet)
- løn og pension til biskopper
- tilskud til folkekirkenes repræsentation i udlandet (Danske Sømands- og Udlandskirker)
- tilskud til Kaj Munks Mindestuer m.v.
- driftsudgifter vedr. Mindelunden og de kongelige begravelseskapeller
- tilskud til Pensionskassen af 1950 for private kirkelige institutioner
- kompensation for nedsat udskrivningsgrundlag i forbindelse med beskæftigelsesfradrag

Overflytningen af udgiftsområder fra fællesfonden til finansloven vil betyde, at de bliver underlagt det bevillingssystem og de styringssystemer, som i øvrigt gælder på statens område.

Staten skal herudover yde tilskud til det lokale niveau i folkekirken. Tilskuddet fastsættes således, at det sammen med de udgifter, som staten skal afholde efter omlægningen, mindst kommer til at udgøre samme beløb, som statens samlede bevillinger vedrørende folkekirken udgør under den nuværende ordning.

Kompetenceforholdene samt fordele og ulemper ved, at alle udgifter deles mellem de lokale kasser og staten er illustreret i tabel 9.

**Tabel 9 Alle udgifter fordeles mellem lokale kasser og staten**

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>Hvem bestemmer?</b> | Folketinget fastsætter det samlede omfang af statens tilskud til folkekirken.<br>Folketinget fastsætter bevillinger til de udgiftsområder, som skal finansieres af staten over finansloven.<br>Menighedsråd og provstiudvalg bestemmer omfanget og prioriteringen af de udgiftsområder, som skal finansieres af de lokale kasser.                            |
| <b>Fordele</b>         | Friere anvendelse af pengene - herunder mulighed for lokale beslutninger om opprioritering af den præstelige betjening.<br>Finanslovens styring af antallet af præstestillinger bortfalder.  |
| <b>Ulemper</b>         | Tættere statslig styring af de udgiftsområder, som overflyttes fra fællesfonden til statslig finansiering.<br>Lovbestemt statstilskud til kirkerestaureringer bortfalder.<br>Økonomisk svage områder kan risikere mindre præstelig betjening end under den nuværende ordning.<br>Den omfattende udligning, som er indbygget i nuværende ordning, bortfalder. |

## 2.5. Fællesfonden skal kun finansiere præsteløn og uddannelser (Præsteforeningens model)

*Modellen har til formål at sikre, at midlerne til præsteløn ikke risikerer at blive nedprioriteret i forhold til andre opgaver, som ønskes varetaget centralt*

”Præsteembedernes Fællesfond” – nu fællesfonden – blev oprindeligt oprettet for at sikre lønmidler til folkekirkens præster.

Den danske Præsteforening har foreslået, at dette fortsat bør være fondens centrale opgave. Præsteforeningen foreslår derfor, at fællesfonden alene skal finansieres præstelønninger, pensioner samt de folkekirkelige uddannelsesinstitutioner.

Efter forslaget skal de øvrige opgaver, som i dag finansieres af fællesfonden – eller som man i fremtiden ønsker at finansiere centralt – finansieres af en ny kasse. Det drejer sig f.eks. om udgifter til stiftsadministrationerne, IT, forsikringer, udligning m.v.

Formålet med modellen, som er illustreret i tabel 10, er at sikre, at præsternes lønmidler ikke kommer i fare for nedprioritering i forhold til opgaver, som også ønskes varetaget centralt.

**Tabel 10** Kompetenceforhold samt fordele og ulemper ved model foreslået af Præsteforeningen

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Hvem bestemmer?</b> | Kirkeministeren – eller evt. en bestyrelse  |
| <b>Fordele</b>         | Tydeliggørelse af hvilke udgifter der bruges til præsteløn m.v., og hvilke der bruges til andre udgifter.<br>Mulighed for adskillelse af hvem der prioriterer præsteløn m.v., og hvem der prioriterer andre udgifter.           |
| <b>Ulemper</b>         | De samlede midler på centralt niveau bliver ikke større ved, at der oprettes to kasse.<br>Fortsat nødvendigt med en samlet prioritering af niveauet for de enkelte udgifter på centralt niveau.<br>Administrativt tung løsning. |

### 3. Fremtidig styring af fælles økonomi

*Debat om styring af den fælles økonomi er især relevant under den forudsætning, at fællesfonden opretholdes, og at der dermed er en fælles økonomi af et betydeligt omfang*

Hvem skal have ansvaret og kompetencen med hensyn til styring af den fælles del af folkekirkens økonomi?

Svaret på det spørgsmål afhænger naturligvis bl.a. af, hvilket omfang og hvilken struktur folkekirkens fælles økonomi skal have.

En eventuel overflytning af langt den største del af de nuværende udgiftsområder under den fælles økonomi til lokal finansiering, som den er beskrevet i kapitel 2, afsnit 2.4, vil betyde, at den fælles økonomi vil være begrænset til et statsligt tilskud, som bevilges på finansloven.

En debat om styringen er derfor især relevant under den forudsætning, at fællesfonden opretholdes, og at der dermed er en fælles økonomi af betydeligt omfang.

I det følgende beskrives dels den nuværende ordning for styring af den fælles økonomi, dels forskellige andre muligheder.

#### 3.2. Den nuværende ordning

*Den nuværende ordning er blevet kritiseret, fordi den betyder, at kirkeministeren har enekompetence i forhold til fællesfonden, og især fordi landskirkeskatten ikke fastsættes af et valgt organ*

Den fælles økonomi udgøres under den nuværende ordning af statens tilskud til folkekirken og af fællesfonden. Kompetencefordelingen i den nuværende ordning er illustreret i tabel 11.

*"Demokratiet på folkekirkens centrale plads, set ud fra det almindelige præstedømmes perspektiv, er yderst ringe. Hvad der sker i Folketinget og i Kirkeministeriet, sker således ikke på det almindelige præstedømmes præmisser. Man må om ad de politiske partier for at få gennemført noget i Folketinget."*

*Lægfolkets rolle i den danske folkekirke,  
notat udarbejdet for Det Mellemkirkelige Råd, 1997*

Tabel 11 Kompetencefordelingen i den nuværende ordning

|                        | Budgetfastsættelse        | Forvaltning                           | Rådgivning  |
|------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---|
| <b>Statens tilskud</b> | Folketinget og regeringen | Kirkeministeren                       |   |
| <b>Fællesfonden</b>    | Kirkeministeren           | Kirkeministeren og stiftsøvrighederne | Stiftsøvrighederne og Budgetfølgegruppe nedsat af kirkeministeren |

Statens tilskud bevilges på den årlige finanslov. Dermed har Folketinget den bevilgende og overordnet styrende kompetence. Ansvar for den løbende forvaltning af statsbevillingen ligger hos kirkeministeren.

For fællesfonden gælder, at kirkeministeren har kompetencen til at fastsætte fællesfondens samlede budget og til at fastsætte det beløb, der skal udskrives i landskirkeskat. Det samlede budget fastsættes delvis på grundlag af budgetforslag fra stiftsøvrighederne og fra de institutioner, som finansieres af fællesfonden, og delvis på grundlag af Kirkeministeriets budget for tværgående aktiviteter som IT-projekter, Folkekirkens Selvforsikringsordning og udligningstilskud.

Stiftsøvrighederne har ansvaret for den løbende forvaltning af hver deres del af det samlede budget. Kirkeministeren har det overordnede samlede ansvar for forvaltningen.

I 2002 ønskede kirkeministeren at inddrage bl.a. repræsentanter for de folkekirkelige myndigheder i budgetlægning m.v. for fællesfonden og nedsatte derfor Budgetfølgegruppen vedrørende fællesfondens drift. Budgetfølgegruppen består af: en biskop, en stiftamtmand, en stiftskontorchef, et medlem udpeget af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer, et medlem udpeget af Danmarks Provsteforening, en regnskabskyndig fra det private erhvervsliv samt en repræsentant for Kirkeministeriet. Budgetfølgegruppen fik følgende opgaver:

- have indseende i og løbende vejlede Kirkeministeriet i dets budgetopfølgning af fællesfondens drift
- rådgive Kirkeministeriet i den årlige budgettering af fællesfondens drift
- rådgive kirkeministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfondens drift.

Budgetfølgegruppen er ikke lovfæstet, og kirkeministeren er ikke bundet af budgetfølgegruppens rådgivning, men har, siden den blev nedsat, fulgt dens indstillinger.

Den nuværende ordning er blevet kritiseret, fordi den betyder, at

kirkeministeren har enekompetence i forhold til fællesfonden, og især fordi landskirkeskatten er den eneste form for skat, der ikke fastsættes af et valgt organ som Folketinget, amtsrådene eller kommunalbestyrelserne.

Der er dog hverken i grundloven eller i anden lovgivning noget, som forhindrer, at den nuværende ordning med kirkeministeren som ansvarlig for fællesfondens budget og for fastsættelsen af landskirkeskatten kan fortsættes.

Fordele og ulemper ved den nuværende forvaltning af fællesfonden er illustreret i tabel 12.

**Tabel 12 Fordele og ulemper ved nuværende forvaltning af fællesfonden**

|                |   |
|----------------|---|
| <b>Fordele</b> | Kirkens egen minister har ansvaret for budget og forvaltning.<br>Ministeren er i tæt dialog med både Folketinget og folkekirken ved budgetlægning og i den daglige forvaltning. |
| <b>Ulemper</b> | Fællesfondens budget og landskirkeskatten fastsættes ikke af et demokratisk valgt organ.  |

### 3.3. Udvalg som rådgiver for kirkeministeren (Bloktilskudsudvalgets model)

*Et lovfæstet rådgivende udvalg vil have en stærkere position i forhold til kirkeministeren end en følgegruppe, som alene er baseret på kirkeministerens beslutning om at nedsætte den*

Det udvalg, som i 2003 udarbejdede forslaget om omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud, foreslog, at kirkeministeren fortsat skal have det overordnede ansvar for fællesfondens budget og forvaltning, men at det kombineres med, at det ved lov bestemmes, at der nedsættes et udvalg til at rådgive kirkeministeren i alle spørgsmål vedrørende fællesfondens budget og administration.

Et lovfæstet rådgivende udvalg vil have en stærkere position i forhold til kirkeministeren end en følgegruppe, som alene er baseret på kirkeministerens beslutning om, at der skal være en sådan følgegruppe.

Bloktilskudsudvalget har foreslået, at det rådgivende udvalgs hovedopgave skal være at afgive indstilling til kirkeministeren om det samlede budget for fællesfonden, herunder landskirkeskattens størrelse. Udvalget skal i den forbindelse tage stilling til prioriteringen af de forskellige udgiftsområder, herunder budgetteringen og normeringen af præstestillinger og fordelingen af præstestillingerne mellem de enkelte stifter.

Efter forslaget skal det rådgivende udvalg også afgive indstilling til kirkeministeren om eventuel udvidelse eller begrænsning af de aktivitetsområder, som finansieres af fællesfonden. Desuden skal det rådgivende udvalg afgive indstilling til kirkeministeren forud for fremsættelse af lovforslag eller udstedelse af administrativt fastsatte regler, der har konsekvenser for fællesfondens økonomi eller administration.

Bloktilskudsudvalget har foreslået, at det rådgivende udvalg vedrørende fællesfonden skal bestå af

- en biskop, udpeget efter indstilling fra biskopperne
- en provst, udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening
- to medlemmer, udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer, samt
- en repræsentant for Kirkeministeriet.

**Tablet 13 Fordele og ulemper ved lovfæstet rådgivende udvalg**

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Fordele</b> | Udvalget får en stærkere position i forhold til ministeren end den nuværende budgetfølgegruppe.<br>Kirkens egen minister har ansvaret for budget og forvaltning.<br>Ministeren er i tæt dialog med både Folketinget og folkekirken ved budgetlægning og i den daglige forvaltning. |
| <b>Ulemper</b> | Fællesfondens budget og landskirkeskatten fastsættes ikke af et demokratisk valgt organ.   |

Det er i debatten i foråret 2004 - bl.a. i forbindelse med en konference, som var arrangeret af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer - foreslået, at et rådgivende udvalg skal sammensættes på en anden måde og have betydeligt flere medlemmer. Der er bl.a. foreslået følgende sammensætning af et udvalg med 17 medlemmer:

- et menighedsrådsmedlem fra hvert stift
- to repræsentanter for bestyrelsen i Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer
- to biskopper, udpeget af biskopperne
- en provst, udpeget af Danmarks Provsteforening
- en præst, udpeget af Den Danske Præsteforening, samt
- en kirke- eller kirkegårdsfunktionær, udpeget af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

### 3.4. Inddragelse af Folketinget

#### *(Bloktilskudsudvalgets model)*

Kirkeministerens kompetence til alene at fastsætte fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse er som nævnt atypisk i den offentlige sektor i Danmark. Andre steder er der et demokratisk valgt organ, som har den

overordnede kompetence i forhold til fastsættelse af budget, tildeling af bevillinger og udskrivning af skat. Det gælder Folketinget på det statslige område, amtsråd og kommunalbestyrelser i henholdsvis amtskommuner og kommuner og menighedsråd i forening med provstiudvalgene for den lokale kirkelige økonomi.

Ud over forslaget om et lovfæstet rådgivende udvalg vedrørende fællesfonden foreslog Bloktilskudsudvalget derfor også, at Folketinget i forbindelse med omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, bliver inddraget i ansvaret for fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse.

Bloktilskudsudvalget foreslår, at fællesfondens samlede budget og landskirkeskatten skal indgå på finansloven, således at Folketinget med vedtagelsen af finansloven fastsætter *den samlede* udgiftsramme for fællesfonden.

Ordningen er illustreret i tabel 14.

**Tabel 14** Kompetence samt fordele og ulemper ved inddragelse af Folketinget

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Hvem bestemmer?</b> | Folketinget fastsætter samlet udgiftsramme for fællesfonden.<br>Kirkeministeren har ansvaret for budget og forvaltning efter indstilling fra lovfæstet rådgivende udvalg. |
| <b>Fordele</b>         | Øget demokratisering ved, at Folketinget fastsætter rammen.<br>Dialogen mellem kirkens minister og folkekirken fastholdes.  |
| <b>Ulemper</b>         | Tættere sammenkædning af statens økonomi (finansloven) og folkekirkens økonomi.   |

*(Finansministeriets model)*

I rapporten "Udvikling af økonomistyringen på Kirkeministeriets område", som er udarbejdet af en projektgruppe i Finansministeriet, er det foreslået, at fællesfonden skal optages på finansloven, hvor den budgetteknisk skal behandles som en selvejende institution. Projektgruppens forslag indebærer i højere grad end Bloktilskudsudvalgets forslag, at fællesfonden ligesom statslige udgifter bliver bevillingsstyret, det vil sige, at fællesfonden som udgangspunkt kun kan afholde udgifter og modtage indtægter i overensstemmelse med de bevillinger, der er givet med vedtagelse af finansloven. Eventuelle nye dispositioner i årets løb vil under en sådan

*"38 mio. er mange penge, men det er ikke så mange, at staten bør skride ind og lade, som om vi har en statskirke ved at lægge en fast øvre grænse for kirkeskatten. Vi har en folkekirke, og det skal respekteres.*

*Tidl. kirkeminister Margrethe Vestager i B.T. 20. nov. 1998*



ordning forudsætte tilslutning fra Folketingets finansudvalg.

Inddragelse af Folketinget i fastsættelsen af fællesfondens budget og landskirkeskatten vil betyde en demokratisering i forhold til den nuværende ordning, hvor budgettet og fastsættelsen af landskirkeskatten alene er kirkeministerens ansvar.

Hvis fællesfondens budget under den ene eller anden form optages på finansloven, kan det imidlertid også betragtes som en stærkere sammenkædning end hidtil af statens og folkekirkens økonomi. Man kan derfor overveje en omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud på en måde, hvor alene bloktilskuddets størrelse fastsættes på finansloven, uden at fællesfondens budget og landskirkeskatten indgår på finansloven.

Ordningen er illustreret i tabel 15.

**Tabel 15** Kompetence samt fordele og ulemper ved inddragelse af Folketinget

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Hvem bestemmer?</b> | Folketinget fastsætter samlet udgiftsramme for fællesfonden.<br>Folketinget skal godkende omdisponeringer.<br>Kirkeministeren har ansvaret for budget og forvaltning efter indstilling fra lovfæstet rådgivende udvalg. |
| <b>Fordele</b>         | Øget demokratisering ved, at Folketinget fastsætter rammen.<br>Dialogen mellem kirkens minister og folkekirken fastholdes.  |
| <b>Ulemper</b>         | Tættere sammenkædning af statens økonomi (finansloven) og folkekirkens økonomi.   |

### 3.5. Bestyrelse for fællesfonden

*(Model fra Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmers konference)*

*Forslag om bestyrelse for fællesfonden betyder, at kirkeministeren ikke kan være ansvarlig for administrationen af fællesfonden. Administrationen må ske under ansvar over for bestyrelsen og ministeren kan kun handle under ansvar over for Folketinget. Forslaget må derfor forudsætte, at der opbygges en særskilt administration for fællesfonden*

Som alternativ til forslagene fra Bloktilskudsudvalget og Projektgruppen i Finansministeriet om rådgivende udvalg vedrørende fællesfonden og inddragelse af Folketinget i beslutningen om fællesfondens budget og landskirkeskatten, er der i den kirkelige debat i foråret 2004 fremlagt forslag

om en egentlig bestyrelse for fællesfonden.

Det er især sket i et debatoplæg, som er udarbejdet af udvalg, der er nedsat af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer og biskopperne i fællesskab. Oplægget var en del af grundlaget for en konference om fællesfondens styrelse, som Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer holdt i april.

I debatoplægget er der foreslået, at der skal etableres en bestyrelse for fællesfonden, som skal

- fastsætte rammerne for fællesfondens samlede budget
- definere fællesfondens enkelte budgetposter og fastsætte de årlige beløb på disse
- fastsætte landkirkeskatten.

I debatoplægget er der fremlagt modeller for sammensætning af henholdsvis en lille og en stor bestyrelse for fællesfonden.

Sammensætningen af en lille bestyrelse med 17 medlemmer foreslås således:

- 1 person fra hver stiftsudvalg vedr. økonomi, udpeget af stiftsudvalget, eller et menighedsrådsmedlem fra hvert stift, som vælges af stiftets menighedsrådsmedlemmer
- 2 bestyrelsesmedlemmer fra Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer
- 2 biskopper, udpeget af biskopperne
- 1 provst, udpeget af Danmarks Provsteforening
- 1 præst, udpeget af Den Danske Præsteforening
- 1 kirke- eller kirkegårdsfunktionær, udpeget af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Sammensætningen af en stor bestyrelse med 70 medlemmer foreslås således:

- 45 personer, som vælges i stifterne, således at der i hvert stift vælges et medlem for hver 100.000 medlemmer af folkekirken. Det vil betyde fra 1 til 7 medlemmer fra hvert stift
- 6 bestyrelsesmedlemmer fra Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer
- 10 biskopper
- 3 provster, udpeget af Danmarks Provsteforening

*"Det er let for os at bruge flere penge på bygninger og anlæg. Det er straks sværere, når vi skal skabe et rigt kirkeliv. Vi er måske lidt for tilbøjelige til at spare på det, der har med kirkelivet at gøre."*

*Ejvind Sørensen, formand for Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer,  
i Politiken 20. okt. 2001,  
hvor han opfordrede til kritisk gennemgang af folkekirken udgifter*

- 3 præster, udpeget af Den Danske Præsteforening,
- 3 kirke- eller kirkegårdsfunktionærer, udpeget af kirkefunktionærernes faglige organisationer.

Dette forslag om etablering af en bestyrelse for fællesfonden rejser flere principielle spørgsmål. Dels om sammensætningen og valget af den. Dels om konsekvenserne for forholdet mellem folkekirken og staten, herunder spørgsmål om forholdet mellem bestyrelsen og kirkeministeren, som har et ansvar i forhold til Folketinget, og spørgsmålet om placeringen af arbejdet med og ansvaret for administrationen af fællesfonden.

Forslaget betyder, at bestyrelsen - uanset om er der tale om en lille eller en stor bestyrelse - sammensættes af nogle medlemmer, som får deres mandat gennem et valg, af biskopper, hvis mandat i bestyrelsen primært er begrundet i deres embede, samt af repræsentanter for interesseorganisationer (Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer, Provsteforeningen, Præsteforeningen og de faglige organisationer).

Det kan debatteres, om en bestyrelse i stedet bør sammensættes af et antal lægfolk og et antal præster (heriblandt eventuelt provster), som vælges af alle menighedsrådsmedlemmer. Sammensætningen kan fastlægges på en måde, så alle stifter bliver repræsenteret i bestyrelsen. Det kan samtidig debatteres, om biskopperne (stiftsøvrighederne) og medarbejderorganisationer i folkekirken skal være særskilt repræsenteret, og i givet fald i hvilket omfang.

Sammenfattende kan det konstateres, at

- etablering af en bestyrelse vil have vidtgående konsekvenser for statens og kirkeministerens forhold til fællesfonden.
- konstruktionen indebærer, at de myndighedsopgaver, som kirkeministeren i dag varetager, bliver flyttet til bestyrelsen. Konstruktionen er atypisk for en skatteudskrivende myndighed og imødekommer ikke kritikken af, at skatteudskrivning bør foretages af demokratisk valgte myndigheder.
- en kirkelig forsamling som den foreslåede vil trække i retning af en gradvis adskillelse af stat og kirke, som savner demokratisk forankring. Konstruktionen medfører en afskaffelse af den hidtidige kirkeordning og indførelse af et organ med synodal karakter.
- de foreslåede bestyrelseres repræsentative sammensætning kan anfægtes.
- ansvarligheden i en sådan bestyrelse er vanskelig at fastholde, da den ikke knytter sig til et embede eller er sanktioneret i øvrigt.

Med forslaget om, at bestyrelsen skal fastsætte fællesfondens budget og landskirkeskatten, vil det ikke være muligt for kirkeministeren fortsat at

være ansvarlig for administrationen af fællesfonden. Administrationen må ske under ansvar over for bestyrelsen, og kirkeministeren kan kun handle under ansvar over for Folketinget. Der må derfor i givet fald opbygges en administration af fællesfonden, som er helt frigjort fra Kirkeministeriet.

Det er svært at forestille sig et statsligt engagement i folkekirken opretholdt på disse præmisser.

Kompetenceforhold samt fordele og ulemper ved modellen er illustreret i tabel 16.

**Tabel 16** Kompetenceforhold samt fordele og ulemper ved en bestyrelse for fællesfonden

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Hvem bestemmer?</b> | Bestyrelsen for fællesfonden.   |
| <b>Fordele</b>         | En folkekirkelig myndighed får det fulde ansvar for budget og forvaltning.  |
| <b>Ulemper</b>         | Trækker i retning af adskillelse af stat og kirke.<br>Opbygning af ny administration.<br>Bestyrelsens demokratiske mandat kan diskuteres. |

## Bilag 1 Konsekvenser for statens forhold til folkekirken

Forslaget om at omlægge statens tilskud til et bloktilskud og forslaget om at nedlægge fællesfonden rejser spørgsmål om, hvilke konsekvenser en sådan omlægning har for det grundlæggende forhold mellem staten og folkekirken. Herunder spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at gennemføre en sådan omlægning inden for rammerne af grundlovens bestemmelser om forholdet mellem staten og folkekirken.

Grundlovens § 4 siger: "Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten."

I den forfatnings- og kirkeretlige teori er det opfattelsen, at denne formulering ikke blot giver staten en mulighed for, men også en pligt til at yde økonomisk støtte til folkekirken. Der kan imidlertid ikke af grundloven eller forarbejderne til den udledes noget om, hvordan en økonomisk støtte fra staten til folkekirken skal være udformet, eller hvilket omfang den skal have.

At statens økonomiske støtte i dag først og fremmest ydes i forbindelse med præsterne anses af mange for at være naturligt. Dermed bidrager staten på en direkte måde til at sikre, at folkekirken kan leve op til det, som er kerneopgaver i kirken, nemlig evangeliets forkyndelse, sakramenternes forvaltning, oplæring i kristendom og sjælesorg. Det er imidlertid også fra anden side blevet kritiseret, at statens støtte til folkekirken primært ydes på denne måde. Kritikken begrundes med, at alle, som betaler skat til staten, dermed bidrager til folkekirkens forkyndelse, uanset om de er medlemmer af folkekirken eller ej.

Konklusionen om statens økonomiske tilskud i forhold til grundlovens bestemmelse er, at staten har en pligt til at yde tilskud, men at lovgivningsmagten kan bestemme, hvordan støtten skal tilrettelægges, og hvilke af folkekirkens aktiviteter den skal ydes til.

Den skitserede omlægning vil betyde, at staten bevilger et tilskud til fællesfonden eller overtager ansvaret for efter bevilling på finansloven at finansiere nogle udgiftsområder, som under den nuværende ordning er finansieret af fællesfonden. Væsentlige dele af disse udgiftsområder har dog tidligere været finansieret af staten, men er i årenes løb blevet overflyttet til finansiering af fællesfonden. Det er især sket i forbindelse med, at der har været ønsker om inden for en uændret ramme for statens tilskud til folkekirken at skabe mulighed for at øge bevillingerne til præsteløn. Staten har således tidligere finansieret bispeembedernes kontorhold samt

Pastoralseminariet og Præstehøjskolen, som er blandt de uddannelsesinstitutioner, der under den nuværende ordning finansieres af fællesfonden.

At løn m.v. til præster efter det skitserede overflyttes til lokal finansiering, rejser naturligt et spørgsmål om, hvorvidt staten kan og bør beholde ansættelseskompetencen i forhold til præster. Det belyses nærmere i bilag 2 sammen med andre konsekvenser, som den skitserede omlægning kan have i forhold til præsterne.

## Bilag 2 Konsekvenser i forhold til præsterne

Folkekirkens præster og provster er som hovedregel ansat som tjenestemænd. Ansættelsen varer principielt, indtil en præst når pensionsalderen eller selv ønsker at forlade sit embede. Præster ansættes og afskediges af kirkeministeren.

Ansættelse i faste stillinger sker efter indstilling fra menighedsrådet/rådene i det pågældende pastorat. En enstemmig indstilling betyder (bortset fra enkelte undtagelser), at den, der er indstillet, skal ansættes. I pastorater, hvor der kun er en enkelt præstestilling, skal en ansøger, der er indstillet med to tredjedele flertal, ansættes. Ved de ansættelser, hvor menighedsrådet ikke har indstillingsret, har rådet i stedet ret til at udtale sig, før stillingen besættes. Menighedsrådene har således under den gældende ordning en afgørende indflydelse på, hvem der skal ansættes i et præsteembede. Men menighedsrådene har ingen kompetence i forhold til afskedigelse af præster.

Lønnen til præster og provster finansieres med henholdsvis 60 % fra fællesfonden og 40 % fra staten. Fællesfonden betaler dog fuldt ud lønnen til specialpræster, det vil sige præster, der er ansat til at betjene institutioner eller særlige menigheder. Staten dækker desuden udgifterne til pension til alle præster. Fordelingen af lønudgiften mellem fællesfonden og staten og statens dækning af pensionen betyder, at Folketinget med vedtagelsen af finansloven fastsætter det maksimale antal præstestillinger i folkekirken, fordi 40 % af lønudgiften samt pensionsudgifterne skal holdes inden for den ramme, som dermed bliver bevilget.

De samlede bevillinger til præsteløn fordeles af kirkeministeren til stifterne efter en fordelingsnøgle, der er aftalt med biskopperne. Inden for hvert enkelt stift har biskoppen ansvaret for placeringen af præstestillingerne og for overholdelse af bevillingen. Biskoppen skal forhandle med berørte menighedsråd, før en præstestilling bliver oprettet, nedlagt eller ændret.

Alt i alt betyder dette, at menighedsrådene har (eller i hvert fald kan have) en afgørende indflydelse på, hvem der bliver ansat i en præstestilling. Men de har ingen kompetence i forhold til beslutninger om, hvor mange præstestillinger der skal være i de enkelte sogne, i de enkelte stifter eller i folkekirken som helhed. Og de har som nævnt heller ingen kompetence i forhold til afskedigelse af præster.

Yderligere et meget væsentligt forhold omkring præster er, at det i menighedsrådslovens § 37 er fastsat, at præsten i sin embedsvirksomhed er uafhængig af menighedsrådet.

Det er en udbredt opfattelse, at den kombinerede statslige og kirkelige finansiering af lønnen til præster, placeringen af ansættelsesmyndigheden hos kirkeministeren samt bestemmelsen om præstens uafhængighed af menighedsrådet tilsammen bidrager til at sikre flere væsentlige forhold. Statens medfinansiering understreger statens pligt til at støtte folkekirken ved at være koncentreret omkring kirkens kerneopgave. At kirkeministeren har ansættelsesmyndigheden bidrager til at sikre forkyndelsesfriheden og præsternes uafhængighed i embedsførelsen i forhold til eventuelt skiftende krav eller ønsker i sognene. At ansættelsesmyndigheden og dermed også kompetencen til at afskedige er placeret hos kirkeministeren bidrager også til at sikre en ensartet behandling af og stillingtagen i sager om såvel disciplinære som læremæssige forhold, så de ikke bliver afgjort forskelligt alt efter, hvor i folkekirken de måtte forekomme.

En omlægning af statens tilskud til et bloktilskud til fællesfonden vil ikke ændre afgørende ved det.

Hvis finansieringen af løn m.v. til præster overflyttes til de lokale kirkelige kasser, medfører det en risiko for, at forkyndelsesfriheden og præsternes uafhængighed i embedsførelsen kommer under pres. Det er et meget almindeligt fænomen, at "den, der betaler musikken, bestemmer, hvad der skal spilles" - eller i det mindste vil have retten til at bestemme det.

Det kan i forhold til lokal finansiering af løn m.v. til præster modvirkes ved, at ansættelsesmyndigheden og dermed også kompetencen til afskedigelse af præster fortsat er placeret centralt.

At finansiering af løn m.v. til præster overflyttes til de lokale kirkelige kasser må medføre, at beslutningen om antallet af og placeringen af præster grundlæggende træffes på det lokale niveau. Som nævnt i indledningen til kapitel 2 er det dog en grundlæggende forudsætning, at staten fortsat gennem lovgivningen kan fastsætte minimumstandarder for den præstelige betjening. Det er også en forudsætning, at løn- og arbejdsvilkår for præster fastsættes efter forhandling mellem Finansministeriet og Kirkeministeriet og de faglige organisationer.

Alligevel kan ændringen, set med lokale øjne, rumme fordele. Først og fremmest den, at det giver mulighed for en samlet lokal prioritering af, i hvilken udstrækning man ønsker at bruge de midler, der er til rådighed, på præstelig betjening, og i hvilken udstrækning man ønsker at anvende midlerne på andre opgaver. Under den nuværende ordning er det f.eks. en lokal afgørelse, om man vil ansætte en sognemedhjælper, men det er ikke muligt lokalt at beslutte, at der i stedet skal ansættes en præst mere, selv om det måtte være det, man foretrækker.



Det kan imidlertid også medføre ulemper eller problemer. Især i forhold til at sikre præstelig betjening af sogne, som ikke selv har tilstrækkelig økonomisk bærekraft til at dække præsteløn, men som under den nuværende ordning er sikret præstelig betjening ved, at såvel finansieringen af præstelønnen som beslutningen om omfanget af præstelig betjening er placeret på det landsdækkende niveau og hos biskoppen.

Lokal finansiering af præsteløn må derfor nok forudsætte, at prioriteringen af udgifter til præster og beslutningerne om placering af præstestillingerne placeres på minimum provstiniveau i forbindelse med fastsættelse af bevillinger til de enkelte lokale kirkelige kasser.

## Bilag 3 Konsekvenser for den lokale kirkelige økonomi

De vidtgående ændringer af folkekirkens fælles økonomi, som er beskrevet i kapitel 2, afsnit 2.4, vil betyde, at store udgiftsområder flyttes fra fællesfonden og staten til finansiering af de lokale kirkelige kasser.

På indtægtssiden vil stigningen i de lokale kirkelige udgifter til dels blive modsvaret af, at landskirkeskatten vil falde bort ved nedlæggelse af fællesfonden. Nedlæggelse af fællesfonden vil også give mulighed for en forøgelse af de lokale kirkelige kassers rente- og kapitalindtægter, ved at det afkast af præsteembeders og kirkers kapitaler (stiftsmidlerne), som under den nuværende ordning tilfalder fællesfonden, i stedet tilfalder de præsteembeder og kirker, som kapitalerne tilhører. Samtidig vil en del af statsbevillingen efter omlægningen blive ydet som tilskud til de lokale kirkelige kasser.

For alle lokale kirkelige kasser i folkekirken under ét vil udgiftsforøgelsen dermed blive modsvaret af en forøgelse af indtægterne i samme omfang. Omlægningen kan altså siges at være neutral for den samlede lokale kirkelige økonomi. Det vil den imidlertid ikke umiddelbart være, når man ser på den lokale kirkelige økonomi inden for mindre områder som f.eks. ligningsområderne (kommunerne).

Den nuværende ordning, hvor ca. en fjerdedel af den folkekirkelige økonomi er fælles økonomi, indebærer nemlig, at der sker en omfattende udligning. Økonomisk stærkere ligningsområder i folkekirken bidrager såvel gennem landskirkeskatten som gennem statens tilskud til folkekirken til at dække udgifterne i økonomisk svagere ligningsområder. Uanset hvor i landet, man bor, betaler man ca. 0,17 % af sin skattepligtige indkomst til landskirkeskatten. I mange ligningsområder af landet bidrager kirkeskatteyderne derfor til fællesfondens indtægter med væsentligt højere beløb end dem, områderne "får tilbage" i form af de ydelser, som betales af fællesfonden. I andre ligningsområder dækker fællesfonden udgifter, som er væsentligt højere end det beløb, som kirkeskatteyderne i disse områder bidrager med i form af landskirkeskat.

### Eksempel 1

Forskellene imellem, hvad der ydes fra et område i form af landskirkeskat, og værdien af de ydelser, som fællesfonden og staten finansierer i de samme områder kan illustreres ved at sammenligne to stifter, der betegnes som henholdsvis A stift og B stift.

I A stift opkræves ca. 184 mio. kr. i landskirkeskat i 2004. De samlede fællesfonds- og statsudgifter til præsters løn og pension m.v. er i 2004 budgetteret til ca. 1.033 mio. kr. Det svarer til en gennemsnitlig udgift på ca. 516.000 for hver præstestilling. Der er i A stift ca. 260 præstestillinger, hvilket altså betyder en samlet udgift på ca. 134 mio. kr. Fra A stift ydes således ca. 50 mio. kr. mere i landskirkeskat end det, man "modtager" alene i form af præsteudgifter.

I B stift opkræves ca. 18,5 mio. kr. i landskirkeskat i 2004. Da der i stiftet er 64 præstestillinger, "modtager" man alene i forbindelse med præstestillinger ca. 33 mio. kr. - eller ca. 15 mio. kr. mere end man yder.

### **Eksempel 2**

Som eksempel på to ligningsområder, hvor en omlægning vil have henholdsvis stor positiv og stor negativ effekt for den lokale kirkelige økonomi, kan nævnes X kommune og Y kommune. I X kommune, hvor kirkeskatteprocenten er 0,40 i 2004, er der 2 sogne med tilsammen 5,2 præstestillinger. I Y kommune, hvor kirkeskatteprocenten er 1,47 i 2004, er der 18 sogne med tilsammen 8 præstestillinger. I X kommune opkræves ca. 5,1 mio. kr. i landskirkeskat i 2004, og man "modtager" i forbindelse med præstestillingerne ca. 2,7 mio. kr. I Y kommune opkræves der ca. 1,8 mio. kr. i landskirkeskat i 2004, og man "modtager" i forbindelse med præstestillingerne ca. 4,1 mio. kr. Det hører desuden med i billedet, at der i 2004 ydes et udligningstilskud af fællesfonden til Y kommune på 3,1 mio. kr. Uden dette tilskud ville det være nødvendigt med en betydeligt højere kirkeskatteprocent end den nævnte på 1,47, formentlig ca. 1,77.

Ved en omlægning af den økonomiske struktur, hvor alle udgifter, der er knyttet til det lokale niveau i folkekirken, skal afholdes af de lokale kirkelige kasser, vil det derfor være nødvendigt at etablere en omfattende udligningsordning. Ellers vil konsekvensen uundgåeligt blive, at det i økonomisk svage ligningsområder vil være nødvendigt at forhøje kirkeskatteprocenterne meget væsentligt, eller at man må indskrænke aktiviteterne meget væsentligt i forhold til de nuværende, samtidig med at det i de økonomisk stærke områder vil være muligt at sænke kirkeskatteprocenterne væsentligt og alligevel videreføre de samme aktiviteter som hidtil. Kirkeskatteprocenterne varierer under den nuværende ordning fra 0,40 %, hvor den er lavest, til 1,50 % hvor den er højest. Udsvinget vil blive betydeligt større, hvis ikke der etableres en form for udligningsordning.

Det statslige tilskud vil kunne fordeles, så det helt eller delvis kommer de økonomisk svage områder til gode, mens der fra statens side ikke ydes tilskud til de økonomisk stærkere områder eller kun ydes tilskud til disse områder i mindre omfang.

Det vil mindske følgerne af de forskelle, der er i det lokale økonomiske grundlag.



ISBN 87-989543-5-0