

Med brev af den 14. maj 2003 har Statsrevisorerne følgende bemærkninger i anledning af Beretning om folkekirkens Fællesfond (10/02):

1. Beretningen giver statsrevisorerne anledning til en påtale af Kirkeministeriets administration omkring fællesfonden i de seneste år.
2. Statsrevisorerne skal kraftigt påtale, at ministeriet i 2003 gav en udtrykkelig ordre om i strid med de gældende regler for periodisering at bogføre udgifter for 11 mio. kr. i Fællesfondens regnskab, så regnskabet for 2001 ikke blev korrekt.
3. Statsrevisorerne kritisere endvidere, at kirkeministeren ikke i alle tilfælde har givet Folketingets Kirkeudvalg de fornødne og relevante oplysninger til en helhedsbedømmelse af sagerne.

Ad 1 Påtale af Kirkeministeriets administration omkring Fællesfonden i de seneste år.

Som opfølgning på Rigsrevisionens beretning aftalte jeg i april 2003 med finansministeren, at Finansministeriet skulle bistå Kirkeministeriet med en vurdering af Kirkeministeriets genopretningsplan/langtidsplan. På baggrund af drøftelser med eksperter i Finansministeriet tog jeg på daværende tidspunkt initiativ til, at Kirkeministeriets budgetoplæg vedrørende fællesfondens budget for 2003 blev gennemgået grundigt i Finansministeriet, og at Finansministeriet følger med i fællesfondens økonomi resten af året.

Finansministeriet udtalte den 26. maj 2003 følgende som sin samlede vurdering af Kirkeministeriets budgetoplæg:

"Udgiftssiden af budgettet er hårdt presset, og der er ikke råderum til uforudsete udgifter. Endvidere forudsætter overholdelse af udgiftsbudgettet, at der realiseres en række endnu ikke gennemførte besparelser samt, at folkekirkens aktiviteter i resten af året udviser et væsentligt mindreforbrug i forhold til det periodiserede budget.

Det er derfor vurderingen, at hvis budgettet for fællesfonden for 2003 skal overholdes kræver det en stram budgetdisciplin overfor folkekirkens institutioner og en nøje budgetopfølgning - særligt på IT-området.

Derfor anbefales det, at der udvises stor tilbageholdenhed med at foretage nye dispositioner med udgiftsmæssige konsekvenser. Der bør således iværksættes et udgiftsstop, hvor Kirkeministeriet centralt godkender alle nye dispositioner over 50.000 kr. Dette udgiftsstop bør gælde indtil der er tilvejebragt en tilstrækkelig sikkerhed for, at udgiftsbudgettet holder.

I forlængelse heraf anbefales det, at der overvejes gennemført øvrige besparelser med virkning i 2003, ligesom det nøje bør overvejes, hvorledes rationaliseringsgevinster i lyset af bl.a. IT-investeringer kan kapitaliseres og skabe udgiftsmæssige råderum, således at en låneafvikling kan påbegyndes/fremrykkes.

Det anbefales endvidere, at der konkret udarbejdes initiativer der kan igangsættes, såfremt udgiftsbudgettet skulle skride - eller likviditeten i fællesfonden skulle blive negativ.

På den baggrund anbefales det, at Kirkeministeriet udmelder budgettet for fællesfonden og samtidig igangsætter realisering af besparelser på budgettet.

I resten af 2003 anbefales det, at der primært fokuseres på udviklingen i udgiftsbudgettet. Det vil sige udgiftsopfølgning, opgørelse af dispositioner og realiseringen af de forudsatte

besparelsesinitiativer.

Likviditetsudviklingen skal følges tæt, og der skal udarbejdes mulige initiativer såfremt likviditeten udvikler sig negativt i forhold til det forudsatte/budgettede.

Der skal således formentligt optages yderligere lån i 2003 for at sikre en tilstrækkelig likviditet. Dette udgør ikke i sig selv et problem eller faresignal, idet det i den forbindelse forudsættes, at udgiftsbudgettet overholdes, og at der i de kommende år gennemføres en stram udgiftsstyring, der muliggør en konsolidering af kassebeholdning og nedbringelse af gælden. En genopbygning af kassebeholdning og en afvikling af gælden bør gennemføres over en årrække."

På denne baggrund udmeldte jeg den 28. maj 2003 et revideret budget for 2003, som indeholdt en række besparelser på forskellige udgiftsområder for herved at sikre, at det oprindeligt forventede resultat for 2003 kunne opnås.

Det reviderede budget for 2003 blev udarbejdet på baggrund af en indstilling fra Budgetfølgegruppen vedrørende fællesfondens drift på baggrund af ministeriets forslag til budget for 2003 og overslagsårene. Et budgetforslag, der samtidig har fokus på omkostningsstyring/-tilpasning, genetablering af kassebeholdningen samt afvikling af fællesfondens låne- og leasingforpligtelser. Et budgetforslag, der omfatter samtlige aktivitetsområder.

En analyse af fællesfondens regnskab, som jeg fik foretaget, viste, at udgiftsstrukturen var en væsentlig årsag til fællesfondens likviditetsproblemer. Jeg har således gennemført en række tiltag til bedring af fællesfondens likviditet. Som eksempel kan nævnes, at ordinære og ekstraordinære tilskud til nedsættelse af den kirkelige ligning samt forsikringspræmien nu udbetales i 1/12-dels rater.

Med virkning fra den 18. juni 2003 har jeg endvidere indført et udgifts- og ansættelsesstop for fællesfonden for herved at sikre, at det reviderede budget for 2003 kan holde.

Med hensyn til kapitalisering af rationaliseringsgevinster som følge af blandt andet IT-investeringer kan jeg oplyse, at der allerede er iværksat overvejelser i Kirkeministeriet og i Finansministeriets projektgruppe af, hvordan disse gevinster kan kapitaliseres. Jeg må dog understrege, at der er tale om komplekse overvejelser, da udgifterne til IT-investeringerne er finansieret af fællesfonden, mens rationaliseringsgevinsten er opnået lokalt.

For så vidt angår udviklingen i fællesfondens likviditet, skal jeg oplyse, at det p.t. ikke har været nødvendigt at optage yderligere lån i 2003 for at sikre en tilstrækkelig likviditet.

Jeg bad endvidere i april 2003 en projektgruppe i Finansministeriet om følgende:

1. på kort sigt: at styre 2003-budgettet og kvalitetssikre økonomistyringen i Kirkeministeriet (udarbejde ledelsesinformation, lave oplæg om budgetrevision m.v.) og
2. på lidt længere sigt: at udarbejde forslag til, hvordan økonomistyringen og regnskabsprocedurerne kan forbedres, herunder hvilke processer, regelsæt og styringskoncepter, der skal justeres/udarbejdes.

Jeg vedlægger til orientering Finansministeriets notat om vilkår for Finansministeriets arbejde i Kirkeministeriet samt projektplanen for gruppens arbejde.

Endvidere vedlægges projektgruppens halvårsstatus for fællesfondens økonomi 2003, der beskriver, hvilke tiltag der er foretaget indtil nu.

På side 2 og side 8 – 9 i halvårsstatusen anføres, at der fortsat er betydelig usikkerhed, om IT-budgettet 2003 holder, at projektgruppen den 3. september 2003 har modtaget en budgetopfølgning fra Kirkeministeriet vedrørende IT-budgettet, men at det tidsmæssigt ikke har været muligt at lade dette materiale indgå i halvårsstatusen. Endvidere fremgår det, at projektgruppen fortsætter med i samarbejde med Kirkeministeriet at kulegrave IT-budgettet – herunder kortlægge eventuelle muligheder for at begrænse udgifterne i 2003.

Både mine embedsmænd og projektgruppen har således særligt fokus på IT-budgettet. Budgetopfølgningen på IT-området har hidtil været påvirket af et utilstrækkeligt budgetgrundlag, manglende styringsredskab samt tunge forretningsgange.

Den 23. februar 2003 fremsendte IT-kontoret et budget for 2003. Budgettet viser IT-udgifterne dels opdelt på aktivitetsområder dels opdelt på "Faste udgifter", "Faste variable udgifter" samt "Variable udgifter". Budgettet er dels udgangspunkt for den nødvendige stramme opfølgning på IT-budgettet dels forudsætningen for en bedre likviditetsstyring.

Med virkning pr. 1. januar 2003 har IT-kontoret taget et nyt regnskabssystem – kaldet Edb-regnskabet - i brug til intern styring af IT-udgifterne. Edb-regnskabet er designet til at understøtte den interne opfølgning på IT-budgettet. Endelig er Edb-regnskabet elektronisk sammenkoblet med fællesfondens regnskabssystem, så der er en sikker opfølgning på fællesfondens samlede budget. For så vidt angår spørgsmålet om implementering af nye forretningsgange vedrørende modtagelse, godkendelse og betaling af fakturaer på IT-området skal jeg oplyse, at Kirkeministeriet med brev af den 29. august 2003 til stiftsøvrighederne m.fl. har præciseret proceduren for herved at sikre at ankomstregistreringen og bogføring sker straks og betaling sker til tiden. Omlægningen indebærer, at samtlige købsfakturaer registreres i Edb-regnskabet straks de er modtaget i Kirkeministeriet. Godkendelsen sker elektronisk uden, at bilaget forlader IT-kontoret. De ankomstregistrerede bilag indgår i den løbende budgetopfølgning. Omlægningen er blevet mulig efter insourcing af IT-kontoret, en insourcing der samtidig minimerer IT-udgifterne. Jeg forventer herudover, jeg inden udgangen af dette år vil få Finansministeriets projektgruppes forslag til:

- budgetprocedure og -opfølgning
- budget- og regnskabsregler
- regnskabsprocedurer og regnskabsprincipper
- tilrettelæggelse af den løbende budgetopfølgning
- samspillet med stiftsmidlerne
- flerårsbudgettering: Budgettet for fællesfonden 2004 – 2007
- likviditetsstyring frem til 2008
- organisatorisk forankring af økonomistyringen, fx etablering af en controllerfunktion.

Med henblik herpå er der i regeringens forslag til Finanslov 2004 under § 22.11.01.10. Almindelig virksomhed indbudgetteret 2,0 mio. kr. til en opprioritering af økonomistyringen i Kirkeministeriet. Det er således min opfattelse, at jeg har taget de nødvendige initiativer således, at økonomistyringen og regnskabsprocedurerne fremover kan tilrettelægges på betryggende vis. Jeg kan i forlængelse heraf nævne, at det er min opfattelse, at det er nødvendigt med en drøftelse

af, hvordan udskrivningen af landskirkeskatten i fremtiden i større omfang kan undergives parlamentarisk kontrol. Der overvejes for øjeblikke forskellige muligheder, og jeg vil, når disse overvejelser er afsluttet, tage initiativ til en drøftelse med Folketingets partier.

Herudover har jeg taget initiativ til en advokatundersøgelse af Kirkeministeriets forvaltning af folkekirkens fællesfond og visse andre forhold vedrørende finansieringen af folkekirkens virksomhed.

Undersøgelsen gennemføres af advokat Poul Heidmann.

Kommissoriet for undersøgelsen er:

"Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 8. maj 2002 Rigsrevisor om at iværksætte en revisionsundersøgelse med henblik på afgivelse af en beretning, der skulle omfatte:

- En redegørelse for og undersøgelse af Folkekirkens Fællesfonds juridiske status/hjemmelsgrundlag
- Kirkeministeriets forvaltning og beregning af landskirkeskatten
- De 10 stiftsøvrigheders økonomistyring og regnskabsaflæggelse
- En vurdering af Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden
- En vurdering af Fællesfondens dispositioner og regnskabsaflæggelse.

Efterfølgende anmodede Statsrevisorerne Rigsrevisionen om tillige at undersøge og vurdere kirkeministerens orientering til Folketingets Kirkeudvalg om Fællesfonden.

Rigsrevisionens beretning nr. A 203/03 af april 2003 om Folkekirkens Fællesfond omhandler perioden fra 1999-2002. For så vidt angår Folkekirkens Fællesfonds udgifter til IT, omfatter undersøgelsen dog perioden 1997-2002. Af beretningen fremgår bl.a., at Fællesfonden i de seneste år har haft en række økonomiske problemer, som har ført til, at Fællesfondens balance ved udgangen af 2002 udviser en negativ egenkapital, idet de samlede gældsposter overstiger værdien af de opførte aktiver. I beretningen angiver Rigsrevisionen forskellige årsager hertil og fremkommer med en række kritikpunkter og anbefalinger.

Kritikpunkterne omfatter bl.a. følgende forhold:

- Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden har ikke været tilfredsstillende.
- Kirkeministeriets budgetlægning og økonomistyring af Fællesfonden har ikke været tilfredsstillende
- manglende udarbejdelse af planer og budgetter samt manglende styring har været den primære årsag til Fællesfondens økonomiske problemer de seneste år
- det er særligt utilfredsstillende, at Kirkeministeriet i 2002 udtrykkeligt pålagde Lolland-Falsters Stift at bogføre udgifter for 11 mio. kr. i Fællesfondens regnskab i strid med de gældende regler for periodisering, så regnskabet for 2001 ikke blev korrekt
- Kirkeudvalget i perioden 1998-2003 modtog fyldestgørende svar på dets spørgsmål, men med nogle nærmere angivne undtagelser.

I forlængelse af Rigsrevisionens beretning konkluderede Statsrevisorerne den 14. maj 2003 til beretning nr. 10 2002 om Folkekirkens Fællesfond, at beretningen giver Statsrevisorerne anledning til en påtale af Kirkeministeriets administration omkring Fællesfonden i de seneste år.

Statsrevisorerne påtalte kraftigt, at ministeriet i 2002 gav en udtrykkelig ordre om i strid med de gældende regler for periodisering at bogføre udgifter for 11 mio. kr. i Fællesfondens regnskab, så regnskabet for 2001 ikke blev korrekt. Statsrevisorerne kritiserede endvidere, at kirkeministeren ikke i alle tilfælde har givet Folketingets Kirkeudvalg de fornødne og relevante oplysninger til en helhedsbedømmelse af sagerne.

På denne baggrund ønskes gennemført en uvildig advokatundersøgelse af det faktiske begivenhedsforløb vedrørende Kirkeministeriets forvaltning af Folkekirkens Fællesfond og visse andre forhold vedrørende finansieringen af Folkekirkens virksomhed. Undersøgelsen skal omfatte Fællesfondens retsgrundlag, Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden, Fællesfondens dispositioner og regnskabsaflæggelse, forvaltningen og beregningen af kirkeskatten samt orienteringen af Folketingets Kirkeudvalg i den periode, som Rigsrevisionens beretning omhandler.

Kirkeministeriet skal anmode Dem om at forestå undersøgelsen.

Advokatundersøgelsen skal bygge på en gennemgang af alt foreliggende skriftligt materiale i Kirkeministeriet i den periode, som Rigsrevisionens beretning omhandler, vedrørende de forhold, der som nævnt oven for er genstand for undersøgelsen. Undersøgelsen skal endvidere omfatte skriftligt materiale i stifterne vedrørende forvaltningen af de midler, som administreres dér, i det omfang Kirkeministeriets eller Stiftsøvrighedernes beslutninger om bestyrelsen af disse midler har betydning for undersøgelsen.

Der kan ikke foretages afhøringer af eller indhentes udtalelser eller lignende fra implicerede embedsmænd eller andre.

På baggrund af ovennævnte gennemgang af sagsmaterialet anmodes De om at foretage en vurdering af, om der er grundlag for at indlede disciplinærfølgning af bestemte embedsmænd i Kirkeministeriet i anledning af de undersøgte forhold. I givet fald anmodes De om at udarbejde et udkast til tjenstlig indberetning vedrørende den eller de pågældende personer.

Som led i vurderingen af embedsmændenes forhold ønskes det endvidere – på baggrund af ovennævnte gennemgang – undersøgt og beskrevet, i hvilket omfang ministre har været inddraget i sagen.

Indledningsvis skal man anmode Dem om at foretage et foreløbigt gennemsyn af det ovennævnte sagsmateriale med henblik på at vurdere, om materialet skønnes at kunne give et tilstrækkeligt grundlag for en faktuel belysning af sagen og skriftligt underrette ministeren om Deres opfattelse vedrørende dette spørgsmål. I bekræftende fald bedes De fortsætte undersøgelsen og afgive en skriftlig redegørelse herom til ministeren. Resultatet af den nævnte, foreløbige vurdering og af en eventuel undersøgelse, vil blive offentliggjort."

Fra advokat Poul Heidmann har jeg modtaget det i kopi vedlagte brev af 9. september 2003. Heri giver han en kort redegørelse for det arbejde, han har udført indtil nu samt tidshorisonten for det videre forløb.

Ad 2 Periodisering af udgifter

For så vidt angår omstændighederne ved den konkrete bogføring forventer jeg, at de vil blive klarlagt gennem den advokatundersøgelse, som jeg har omtalt under pkt. 1.

I forlængelse heraf skal jeg bemærke, at der indtil Rigsrevisionens undersøgelse har været

uklarhed om periodiseringsreglerne, men at denne uklarhed nu er fjernet ved Rigsrevisionens bemærkninger og henstillinger.

Jeg har således taget kritikken til efterretning.

Som nævnt under pkt. 1 har jeg taget initiativ til en præcisering af proceduren med modtagelse, godkendelse og betaling af fakturaer. Denne præcisering vil sikre, at en lignende situation ikke opstår.

Ad 3 Orientering af Folketingets Kirkeudvalg

Det fremgår af det indledende resumé i Rigsrevisionens beretning - som jeg selv i april 2002 tog initiativ til at få udarbejdet - på side 19, at Folketingets Kirkeudvalg med nogle undtagelser, som derefter nævnes, har modtaget fyldestgørende svar på sine spørgsmål.

Undtagelserne var,

- at de forventninger, som jeg gav udtryk for i samrådene i juni og december 2002 om, at budgettet for året 2002 kunne overholdes, var for optimistiske
- at dette må ses på baggrund af ministeriets usikre budgetstyring gennem flere år
- at Kirkeudvalget burde have været orienteret om omfanget af leasingaftalerne og disses omlægning, og
- at der i ministeriet var viden om den usikkerhed, budgettet var behæftet med, og at samrådssvaret i december 2002 skulle have afspejlet dette.

Jeg erkender, at de skøn, som var grundlag for mine forventninger til årsresultatet, var for optimistiske, sådan som Rigsrevisionen har påpeget. Det viste sig beklageligvis efterfølgende, at dette skøn ikke holdt.

Jeg lægger stor vægt på et godt forhold til Kirkeudvalget, og udvalget bør naturligvis orienteres korrekt. Det vil jeg sikre sker i fremtiden.

Jeg har svaret dette ved den mundtlige besvarelse i Folketinget den 7. maj 2003 af spørgsmål S 3098 fra fru Karen J. Klint (S).

Med venlig hilsen
Tove Fergo

/Carsten Dalsgaard Jørgensen