

**Beretning til statsrevisorerne  
om  
folkekirkenes Fællesfond**

---

**April 2003  
RB A203/03**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

|   | Side |
|---|------|
| I. Resumé .....   | 5    |
| II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....                                       | 19   |
| A. Indledning .....   | 19   |
| B. Formål .....   | 22   |
| C. Afgrænsning.....   | 23   |
| D. Metode .....   | 23   |
| III. Fællesfondens juridiske status og hjemmelsgrundlag .....                             | 24   |
| IV. Kirkeministeriets forvaltning og beregning af landskirkeskatten.....                  | 28   |
| V. De 10 stiftsøvrigheders økonomistyring og regnskabsaflægelse.....                      | 38   |
| A. Stiftsøvrighedernes økonomistyring .....   | 38   |
| B. Stiftsøvrighedernes regnskabsaflægelse for Fællesfonden .....                          | 42   |
| C. Stiftsøvrighedernes forvaltning af kirkernes og præste-embedernes kapitaler.....       | 46   |
| VI. Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden .....                                   | 49   |
| A. Folkekirkens fællesforsikring .....  | 49   |
| B. Den Nye Kirkebog .....   | 52   |
| C. Kirkeministeriets IT-kontor .....  | 59   |
| D. Øvrige udgiftsområder under Kirkeministeriet.....                                      | 64   |
| VII. Fællesfondens dispositioner og regnskabsaflægelse .....                              | 65   |
| A. Økonomistyring .....   | 65   |
| B. Likviditetsoverførsler.....  | 67   |
| C. Det overordnede indtryk af Fællesfondens dispositioner .....                           | 69   |
| VIII. Kirkeministerens orientering af Folketinget om forhold vedrørende Fællesfonden..... | 75   |
| Bilag:  |      |
| 1. Oversigt over folkekirkelige formål, hvis udgifter afholdes af Fællesfonden.....       | 85   |



# Beretning om folkekirkens Fællesfond

## I. Resumé

### Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Denne beretning er udarbejdet efter ønske fra statsrevisorerne, som på deres møde den 8. maj 2002 anmodede rigsrevisor om en undersøgelse, der skulle omfatte:

- En redegørelse for og undersøgelse af Fællesfondens 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.

Rigsrevisionen modtog efterfølgende en supplerende anmodning fra statsrevisorerne om at undersøge og vurdere kirkeministerens orientering til Folketingets Kirkeudvalg om Fællesfonden.

Beretningen omhandler perioden 1999-2002, men omfatter dog 1997-2002 for Fællesfondens udgifter til IT. De formuer, som stifterne forvalter (stiftsmidlerne), indgår i undersøgelsen i det omfang, Kirkeministeriets eller stiftsøvrighedernes beslutninger om disse formuer har relevans for Fællesfonden.

2. Forvaltningen af det kirkelige område varetages på centralt niveau af Kirkeministeriet, på regionalt niveau af landets 10 stiftsøvrigheder og på lokalt niveau af 111 provstiudvalg og 2.200 menighedsråd.

De samlede udgifter til folkekirken androg i 2001 ca. 5,5 mia. kr., hvoraf staten afholdt 0,5 mia. kr., mens lokale kirkelige kasser under menighedsråd og provstiudvalg havde udgifter på 4,1 mia. kr. Folkekirkens Fællesfond afholdt de

resterende 0,9 mia. kr., som primært medgik til delvis aflønning af folkekirkens præster og provster, drift af stiftsadministrationerne, IT-udbygning, forsikring og nedsættelse af den kirkelige ligning. Fællesfondens indtægter hidrører fra landskirkeskat, renter og afkast af kirkernes og præsteembødernes kapitaler samt tilskud fra staten.

Fællesfonden har i perioden 1999-2002 haft et samlet driftsunderskud på 151 mio. kr. og havde med udgangen af december 2002 en negativ egenkapital på 57 mio. kr.

3. Rigsrevisionen varetager i henhold til rigsrevisorloven revisionen af Kirkeministeriets departement og regnskabs-gennemgang af tilskudsregnskaber under departementet. Med hjemmel i lovbekendtgørelse nr. 537 af 24. juni 1997 om folkekirkens økonomi med senere ændring (økonomi-loven) reviderer Rigsrevisionen endvidere Fællesfondens regnskab samt regnskaber for kirkelige institutioner, som modtager tilskud fra Fællesfonden. Rigsrevisionen har ikke revisionsansvar for midler, der er tilvejebragt ved den lokale kirkelige ligning, eller for vedligeholdelse af gravsteder, som de enkelte kirker udfører og selv fastsætter engangsvederlag for.

Rigsrevisionen har ved revisionen af Fællesfonden foretaget løbende finansiell revision af stifterne med det formål at vurdere, om regnskabsaflæggelsen var rigtig. Ligeledes blev det ved stikprøver efterprøvet, om udgifter afholdt af reservefonden var disponeret efter Kirkeministeriets bestemmelser til folkekirkelige formål.

Rigsrevisionen har herudover årligt konsolideret stifternes delregnskaber og gennemført en overordnet analyse af regnskabet. Den overordnede analyse har omfattet en vurdering af udviklingen i drift og status, herunder egenkapital inkl. reservefonden, samt en vurdering af regnskaberne i forhold til de udmeldte budgetter, men har herudover ikke omfattet en egentlig budgetrevision. Da Fællesfonden i kraft af sin funktion som mellemregningskonto forudsættes at råde over en driftskapital, har regnskabsanalysen fokuseret på udviklingen i de likvide midler. I Fællesfondens regnskab for 2000 kunne det konstateres, at de likvide midler var reduceret til et lavt niveau, men at der allerede var taget initiativer til en likviditetsopbygning. Regnskabet for 2001 viste fortsat en lav likviditet og samtidig en betydelig forværring i Fællesfondens finansieringsgrundlag,

hvor egenkapitalen nu var opbrugt. Regnskabsaflæggelsen i marts 2002 for 2001 faldt sammen med iværksættelsen af denne undersøgelse. Rigsrevisionens bemærkninger i forbindelse med revisionen af regnskabet for 2001 og 2002 er indarbejdet i denne beretning. Revisionen for 2002 er endnu ikke afsluttet.

Rigsrevisionen har afrapporteret resultatet af revisionen til stiftsøvrighederne, og Kirkeministeriet har modtaget en kopi heraf. Herudover har resultatet af revisionen været drøftet på Rigsrevisionens årlige møde med ledelsen af Kirkeministeriet.

Den løbende finansielle revision har ikke omfattet en revision af forvaltningen af midlerne, der vil kræve en større undersøgelse som den foreliggende.

Rigsrevisionen udsendte som led i undersøgelsen et spørgeskema til landets stiftsøvrigheder med henblik på at indhente oplysninger om såvel stifternes egen som Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden. I tilslutning hertil har Rigsrevisionen foretaget en række opfølgende revisionsbesøg i stifterne.

4. Beretningen har i udkast været forelagt Kirkeministeriet og stiftsøvrighederne, og der har i forlængelse heraf været afholdt et møde med kirkeministeren, som ønskede at uddybe de bemærkninger, der var fremkommet i Kirkeministeriets høringssvar. På baggrund af en fornyet høring af dele af beretningen har kirkeministeren haft spørgsmål til Kirkeministeriets orientering af Folketingets Kirkeudvalg i perioden 1997-2001, jf. pkt. 108, til budgetteringen af IT-udgifterne for 2002, jf. pkt. 83, og til reservefonden, jf. pkt. 102. De oplysninger og bemærkninger, som Rigsrevisionen herved har modtaget, er sammen med besvarelsen af ministerens spørgsmål i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

#### **Fællesfondens juridiske status og hjemmelsgrundlag**

5. Fællesfonden har historisk set aldrig været tænkt som en egentlig fond, sådan som dette begreb er fastlagt i fondslovgivningen, men alene som en form for (mellemløbs)konto til finansiering af bl.a. lønninger og en række fælles og mere generelle opgaver. Fællesfondens formål og indtægtsgrundlag er fastlagt i økonomiloven og bestyres i henhold hertil af stiftsøvrighederne efter bestemmelser

fastsat af kirkeministeren. Loven indeholder en række bemyndigelser til ministeren, hvorefter der kan fastsættes nærmere regler vedrørende Fællesfonden. I det omfang, der ikke gennem de konkrete bemyndigelser er fastsat nærmere regler for, hvilke udgifter Fællesfonden skal afholde, har stiftsøvrighederne under iagttagelse af lovens bestemmelser i øvrigt således kompetence til at disponere over midlerne.

6. Økonomiloven angiver ikke udtømmende, hvilke områder der forudsættes finansieret af Fællesfonden. Som udgangspunkt kan Fællesfonden afholde udgifter vedrørende de dele af folkekirkens område, som ikke i forvejen er dækket af de lokale kirkelige kasser eller af staten. Nogle væsentlige udgiftsområder er nærmere gennemgået i kap. VI.

Fællesfonden oppebærer i henhold til økonomiloven indtægter fra renter og udbytte af præsteembedernes kapitaler, bortset fra fast ejendom, fra statstilskud og fra landskirkeskat. Kirkeministeriet har imidlertid udstedt bekendtgørelser om bestyrelse af kirkernes og præsteembedernes kapitaler, der giver adgang til i et vist omfang at tilføre Fællesfonden renter fra kirkekapitalerne. Det fremgår af bekendtgørelserne, at kirkers kapitaler forrentes med 4 % p.a. til fordel for vedkommende kirke, mens et øvrigt renteprovenu indgår som driftsindtægt for Fællesfonden. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der ikke er fuld overensstemmelse mellem økonomilovens bestemmelse om Fællesfondens indtægtsgrundlag og Kirkeministeriets nævnte bekendtgørelse. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at det er indstillet på, at der fremsættes et lovforslag, som retter op på dette forhold. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

### **Kirkeministeriets forvaltning og beregning af landskirkeskatten**

7. Undersøgelsen har vist, at kirkeministeren har beregnet landskirkeskatten i overensstemmelse med økonomilovens bestemmelser. Kirkeministeren fastsætter inden udgangen af maj måned et totalbeløb for landskirkeskattens størrelse det følgende år. Undersøgelsen viste, at stigningen i Fællesfondens indtægter fra landskirkeskatten i årene 2000, 2001 og 2003 svarede til de forventede lønstigninger, og da lønninger udgør langt den største del af Fællesfondens udgifter, kunne de stigende indtægter fra landskirkeskatten



således ikke muliggøre en forøgelse af Fællesfondens aktiviteter. For årene 1999 og 2002 tog ministeren imidlertid beslutning om en stigning i landskirkeskatten, der lå væsentligt ud over den forventede lønstigning for derved at kunne finansiere planlagte aktivitetsudvidelser.

8. Da Fællesfondens likvide midler var opbrugt i juni 2002, måtte stiftsøvrighederne på Kirkeministeriets anmodning trække på stiftsmidlerne for at kunne dække Fællesfondens udestående fordringer. Det samlede likviditetstræk udgjorde med udgangen af juni måned 34 mio. kr., som ikke blev formaliseret ved udstedelse af lånedokumenter. Likviditetstrækket ophørte i september samme år. I økonomiloven er det fastslået, at det er stiftsøvrighederne, der bestyrer stiftsmidlerne, hvilket tillige fremgår af en bekendtgørelse fra Kirkeministeriet. Bekendtgørelsens § 8, stk. 1, hjemler mulighed for at udlåne stiftsmidler til kirker og præsteembeder samt til styrkelse af andre stifters stiftsmidler. Endvidere kan Kirkeministeriet i henhold til § 8, stk. 2, godkende udlån af stiftsmidler til andre formål, som dog ikke er nærmere fastlagt i bekendtgørelsen. På begæring af en særlig budgetfølgegruppe nedsat af kirkeministeren vurderede Kammeradvokaten i et responsum, at ministeriet, med visse forudsætninger og begrænsninger, har fornøden hjemmel i bekendtgørelsen til at foretage de omtalte træk på stiftsmidlerne. Kirkeministeriet har efterfølgende tilkendegivet, at ministeriet vil efterkomme et ønske fra budgetfølgegruppen om i bekendtgørelsen at tydeliggøre dette forhold, herunder at trækingsretten fremover benyttes i form af udlån på nærmere angivne vilkår.

Landskirkeskatten har på trods af forhøjelserne i 1999 og 2002 ikke kunnet dække Fællesfondens udgifter i perioden, hvorfor der fra 2001 i stadig større omfang og til stadig flere formål er anvendt midlertidige træk i stiftsmidlerne og leasingaftaler i private finansieringsinstitutter samt i et enkelt tilfælde låntagning for at dække Fællesfondens udgifter.

Uanset at der ikke måtte være noget juridisk til hinder herfor, finder Rigsrevisionen, at finansieringen af Fællesfondens udgifter ved låntagning i stiftsmidlerne er uholdbar.

## De 10 stiftsøvrigheders økonomistyring og regnskabsaflæggelse

9. Hver stiftsøvrighed fremsender budgetforslag for stiftets andel af Fællesfondens midler til Kirkeministeriet, som efter behandling af budgetforslagene udmelder bevillinger til stiftsøvrighederne samt en række kirkelige institutioner, hvis drift finansieres af Fællesfonden. Stiftsøvrighederne lægger herefter det udmeldte budget ind i Stifternes Økonomisystem (SØS), hvori stifterne også fører Fællesfondens regnskab. Undersøgelsen viste, at stiftsøvrighederne samlet set har varetaget deres økonomistyring af Fællesfonden tilfredsstillende.

10. Kirkeministeriet offentliggør årsregnskabstal for Fællesfonden, som dog ikke giver et fyldestgørende billede af Fællesfondens økonomi, idet der ikke heri er indeholdt tal for aktiver og passiver. Kirkeministeriet har oplyst, at Kirkeministeriet vil forbedre den økonomiske afrapportering fra regnskabsåret 2002 og forventer, at de regnskaber, der i fremtiden offentliggøres, vil give et fyldestgørende billede af Fællesfondens økonomi.

Der har som led i undersøgelsen været foretaget revisionsbesøg i 8 stifter, og det er Rigsrevisionens vurdering, at stifterne samlet set har varetaget deres opgaver vedrørende regnskabsforvaltningen for Fællesfonden tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at ministeriets dispositioner vedrørende Fællesfonden har betydet betydelige udgifter til morarenter samt fejlperiodiseringer og manglende overblik over bogførte udgifter i Fællesfondens regnskab.

Rigsrevisionen finder det særligt utilfredsstillende, at ministeriet 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.

11. Stiftsøvrighederne bestyrer den del af kirkernes og præsteembedernes kapitaler, som ikke bestyres lokalt. Disse kapitaler, kaldet stiftsmidlerne, kan genudlånes til præsteembeder og kirker mv. mod en rente på 4 % p.a., mens ikke udlånte stiftsmidler placeres med henblik på sikker anbringelse og bedst mulig forrentning i nærmere angivne værdipapirer under hensyn til en nødvendig likviditet. Ultimo

2001 var der anbragt stiftsmidler for 1,2 mia. kr. i værdipapirer. Forvaltningen af stiftsmidlerne har hidtil bidraget med væsentlige indtægter til Fællesfonden, idet indtægterne fra placeringen i værdipapirer har været større end den årlige forrentning på 4 % til fordel for kirkerne.

Der er ikke etableret et formaliseret samarbejde mellem stifterne om forvaltning af stiftsmidlerne, men enkelte stifter udveksler informationer og anbefalinger om handel med værdipapirer, ligesom de enkelte stifter indgår aftaler med et eller flere pengeinstitutter om placering af stiftsmidlerne, herunder aftale om investeringsrådgivning.

12. Eksterne konsulenter har foretaget en analyse af 3 udvalgte stiftsøvrigheders kapitalforvaltning. Rapporten konkluderede, at det konstaterede afkast i de fleste tilfælde kunne have været betydeligt større med en uændret eller mindre risiko, og anbefalede, at kapitalforvaltningen blev flyttet fra stiftsøvrighederne til en professionel, ekstern kapitalforvalter, idet der herved kunne forventes opnået omkostnings- og styringsmæssige fordele i tillæg til et forbedret afkast. Ejerforholdet vedrørende de forvaltede formuer ville ikke blive berørt heraf. Visse stiftsøvrigheder har over for Rigsrevisionen oplyst, at man finder, at rapporten ikke i tilstrækkeligt omfang tog hensyn til de forvaltningsmæssige forudsætninger og begrænsninger, som stifterne er underlagt ved kapitalforvaltningen, og at dette svækkede rapportens konklusioner.

En af kirkeministeren nedsat investeringsgruppe har efterfølgende anført, at en forbedret budgettering af udlån samt en fælles trækingsret/kassekredit for stifterne vil kunne mindske behovet for likvid kapital, hvorved der vil kunne opnås et betydeligt merafkast. Investeringsgruppen vil i det nye år udarbejde forslag til bl.a. et samarbejde over stiftsgrænserne om forvaltning af stiftsmidlerne. Gruppen indstiller til ministeren, at den nævnte fælles trækingsret/kassekredit for stifterne etableres, men at der ikke sker ændringer vedrørende placering af stiftsmidlerne, idet der dog gennemføres en benchmarking af stifternes investeringsafkast. Den nuværende ordning bør efter investeringsgruppens opfattelse tages op til vurdering, når regnskabet for 2003 foreligger, og vil eventuelt kunne erstattes af ordninger, der indebærer, at stifternes obligationsbeholdninger samles i samme pengeinstitut, eller at stifterne danner en specialforening med hen-

blik på en samlet investeringspolitik i henhold til lov om investeringsforeninger og specialforeninger. Der pågår et arbejde med at forbedre stifternes kapitalforvaltning, og Kirkeministeriet stiler med henblik herpå mod en koncentration af stifternes kapitalforvaltning. Rigsrevisionen finder dette, som efter alt at dømme vil give styringsmæssige fordele og forøge effektiviteten på dette område, positivt.

### **Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden**

13. Kirkeministeriet er overordnet ansvarlig for forvaltningen af Fællesfonden. Ministeriets forvaltning af Fællesfonden omfatter udgifter til folkekirkens fællesforsikring, DNK, IT samt lønninger mv.

Kirkeministeriets disponering af Fællesfondens udgifter til folkekirkens fællesforsikring er dog i praksis lagt i et privat forsikringselskab. Udgifterne dækker præmier, administration samt erstatninger for skader på folkekirkens bygninger og løsøre mv. Erstatningerne kan dog for Fællesfondens vedkommende maksimalt beløbe sig til 40 mio. kr. inden for det enkelte kalenderår, idet der under ordningen er tegnet en såkaldt stoploss-forsikring, der dækker erstatningerne ud over dette beløb.

I 1999 afsatte Kirkeministeriet et beløb til folkekirkens fællesforsikring i Fællesfondens budget, der svarede til præmier, administration og det maksimale erstatningsbeløb. Budgettet blev alligevel overskredet, hvilket skyldes, at ministeriet dette år besluttede at betale 2 års præmie for derved at opnå en besparelse. Foranlediget af en trængt økonomisk situation for Fællesfonden afsatte ministeriet i 2000 og 2001 langt færre midler til erstatninger. Dette var en risikabel disposition i betragtning af mulighederne for erstatningsudgifter på op til 40 mio. kr. Budgettet for 2000 og 2001 blev som følge af de faktiske erstatningsudgifter overskredet væsentligt.

I sommeren 2002 reviderede ministeriet budgettet for dette år, da det måtte forventes, at det oprindelige budget ikke kunne overholdes, og i den forbindelse besluttede kirkeministerien, at budgettet for fællesforsikringen fremover skulle indeholde de forsikringsudgifter, som Fællesfonden maksimalt kunne blive påført årligt.

14. I 1998 igangsatte Kirkeministeriet etableringen af Den Nye Kirkebog (DNK), som indebærer, at de enkelte sog-

nes hidtidige manuelle registreringer i kirkebogen afløses af elektroniske registreringer. Projektet er hidtil stort set blevet gennemført inden for de tidsfrister, der blev opstillet i den Designrapport, som ligger til grund for projektet. Kirkeministeriet har oplyst, at ministeriet også for den sidste del forventer at overholde tidsplanen, så hele landet fra udgangen af 2003 vil overgå til elektronisk kirkebogsføring. Den leverede udgave af DNK lever dog ikke fuldt ud op til forudsætningerne i budgettet, ligesom ikke alle udgifter var medtaget i budgetgrundlaget.

Ifølge Designrapporten vil de samlede udgifter til etablering af DNK udgøre 136 mio. kr. i 1997-priser ekskl. moms, og Kirkeministeriet påregner at gennemføre projektet, hvis restbudget er på 16 mio. kr., inden for denne budgetramme.

I Designrapporten blev det anbefalet, at data for personer født efter 1960 skulle verificeres systematisk. Kirkeministeriet iværksatte en systematisk verificering, der i forhold til en ad hoc-kontrol kun kræver 1/3 af udgifterne, og valgte at lade den omfatte personer født efter 1969. En del af oplysningerne vedrørende personerne født i perioden 1960-1968 er alligevel ved lokale initiativer blevet kontrolleret, men en fuldstændig revision vil indebære en ekstraudgift for Fællesfonden på mindst 5 mio. kr. Rigsrevisionen finder, at ministeriet burde have gennemført den systematiske og mere økonomiske verificering af alle nulevende personer født efter 1960 fuldt ud, som Designrapporten anbefalede.

I budgetrammen på de 136 mio. kr. var der ikke medtaget udgifter på 11-12 mio. kr. til drift af verificeringsprogrammet, selv om disse udgifter er en forudsætning for, at DNK kan etableres i overensstemmelse med Designrapporten. Endvidere var der ikke taget højde for udgifter til opbygning af en driftsorganisation til at understøtte DNK i drift. Udgifterne burde have været medtaget i det oprindelige budget.

DNK-projektet bliver finansieret via Fællesfondens budget, men der har ikke været udarbejdet en samlet flerårig plan herfor. Kirkeministeriet fremskaffede delvis finansiering til projektet ved at indgå leasingaftaler i private finansieringsinstitutter.

Undersøgelsen af Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfondens udgifter til etablering af DNK-projektet viste, at

projektet stort set er gennemført i henhold til oprindelige tidsplaner. Efter Rigsrevisionens opfattelse indeholdt budgettet imidlertid ikke alle relevante udgifter til projektet.

Rigsrevisionen finder, at Kirkeministeriet inden projektets start burde have sikret en samlet plan for dets finansiering.

Effektiviseringerne som følge af DNK-projektet er ikke udmøntet i besparelser, idet det har været en politisk prioritet at skaffe yderligere præstelige ressourcer til det kirkelige arbejde i sognene.

15. Opgaver vedrørende udvikling, indkøb og drift af folkekirkens øvrige IT-løsninger varetages af Kirkeministeriets IT-kontor. Aktiviteterne inden for dette område er blevet udvidet betydeligt i perioden bl.a. ved etableringen af det såkaldte kirkenet, der består af en IT-infrastruktur dækkende alle folkekirkens niveauer, og hvorunder de enkelte IT-løsninger er samlet. Således steg antallet af brugere på kirkenettet fra ca. 250 i 1997 til ca. 2.500 i 2002.

Der blev årligt på Fællesfondens budget afsat en bevilling til IT-kontorets aktiviteter, som dog igennem hele perioden i væsentligt omfang blev overskredet. Kirkeministeriet har fremskaffet supplerende finansiering via indgåelse af leasingaftaler i private finansieringsinstitutter, ligesom overskridelserne har medvirket til store underskud på Fællesfondens regnskaber.

Undersøgelsen har vist, at årsagerne til overskridelserne var en urealistisk budgetlægning, der ikke tog hensyn til det forøgede aktivitetsniveau, samt et manglende kendskab til og overblik over de budgetmæssige konsekvenser. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der hverken forelå skriftlig dokumentation for aftaler eller årlige budgetter, og at ministeriet generelt ikke sørgede for en effektiv styring på området. Først fra 2003 tog ministeriet initiativer til at forbedre styringen.

16. Ud over udgifterne til forsikring og til folkekirkens IT disponerer Kirkeministeriet løn og godtgørelser til folkekirkens præster og provster, tilskud til den kirkelige udligning mv. For så vidt angår disse udgifter viste undersøgelsen, at de igennem perioden 1999-2002 stort set har ligget inden for de budgetmæssige rammer.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden samlet set ikke har været tilfredsstillende.

### **Fællesfondens dispositioner og regnskabsafklæggelse**

17. Budgettet har generelt haft en begrænset styringsmæssig værdi. Fællesfondens udgifter til fællesforsikringen blev således først fra og med budgetåret 2001 skriftligt udmeldt, som en budgetpost til stiftsøvrigheden i Lolland-Falsters Stift, og budgettet for Fællesfondens udgifter til IT-området blev først skriftligt udmeldt til Kirkeministeriets IT-kontor i juni 2002.

Der har siden 2000 været udarbejdet månedlige rapporter for Fællesfondens økonomi med sammenholdelse af budget og regnskab samt Fællesfondens balance, der er tilgået samtlige chefer i ministeriets departement. I perioden 1999-2001 foretog ministeriet ingen større budgetrevisioner, efter at budgetterne var blevet udmeldt, og den pågældende budgetperiode var påbegyndt. I juni 2002 besluttede kirkeministeren at revidere budgettet for 2002, og det var herefter vurderingen, at det kunne overholdes. Resultatet for 2002 blev imidlertid et underskud. Rigsrevisionen finder, at Kirkeministeriets økonomistyring ikke har været tilfredsstillende.

18. Alle indbetalinger til og udbetalinger fra Fællesfonden sker hos de 10 stiftsøvrigheder, men da en række stifter har større udbetalinger end indbetalinger, er det nødvendigt at flytte likviditet hertil fra andre stifter. Kirkeministeriet skal i henhold til forskrifterne for SØS fremsende en oversigt til stifterne, der angiver de beløb, som de enkelte stifter i løbet af året skal overføre til andre stifter. Undersøgelsen har vist, at ministeriets styring af likviditetsoverførsler mellem stifterne ikke har fungeret tilfredsstillende. Rigsrevisionen finder, at ministeriet med en bedre likviditetsstyring og sikring af en større kassebeholdning i Fællesfonden kunne have undgået de meget kortfristede anmodninger om overførsel af likviditet og tilvejebragt en mere sikker betaling af Fællesfondens udgifter.

19. Fællesfondens dispositioner gav i perioden 1999-2002 samlet set anledning til underskud på 151 mio. kr., mens resultatet ifølge de udmeldte budgetter skulle have været næsten i balance i 1999 og 2000 og et overskud de efter-

følgende år. Budgetoverskridelserne kan primært henføres til nye ordninger og projekter under folkekirken vedrørende forsikring og IT. Endvidere har ministeriet i perioden finansieret en del af disse udgifter ved optagelse af lån i stiftsmidlerne og indgåelse af leasingaftaler i private finansieringsinstitutter. Fællesfondens egenkapital er således blevet reduceret med i alt 197 mio. kr. og var negativ ved udgangen af 2002.

Det styringsmæssige ansvar for disse aktiviteter er placeret i Kirkeministeriet, hvor økonomistyringen ikke i fornødent omfang er blevet tilpasset og udviklet til at håndtere disse opgaver. En mangelfuld udarbejdelse af planer og budgetter samt manglende styring har efter Rigsrevisionens vurdering været den primære årsag til Fællesfondens økonomiske problemer de seneste år.

Kirkeministeriet har oplyst, at det vil iværksætte en række initiativer med henblik på en forbedret styring og genopretning af Fællesfondens økonomi.

#### **Kirkeministeriets orientering af Folketinget om forhold vedrørende Fællesfonden**

20. Kirkeudvalget har i perioden 1998-2003 modtaget offentliggjorte regnskaber og budgetter for Fællesfonden samt svar på en række spørgsmål om denne. Spørgsmålene har i den første del af perioden navnlig drejet sig om DNK og fra 2002 navnlig om Fællesfondens generelle økonomi, herunder finansieringen af DNK.

Det er, med de nedenfor nævnte undtagelser, Rigsrevisionens vurdering, at Kirkeudvalget har modtaget fyldestgørende svar på dets spørgsmål i den omhandlede periode. En besvarelse af et spørgsmål i november 2000 om Fællesfondens lån af 58 mio. kr. var dog ufuldstændig, hvis spørgsmålet vedrørte lånets anvendelse, jf. pkt. 107, sidste afsnit.

Kirkeudvalget fik i samrådet i juni 2002 en redegørelse for bl.a. leasingfinansieringen af DNK, men modtog i den forbindelse ikke oplysning om det samlede omfang af leasingaftalerne eller om, at ministeriet som følge af likviditetsproblemer i Fællesfonden overvejede at omlægge leasingaftalerne, så de fik en længere løbetid. Rigsrevisionen finder, at Kirkeudvalget burde have været orienteret om disse forhold.



Undersøgelsen har vist, at de offentliggjorte regnskaber og budgetter for Fællesfonden ikke indeholdt fuldstændig information om Fællesfondens forværrede økonomi.

Ministerens tilsagn i samrådet i juni 2002 om at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den samlede budgetramme for året 2002 blev overholdt, var, ligesom ministerens forventning i december 2002 om at budgettet kunne overholdes, for optimistisk. Rigsrevisionen konstaterer, at Kirkeministeriets foranstaltninger til at sikre, at den samlede budgetramme ville blive overholdt, ikke var tilstrækkelige. Dette må ses på baggrund af, at ministeriets økonomistyring i hele perioden var meget usikker, og at den løbende regnskabsopfølgning ikke gav grundlag for klare forventninger om årsresultatet. Rigsrevisionen finder dog, at der i ministeriet var viden om den usikkerhed, budgettet var behæftet med, og at samrådssvaret den 11. december skulle have afspejlet denne usikkerhed.

#### **Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

##### *Ad Fællesfondens juridiske status og hjemmelsgrundlag*

- at Fællesfonden ikke er en egentlig fond, men en form for mellemregningskonto til finansiering af lønninger og en række fælles og mere generelle opgaver,
- at økonomiloven ikke udtømmende angiver, hvilke områder der forudsættes finansieret af Fællesfonden, og
- at der ikke er fuld sammenhæng mellem økonomilovens bestemmelse i § 14 om Fællesfondens indtægtsgrundlag og Kirkeministeriets bekendtgørelse og praksis med at tilføre Fællesfonden indtægter fra renter af kirkernes kapitaler. Ministeriet har oplyst, at det vil tage initiativ til at rette op på dette forhold.

##### *Ad Kirkeministeriets forvaltning og beregning af landskirkeskatten*

- at kirkeministeren har beregnet landskirkeskatten i overensstemmelse med økonomilovens bestemmelser, og
- at landskirkeskatten på trods af forhøjelserne i enkelte år ikke har kunnet dække Fællesfondens udgifter, hvorfor der fra 2001 i stadig større omfang og til stadig flere formål er anvendt låntagning og midlertidige træk i stiftsmidlerne samt leasingaftaler i private finansieringsinstitutter for at dække Fællesfondens udgifter. Uanset at der ikke måtte være noget juridisk til hinder herfor, finder Rigsrevisionen, at finansieringen af Fællesfondens udgifter ved låntagning i stiftsmidlerne er uholdbar.

*Ad de 10 stiftsøvrigheders økonomistyring og regnskabsaflæggelse*

- at de 10 stiftsøvrigheder samlet set har varetaget deres økonomistyring og regnskabsaflæggelse for Fællesfonden tilfredsstillende,
- at de offentliggjorte regnskaber for Fællesfonden ikke gav et fyldestgørende billede af Fællesfondens økonomi, da de bl.a. ikke indeholdt en opgørelse over aktiver og passiver. Ministeriet vil forbedre den økonomiske afrapportering fra regnskabsåret 2002,
- at Fællesfonden er blevet påført betydelige udgifter til morarenter foranlediget af ikke rettidige betalinger,
- at det er særligt utilfredsstillende, at der er bogført i strid med gældende regler, og at dette er sket efter ministeriets udtrykkelige pålæg, og
- at der pågår et arbejde med at forbedre stifternes kapitalforvaltning, og at Kirkeministeriet med henblik herpå stiller mod en koncentration af stifternes kapitalforvaltning. Rigsrevisionen finder dette, som efter alt at dømme vil give styringsmæssige fordele og forøge effektiviteten på dette område, positivt.

*Ad Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden*

- at Kirkeministeriet overordnet er ansvarlig for forvaltningen af Fællesfonden,
- at projektet vedrørende Den Nye Kirkebog stort set gennemføres inden for de forudsatte tidsfrister. Efter Rigsrevisionens opfattelse indeholdt budgettet imidlertid ikke alle relevante udgifter til projektet,
- at Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfondens IT-udgifter var baseret på en urealistisk budgettering, der ikke tog hensyn til det forøgede aktivitetsniveau, og
- at Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden samlet set ikke har været tilfredsstillende.

*Ad Fællesfondens dispositioner og regnskabsaflæggelse*

- at Kirkeministeriets budgetlægning og økonomistyring har været utilfredsstillende,
- at ministeriet med en bedre likviditetsstyring og sikring af en større kassebeholdning i Fællesfonden kunne have undgået de meget kortfristede anmodninger om overførsel af likviditet og tilvejebragt en mere sikker betaling af Fællesfondens udgifter, og
- at Fællesfondens økonomiske problemer primært kan henføres til udgifterne til nye ordninger og projekter under folkekirken vedrørende forsikring og IT, herunder

DNK. Det styringsmæssige ansvar er placeret i Kirkeministeriet, hvor økonomistyringen ikke i fornødent omfang er blevet tilpasset og udviklet til at håndtere disse opgaver. En mangelfuld udarbejdelse af planer og budgetter samt manglende styring har efter Rigsrevisionens vurdering været den primære årsag til Fællesfondens økonomiske problemer de seneste år.

*Ad Kirkeministeriets orientering af Folketinget om forhold vedrørende Fællesfonden*

- at Folketingets Kirkeudvalg med de nedenfor nævnte undtagelser har modtaget fyldestgørende svar på sine spørgsmål, idet en besvarelse af et spørgsmål i november 2000 dog var ufuldstændig, hvis spørgsmålet vedrørte lånets anvendelse,
- at ministerens forventninger i samrådet 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 den 11. december 2002 skulle have afspejlet dette.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

21. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 8. maj 2002 rigsrevisor om at iværksætte en revisionsundersøgelse med henblik på afgivelse af en beretning om folkekirkenes Fællesfond.

Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen vedrører Fællesfonden og finanslovens § 22. Kirkeministeriet.

22. De samlede udgifter til folkekirken androg i 2001 ca. 5,5 mia. kr., hvoraf staten afholdt 0,5 mia. kr., mens lokale kirkelige kasser under menighedsråd og provstiudvalg hav-

de udgifter på 4,1 mia. kr. De resterende 0,9 mia. kr. afholdes af folkekirkens Fællesfond.

Statens udgifter til folkekirken omfatter bl.a. Kirkeministeriets drift, lønninger til biskopper, pensioner til præster mv. samt 40 % af lønnen til præster og provster. De lokale kirkelige kasser, hvis væsentligste indtægt er den lokale kirkeskat, afholder bl.a. udgifter til kirkebygninger, præsteboliger og aflønning af kirke- og kirkegårdsfunktionærer.

Fællesfonden dækker de udgifter, der ikke afholdes af lokale kirkelige kasser eller af staten. Udgifterne omfatter primært aflønning af folkekirkens præster og provster. Fællesfondens midler anvendes endvidere til driften af stiftsadministrationerne, IT-relaterede udgifter, forsikringsudgifter, tilskud til nedsættelse af den kirkelige ligning mv. Fællesfondens indtægter består af landskirkeskatten, der sammen med den lokale kirkeskat betales af folkekirkens medlemmer, indtægter fra administration af kirkernes og præsteembedernes kapitaler samt tilskud fra staten.

Fællesfonden har i perioden 1999-2002 haft et samlet driftsunderskud på 151 mio. kr. og havde ultimo december 2002 en negativ egenkapital på 57 mio. kr.

23. Forvaltningen af det kirkelige område varetages på centralt niveau af Kirkeministeriet, på regionalt niveau af landets 10 stiftsøvrigheder og på lokalt niveau af 111 provstiudvalg og 2.200 menighedsråd.

Kirkeministeriet er overordnet ansvarlig for forvaltningen af Fællesfonden, idet ministeriet har ansvaret for budgetlægningen og for udformningen af de nærmere regler for dens drift.

Stiftsøvrighederne bestyrer Fællesfonden efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren i henhold til lov om folkekirkens økonomi, men Kirkeministeriet har dog disponeret en betydelig del af Fællesfondens udgifter bl.a. til folkekirkens forsikringsordning og Fællesfondens IT-udgifter.

Provstiudvalg og menighedsråd har primært administrative opgaver i relation til de lokale kirkekasser.

24. Rigsrevisionen har senest i beretning nr. 1/1984 foretaget en undersøgelse af folkekirkens økonomi og administration mv., der bl.a. omhandlede Rigsrevisionens adgang

til revision af de lokale kirkekasser. I bevillingskontrolberetningen for 1995, pkt. 115, om revisionsordninger inden for folkekirken samt i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1995, s. 184, blev Rigsrevisionens revisionskompetence inden for det kirkelige område præciseret.

Rigsrevisionen varetager i henhold til rigsrevisorlovens § 2 revisionen af Kirkeministeriets departement og foretager med hjemmel i rigsrevisorlovens § 4 regnskabs gennemgang af tilskudsregnskaber under departementet. Rigsrevisionen reviderer endvidere Fællesfondens regnskab med hjemmel i lov om folkekirkens økonomi. Herunder reviderer Rigsrevisionen regnskaber, hvis udgifter dækkes af tilskud fra Fællesfonden, fx tilskud til musikskoler og uddannelsesinstitutioner.

25. Rigsrevisionen har derimod ikke revisionsansvar for midler, der er tilvejebragt via den lokale kirkelige ligning, og gennemgår ikke regnskaberne for de lokale kirkelige kasser. Rigsrevisionen reviderer heller ikke regnskaberne for den vedligeholdelse af gravsteder, som de enkelte kirker udbyder og selv fastsætter vederlag for. På disse områder foretages revisionen af statsautoriserede revisorer, registrerede revisorer eller Kommunernes Revision, jf. Kirkeministeriets cirkulære nr. 133 af 22. juli 1992 om kirkelige kassers budget, regnskab og revision.

26. Rigsrevisionen har ved revisionen af Fællesfonden foretaget løbende finansiell revision af stifterne med det formål at vurdere, om regnskabsaflæggelsen var rigtig. Rigsrevisionen har derfor bl.a. gennemgået de regnskabsmæssige forretningsgange og interne kontroller vedrørende forvaltning af brugeradgange til regnskabssystemerne, forvaltning af udgifter og indtægter, regnskabsmæssig registrering, betalingsforretninger, formueforvaltning, tilskudsforvaltning samt aflæggelse af regnskab. For udgifter, disponeret og anvist af Kirkeministeriet, men bogført og betalt af Lolland-Falsters Stift, blev det ved stikprøver konstateret, om udgifterne var behørigt godkendt af ministeriet i overensstemmelse med stiftets liste over ministeriets godkendelsesberettede. Ligeledes blev det ved stikprøver vurderet, om udgifter afholdt af Fællesfondens reservefond var disponeret efter Kirkeministeriets bestemmelser til folkekirkelige for-

mål. Revisionen har bl.a. omfattet en vurdering af, om der har været uheldige funktionssammenfald, bl.a. mellem den regnskabsmæssige registrering og betalingsforretningerne, om interne kontroller var blevet gennemført og dokumenteret, om stiftsøvrighederne ved regnskabsaflæggelsen foretog en nøje gennemgang og analyse af regnskaberne, og om disse blev underskrevet af ledelsen. Endvidere har revisionen omfattet en undersøgelse af, om der blev foretaget korrekt periodisering af væsentlige driftsposter, og hvordan Fællesfondens lån i stiftsmidler fremgik af Fællesfondens regnskab.

Rigsrevisionen har herudover årligt konsolideret stifternes delregnskaber og gennemført en overordnet analyse af regnskabet. Den overordnede analyse har omfattet en vurdering af udviklingen i drift og status, herunder egenkapitalen inkl. reservefonden, samt en vurdering af regnskaberne i forhold til de udmeldte budgetter, men har herudover ikke omfattet en egentlig budgetrevision. Da Fællesfonden i kraft af sin funktion som mellemregningskonto forudsættes at råde over en driftskapital, har regnskabsanalysen tillige omfattet en vurdering af udviklingen i de likvide midler og egenkapitalen. I Fællesfondens regnskab for 2000 kunne det konstateres, at de likvide midler var reduceret til et lavt niveau, men at der var taget initiativer til en likviditetsopbygning. Regnskabet for 2001 viste fortsat en lav likviditet og samtidig, at egenkapitalen nu var opbrugt. Regnskabsaflæggelsen i marts 2002 for 2001 faldt sammen med iværksættelsen af denne undersøgelse.

Rigsrevisionen har afrapporteret resultatet af revisionen til stiftsøvrighederne, og Kirkeministeriet har modtaget en kopi heraf. Herudover har resultatet af revisionen været drøftet på Rigsrevisionens årlige møde med Kirkeministeriets ledelse. Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende revisionen af regnskabet for 2001 og 2002 er indarbejdet i denne beretning.

Den løbende finansielle revision har ikke omfattet en revision af forvaltningen af midlerne, der vil kræve en større undersøgelse som den foreliggende.

## **B. Formål**

27. Statsrevisorernes anmodning om undersøgelsen indeholdt følgende forhold, som ønskedes belyst:

- En redegørelse for og undersøgelse af Fællesfondens 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.

Rigsrevisionen modtog efterfølgende en supplerende anmodning fra statsrevisorerne om at undersøge og vurdere kirkeministerens orientering til Folketingets Kirkeudvalg om Fællesfonden.

### **C. Afgrænsning**

28. Beretningen omhandler perioden 1999-2002, i det omfang oplysninger vedrørende 2002 har kunnet tilvejebringes. For så vidt angår Fællesfondens udgifter til IT, omfatter undersøgelsen dog perioden 1997-2002.

De formuer, som stifterne forvalter (stiftsmidlerne), indgår i undersøgelsen i det omfang, Kirkeministeriets eller stiftsøvrighedernes beslutninger om disse formuer har relevans for Fællesfonden.

### **D. Metode**

29. Undersøgelsen er især baseret på interviews og sagsgennemgang i Kirkeministeriet samt brevveksling med ministeriet. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået lov- og andet regelgrundlag med relevans for forvaltningen af Fællesfonden. Det har ikke været et formål med undersøgelsen at gennemgå og vurdere ministeriets procedurer mv. vedrørende udbud. Rækkevidden heraf og overensstemmelsen med udbudsregler vil blive undersøgt i forbindelse med den løbende revision.

Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen udsendt et spørgeskema til landets stiftsøvrigheder med henblik på at indhente oplysninger om såvel stifternes egen som Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden. I tilslutning hertil har

Rigsrevisionen foretaget en række opfølgende revisionsbesøg i stifterne.

Ved vurderingen af kirkeministerens orientering af Folketingets Kirkeudvalg har Rigsrevisionen valgt det udgangspunkt, at der består en pligt for ministre til at besvare Folketingets spørgsmål fyldestgørende, men ikke en pligt til at belyse tilgrænsende problemstillinger, eller til efterfølgende og af egen drift at vende tilbage med supplerende oplysninger om udviklingen i sager, som folketingsudvalg tidligere har rejst spørgsmål om, medmindre dette udtrykkeligt er forudsat.

30. Beretningen har i udkast været forelagt Kirkeministeriet og stiftsøvrighederne, og der har i forlængelse heraf været afholdt et møde med kirkeministeren, som ønskede at uddybe de bemærkninger, der var fremkommet i Kirkeministeriets høringssvar. På baggrund af en fornyet høring af dele af beretningen har kirkeministeren haft spørgsmål til Kirkeministeriets orientering af Folketingets Kirkeudvalg i perioden 1997-2001, jf. pkt. 108, til budgetteringen af IT-udgifterne for 2002, jf. pkt. 83, og til reservefonden, jf. pkt. 102. De oplysninger og bemærkninger, som Rigsrevisionen herved har modtaget, er sammen med besvarelsen af ministerens spørgsmål i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### **III. Fællesfondens juridiske status og hjemmelsgrundlag**

31. Ved lov nr. 47 af 14. marts 1913, der indeholdt nogle bestemmelser om lønningsforhold for folkekirkens præster, blev der påbegyndt en fastlønsordning for præsterne, som hidtil i et væsentligt omfang havde været aflønnet via indtægter og rettigheder ved de enkelte embeder, overføres i form af afgifter fra mere velstillede embeder til mindre velstillede samt vederlag og afgifter ved højtiderne og ved kirkelige handlinger. I forbindelse med indførelsen af fastlønsordningen blev der oprettet en lønningsfond, som var tænkt som en kasse, hvori embedernes indtægter efter nærmere regler skulle indgå og anvendes til brug for aflønningen af præsterne, efterhånden som fastlønsordnin-



gen blev gennemført. Denne lønningsfond skulle bestyres af stiftsøvrighederne.

Det var tanken, at lønningsfonden skulle kunne hvile i sig selv, men det viste sig i løbet af få år, at dette, bl.a. på grund af dyrtiden under 1. verdenskrig, ikke var muligt, og der indførtes derfor, med lov nr. 543 af 4. oktober 1919 om lønning for folkekirkens tjenestemænd uden for København og Frederiksberg mv., en kirkeskat til delvis dækning af lønudgifterne. Kirkeskatten skulle indgå i lønningsfonden og forventedes at dække ca. 25 % af de nødvendige udgifter.

Ved lov nr. 286 af 30. juni 1922 om folkekirkens lønningsvæsen uden for København og Frederiksberg m.m. ændredes betegnelsen lønningsfonden til Præsteembedernes Fællesfond. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at Fællesfonden skulle erstatte de dele af lønningsfonden, som stadig skulle være under stiftsøvrighedens styrelse. Med lov nr. 645 af 19. december 1984 om folkekirkens økonomi blev betegnelsen Fællesfonden indført som en generel betegnelse for den tidligere Præsteembedernes Fællesfond.

Fællesfonden har aldrig været tænkt som en egentlig fond, sådan som fondsbegrebet er fastlagt i fondslovgivningen, men alene som en form for (mellemløbs)konto til finansiering af bl.a. lønninger og en række fælles og mere generelle opgaver.

32. Fællesfondens formål og indtægtsgrundlag er nu fastlagt i lovbekendtgørelse nr. 537 af 24. juni 1997 om folkekirkens økonomi med senere ændring (økonomiloven). Lovens kap. 2 indeholder bestemmelser om Fællesfondens ledelse, formål, indtægtsgrundlag, regnskabsaflæggelse og revision.

33. Fællesfonden er ikke optaget på finansloven og ligger således uden for det statslige bevillingsretlige system. Derfor er Fællesfonden heller ikke omfattet af reglerne i statens budgetvejledning og regnskabsbekendtgørelse, men er i stedet reguleret af et regelsæt udstedt af Kirkeministeriet. Dette regelsæt er fastsat med hjemmel i bekendtgørelse nr. 432 af 24. maj 1996 om budget- og regnskabsvæsen for Fællesfonden mv. som ændret ved bekendtgørelse nr. 934 af 24. juni 1997 (regnskabsbekendtgørelsen) og omfatter

bl.a. regnskabsinstrukser udarbejdet i overensstemmelse med de af Finansministeriet fastsatte almindelige retningslinjer for udarbejdelse af sådanne instrukser for statens regnskabsvæsen.

34. Fællesfonden bestyres i henhold til § 10 i økonomiloven af stiftsøvrighederne efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren. Ministeren har i medfør af bl.a. § 10 i økonomiloven udstedt regnskabsbekendtgørelsen. Økonomiloven indeholder ud over § 10 en række bemyndigelser til ministeren, hvorefter der kan fastsættes nærmere regler vedrørende Fællesfonden. Som eksempler kan nævnes § 11, stk. 1, hvorefter kirkeministeren kan fastsætte regler om henlæggelse af en del af Fællesfondens indtægter til en reservefond og om denne fonds anvendelse, og § 12, hvorefter kirkeministeren fastsætter nærmere regler om folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde, herunder Fællesfondens finansiering af et centralt mellemkirkeligt råds virksomhed.

I det omfang, der ikke gennem de konkrete bemyndigelser er fastsat nærmere regler for, hvilke udgifter Fællesfonden skal afholde, har stiftsøvrighederne under iagttagelse af lovens bestemmelser i øvrigt således kompetence til at disponere over midlerne.

35. De udgifter, der kan afholdes af Fællesfonden, er nævnt i økonomilovens § 11, stk. 1-3. Det er som udgangspunkt udgifter vedrørende de dele af folkekirkens område, som ikke i forvejen er økonomisk dækket af lokale kirkelige kasser, jf. økonomilovens § 2 og § 17c, stk. 3, om provstiudvalgene, eller af staten, jf. § 20.

Loven indeholder ikke en udtømmende angivelse af, hvilke områder der herefter forudsættes finansieret af Fællesfonden. I [bilag 1](#) er vist en oversigt over de udgiftsområder, som er nævnt i loven, samt områder, der ikke direkte er nævnt i loven, men som efter Kirkeministeriets oplysninger også finansieres af Fællesfonden. Nogle væsentlige udgiftsområder er nærmere gennemgået i kap. VI.

36. Økonomilovens § 14 fastlægger Fællesfondens indtægtsgrundlag. Ifølge denne bestemmelse kan der oppebæres indtægter fra

- renter og udbytte af præsteembedernes kapitaler bortset fra fast ejendom,
- tilskud fra statskassen og
- landskirkeskat, der pålignes alle folkekirkens medlemmer.

Statstilskuddet omfatter bl.a. i henhold til § 20, stk. 2, et tilskud til dækning af 40 % af Fællesfondens udgifter til lønninger til provster og præster.

Endelig opbeholder Fællesfonden indtægter fra landskirkeskatten i det omfang, det øvrige indtægtsgrundlag ikke er tilstrækkeligt. Fastsættelsen af landskirkeskatten er nærmere omtalt i kap. IV.

37. Bestemmelsen i § 14 giver som anført kun adgang til at overføre renter og udbytte fra præsteembedskapitalerne til Fællesfonden. Kirkeministeriet har imidlertid udstedt bekendtgørelse nr. 431 af 24. maj 1996 om bestyrelse af kirkernes og præsteembedernes kapitaler, der var gældende indtil 1. februar 2002, hvor bekendtgørelse nr. 16 af 9. januar 2002 trådte i kraft. Disse bekendtgørelser giver også adgang til i et vist omfang at tilføre Fællesfonden renter fra kirkekapitalerne. Det fremgår af bekendtgørelserne, at kirkers kapitaler forrentes med 4 % p.a. til fordel for vedkommende kirke, mens et øvrigt renteprovenu indgår som driftsindtægt for Fællesfonden.

På denne baggrund synes der ikke at være fuld overensstemmelse mellem økonomilovens § 14 om Fællesfondens indtægtsgrundlag og Kirkeministeriets nævnte bekendtgørelser.

I sine bemærkninger til beretningsudkastet redegjorde Kirkeministeriet for det historiske forløb vedrørende tilvejebringelsen og forrentningen af kirkekapitalerne. Det fremgik af redegørelsen, at den nuværende praksis vedrørende delvis overførsel af renter fra kirkekapitalerne har grundlag i tidligere anordninger og bekendtgørelser. Ministeriet anførte i tilslutning hertil, at ministeriet er indstillet på, at der fremsættes et lovforslag, der imødekommer Rigsrevisionens bemærkninger. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

38. Stiftsøvrighedernes aflæggelse af regnskab for Fællesfonden og regnskabet revision er fastlagt i økonomilovens § 17. Regnskabet aflægges til kirkeministeren efter reglerne

i regnskabsbekendtgørelsen, og stiftsøvrighedernes regnskaber revideres af Rigsrevisionen. Regnskabsaflæggelsen er i øvrigt nærmere omtalt i kap. V.B.

39. De indtægter, som er tilført Fællesfonden fra det omtalte indtægtsgrundlag, har imidlertid ikke altid kunnet dække de udgifter, som efter Kirkeministeriets beslutning har skullet afholdes af Fællesfonden. Ministeriet har derfor lejlighedsvis søgt midlertidigt at dække manglende indtægter ved at optage lån i stiftsmidlerne. De nærmere omstændigheder vedrørende disse lån, herunder spørgsmålet om Kirkeministeriets hjemmel til at optage lån i stiftsmidlerne, er nærmere behandlet i kap. IV.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen har kunnet konstatere, at Fællesfonden historisk set aldrig har været tænkt som en egentlig fond, sådan som fondsbegrebet er fastlagt i fondslovgivningen, men alene som en form for (mellemløbs)konto til finansiering af bl.a. lønninger og af en række fælles og mere generelle opgaver.

Økonomiloven angiver ikke udtømmende, hvilke områder der forudsættes finansieret af Fællesfonden. Som udgangspunkt kan Fællesfonden afholde udgifter vedrørende de dele af folkekirkens område, som ikke i forvejen er dækket af de lokale kirkelige kasser eller af staten.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der ikke er fuld sammenhæng mellem økonomilovens bestemmelse i § 14 om Fællesfondens indtægtsgrundlag og Kirkeministeriets bekendtgørelse og praksis med at tilføre Fællesfonden indtægter fra renter af kirkernes kapitaler. Ministeriet har efterfølgende oplyst, at det er indstillet på, at der fremsættes et lovforslag, som retter op på dette forhold. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

## **IV. Kirkeministeriets forvaltning og beregning af landskirkeskatten**

40. Efter bestemmelsen i økonomilovens § 14, stk. 2, dækkes den del af Fællesfondens udgifter, der ikke afholdes af indtægter fra renter og udbytte, af præstegårdskapitalerne, bortset fra fast ejendom, eller af tilskud fra statskassen, gennem en landskirkeskat, der pålignes folkekirkens medlemmer. Ifølge lovens § 15, stk. 2, fastsættes landskirkeskattens størrelse af kirkeministeren.

## Fastsættelse og ligning af landskirkeskatten

41. Kirkeministeriet fastsætter inden udgangen af maj det totale beløb for landskirkeskatten for det følgende år og udarbejder samtidig hermed budget for Fællesfondens, hvis væsentligste indtægt hidrører fra landskirkeskatten. Det fastsatte beløb for landskirkeskatten offentliggøres umiddelbart herefter i en pressemeddelelse, som tillige indeholder Fællesfondens seneste regnskab og budget for det kommende år. Forinden fremsender Kirkeministeriet et notat om fastsættelsen af landskirkeskatten til orientering for Finansministeriet.

I juni anmoder Kirkeministeriet ToldSkat om at fordele det beløb, der skal opkræves i landskirkeskat, mellem kommunerne. Fordelingen sker i forhold til de enkelte kommuners andel af det forudgående års samlede skattepligtige indkomster for medlemmer af folkekirken. Herefter udsender ministeriet meddelelse til kommunalbestyrelser, stiftsøvrigheder og provstiudvalg om hver kommunes beløbsmæssige andel af landskirkeskatten. Dette, suppleret med indberetninger fra provstiudvalgene om ligningsbeløb for den lokale kirkeskat, danner grundlag for de enkelte kommunalbestyrelses fastsættelse af den kommunale kirkeskatteprocent. Landskirkeskatten opkræves sammen med den lokale kirkeskat blandt folkekirkemedlemmer og udbetales løbende til stiftsøvrighederne som månedlige acantorater. De udbetalte beløb ligger fast, uanset om kommunernes faktiske kirkeskatteprovenu afviger fra det beregnede provenu, idet kommunerne indregner en eventuel difference i det kommende års kirkeskatteprocent.

Udviklingen i landskirkeskatten er vist i nedenstående **tabel 1**.

**Tabel 1. Udvikling i landskirkeskatten og forventede lønudgifter, 1999-2003**

|   | 1999                 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|----------------------|------|------|------|------|
|   | ----- Mio. kr. ----- |      |      |      |      |
| Landskirkeskatten.....  | 767                  | 790  | 817  | 894  | 923  |
|   | ----- % -----        |      |      |      |      |
| Stigning i landskirkeskatten .....  | 7,5                  | 3,0  | 3,4  | 9,5  | 3,2  |
| Forventet årlig stigning i lønudgifter <sup>1)</sup> .....  | 2,5                  | 3,3  | 3,4  | 3,5  | 3,3  |
| <sup>1)</sup> Udmeldt i kirkeministerens årlige cirkulæreskrivelse til stiftsøvrighederne, provstiudvalgene og menighedsrådene om folkekirkens budgetter for det kommende år. |                      |      |      |      |      |

Det fremgår af tabel 1, at landskirkeskatten i perioden 1999-2003 steg fra 767 mio. kr. til 923 mio. kr., og at den årlige procentvise stigning har varieret mellem 3 og 9,5 %. Det fremgår videre af tabel 1, at den årlige procentstørrelse for stigningen i det kommende års lønudgifter har varieret mellem 2,5 og 3,5 %. Stigningen i lønudgifterne har betydning for landskirkeskattens reale stigning, idet op mod 90 % af Fællesfondens udgifter kan relateres til lønninger.

Tabel 1 viser, at stigningerne i landskirkeskatten for 2000, 2001 og 2003 stort set svarede til den forventede stigning for lønudgifterne. For 1999 fastsatte kirkeministeren landskirkeskatten til 767 mio. kr., hvilket var en stigning i forhold til året før på 7,5 % og væsentlig mere end den forventede stigning i lønudgifter på 2,5 %. Stigningen i landskirkeskatten i 1999 gav på baggrund heraf plads til aktivitetsudvidelser på ca. 36 mio. kr. I 2002 hævede kirkeministeren også landskirkeskatten med væsentligt mere end fremskrivningsprocenten for lønudgifterne, idet den blev sat op med 9,5 %. På baggrund af de forventede lønstigninger på 3,5 % gav dette mulighed for en aktivitetsudvidelse på ca. 49 mio. kr. De gennemførte stigninger i landskirkeskatten var en følge af en række nye aktiviteter, som blev igangsat under Fællesfonden i samme periode. Det drejede sig om projektet vedrørende etablering af Den Nye Kirkebog (DNK-projektet), et stort udviklingsprojekt, der omlagde kirkebogsføringen til elektronisk medie, og en fællesforsikring for hele folkekirken. Sideløbende med DNK-projektet blev folkekirkens IT-drift udbygget til at omfatte stadig flere funktioner samt et større organisatorisk område. En nærmere gennemgang af disse aktiviteter følger i beretningens kap. VI.

42. Fællesfondens budgetter for årene 1999-2003, udarbejdet i maj måned året før, er vist i [tabel 2](#).

Tabel 2. Fællesfondens indtægts- og udgiftsbudgetter fra maj måned, 1999-2003

|   | 1999                 | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       |
|---|----------------------|------------|------------|------------|------------|
|   | ----- Mio. kr. ----- |            |            |            |            |
| Landskirkeskat .....  | 767                  | 790        | 817        | 894        | 923        |
| Øvrige indtægter .....  | 3                    | 4          | 64         | 3          | 2          |
| Finansielle poster <sup>1)</sup> .....                                      | 47                   | 40         | 26         | 40         | 40         |
| <b>Indtægter i alt .....</b>  | <b>817</b>           | <b>834</b> | <b>907</b> | <b>937</b> | <b>965</b> |
| Stiftsøvrighedernes og de kirkelige institutioners dispositionsområde ..... | 190                  | 202        | 196        | 204        | 195        |
| Udgifter forvaltet af Kirkeministeriet, herunder løn til præster .....      | 627                  | 632        | 691        | 713        | 763        |
| <b>Udgifter i alt .....</b>   | <b>817</b>           | <b>834</b> | <b>887</b> | <b>917</b> | <b>958</b> |
| <b>Resultat .....</b>   | <b>0</b>             | <b>0</b>   | <b>20</b>  | <b>20</b>  | <b>7</b>   |

<sup>1)</sup> Posterne udgør det samlede nettoresultat for de finansielle indtægter og udgifter.

Tabel 2 viser budgettet for Fællesfondens indtægter bestående af de fastsatte beløb for landskirkeskatten, de øvrige indtægter, der bl.a. består af bolig- og varmebidrag samt indbetaling til pensionsforøgelse, og de finansielle indtægter, der hidrører fra renter og udbytte fra stiftsmidlerne. Budgettet for udgifterne omfatter stiftsøvrighedernes og de kirkelige institutioners dispositionsområder, der er nærmere beskrevet under pkt. 51. Endvidere omfatter budgettet de udgiftsområder, som Kirkeministeriet forvalter, hvilket består af DNK-projektet, de øvrige IT-aktiviteter, den kirkelige udligning og fællesforsikringen. Under området er desuden medtaget aflønning af folkekirkens præster, idet ministeriet er ansættelsesmyndighed for præsterne.

Det fremgår af tabel 2, at Fællesfondens indtægter i 1999 ud over en landskirkeskat svarende til 767 mio. kr. også budgetterede med øvrige indtægter på 3 mio. kr. og finansielle indtægter på 47 mio. kr. De samlede indtægter på 817 mio. kr. repræsenterede en stigning i Fællesfondens indtægter i forhold til året før, der lå over den forventede lønudvikling. Det økonomiske råderum blev anvendt til finansiering af 20 nye præstestillinger, forøgede DNK-udgifter samt den nyetablerede fællesforsikring.

Kirkeministeren besluttede, at landskirkeskatten i 2000 kun skulle stige svarende til udviklingen i lønudgifterne. Da Fællesfondens andre indtægter heller ikke forventedes at stige, skulle den samlede aktivitet holdes uændret. DNK-projektet havde dog behov for yderligere midler, ligesom der blev oprettet 15 nye præstestillinger, og som følge heraf

blev budgettet for fællesforsikringen og budgettet for IT-kontoret reduceret.

I 2001 steg det fastsatte beløb for landskirkeskatten også kun svarende til udviklingen i lønudgifterne, hvilket også stiftsøvrighederne fandt ønskeligt. Ministeriet budgetterede imidlertid med at optage et lån i stiftsmidlerne på 58 mio. kr., hvoraf 38 mio. kr. skulle anvendes til finansiering af DNK-projektet i 2001, mens 20 mio. kr. skulle blive stående som likvide midler i Fællesfonden, hvor kasseholdningen efter flere år med driftsunderskud var nået ned på et lavt niveau. Fællesfondens lån i stiftsmidlerne i 2001 er indeholdt i budgettets ”øvrige indtægter” i tabel 2. Lånefinansieringen af DNK-projektet gav plads til, at andre fællesfundsudgifter kunne opprioriteres inden for rammerne af landskirkeskatten. Således blev budgettet for IT-kontoret og fællesforsikringen forøget med henholdsvis 17 og 20 mio. kr. i forhold til året før.

Ifølge et notat i Kirkeministeriet om fastsættelsen af landskirkeskatten for 2002 blev det i forbindelse med beslutningen om at optage et lån i stiftsmidlerne i 2001 fra ministeriets side forudsat, at det var en engangsforeteelse, og at landskirkeskatten ville stige relativt meget i 2002. Med stigningen i landskirkeskatten i 2002 fra 817 til 894 mio. kr. samt en forventning om forøgede finansielle indtægter budgetterede ministeriet med indtægter for Fællesfonden svarende til et uændret realniveau i forhold til 2001. Ministeriet valgte dermed at holde den samlede udgiftsramme uændret i forhold til året før.

I 2003 svarer stigningen i det fastsatte beløb for landskirkeskatten til udviklingen i løn og priser, idet det blev besluttet, at regeringens skattestop også skulle gælde for landskirkeskatten. Da Fællesfondens andre indtægter ikke forventes at stige, ligger de samlede indtægter på et stort set uændret realniveau. Ved at budgettere med et mindre beløb til opbygning af Fællesfondens likvide midler end i 2002, er der imidlertid skabt et vist økonomisk råderum til udgiftsstigninger i forhold til året før. Ministeriet er i færd med at revidere budgettet for 2003.

Undersøgelsen har således vist, at landskirkeskatten på trods af forhøjelserne i 1999 og 2002 ikke har kunnet dække Fællesfondens udgifter i perioden, hvorfor der fra 2001 i stadig større omfang og til stadig flere formål er anvendt midlertidige træk i stiftsmidlerne og leasingaftaler i private



---

finansieringsinstitutter samt i et enkelt tilfælde låntagning for at dække Fællesfondens udgifter.

### Andre finansieringskilder

43. Det fremgår af økonomilovens § 14, at den del af Fællesfondens udgifter, der ikke er dækket af Fællesfondens indtægter i form af rente og udbytte af præsteembedernes kapitaler eller af statstilskud, skal dækkes af landskirkeskatten. Fællesfondens løbende udgifter bør således principielt kunne dækkes af de løbende indtægter.

Ud fra en økonomisk betragtning er det endvidere mest hensigtsmæssigt at finansiere driftsudgifter ved skatteopkrævning, mens lån med eksempelvis en løbetid på 10 år kan anvendes til finansiering af anlægsudgifter vedrørende erhvervelse og istandsættelse af ejendomme, idet lånets betalingsstrømme sikrer, at betalingen fordeles over den år-række, hvor forbruget sker. Lånets løbetid bør af den grund ikke overstige det pågældende anlægs afskrivningsperiode, hvilket indebærer, at lån med lang løbetid næppe er relevante som finansiering af eksempelvis IT-anlægsudgifter, der normalt afskrives inden for få år.

Lån i stiftsmidlerne har tidligere været anvendt overvejende til dækning af Fællesfondens udgifter i forbindelse med erhvervelse eller ombygning af stifternes ejendomme.

I tilknytning til, at landskirkeskatten i undersøgelsesperioden har været for lav til, at alle Fællesfondens udgifter har kunnet dækkes, har kirkeministeren i større udstrækning godkendt lån i stiftsmidlerne til dækning af IT-udgifter og kasseopfyldning.

Ud over lån i stiftsmidlerne har Kirkeministeriet tillige i stadig større omfang anvendt leasingaftaler til finansiering af Fællesfondens IT-udgifter.

De enkelte stiftsøvrigheder har også i kortere perioder trukket på stiftsmidlerne, når Fællesfondens kasse i et stift var opbrugt, og der ikke kunne tilvejebringes likvide midler via Kirkeministeriet fra andre stifter. Nogle stiftsøvrigheder har endvidere trukket på Fællesfonden, når likvide stiftsmidler har været opbrugt.

44. Da Fællesfondens likvide midler i alle 10 stifter var forbrugt i juni 2002, måtte stiftsøvrighederne efter anmodninger fra Kirkeministeriet trække på stiftsmidlerne til betaling af Fællesfondens regninger. Stiftsøvrighedernes over-

førsel af likviditet til Lolland-Falsters Stift, som forestår Fællesfondens udbetalinger på vegne af ministeriet, skulle ske inden for få dage efter anmodningen, og likviditetstrækene blev ikke formaliseret ved et lånedokument. Det samlede træk på stiftsmidlerne, som ved udgangen af juni 2002 udgjorde 34 mio. kr., blev bragt til ophør i september 2002.

45. Det fremgår af § 23 i økonomiloven, at det er stiftsøvrighederne, som bestyrer stiftsmidlerne, hvilket er gengivet i § 1 og § 2 i den gældende bekendtgørelse nr. 16 af 9. januar 2002 om bestyrelse af kirkernes og præsteembedernes kapitaler.

I henhold til bekendtgørelsens § 8, stk. 1, kan kirkers og præsteembeders kapitaler udlånes til henholdsvis kirker og præsteembeder i eller uden for stiftet eller styrkelse af et andet stifts kirkers og præsteembeders kapitaler, i begge tilfælde på vilkår fastsat af den udlånende stiftsøvrighed.

Efter § 8 stk. 2, kan Kirkeministeriet godkende udlån af stiftsmidlerne til andre formål end de, der fremgår af § 8, stk. 1. Det er i den gældende bekendtgørelse ikke nærmere fastsat, til hvilke formål ministeren kan godkende udlån af stiftsmidlerne.

Kirkeministeriet har oplyst, at det fremgår af økonomilovens § 10 og § 23, stk. 1, at stiftsøvrighederne skal administrere Fællesfonden og kirkernes og præsteembedernes øvrige kapitaler efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren. Folketinget har hermed taget stilling til, at den daglige administration foretages af stiftsøvrighederne, men at det er kirkeministerens kompetence at fastsætte rammerne for denne administration.

Ministeriet har videre oplyst, at det ifølge forarbejderne til økonomilovens § 23 fremgår, at lovgiver har lagt vægt på, at kirkernes og præsteembedernes kapitaler fortsat bestyres af stiftsøvrighederne, og at bemyndigelsen for kirkeministeren til at fastsætte bestemmelser for bestyrelsen skulle anvendes til at gennemføre rationaliseringer administrativt.

Bemyndigelsen må efter ministeriets opfattelse ses som udtryk for en generel bemyndigelse til, at kirkeministeren kan fastsætte regler for administrationen af kirkernes og præsteembedernes kapitaler.

Kirkeministeriet har bemærket, at kirkeministeren har brugt bemyndigelsen i økonomilovens § 23, stk. 1, til at

fastsætte regler om bestyrelse af kirkernes og præsteembedernes kapitaler, senest i bekendtgørelse nr. 16 af 9. januar 2002, og ministeriet har tilføjet, at stiftsøvrigheden kun i de tilfælde, der er nævnt i bekendtgørelsens § 8, stk. 1, har kompetencen til at træffe beslutning om udlån af stiftsmidlerne. Alle andre lån i medfør af bekendtgørelsens § 8, stk. 2, skal ifølge ministeriets oplysninger godkendes af Kirkeministeriet.

Det er endelig ministeriets opfattelse, at en godkendelseskompetence i en forvaltningsmæssig organisation som den folkekirkelige betyder, at ministeriet har den fulde kompetence til at tage initiativ til udlånet, ligesom ministeriet har den fulde adgang til at afgøre, om udlånet er forsvarligt og sker til et sagligt formål. Ved denne vurdering vil det efter ministeriets opfattelse naturligvis være af betydning, hvilke synspunkter stiftsøvrigheden som daglig administrator har om sagens faktum.

46. Efter Kirkeministeriets opfattelse kan der i tilfælde, hvor Fællesfonden har likviditetsbehov, foretages likviditetstræk i stiftsmidlerne. Spørgsmålet om ministeriets hjemmel til at foretage sådanne midlertidige likviditetstræk blev i slutningen af 2002 forelagt Kammeradvokaten af en af Kirkeministeriet nedsat budgetfølgegruppe, der har som formål at følge driften af Fællesfonden, herunder rådgive ministeren efter anmodning. Gruppen tæller repræsentanter for ministeriet, stiftsforvaltningerne og kirkelige interesseorganisationer.

I sit responsum anførte Kammeradvokaten, at stiftsøvrighederne fortsat bestyrer kirkernes og præsteembedernes kapitaler, og at ministeren har bemyndigelse til at fastsætte bestemmelser for administrationen heraf, idet dog udlån af de af stiftsøvrighederne bestyrede midler skal forrentes med 4 % p.a. Mens det i bekendtgørelsens § 8, stk. 1, er fastlagt, hvilke (særligt nævnte) formål kapitalerne kan udlånes til, er der ikke i § 8, stk. 2, foretaget nogen særlig afgrænsning af, hvilke andre formål der vil være lovlige. Kammeradvokaten antager, at der kan ydes lån til formål, der er forbundet med folkekirkens virksomhed, og at der gælder et almindeligt krav om saglig forvaltning. Midlertidig overførsel af stiftsmidlerne til Fællesfonden må efter Kammeradvokatens opfattelse betragtes som et udlån, som der er hjemmel til i bekendtgørelsens § 8, stk. 2, og efter

det for Kammeradvokaten oplyste er dette en praksis, der har været fulgt i mange år.

Kammeradvokaten bemærker dog, at det er afgørende, at lån til Fællesfonden sker til utvivlsomt saglige formål, at udlånte beløb forrentes med 4 % p.a., og at lån til Fællesfonden har betryggende sikkerhed. Det forudsættes, at udlån fra stiftsmidlerne ikke gør det umuligt for stiftsøvrigheden at finansiere de øvrige formål, som skal dækkes af stiftsmidlerne.

47. Budgetfølgegruppen har taget Kammeradvokatens responsum til efterretning, men finder imidlertid, at udmøntningen af hjemlen til udlån til andre formål i § 8, stk. 2, burde være klarere. Gruppen har derfor indstillet til kirkeministeren, at bekendtgørelsen ændres, så det tydeliggøres, at Kirkeministeriet har en trækningsret i stiftsmidlerne til fordel for Fællesfonden, og at trækningsretten i givet fald gennemføres i form af udlån på nærmere angivne vilkår om samlet størrelse, tilbagebetalingsperiode og forrentning.

Rigsrevisionen finder under hensyn til den i bekendtgørelsens § 8, stk. 2, uklare formålsangivelse, at budgetfølgegruppens indstilling bør følges af kirkeministeren med de af Kammeradvokaten angivne begrænsninger og forudsætninger. Ministeriets trækningsret må således skulle udøves under hensyntagen til stiftsøvrighedernes vurdering af, om disse begrænsninger og forudsætninger konkret udelukker et sådant træk.

Kirkeministeriet har oplyst, at ministeriet agter at følge budgetfølgegruppens indstilling, så det i bekendtgørelsesform vil blive beskrevet, i hvilke tilfælde og på hvilke vilkår Kirkeministeriet har adgang til at beslutte, at der skal foretages likviditetstræk i stiftsmidlerne. Samtidig vil ministeriet tage initiativ til en nærmere beskrivelse af, hvornår stiftsøvrighederne har mulighed for at foretage likviditetstræk i Fællesfonden på grund af midlertidige likviditetsbehov vedrørende stiftsmidlerne.

Rigsrevisionen forventer, at ministeriet fremover tilrettelægger finansieringen af Fællesfondens udgifter på grundlag af realistiske, langsigtede budgetter.

48. De lån i stiftsmidlerne, som kirkeministeren inden for den seneste 10-årige periode har godkendt til Fællesfonden, er vist i [tabel 3](#).

**Tabel 3. Fællesfondens lån i stiftsmidlerne opdelt på låneformål, 1992-2002**

| Låneformål  | Lån   | Lånet optaget | Samlet hovedstol | Rente p.a. | Løbetid |
|---|-------|---------------|------------------|------------|---------|
|   | Antal | År            | Mio. kr.         | %          | År      |
| Erhvervelse og istandsættelse af ejendomme...                 | 9     | 1992-2002     | 36               | 4          | 10      |
| Teknologiskifte i stiftsadministrationerne.....               | 1     | 1995          | 8                | 4          | 8       |
| Etablering af DNK.....  | 1     | 2001          | 38               | 4          | 10      |
| Opbygning af Fællesfondens likvide midler.....                | 1     | 2001          | 17               | 4          | 10      |
| Styrkelse af Fællesfondens likvide midler <sup>1)</sup> ..... | 8     | 2002          | 43               | 0          | 1       |

<sup>1)</sup> 7 af de 8 lån fremgår af Fællesfondens regnskab for 2002 med en samlet værdi på 38 mio. kr., mens det sidste lån først vil fremgå af Fællesfondens regnskab i 2003.

Det fremgår af tabel 3, at kirkeministeren i perioden 1992-2002 godkendte lån til erhvervelse og istandsættelse af stifternes ejendomme med en samlet hovedstol på 36 mio. kr. Lånene blev ydet med en løbetid på 10 år. I 1995 blev der endvidere optaget et 8-årigt lån på 8 mio. kr. til teknologiskift. I 2001 blev der optaget et 10-årigt lån på 55 mio. kr. til finansiering af DNK (38 mio. kr.) og opbygning af Fællesfondens likvide midler (17 mio. kr.). I 2002 blev der herudover ydet 8 etårige lån på tilsammen 43 mio. kr. til opbygningen af likviditeten. Alle lånene har, på nær lånene til opbygning af likviditet i 2002, der ikke var rentebærende, haft en rente på 4 % p.a.

I december 2002 blev det aftalt mellem Kirkeministeriet og stiftsøvrighederne, at en opstået praksis med midlertidige træk fra stiftsmidlerne til Fællesfonden skulle afløses af egentlige lån i stiftsmidlerne. De etårige lån i 2002, der fremgår af tabel 3, er optaget efter indgåelsen af denne aftale. 8 af de 10 stiftsøvrigheder har bidraget med et formaliseret lån med bagvedliggende gældsbevilling udstedt af ministeriet. Ved Viborg Stift forventes stiftsøvrigheden i stedet for et lån at acceptere 1 års henstand for Fællesfondens afdrag på et tidligere lån i stiftets stiftsmidler, og Helsingør Stift har endnu ikke imødekommet ministeriets låneanmodning.

Ministeriet har fundet forrentning af lånene unødvendig, da renteindtægterne tilfalder Fællesfonden, som også vil skulle afholde renteutgifterne.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at kirkeministeren har beregnet landskirkeskatten i overensstemmelse med økonomilovens bestemmelser. Stigningen i Fællesfondens indtægter fra landskirkeskatten i årene 2000, 2001 og 2003 svarede til de forventede lønstigninger, og da lønninger udgør langt den største del af Fællesfondens udgifter, kunne de stigende indtægter fra landskirkeskatten således ikke muliggøre en forøgelse af Fællesfondens aktiviteter. For årene 1999 og 2002 tog ministeren imidlertid beslutning om en stigning i landskirkeskatten, der lå ud over den forventede lønstigning for derved at kunne finansiere planlagte aktivitetsudvidelser.

Undersøgelsen viste, at ministeriet ifølge Kammeradvokaten, med visse forudsætninger og begrænsninger, har fornøden hjemmel til at foretage midlertidige træk på stiftsmidlerne til opfyldelse af likviditetsbehov i Fællesfonden. Kirkeministeriet har tilkendegivet, at ministeriet i bekendtgørelse om bestyrelse af kirkernes og præsteembedernes kapitaler vil tydeliggøre dette forhold, herunder at trækingsretten fremover benyttes i form af udlån på nærmere angivne vilkår.

Landskirkeskatten har på trods af forhøjelserne i 1999 og 2002 ikke kunnet dække Fællesfondens udgifter i perioden, hvorfor der fra 2001 i stadig større omfang og til stadig flere formål er anvendt midlertidige træk i stiftsmidlerne og leasingaftaler i private finansieringsinstitutter samt i et enkelt tilfælde låntagning for at dække Fællesfondens udgifter.

Uanset at der ikke måtte være noget juridisk til hinder herfor, finder Rigsrevisionen, at finansieringen af Fællesfondens udgifter ved låntagning i stiftsmidlerne er uholdbar.

## V. De 10 stiftsøvrigheders økonomistyring og regnskabsaflæggelse

49. Stiftamtmanden og biskoppen udgør i fællesskab stiftsøvrigheden. Stiftsøvrigheden varetager den overordnede ledelse af stiftets administrative funktioner og er ansvarlig for stiftets økonomi og planlægning.

### A. Stiftsøvrighedernes økonomistyring

50. Landets 10 stiftsøvrigheder bestyrer ifølge økonomiloven Fællesfonden efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren. I praksis bestyrer stiftsøvrigheden i det enkelte

stift en andel af Fællesfonden og udarbejder selvstændigt budget og aflægger regnskab for denne andel. Stiftsøvrigheden bestyrer desuden de under stiftet indestående kirkers og præsteembeders kapitaler og træffer afgørelser om kapitalernes anbringelse og udlån.

51. I henhold til økonomiloven indsender hver af de 10 stiftsøvrigheder et forslag til budget over sin andel af Fællesfondens indtægter og udgifter i det følgende regnskabsår til kirkeministeren. Budgetforslaget omfatter alle udgifter til løn og drift vedrørende stiftsadministrationen, der bistår stiftsøvrigheden med at løse dens administrative opgaver. I forslaget er endvidere opført en række områder, som finansieres af Fællesfonden, og som stiftsøvrighederne disponerer over. Det drejer sig om pensioner til tidligere tjenestemandsansatte kirkefunktionærer, revision af lokale kirkekasser, bistand fra særligt sagkyndige, stiftsudvalg vedrørende økonomi, mellemkirkelige stiftsudvalg, tilskud til Færøerne, tilskud til studentermenigheder, tilskud til fængselspræsters og præster for hørehæmmedes virksomhed samt tilskud til døvemenigheder. Budgetforslaget indeholder derudover et overslag over de finansielle indtægter og udgifter fra forvaltningen af stiftsmidlerne. Overslaget er udarbejdet på baggrund af bl.a. forventninger til de fremtidige afkast på værdipapirer. Stiftsøvrighederne har normalt vedrørende forvaltningen af stiftsmidlerne budgetteret med større indtægter end udgifter og dermed samlet fra dette område kunnet bidrage med en nettoindtægt til Fællesfonden. Derudover udarbejder en række kirkelige institutioner også budgetforslag for deres fællesfondsudgifter. Alle budgetforslag for det kommende år indsendes til Kirkeministeriet inden den 15. marts. På baggrund af disse budgetforslag udarbejder ministeriet det samlede budget for Fællesfonden, der ligger klar i maj måned. Ved udarbejdelsen af budgettet foretager ministeriet justeringer i de indsendte budgetforslag. Justeringerne angår bl.a. den samlede nettoindtægt fra forvaltningen af stiftsmidlerne, der generelt er blevet forhøjet på baggrund af ministeriets mere positive forventninger til afkastet af de investerede stiftsmidler. I november og december måned udmelder Kirkeministeriet de endelige bevillinger til hver stiftsøvrighed samt de nævnte kirkelige institutioner for det kommende år. Bevillingen til stiftsøvrighederne har

siden 2002 bestået i en totalramme, som der frit kan disponeres inden for. Udmeldingerne omfatter ikke ministeriets budgetændringer vedrørende de finansielle poster, hvorfor de formelt set ikke har kunnet indgå i stiftsøvrighedernes styringsgrundlag på dette område. Ministeriet har oplyst, at det har bedt en investeringsgruppe, der var nedsat af ministeren, om at udarbejde et forslag til en forbedret budgetprocedure vedrørende de finansielle poster. For så vidt angår løn til præster og provster sker udmeldingen til biskopperne, når finansloven for det pågældende år er vedtaget i Folketinget. Udmeldingen består af dels en beløbsmæssig ramme, dels det antal stillinger rammen dækker. Stiftsøvrighederne lægger herefter budgettet ind i SØS, hvori stifterne også fører Fællesfondens regnskab.

52. Stiftsøvrighedernes indtægts- og udgiftsdispositioner for Fællesfonden for perioden 1999-2002 er vist i **tabel 4**. I parentes er angivet de budgetterede beløb, som de fremgik ved Kirkeministeriets udmelding af Fællesfondens budget umiddelbart inden det pågældende års begyndelse. Disse budgetbeløb stemmer nødvendigvis ikke fuldt ud med beløbene i Fællesfondens budgetter fra maj måned, der er vist i tabel 2, idet ministeriet foretog budgetjusteringer i den mellemliggende periode.

**Tabel 4. Stiftsøvrighedernes indtægts- og udgiftsdispositioner samt tilhørende budgetposter (i parentes), 1999-2002**

|  | 1999                 | 2000     | 2001    | 2002 <sup>2)</sup> |
|--|----------------------|----------|---------|--------------------|
|  | ----- Mio. kr. ----- |          |         |                    |
| <b>Indtægter:</b>  |                      |          |         |                    |
| Finansielle poster <sup>1)</sup> .....   | 29 (47)              | 30 (41)  | 40 (26) | 38 (40)            |
| Stifternes øvrige indtægter.....   | 2 (4)                | 3 (4)    | 57 (64) | 1 (3)              |
| <b>Udgifter:</b>   |                      |          |         |                    |
| Pensioner.....   | 52 (49)              | 53 (50)  | 56 (55) | 60 (59)            |
| Stifternes driftsudgifter mv.....  | 101 (104)            | 89 (110) | 95 (96) | 92 (100)           |
| <sup>1)</sup> Posterne udgør det samlede nettoresultat for de finansielle indtægter og udgifter.   |                      |          |         |                    |
| <sup>2)</sup> Kilden til regnskabstallene for 2002 er den seneste udgave af det konsoliderede regnskab for Fællesfonden pr. 31. december 2002. |                      |          |         |                    |

Det fremgår af tabel 4, at stiftsøvrighedernes finansielle poster bidrog med nettoindtægter på henholdsvis 29 og 30 mio. kr. til Fællesfonden i 1999 og 2000, hvilket var væsentligt under det budgetterede. Nettoindtægterne steg i



2001 til 40 mio. kr., bl.a. som følge af en værdipapirsomlægning, og holdt sig på samme niveau i 2002. Det fremgår videre af tabel 4, at stifterne generelt har haft beskedne øvrige indtægter. Disse indtægter har bl.a. bestået af bolig- og varmebidrag samt indbetaling til pensionsforøgelse. I 2001 optog Fællesfonden et lån på 55 mio. kr. i Viborg Stifts stiftsmidler, og provenuet herfra blev optaget under stifternes øvrige indtægter. Lånet blev ved budgetlægningen for 2001 oprindeligt fastsat til 58 mio. kr., men da den egentlige lånoptagelse fandt sted, var der kun behov for 55 mio. kr.

Tabel 4 viser desuden, at stiftsøvrighederne over Fællesfonden i 1999 udbetalte pensioner til tidligere tjenstemandsansatte kirkefunktionærer og stiftspersonale for 52 mio. kr., og at dette beløb har været svagt stigende igennem perioden. Tabel 4 viser endvidere, at stiftsøvrighederens øvrige udgiftsdispositioner beløb sig til 101 mio. kr. i 1999, hvilket var lidt mindre end det budgetterede beløb på 104 mio. kr. I de efterfølgende år var disse udgifter ligeledes mindre end budgetteret.

53. De kirkelige institutioner, der består af præsternes uddannelsesinstitutioner, kirkemusikskolerne, Det Mellemkirkelige Råd og Skt. Petri Menighed, udarbejder også budgetforslag for deres fællesfondsudgifter. Disse institutioners dispositioner i perioden 1999-2002 fremgår af **tabel 5**.

**Tabel 5. De kirkelige institutioners udgiftsdispositioner samt tilhørende budgetposter (i parentes), 1999-2002**

|   | 1999                 | 2000    | 2001    | 2002 <sup>1)</sup> |
|---|----------------------|---------|---------|--------------------|
|   | ----- Mio. kr. ----- |         |         |                    |
| De kirkelige institutioners driftsudgifter..... | 41 (41)              | 43 (44) | 46 (45) | 47 (48)            |

<sup>1)</sup> Regnskabstallene for 2002 bygger på den seneste udgave af det konsoliderede regnskab for Fællesfonden pr. 31. december 2002.

Note: I parentes er angivet de budgetterede beløb, som de fremgik ved Kirkeministeriets udmelding af Fællesfondens budget umiddelbart inden det pågældende års begyndelse. Disse budgetbeløb stemmer nødvendigvis ikke fuldt ud med beløbene i Fællesfondens budgetter fra maj måned, der er vist i tabel 2, idet ministeriet foretog mindre budgetjusteringer i den mellemliggende periode.

Tabel 5 viser, at udgifterne til de kirkelige institutioner beløb sig til 41 mio. kr. i 1999, og at de har ligget nogenlunde stabilt igennem de 4 år. Endvidere har dispositionerne i perioden stort set ligget inden for de budgetmæssige rammer, der i parentes tillige fremgår af tabellen.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse viste, at de 10 stiftsøvrigheder i relation til Fællesfonden samlet set har varetaget deres økonomistyring tilfredsstillende.

## B. Stiftsøvrighedernes regnskabsaflæggelse for Fællesfonden

54. Årsregnskab for Fællesfonden aflægges ved, at stiftsøvrighederne indsender de 10 delregnskaber til Kirkeministeriet. Siden 1999 er udgifter disponeret af ministeriet medtaget i Lolland-Falsters Stifts regnskab for Fællesfonden. Lolland-Falsters Stift varetager endvidere udbetalingerne på områder disponeret af ministeriet.

Fra SØS, hvor de 10 delregnskaber føres, er det muligt at udskrive et samlet regnskab for Fællesfonden, som bl.a. anvendes, når ministeriet årligt ved offentliggørelsen af næste år landskirkeskat også optrykker de seneste regnskabstal for Fællesfonden. Regnskaberne anvendes endvidere ved orientering om Fællesfondens økonomi over for stiftsøvrighederne.

De offentliggjorte regnskabstal, som bl.a. sendes til Kirkeudvalget, indeholder ingen tal for Fællesfondens aktiver og passiver og herunder omfanget af leasingfinansieringen. Kirkeministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at der ikke er krav om offentliggørelse af regnskabet, og ministeriet finder ikke, at det materiale, der oversendes til Kirkeudvalget, kan betegnes som et regnskab. Rigsrevisionen konstaterer, at når ministeriet valgte at fremsende regnskabsmateriale til Kirkeudvalget, skulle dette give et fyldestgørende billede af Fællesfondens årsresultat og status. Rigsrevisionen konstaterer, at dette ikke hidtil har været tilfældet.

Kirkeministeriet har endvidere oplyst, at det i juni 2002 blev besluttet, at der med virkning fra regnskabsåret 2002 skal udarbejdes en årsrapport vedrørende Fællesfondens økonomi.

55. I Kirkeministeriets regnskabsbekendtgørelse for Fællesfonden er det anført, at Fællesfondens regnskab føres i SØS, og Kirkeministeriet udarbejder eller godkender vejledninger herfor i form af de såkaldte SØS-forskrifter. Det anvendte regnskabsprincip i SØS bygger på principperne fra et kasseregnskab, hvor udgifter og indtægter udtrykker

det, der henholdsvis tages op af kassen og lægges i kassen. Dette medfører eksempelvis, at køb af kapitalapparat optages som udgift med det fulde beløb ved anskaffelsen og ofte optræder som driftsudgifter. Den manglende afgrænsning mellem drift og status svækker regnskabsinformationer om, hvilke af Fællesfondens udgifter der er regelmæssigt tilbagevendende, og hvilke der kun finder sted én gang. Samtidig betyder det anvendte regnskabsprincip, at provenu fra låntagning optages som indtægt. Kirkeministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at Fællesfondens regnskabsprincip med virkning fra regnskabsaflæggelsen for 2002 er blevet ændret, så låntagning ikke vil optræde i regnskabet som en indtægt.

56. Rigsrevisionen har i forbindelse med denne undersøgelse besøgt 8 af landets 10 stifter med henblik på at vurdere, om forretningsgange og interne kontroller er hensigtsmæssigt tilrettelagt, og om de administrative forskrifter følges ved administrationen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at stifternes regnskabsmæssige forvaltning samlet set er tilfredsstillende og har medvirket til at sikre regnskabsrigtighed.

I henhold til regnskabsbekendtgørelsen skal der i stiftsadministrationerne foreligge en instruks for regnskabsvæsenets tilrettelæggelse, der er udarbejdet efter Finansministeriets almindelige retningslinjer for statens regnskabsvæsen. Med henblik på udskiftning af stifternes tidligere instrukser udsendte Kirkeministeriet i 1999 til stiftsøvrighederne et paradigme til en ny regnskabsinstruks. Rigsrevisionens gennemgang viste dog, at kun halvdelen af stifterne havde regnskabsinstrukser, der var godkendt af stiftsøvrigheden. Instrukserne var ved revisionsbesøgene ikke godkendt af ministeriet. Kirkeministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at regnskabsinstrukserne for 2 stifter nu er godkendt. Det fremgår endvidere af såvel stiftsøvrighedernes som ministeriets høringssvar, at der arbejdes med at få tilvejebragt godkendte regnskabsinstrukser for alle stiftsøvrigheder.

Revisionsgennemgangen viste endvidere, som også ved Rigsrevisionens ordinære revisionsbesøg, at flere stifter ikke havde etableret en effektiv funktionsadskillelse mellem kasse- og regnskabsfunktionen. Rigsrevisionen har i den forbindelse anbefalet, at den enkelte stiftsadministrations chef, på

grund af vanskelighederne med at skabe en fuldt tilfredsstillende funktionsadskillelse, gennemgår regnskabet særligt grundigt, inden det forelægges stiftsøvrigheden.

Revisionsgennemgangen viste, at regnskaberne ikke i alle tilfælde var underskrevet af stiftsøvrigheden. Samtidigt viste undersøgelsen, at stiftsøvrigheden for Lolland-Falsters Stift i 1999-2001 kun underskrev regnskabet for den del af Fællesfondens udgifter, der vedrører Lolland-Falsters Stift, idet stiftsøvrigheden ikke har haft noget ledelsesansvar for udgifter disponeret af Kirkeministeriet.

Rigsrevisionen har for 1999 og 2000 modtaget en samlet regnskabsopstilling for Fællesfonden. Dette var imidlertid hverken underskrevet eller godkendt af Kirkeministeriet. Kirkeministeriet har dog på Rigsrevisionens spørgsmål oplyst, at ministeriet ikke havde bemærkninger til regnskabet.

### **Periodisering af indtægter og udgifter**

57. Udgifter bør i overensstemmelse med gældende regler altid periodiseres og optages i regnskabet i den periode, hvor udgiften afholdes. For udgifterne til folkekirkens fællesforsikring, der finansieres af Fællesfonden, anvendes nu en korrekt periodisering, hvor den del af årets erstatning, som ikke er kommet til udbetaling ved regnskabsårets afslutning, hensættes som skyldige erstatninger på Fællesfondens balance. Kirkeministeriet har været usikker ved anvendelsen af periodiseringsprincippet. I regnskabet for 2000 blev udgiftsført 10 mio. kr. for lidt til erstatninger. Endvidere blev præmien til fællesforsikringen for 2000 betalt og udgiftsført i 1999 med hele beløbet uden en periodisering. Dette har bevirket, at Fællesfondens regnskab, for så vidt angår forsikringsudgifter, ikke fuldt ud har været rigtigt.

Kirkeministeriet har efterfølgende oplyst, at forholdet vedrørende de 10 mio. kr. i regnskabet for 2000 beroede på oplysninger fra forsikringsselskabet på bogføringstidspunktet om, at skadesudgifterne i forbindelse med en brand i Ribe Stift i december 2000 ville blive 10 mio. kr. mindre, end de viste sig at blive ved den endelige opgørelse. Rigsrevisionen finder dog fortsat, at ministeriet, indtil det endelige erstatningsbeløb var kendt, ud fra et forsigtighedsprincip burde have afsat de 10 mio. kr. som udgift i 2000, idet der på bogføringstidspunktet fra forsikringssels-

skabet forelå en taksering af den pågældende skade, hvor de 10 mio. kr. var inkluderet.

58. Der er endvidere for en række af Fællesfondens øvrige udgifter blevet foretaget en ukorrekt periodisering. Det fremgik således af årsregnskabet for Lolland-Falsters Stift, at der i alt forelå udgiftsbilag for 11 mio. kr., som alle vedrørte regnskabsåret 2001, men som efter skriftlig meddelelse fra Kirkeministeriet først ville blive ført som udgift i regnskabsåret 2002. Dette bekræftes af Rigsrevisionens undersøgelse, der viste, at stiftet undlod at bogføre udgifter afholdt i 2001 efter en skriftlig henstilling herom fra Kirkeministeriet. Henstillingen kom til trods for, at Lolland-Falsters Stift tidligere over for Kirkeministeriet havde tilkendegivet, at den pågældende bogføringspraksis ikke kunne anses for regnskabsmæssig korrekt.

Lolland-Falsters Stift modtog efter regnskabsaflæggelsen yderligere bilag på ca. 19 mio. kr. Således viste en opgørelse fra september 2002, at der primært på IT-området ved udgangen af 2001 var afholdt udgifter på i alt 30 mio. kr., som ikke blev medtaget i regnskabet for 2001.

### **Registrering og betaling**

59. For så vidt angår de udgifter, hvor betaling først skal finde sted efterfølgende inden en given frist, er det afgørende, at fakturaerne (bilag) godkendes og bogføres straks, for at betaling kan ske rettidig og uden tillæg af morarenter mv. En omgående og korrekt registrering er således en nødvendig forudsætning, for at regnskabssystemet skal kunne anvendes til økonomisk styring, herunder sikring af at regninger betales rettidigt.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at fakturaer i en række tilfælde har henligget i længere tidsrum og først er blevet registreret ved betaling. Desuden var en enkelt faktura på et større beløb blevet betalt 2 gange, mens det for andre fakturaers vedkommende ikke fremgik, at de var blevet betalt. Samtidig har Rigsrevisionen ved revisionen konstateret, at Fællesfonden i perioden 1999-2002 har betalt betydelige beløb i morarenter, idet betalingen i flere tilfælde har været forsinket. Som følge heraf agtede en større leverandør i februar 2002 at ophæve en kreditaftale, hvis Kirkeministeriet ikke betalte en forfalden faktura.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen viste, at de 10 stiftsøvrigheder i relation til Fællesfonden samlet set har varetaget deres regnskabsaf-læggelse tilfredsstillende.

Kirkeministeriets offentliggjorte regnskaber for Fællesfonden gav imidlertid ikke et fyldestgørende billede af Fællesfondens økonomi, idet regnskaberne bl.a. ikke indeholdt en opgørelse over aktiver og passiver. Rigsrevisionen konstaterer, at Kirkeministeriet vil forbedre den økonomiske af-rapportering fra regnskabsåret 2002 og forventer, at de regnskaber, der i fremtiden offentliggøres, vil give et fyldestgørende billede af Fællesfondens økonomi.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at ministeriets dispositioner vedrørende Fællesfonden har betydet betydelige udgifter til morarenter samt fejlperiodiseringer og manglende overblik over bogførte udgifter i Fællesfondens regnskab.

Rigsrevisionen finder det særligt utilfredsstillende, at ministeriet 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.

### C. Stiftsøvrighedernes forvaltning af kirkernes og præsteembedernes kapitaler

60. I henhold til økonomiloven bestyrer stiftsøvrighederne den del af kirkernes og præsteembedernes kapitaler, som ikke bestyres lokalt. Præsteembedernes kapitaler er tilveje-bragt ved tidligere administrative ændringer af kirkelige forhold. Det samme gælder delvis for kirkernes kapitaler, der dog hovedsageligt omfatter borgernes vederlag for vedligeholdelse af gravsteder. De nærmere bestemmelser om bestyrelsen af kapitalerne fremgår af Kirkeministeriets bekendtgørelse om kirkernes og præsteembedernes kapitaler. De kapitaler, der indestår under stiftsøvrighederne, udgør de såkaldte stiftsmidler, og beløb sig ultimo 2001 til i alt 3,0 mia. kr., hvoraf kirkernes kapitaler udgjorde 2,7 mia. kr. og præsteembedernes kapitaler 0,3 mia. kr.

I bekendtgørelsen er det bl.a. bestemt, at såvel præsteembedernes som kirkernes kapitaler kan genudlånes til præsteembeder og kirker mv. mod en rente på 4 % p.a. Det er tillige bestemt, at kapitaler, der ikke er udlånt, placeres med henblik på sikker anbringelse og bedst mulig forrentning i nærmere angivne værdipapirer under hensyn til en nødvendig likviditet. Desuden er det bestemt, at gravsteds-

kapitalerne kun indestår hos stiftsøvrighederne, mens den pågældende vedligeholdelsesperiode løber, hvorefter kapitalerne tilbagebetales til den respektive kirke. Ultimo 2001 var der anbragt stiftsmidler for 1,2 mia. kr. i værdipapirer. Renteprovenuet fra værdipapirerne anvendes først og fremmest til finansiering af den forrentning på 4 % p.a., som de enkelte kirker ifølge bekendtgørelsen skal have af deres kirkekapitaler. Det resterende renteprovenu fra værdipapirerne tilgår Fællesfonden, der afholder udgifterne vedrørende kapitalforvaltningen. Præsteembederne modtager ingen forrentning af deres kapitaler. Disse tilgår udelukkende Fællesfonden i henhold til økonomiloven.

61. Forvaltningen af stiftsmidlerne har hidtil bidraget med væsentlige indtægter til Fællesfonden, idet indtægterne fra placeringen i værdipapirer har været større end den årlige forrentning på 4 % til fordel for kirkerne.

Der er ikke etableret et formaliseret samarbejde mellem stifterne om forvaltning af stiftsmidlerne, men enkelte stifter udveksler informationer og anbefalinger om handel med værdipapirer, ligesom de enkelte stifter indgår aftaler med et eller flere pengeinstitutter om placering af stiftsmidlerne, herunder aftale om investeringsrådgivning.

62. Et forenklingssudvalg nedsat af kirkeministeren besluttede i marts 2000 at lade eksterne konsulenter foretage en analyse af 3 udvalgte stiftsøvrigheders kapitalforvaltning og investeringsafkast i 1997-1999 samt fremkomme med forslag til en forenkling af administration og optimering af afkast. Rapporten konkluderede, at det konstaterede afkast i de fleste tilfælde kunne have været betydeligt større med en uændret eller mindre risiko. Rapporten anbefalede, at der blev udarbejdet en samlet investeringsstrategi, og at kapitalforvaltningen blev flyttet fra stiftsøvrighederne og fremover varetaget af en professionel, ekstern kapitalforvalter, idet der herved kunne forventes opnået omkostnings- og styringsmæssige fordele i tillæg til et forbedret afkast. Ejerforholdet vedrørende de forvaltede formuer vil ikke blive berørt heraf.

En række stiftsøvrigheder har over for Rigsrevisionen oplyst, at de finder, at rapporten ikke i tilstrækkeligt omfang tog hensyn til de forvaltningsmæssige forudsætninger og begrænsninger, som stifterne er underlagt ved kapital-

forvaltningen, og at dette svækkede rapportens konklusioner.

63. Kirkeministeren udstedte i januar 2002 en ny bekendtgørelse om kirkernes og præsteembedernes kapitaler, som angav, at der skulle nedsættes en permanent investeringsgruppe med en stiftamtmand (formand), en biskop, en stiftskontorchef samt en stiftskasserer. Investeringsgruppen skulle bl.a. udarbejde forslag til overordnede rammer for stiftsøvrighedernes kapitalforvaltning og rådgive disse om konkrete investeringer samt udarbejde en årlig benchmarking af de afkast, stiftsøvrighederne havde opnået. Kirkeministeren skulle, efter investeringsgruppens indstilling, udpege en professionel investeringsrådgiver til at bistå investeringsgruppen. Ministeren nedsatte investeringsgruppen i april 2002.

Investeringsgruppen har i en rapport fra 17. december 2002 anført, at en forbedret budgettering af udlån samt en fælles trækingsret/kassekredit for stifterne vil kunne mindske behovet for likvid kapital, hvorved der vil kunne opnås et betydeligt merafkast. Investeringsgruppen vil i det nye år udarbejde forslag til bl.a. et samarbejde over stiftsgrænserne om forvaltning af stiftsmidlerne samt en forbedret likviditetsstyring. Gruppen indstiller til ministeren, at den nævnte fælles trækingsret/kassekredit for stifterne etableres, men at der ikke sker ændringer vedrørende placering af stiftsmidlerne, idet der dog gennemføres en benchmarking af stifternes investeringsafkast. Den nuværende ordning vedrørende kapitalforvaltningen bør efter investeringsgruppens opfattelse tages op til vurdering, når regnskabet for 2003 foreligger og vil eventuelt kunne erstattes af ordninger, der indebærer, at stifternes obligationsbeholdninger samles i samme pengeinstitut, eller at stifterne danner en specialforening med henblik på en samlet investeringspolitik i henhold til lov om investeringsforeninger og specialforeninger.

Kirkeministeriet har godkendt investeringsgruppens anbefaling med hensyn til dennes opgaver i 2003.

Kirkeministeriet har oplyst, at ministeriet vil tage skridt til en koncentration af stifternes kapitalforvaltning.



**Rigsrevisionens bemærkninger**

Stiftsøvrighederne bestyrer den del af kirkernes og præstembedernes kapitaler, som ikke bestyres lokalt. Der pågår et arbejde med at forbedre stifternes kapitalforvaltning, og Kirkeministeriet stiler med henblik herpå mod en koncentration af stifternes kapitalforvaltning. Rigsrevisionen finder dette, som efter alt at dømmes vil give styringsmæssige fordele og forøge effektiviteten på dette område, positivt.

**VI. Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden**

64. Kirkeministeriet er overordnet ansvarlig for forvaltningen af Fællesfonden, idet ministeriet har ansvaret for budgetlægningen og for udformningen af de nærmere regler for dens drift. Disponeringen af Fællesfondens midler er delvist henlagt til stiftsøvrighederne og de selvstændigt disponerende kirkelige institutioner, der hver har en årlig økonomisk ramme til rådighed. Disponering af den resterende del af Fællesfondens samlede budget varetages i praksis af Kirkeministeriet, hvis dispositionsområde omfatter folkekirkens fællesforsikring, udviklingen og etableringen af DNK samt drift af folkekirkens IT. Disse områder er særskilt behandlet i de følgende afsnit A, B og C. Endvidere varetager Kirkeministeriet disponeringen af udgifter til den kirkelige udligning og til andre mindre formål, ligesom ministeriet i egenskab af ansættelsesmyndighed for folkekirkens præster har den overordnede indflydelse på udgifterne hertil. Udgifterne til de sidstnævnte områder behandles i afsnit D.

**A. Folkekirkens fællesforsikring**

65. Indtil april 1999 varetog menighedsrådene selv tegning af lovpligtige forsikringer og efter eget ønske forsikringer herudover. Udgifterne hertil blev afholdt af de stedlige kirkekasser, mens Fællesfonden afholdt udgifterne til andre forsikringer inden for folkekirkens område. Kirkeministeriets departement har hele tiden været omfattet af statens selvforsikringsordning.

66. Efter et forudgående arbejde i en arbejdsgruppe udførte Kirkeministeriet i samarbejde med en forsikringskonsulent i 1998 en fælles forsikringsordning for folkekirken. Kirkeministeriet udbød herefter ordningen i EU-licitation og kunne på baggrund heraf tegne kontrakt med et privat forsikringsselskab om en fællesforsikring for hele folkekirken med virkning fra 1. april 1999. Ifølge kontrakten udløb samarbejdet med forsikringsselskabet den 31. december 2001. Ministeriet besluttede efter en ny udbudsrunde i efteråret 2001 at forlænge samarbejdet med forsikringsselskabet.

Den fælles forsikringsordning omfatter ansvarsforsikring, lovpligtig arbejdsskade-forsikring samt en såkaldt stoploss-forsikring vedrørende bygninger og løsøre mv., som dækker den del af et kalenderårs samlede erstatninger, der overstiger 40 mio. kr. Stoploss-forsikringen lægger dermed et loft over Fællesfondens udgifter til erstatninger. Erstatninger under de nævnte 40 mio. kr. dækkes af Fællesfonden, som også afholder udgifterne til forsikringstegning og -administration. Ordningen bygger således delvist på selvforsikringsprincippet og er, for så vidt angår den daglige administration, lagt ud til det pågældende forsikringsselskab. Kirkeministeriet forventede ud fra de beregninger, der lå til grund for den nye forsikringsordning, at opnå en samlet årlig besparelse på 21-25 mio. kr. i forhold til 1996, hvor forsikringsforholdene senest var blevet undersøgt. Den særlige stoploss-forsikring indebærer, at forsikringsudgifterne, selv i værste fald, ikke kunne overstige udgifterne til forsikringspræmier i 1996.

67. Af nedenstående **tabel 6** fremgår Fællesfondens årlige udgifter til fællesforsikringen fordelt på udgiftsarter.

**Tabel 6. Fællesfondens udgifter til fællesforsikringen samt tilhørende budgetposter (i parentes), 1999-2002**

|                                 | 1999                 | 2000    | 2001    | 2002 <sup>1)</sup> |
|---------------------------------|----------------------|---------|---------|--------------------|
|                                 | ----- Mio. kr. ----- |         |         |                    |
| Præmier og administration ..... | 27 (10)              | 0 (0)   | 16 (15) | 29 (15)            |
| Erstatninger .....              | 30 (30)              | 30 (15) | 31 (20) | 30 (32)            |
| Samlede udgifter .....          | 57 (40)              | 30 (15) | 46 (35) | 59 (47)            |

<sup>1)</sup> Regnskabstallene for 2002 bygger på den seneste udgave af det konsoliderede regnskab for Fællesfonden pr. 31. december 2002.

Tabel 6 viser, at de samlede udgifter til fællesforsikringen i 1999 udgjorde 57 mio. kr. I 2000 faldt de samlede udgifter til 30 mio. kr., hvorefter de i både 2001 og 2002 steg væsentligt. Tabellen viser tillige, at de afholdte udgifter i hele perioden blev større end budgetteret. I 1999 blev der afsat 40 mio. kr. i budgettet til folkekirkens fællesforsikring, herunder 30 mio. kr. til erstatninger, hvilket var det maksimale erstatningsbeløb for Fællesfonden i 1999, da ordningen først trådte i kraft 1. april, og derfor ikke skulle dække hele året. Efter orkanen i december 1999 stod det klart, at der for dette år ville blive tale om erstatninger svarende til de maksimale beløb. Når budgettet alligevel blev overskredet, skyldes det, at Kirkeministeriet ved kontraktunderskrivelsen i 1999 besluttede straks at betale 2 års præmie for derved at opnå en besparelse. Betalingen i 1999 for forsikringsydelsen i 2000 blev ikke periodiseret.

Foranlediget af en trængt økonomisk situation for Fællesfonden afsatte ministeriet kun 15 mio. kr. til erstatninger i budgettet for 2000, selv om Fællesfonden kunne risikere selv at skulle dække erstatningsudgifter på op til 40 mio. kr. Beløbet på 15 mio. kr. beregnede ministeriet ud fra en foreliggende undersøgelse af folkekirkens forsikringsforhold, der angav de totale, udbetalte erstatningsbeløb til folkekirken i 1992 og 1993. Der var ikke i 2000 udgifter til præmier og administration, idet de allerede var betalt i 1999. For 2001 budgetterede ministeriet med 20 mio. kr. til erstatninger. Som det fremgår af tabel 6, blev budgettet for både 2000 og 2001 overskredet med henholdsvis 15 og 11 mio. kr.

I budgettet for 2002 afsatte ministeriet i alt 47 mio. kr. til fællesforsikringen. De 32 mio. kr. heraf vedrørte erstatninger, mens ministeriet fortsat regnede med 15 mio. kr. til præmier og administration. Samme år blev kontrakten bag fællesforsikringen fornyet, og dette udløste forøgede udgifter til præmie og administration, bl.a. foranlediget af terrorangrebet i september 2001. De faktiske udgifter til præmie og administration for 2002 blev derfor 30 mio. kr. I sommeren 2002 reviderede ministeriet budgettet for 2002, da det måtte forventes, at de 47 mio. kr. ikke kunne overholdes, og i den forbindelse besluttede kirkeministeren, at budgettet for fællesforsikringen fremover skulle indeholde de udgifter, som Fællesfonden maksimalt kunne blive påført årligt.

I budgettet for 2003 afsatte Kirkeministeriet det maksimale beløb til præmier og erstatninger, svarende til 70 mio. kr., men også denne budgetforudsætning bristede, da forsikringsselskabet iværksatte præmiestigninger på et større millionbeløb. Ministeriet har efterfølgende forhandlet sig til en væsentlig reduktion af præmiestigningen ved at indgå aftale om en betydelig nedsættelse af stoploss-forsikringens maksimale dækning samt udeladelse af terrordækning.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Kirkeministeriet er overordnet ansvarlig for forvaltningen af Fællesfonden. Ministeriets forvaltning af Fællesfonden omfatter udgifter til folkekirkens fællesforsikring, DNK, IT samt lønninger mv.

Undersøgelsen af fællesforsikringen har vist, at dette udgiftsområde i perioden bidrog til Fællesfondens underskud. Medio 2002 besluttede kirkeministeren, at budgettet fremover skulle indeholde de udgifter, som Fællesfonden maksimalt kunne blive påført årligt.

## **B. Den Nye Kirkebog**

### **Baggrunden for Den Nye Kirkebog**

68. En budgetanalyse udarbejdet i maj 1995 af Finansministeriet anbefalede en modernisering af kirkebogsføringen, og på den baggrund udarbejdede en arbejdsgruppe under Kirkeministeriet i 1998 rapporten ”Den Nye Kirkebog, Design af en IT-baseret løsning” (efterfølgende benævnt Designrapporten). Designrapporten, som også indeholdt budgetgrundlaget for Den Nye Kirkebog (DNK), blev sendt til Kirkeudvalget. På baggrund heraf orienterede ministeren Folketinget om igangsættelsen af projektet, som indebærer, at sognenes hidtidige manuelle registreringer i kirkebogen skulle afløses af elektroniske registreringer, ligesom de hidtidige attester udskrevet fra kirkebogen skulle afløses af attester udskrevet direkte fra DNK.

Sekretariatsfunktionen har været i udbud i forbindelse med udbud af rammeaftalen vedrørende Fællesfondens IT og varetages nu af et privat konsulentfirma. Kirkeministeriet har på Rigsrevisionens forespørgsel oplyst, at der har været udbudt 3 typer rammekontrakter, der navnlig omfattede konsulentbistand, nemlig 1) generel konsulentbistand til udformning af IT-strategier, udarbejdelse af udred-

ningsnotater m.m., 2) konsulentbistand til gennemførelse af udbudsforretninger og 3) konsulentbistand til styring (projektledelse) af større udviklings- og implementeringsopgaver. Rækkevidden af de udbudte rammekontrakter og overensstemmelsen med udbudsreglerne er ikke omfattet af nærværende undersøgelse. DNK-sekretariatsfunktionen, som er omfattet af rammeaftalen, forestår det praktiske arbejde med at etablere DNK og herunder den løbende af-rapportering vedrørende økonomi og projektets fremdrift samt grundlag for budgetlægningen og ministeriets orientering af Folketingets Kirkeudvalg.

### **DNK-projektets budget**

69. I december 2001 overgik det første sogn til DNK-drift. Projektet er hidtil blevet gennemført inden for de opstillede tidsfrister, og Kirkeministeriet har oplyst, at ministeriet også for den sidste del forventer at overholde projektplanen, så hele landet fra udgangen af 2003 som planlagt vil overgå til DNK.

70. Det fremgår af budgetgrundlaget, at de samlede udviklingsomkostninger til DNK forventedes at udgøre 136 mio. kr. i 1997-priser ekskl. moms. Ifølge Kirkeministeriet udgør restbudgettet til udvikling af DNK 16 mio. kr. Ud over de 136 mio. kr., som Fællesfonden skulle afholde, kalkulerede Designrapporten med, at de lokale kirkekasser skulle udføre opgaver i forbindelse med projektet, svarende til 76 årsværk, og at disse opgaver kunne udføres inden for de gældende rammer. Rigsrevisionen har beregnet værdien heraf til ca. 24 mio. kr.

Undersøgelsen viste, at der på en uvedkommende konto for projektet var afholdt huslejudgifter til DNK. Rigsrevisionen finder, at disse udgifter burde have været medtaget i DNK-sekretariatets regnskab over udgifter til projektet, idet huslejudgifterne indgik i budgetgrundlaget for DNK. Det er Rigsrevisionens skøn, at projektregnskabet for DNK som følge heraf burde have været belastet med udgifter på yderligere ca. 2 mio. kr.

Rigsrevisionens gennemgang af projektregnskabet gav herudover ikke anledning til væsentlige bemærkninger.

71. Budgettet på de 136 mio. kr. forudsatte, at persondata skulle verificeres, inden DNK blev taget i brug. Dataverifi-

ceringen er den arbejdsproces, der skal forene kirkebøgerne retsgyldighed med CPR-registrenes tilgængelighed og således effektivisere kirkebogsførerens arbejde og forbedre borgerservicen. Verificeringen omfatter bl.a. kontrol af eksisterende personoplysninger med oplysningerne i de fysiske kirkebøger. Da udgifterne til den manuelle kontrol – der skal udføres på et eller andet tidspunkt – ifølge Designrapporten kun er ca. 1/3, når kontrollen udføres systematisk og på alle borgere, frem for enkeltvis, og når behov opstår, blev det besluttet at gennemføre den systematiske kontrol inden idriftsættelsen af DNK.

Ifølge Designrapporten var det en betingelse, at personer født efter 1969 skulle verificeres, før DNK kunne tages i brug i de enkelte sogne. Designrapporten anbefalede dog en verifikation fra 1960, ligesom det fremgik, at det systematiske arbejde med verificeringen skulle fortsættes, indtil alle nulevende borgere født efter 1960 var verificerede. Ud over anbefalingerne vedrørende verificeringen fremgik det af budgetgrundlaget, at verifikationen forudsattes gennemført fra 1960 til 1996. Kirkeministeriet har oplyst, at udgifter til verifikation af personer født før 1969 som følge af en beslutning i DNK-styregruppen ikke anses for en del af DNK-projektet, og at en systematisk verifikation af disse personer ikke påregnes at blive gennemført.

Kirkeministeriet har oplyst, at selv om ministeriet ikke gennemfører en systematisk verifikation af borgere født mellem 1960 og 1968 er der alligevel sket en verifikation af 37 % af disse borgere bl.a. som følge af lokale initiativer. Kirkeministeriet har oplyst, at det ikke umiddelbart kan opgøres, hvor stor en andel af denne verifikation, der er afholdt af Fællesfonden, og hvor stor en andel der er afholdt af de lokale kirkekasser. Den resterende manglende verifikation repræsenterer en besparelse for Fællesfonden på mindst 5 mio. kr.

Rigsrevisionen finder, at Kirkeministeriet burde have fulgt rapportens anbefaling og ladet den systematiske og mere økonomiske verifikation omfatte alle nulevende borgere født efter 1960.

72. Det oprindelige budget for DNK indeholdt ikke udgifter til drift af verificeringsprogrammet. Rigsrevisionen finder, at driftsudgifterne til verificeringsprogrammet burde have været medtaget i budgetgrundlaget, idet denne aktivi-

tet var en forudsætning for, at udviklingsprojektet kunne gennemføres i overensstemmelse med Designrapporten. Kirkeministeriet har oplyst, at ministeriet er enig heri, og at årsagen er, at budgettet særligt fokuserede på udgifter til programmell, uddannelse og udstyr.

Kirkeministeriet har skønnet, at omfanget af opgaven betyder, at det oprindelige udviklingsbudget burde have været 11-12 mio. kr. større.

73. I 1999 oprettede Kirkeministeriet en IT-driftsorganisation indeholdende et help-desksystem, et brugeradministrationssystem og et telefonsystem. Kirkeministeriet har opgjort de samlede udgifter hertil til ca. 4 mio. kr., hvoraf en mindre del også vedrørte vedligeholdelse af Kirkeministeriets Informationssystem. Budgettet for DNK indeholdt ingen udgifter til oprettelse af en IT-driftsorganisation. Kirkeministeriet har supplerende oplyst, at kun ca. halvdelen af de arbejdspladser, som driftsorganisationen betjener, vedrører DNK. Rigsrevisionen finder, at alle udgifter til opbygning af driftsorganisationen med undtagelse af udgifterne til vedligeholdelse af ministeriets informationssystem burde have været medtaget i det oprindelige budget for DNK, idet driften af DNK forudsætter, at der findes funktioner, der kan understøtte den daglige drift.

### Finansieringen af DNK

74. Fællesfondens årlige budgetter har indeholdt en særskilt bevilling til etableringen af DNK. Bevillingernes størrelse blev fastsat direkte ud fra DNK-sekretariatets årlige budgetoverslag, der dog forinden skulle tillægges moms, idet alle beløb på Fællesfondens budget er inkl. moms. De budgetterede og faktiske udgifter til aktiviteterne under DNK-projektet fremgår af **tabel 7**.

**Tabel 7. Budget og regnskab for Fællesfondens udgifter til DNK, 1997-2002**

|           | 1997                 | 1998  | 1999    | 2000    | 2001    | 2002 <sup>1)</sup> | 1997-2002<br>i alt |
|-----------|----------------------|-------|---------|---------|---------|--------------------|--------------------|
|           | ----- Mio. kr. ----- |       |         |         |         |                    |                    |
| DNK ..... | 6 (0)                | 9 (0) | 26 (15) | 42 (42) | 38 (38) | 28 (20)            | 149 (115)          |

<sup>1)</sup> Regnskabstallet for 2002 bygger på den seneste udgave af det konsoliderede regnskab for Fællesfonden pr. 31. december 2002 og dækker udgifter til sogne-IT, hvor den væsentligste udgift vedrører DNK.

Note: Tabellens budgettal er angivet i parentes. Regnskabstal er tilpasset informationer fra Kirkeministeriet.

Det fremgår af tabel 7, at der for hele perioden 1997-2002 har været afsat 115 mio. kr. til projektet, mens der ifølge regnskabet er blevet afholdt udgifter for 149 mio. kr., der er blevet finansieret ved landskirkeskat og for 38 mio. kr.'s vedkommende ved lån i stiftsmidlerne. Hverken i 1997 eller 1998 blev der budgetteret med udgifter til etableringen af DNK. Kirkeministeriet har oplyst, at udgifterne i de 2 år på henholdsvis 6 og 9 mio. kr. vedrørte projektets startfase, og at beslutningerne om deres afholdelse blev taget efter, at budgetlægningen havde fundet sted. Rigsrevisionen finder dog, at ministeriet i betragtning af, at projektets foranalyse fra april 1996 pegede på en modernisering af folkekirkens personregistrering, og at der kort tid herefter blev igangsat en detailspecificering, burde have afsat en reserve til projektet i 1997 og 1998. I de efterfølgende år har udgifterne til projektet ligget over de bevillingsmæssige rammer i 1999 og 2002. Årsagen hertil var bl.a., at der ved en forglemmelse ikke blev afsat en bevilling til budgettets momsbeløb. Ved udgangen af 2002 bestod Fællesfondens resterende finansieringsbyrde vedrørende DNK af mindre udisponerede beløb på projektbudgettet og fremtidige ydelser på de leasingaftaler, som ministeriet løbende har anvendt til finansiering af projektet, svarende til ca. 65 mio. kr.

75. Kirkeministeriet har anvendt leasingfinansiering for en betydelig del af udgifterne til DNK. Leasingfinansieringen af DNK omfattede aftaler vedrørende udstyr, programmel og drift af verificeringsprogrammet. Aftalerne var finansiel leasing og blev oprindelig indgået med fast rente. Aftaler om finansiel leasing er karakteriseret ved, at leasingtager (her Kirkeministeriet) erhverver de økonomiske fordele og risici ved brugen af det leasede aktiv i størstedelen af dets brugstid, mod i rater at betale et beløb, der nært svarer til aktivets handelsværdi og en finansieringsudgift. Kirkeministeriet er efter udløbet af leasingperioden forpligtet til at købe udstyret for et symbolsk beløb. Ministeriet har oplyst, at alternativerne til leasingfinansieringen enten var at finansiere projektet direkte af Fællesfonden, hvilket ville indebære en stigning i landskirkeskatten, eller at låne yderligere i stiftsmidlerne, men at sidstnævnte ikke var politisk muligt. Leasingfinansieringen gav ministeriet mulighed for at fordele etableringsudgiften over en længe-



re periode til en omkostning, der svarede til udgifterne ved optagelse af lån i stiftsmidlerne på grund af renteniveauet, og at momsbetalinger først forfalder ved den løbende kvartalsvise betaling af leasingydelse. Der foreligger ikke skriftligt materiale, der dokumenterer Kirkeministeriets beregninger af rentabiliteten af leasingfinansieringen, før leasingaftalerne blev indgået.

76. Det fremgik ikke af Designrapporten, hvordan Fællesfondens samlede udgifter på 136 mio. kr. skulle tilvejebringes, og herunder hvordan udgifterne var fordelt på år under etableringsperioden indtil 2003. Endvidere har ministeriet ikke på noget tidspunkt under projektførelsen kompenseret herfor ved at udarbejde en samlet flerårig finansieringsplan, hvor det bl.a. fremgik, hvordan projektet over tid ville påvirke Fællesfondens likviditet og fastsættelsen af landskirkeskatten, og hvorvidt der skulle anvendes skatte- eller lånefinansiering.

#### **Driftsomkostninger til DNK**

77. Kirkeministeriet har i december 2002 opstillet et budget for driftsomkostningerne til DNK, som i 2003 forventes at udgøre 49 mio. kr. De forventede driftsudgifter ligger betydeligt under de driftsudgifter, man forventede i Designrapporten. Driftsbudgettet skal dog tages med det forbehold, at der for flere af posterne i driftsregnskabet reelt er tale om integrerede poster for kirkenettets forskellige funktioner, hvor det er vanskeligt nøjagtigt at fordele udgifterne på de enkelte formål. Rigsrevisionen konstaterer, at det er vanskeligt at afstemme Kirkeministeriets forskellige opgørelser af driftsudgifterne på IT-området. Samtidig med beregningen af driftsudgifterne til DNK oplyste Kirkeministeriet således i december 2002 over for Folketingets Kirkeudvalg, at de samlede årlige driftsudgifter til IT-systemer – herunder til DNK – udgør ca. 50 mio. kr. Rigsrevisionen konstaterer, at Fællesfonden alene anvendte 13 mio. kr. i 2001 i direkte formålsfordelte udgifter til driften af de øvrige IT-systemer.

78. Kirkeministeriet havde i forarbejdet til DNK opgjort folkekirkens lønomkostninger til personregistreringen til 95 mio. kr. (1996 priser). Fællesfondens udgifter udgjorde 40 mio. kr. De øvrige 55 mio. kr. var udgifter til ansatte,

som lønnes af de lokale kirkekasser. Herudover var der udgifter på ca. 5 mio. kr. til blanketter mv.

Kirkeministeriet skønnede oprindeligt besparelserne for folkekirken til ca. 1/3 af de hidtidige udgifter til personregistreringen. Kirkeministeriet har senere oplyst, at der på baggrund af erfaringerne fra de første sogne, hvor DNK er idriftsat, i hvert fald spares halvdelen af den tid, der anvendes til den manuelle kirkebogsføring. Kirkeministeriet har dog ikke foretaget en systematisk undersøgelse heraf.

79. Fællesfondens forventede driftsudgifter til DNK i 2002 udgør som nævnt 49 mio. kr. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i det hidtidige forbrug og Kirkeministeriets opgørelse af effektiviseringspotentialer opgjort de forventede besparelser for Fællesfonden til 17-25 mio. kr. De forventede besparelser for de lokale kirkekasser er beregnet til 24-36 mio. kr. Kirkeministeriet har oplyst, at effektiviseringsgevinsterne hverken for Fællesfonden eller lokalt er blevet udmøntet gennem et reduceret antal stillinger. Dette skyldes vedrørende den del af effektiviseringsgevinsten, der tilfalder Fællesfonden, at det har været den kirkepolitisk højest prioriterede sag at skaffe yderligere præstelige ressourcer til det kirkelige arbejde i sognene.

Kirkeministeriet har til Rigsrevisionens beregninger oplyst, at ministeriet mener, at driftsøkonomien bør vurderes mere overordnet end blot at fokusere på Fællesfonden eller på folkekirken, idet opgaver, der i dag udføres af folkeregistrene, falder bort ved ibrugtagningen af DNK. Derudover medfører DNK en betydelig generel teknologisk opkvalificering i folkekirken som helhed på IT-området. Rigsrevisionen er enig med ministeriet heri.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen af Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfondens udgifter til etablering af DNK-projektet viste, at projektet stort set er gennemført i henhold til oprindelige tidsplaner. Efter Rigsrevisionens opfattelse indeholdt budgettet imidlertid ikke alle relevante udgifter til projektet. Rigsrevisionen finder endvidere, at Kirkeministeriet inden projektets start burde have sikret en samlet plan for dets finansiering.

### C. Kirkeministeriets IT-kontor

80. Opgaver vedrørende udvikling, indkøb og drift af edb-løsninger til brug i Kirkeministeriet og folkekirken varetages af IT-kontoret, hvis ledelse, drift og bemanning forestås af et privat konsulentfirma. Det overordnede ansvar for ministeriets IT-aktiviteter er placeret i Kirkeministeriets departement.

81. Der er under betegnelsen "kirkenettet" etableret en fælles IT-infrastruktur for folkekirken, som omfatter bl.a. SØS, folkekirkens Lønssystem, Kirkeministeriets Informationssystem og DNK. Med iværksættelsen af DNK skete der fra 1999 en generel udbygning af kirkenettet, som hidtil kun havde omfattet ministeriet, de 10 stifter og fra 1996 landets 111 provstier. Oprindeligt var det planen, at udbygningen kun skulle omfatte godt 1.300 kirkebogsførende sogne. Kirkeministeren besluttede imidlertid i juni 1999 at udvide projektet, så alle præster fik mulighed for at få adgang til kirkenettet. Ud over DNK-adgangen betød projektet, at landets kirkebogsførende præster og kordegne med kirkenettet fik adgang til intranet, e-post og adgang til at etablere hjemmesider samt øvrige almindelige kontorautomatiseringsværktøjer.

#### Budgetlægning for IT-kontorets udgifter

82. Udgifterne til IT-kontorets aktiviteter betales over Fællesfondens budget, hvor der årligt er blevet afsat bevillinger hertil. Langt den overvejende del af udgifterne til IT-kontorets aktiviteter medgår til servicering af folkekirkens institutioner. Ved den løbende finansielle revision af departementet i november 2002 konstaterede Rigsrevisionen imidlertid, at departementets ordinære edb-udgifter også blev finansieret over Fællesfonden. Rigsrevisionen har endnu ikke modtaget et lovet notat fra departementet, men vil følge op herpå. Resultatet heraf vil blive rapporteret i Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2002 i december 2003. De budgetterede og faktiske udgifter til aktiviteterne under IT-kontoret for perioden 1997-2002 fremgår af **tabel 8**.

**Tabel 8. Budget og regnskab for Fællesfondens udgifter til IT-kontoret, 1997-2002 (budget i parentes)**

|                   | 1997                 | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002 <sup>1)</sup> | 1997-2002<br>i alt |
|-------------------|----------------------|---------|---------|---------|---------|--------------------|--------------------|
|                   | ----- Mio. kr. ----- |         |         |         |         |                    |                    |
| IT-kontoret ..... | 36 (19)              | 39 (34) | 49 (33) | 66 (29) | 57 (57) | 87 (57)            | 334 (229)          |

<sup>1)</sup> Regnskabstallet for 2002 bygger på den seneste udgave af det konsoliderede regnskab for Fællesfonden pr. 31. december 2002.

Det fremgår af tabel 8, at IT-kontoret i 1997 havde udgifter på 36 mio. kr., men at budgettet kun beløb sig til 19 mio. kr. Det fremgår videre, at udgifterne til IT-kontoret også i den resterende del af perioden lå på et højere niveau end budgetteret. For hele perioden beløb budgetterne sig til 229 mio. kr., mens det af regnskabet fremgik, at der blev afholdt udgifter for i alt 334 mio. kr. En del af IT-kontorets udgifter blev, ligesom det var tilfældet for dele af udgifterne til etablering af DNK, endvidere finansieret ved leasingaftaler.

83. I 1997 blev der budgetteret med IT-udgifter på 19 mio. kr., selv om Kirkeministeriet var bekendt med, at de faktiske udgifter til området i 1995 var på 33 mio. kr. Tilsvarende blev der i 2002 budgetteret med 57 mio. kr., selv om regnskabet for 2000 viste udgifter på 66 mio. kr. Kirkeministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at det lave budget afspejlede, at kirkeministeren, i overensstemmelse med den tidligere regerings overordnede tilkendegivelser om en generel økonomisk opbremsning, signalerede, at denne eventuelt måtte ske ved fornøden aktivitetsnedgang. Reduktionen i IT-budgettet var derfor ikke udtryk for en vurdering af, at udgifterne forventedes at falde, men beroede på en politisk beslutning om, at dette var rammen. Kirkeministeriet har oplyst, at der ikke efterfølgende blev gennemført en reduktion i aktivitetsomfanget.

Ministeren har i forbindelse med høringen henvist til budgetlægningen for 2002 og bemærket, at reduktionen i IT-budgettet tilsyneladende ikke var udtryk for en vurdering af de faktiske udgifter, men en politisk vurdering, og at der ikke forelå en plan for besparelser på IT. Ministeren har derfor spurgt, om ikke Rigsrevisionen burde have gjort opmærksom på problemerne med sådanne ”sminkede” budgetter.

Rigsrevisionen finder, at de forhold, som ministeren nævner, herunder at IT-budgettet for 2002 var udtryk for

en politisk vurdering, netop er fremhævet af Rigsrevisionen ovenfor. Det kan tilføjes, at Rigsrevisionens viden om sminkede budgetter typisk fremkommer ved en sammenholdelse af de aflagte regnskaber med budgetterne.

84. Kirkeministeriet har om de enkelte års budgetoverskridelser forklaret, at budgetteringen ikke i tilstrækkelig grad tog højde for udbygningen af kirkenettet, hvor antallet af brugere steg fra ca. 250 i 1997 til ca. 2.500 i 2002. I 1999 betød en hurtig fremdrift i DNK-projektet, at udgifter til datatransmission og etablering af en driftsorganisation blev afholdt tidligere end forventet, og i budgettet for 2000 blev der ikke taget højde for, at præsterne ville begynde at anvende internettet inden igangsættelsen af DNK. De nævnte udgifter vedrørte i et vist omfang drift af DNK, der var i sin etableringsfase. Disse udgifter fremgik ikke af budgetgrundlaget i Designrapporten, og Kirkeministeriet tog kun i mindre grad budgetmæssig højde herfor.

85. Et andet område, der ikke blev medtaget i budgettet, var pc'er i landets 111 provstier, der blev installeret fra begyndelsen af 1997. IT-kontoret har over for Rigsrevisionen oplyst, at projektet først blev udmeldt af ministeren i sommeren/efteråret 1996 på et møde med Provsteforeningen, men at forarbejdet med at udvikle edb-værktøjer til brug i provstikontorerne allerede blev truffet i efteråret 1995.

På baggrund heraf ville det efter Rigsrevisionens opfattelse have været naturligt, hvis ministeriet i foråret 1996 i forbindelse med fastlæggelsen af landskirkebudgettet for 1997 havde afgjort, om projektet skulle sættes i værk, og i så fald havde afsat en budgetreserve hertil.

86. Kirkeministeren udmeldte i sommeren 1999, at Fællesfonden ville finansiere en pc til alle præster, også selv om dette ikke var indarbejdet i budgettet for 2000. Det fremgik af ordningen, at Fællesfonden stillede en pc til rådighed for de præster, der ikke var kirkebogsførende. Fællesfondens samlede udgifter til ordningen forventedes at blive 11 mio. kr. Alle driftsudgifter vedrørende ordningen skulle afholdes af de lokale kirkekasser. Kirkeministeriet har oplyst, at der blev opstillet 267 pc'er i 2000, svarende til ikke-budgetterede udgifter for Fællesfonden på 3 mio. kr.

87. Det oprindelige budget for 2002 på 57 mio. kr. blev i forbindelse med en budgetrevision i juni 2002 ændret til 80 mio. kr. Det blev i forbindelse med budgetrevisionen indskærpet, at udgiftsrammerne under ingen omstændigheder måtte overskrides. Med IT-kontorets faktiske udgifter på 87 mio. kr. vil budgettet imidlertid fortsat blive overskredet i 2002.

IT-kontoret fremlagde et internt IT-budget inkl. DNK for 2003 på 96 mio. kr. for budgetfølgegruppen i december 2002. Ved drøftelsen med budgetfølgegruppen fremlagde IT-kontoret besparelestiltag på i alt 5 mio. kr. Samtidigt blev det foreslået, at lønudbetalingen for præster fra 2004 skulle omlægges med en årlig driftsbesparelse på 3 mio. kr. til følge. Dette forudsatte dog en ikke budgetteret IT-investering på 3 mio. kr. i 2003. Budgetfølgegruppen udbad sig yderligere informationer og tilkendegav, at projektet burde gennemføres via et lån i stiftsmidlerne.

### **Styringen af IT-kontorets aktiviteter**

88. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i flere tilfælde var usikkerhed omkring IT-kontorets budgetgrundlag, der først fra 2002 fik udmeldt en skriftlig budgetramme. Det fremgår dog ikke af budgetrammen, hvilke aktivitets- og finansieringsforudsætninger der ligger til grund herfor. Kirkeministeriet har efterfølgende oplyst, at der nu er udarbejdet et budget for 2003, der gør det muligt at detailstyre udgifterne på området. Endvidere er der forudsat en aktivitetsnedgang, så området kan holde sig inden for den udmeldte budgetramme.

Ifølge IT-kontoret har det været almindelig praksis, at afdelingschefen forelagde forslag om nye eller udvidede aktiviteter af en vis udgiftsstørrelse til drøftelse i chefgruppen. Det blev herefter meddelt IT-kontoret, om det skulle arbejde videre med et projekt eller ej. Den manglende skriftlighed i budgetlægningsfasen har betydet, at der i årene 1997 og 2000 internt i Kirkeministeriet var usikkerhed om IT-kontorets samlede budget.

89. Det er usikkert, om IT-kontoret har styret efter landskirkeskattebudgettet for 1997, der indeholdt et delbudget på 19 mio. kr. til drift af folkekirkens IT-systemer. Det fremgik således af et internt notat fra april 1997, at IT-

kontoret havde udarbejdet en specifikation af budgettet for 1997 med IT-udgifter på i alt 36 mio. kr.

Kirkeministeriet har ikke kunnet dokumentere, hvordan ministeriet eventuelt har ændret IT-budgettet efter fastsættelsen af landskirkeskattebudgettet.

IT-budgettet for 2000 var kun på 30 mio. kr., men IT-kontoret budgetterede allerede i april 2000 med IT-udgifter i 2000 på ca. 60 mio. kr. IT-chefen redegjorde efterfølgende i et internt notat fra marts 2001 for, at det var en budgetforudsætning, at IT-kontoret kunne anvende yderligere 32 mio. kr. Udgifterne skulle afholdes dels over andre konti i Kirkeministeriet, dels af de lokale kirkekasser.

Kirkeministeriet har over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at det af notatet rigtig nok fremgik, at der under budgetfasen året før blev opstillet nogle forudsætninger, som man ville søge opfyldt for senere år. Disse var at søge udgifterne til datakommunikation flyttet ud til lokal finansiering og derudover at flytte og/eller synliggøre andre udgifter vedrørende sognenes IT-anvendelse, så det af Fællesfondens regnskab kom til at fremgå, hvor pengene blev anvendt. I den følgende budgetrunde blev det faktisk forudsat, at datakommunikation skulle afholdes lokalt, hvorimod de andre tiltag ikke blev fremmet.

Disse oplysninger ændrer efter Rigsrevisionens opfattelse ikke ved, at IT-kontoret i 1997 og 2000 havde andre forventninger til budgettet end det, Kirkeministeriet i dag oplyser. Rigsrevisionen konstaterer samtidigt, at der ikke foreligger skriftligt materiale, der kan kaste lys over budgetforudsætningerne for 2000-budgettet, herunder hvorvidt det er notatet fra marts 2001 eller ministeriets nuværende forklaring, der er korrekt.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen af Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfondens IT-udgifter har vist, at de lagte budgetter og tildelte bevillinger i væsentlig grad blev overskredet. Dette skyldtes en urealistisk budgettering, der ikke tog hensyn til det forøgede aktivitetsniveau, samt et manglende kendskab til og overblik over aktiviteterne budgetmæssige konsekvenser.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der hverken forelå skriftlig dokumentation for interne aftaler eller de årlige budgetter, og at Kirkeministeriet generelt ikke har sørget for effektiv styring på området.

**D. Øvrige udgiftsområder under Kirkeministeriet**

90. Ud over udgifterne til den fælles forsikringsordning, DNK og IT-kontoret har Kirkeministeriet afholdt udgifter til en række andre aktiviteter over Fællesfonden. Fællesfondens øvrige udgifter for perioden 1999-2002, der disponeres af Kirkeministeriet er vist i **tabel 9**.

**Tabel 9. Øvrige Fællesfondsudgifter disponeret af Kirkeministeriet samt tilhørende budgetposter (i parentes), 1999-2002**

|  | 1999                 | 2000      | 2001      | 2002 <sup>1)</sup> |
|--|----------------------|-----------|-----------|--------------------|
|  | ----- Mio. kr. ----- |           |           |                    |
| Løn og godtgørelser til præster og provster..... | 439 (436)            | 441 (447) | 475 (474) | 487 (482)          |
| Kirkelig udligning.....                          | 92 (92)              | 87 (87)   | 90 (90)   | 98 (98)            |
| Andre formål .....                               | 10 (12)              | 12 (12)   | 12 (8)    | 14 (9)             |

<sup>1)</sup> Regnskabstallene for 2002 bygger på den seneste udgave af det konsoliderede regnskab for Fællesfonden pr. 31. december 2002.

Note: I parentes er angivet de budgetterede beløb, som de fremgik ved Kirkeministeriets udmelding af Fællesfondens budget umiddelbart inden det pågældende års begyndelse. Disse budgetbeløb stemmer nødvendigvis ikke fuldt ud med beløbene i Fællesfondens budgetter fra maj måned, der er vist i tabel 2, idet ministeriet foretog mindre budgetjusteringer i den mellemliggende periode.

Tabel 9 viser, at Fællesfondens udgifter til aflønning af folkekirkens præster og provster steg fra 439 mio. kr. i 1999 til 487 mio. kr. i 2002. Udgifterne, der er den største udgiftspost på Fællesfondens budget, har stort set ligget inden for de budgetmæssige rammer igennem hele perioden.

Fællesfonden afholder 60 % af lønnen til sognepræster og provster samt 100 % af lønnen til institutions- og særpræster. De øvrige udgifter til lønninger til sognepræster og provster dækkes af et tilskud fra staten, jf. økonomilovens § 20, stk. 2. Kirkeministeriet er ansættelsesmyndighed for folkekirkens præster, mens det er biskopperne, der ud fra en rammebevilling til den pastorale betjening i hvert stift, har ansvar for at tilrettelægge den pastorale struktur inden for det pågældende stift. Folkekirken råder i dag over 1.992 præstestillinger (årsværk), hvoraf de 35 stillinger er kommet til siden 1999.

91. Det fremgår tillige af tabel 9, at der i 1999 blev ydet tilskud til den kirkelige udligning for 92 mio. kr., svarende til 12 % af landskirkeskatten, mens tilskuddet i den resterende periode svarede til 11 %. Tilskuddene går til nedsættelse af den kirkelige ligning i de kommuner, hvor ligningsbeløbet



er særligt stort i forhold til den skattepligtige indkomst, og kan i henhold til økonomiloven maksimalt udgøre 12 % af landskirkeskatten. Fordelingen af tilskuddene sker for 85 %'s vedkommende efter objektive kriterier. De resterende 15 % af tilskuddene fordeles på baggrund af ansøgninger fra kommunerne efter et skønsprincip.

92. Endelig viser tabel 9, at udgifter til andre formål udgjorde 10 mio. kr. i 1999 og har ligget på et stort set uændret niveau igennem perioden. Denne post omfatter udgifter til visse uddannelser på det kirkelige område, tilskud til samarbejdsprojekter mv.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden omfatter ud over udgifterne til forsikring og IT også udgifter til løn og godtgørelser til folkekirkens præster og provster, tilskud under den kirkelige udligningsordning samt udgifter til en række mindre formål. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at disse udgifter igennem perioden 1999-2002 stort set har ligget inden for de budgetmæssige rammer.

Sammenfattende er det Rigsrevisionens vurdering, at Kirkeministeriets forvaltning af Fællesfonden ikke har været tilfredsstillende.

## VII. Fællesfondens dispositioner og regnskabsaflæggelse

### A. Økonomistyring

93. Kirkeministeriet har i perioden 1999-2002 ikke i fuldt omfang udmeldt budgetter for de områder, der disponeres af Kirkeministeriet. Fællesfondens udgifter til fællesforsikringen blev således først fra og med budgetåret 2001 skriftligt udmeldt som en budgetpost til stiftsøvrigheden i Lolland-Falsters Stift, og budgettet for Fællesfondens udgifter til IT-området blev først skriftligt udmeldt til Kirkeministeriets IT-kontor i juni 2002.

Væsentlige dele af Fællesfondens budget for perioden 1999-2002 har hermed ikke været registreret i SØS, hvilket dels har reduceret budgettets styringsmæssige værdi,

dels har været i strid med Kirkeministeriets egen bekendtgørelse på området.

94. En intern regnskabsgruppe bestående af repræsentanter fra stiftsadministrationerne og Kirkeministeriet samt en ekstern konsulent har siden 2000 udarbejdet månedlige rapporter for Fællesfondens økonomi. Rapporterne har indeholdt en sammenholdelse mellem Fællesfondens budget og det konsoliderede regnskab for den pågældende måned opdelt på de vigtigste hovedområder samt en fremskrivning af det foreløbige resultat via budgettal frem til afslutningen af regnskabsåret. Rapporterne har endvidere omfattet Fællesfondens balance, herunder kassebeholdningens størrelse og de forskellige gældsposter. Rapporteringen om Fællesfondens udgifter til IT har dog været upræcis, idet Fællesfondens samlede regnskab ikke har været indrettet til at tjene et styringsformål. Fra sommeren 2002 har en medarbejder fra Kirkeministeriets IT-kontor deltaget i regnskabsgruppen med henblik på at informere på dette område.

De månedlige rapporter er tilgået samtlige chefer i Kirkeministeriets departement, der har ansvaret for Fællesfondens økonomi, herunder departementschefen.

95. I perioden 1999-2001 foretog Kirkeministeriet ingen større budgetrevisioner efter, at budgetterne var blevet udmeldt, og den pågældende budgetperiode var påbegyndt.

I juni 2002 besluttede kirkeministeren at revidere Fællesfondens budget for 2002. På dette tidspunkt var kassebeholdningen nået helt i bund samtidig med, at budgetovervågningen viste, at Fællesfonden også i 2002 kunne forvente et væsentligt underskud. Efter drøftelse med stiftsøvrighederne, provsteforeningen og landsforeningen af menighedsråd blev budgettet ændret, idet IT-området fik tilført yderligere 23 mio. kr. til i alt 100 mio. kr. Ministeriet skaffede disse midler ved at nedbringe kassebeholdningen med 20 mio. kr. samt ved besparelser på en række poster på Fællesfondens budget. Samtidig omlagde ministeriet sine leasingaftaler til en længere løbetid, hvilket gav en positiv likviditetseffekt. Udgifterne til fællesforsikringen, der også var blevet væsentligt større end budgetteret, blev fastholdt på de oprindelige 47 mio. kr., og det blev aftalt med stiftsøvrighederne, at hvis forsikringsudgifterne i 2002 blev højere end budgetteret, ville merudgiften blive dækket ved et

meget kortfristet lån i stiftsmidlerne. Med den gennemførte budgetrevision, der opererede med balance mellem indtægter og udgifter, var det Kirkeministeriets vurdering, at budgettet for 2002 kunne overholdes.

Fællesfondens samlede resultat for 2002 er foreløbigt opgjort til et underskud på 38 mio. kr.

De 12 mio. kr. heraf skyldes en budgetoverskridelse vedrørende forsikringsudgifterne, og ministeriet kan i henhold til forudsætningerne for budgetrevisionen finansiere denne ved låntagning i stiftsmidlerne. Overskridelsen af det reviderede budget for Fællesfonden kan derfor opgøres til 26 mio. kr., hvoraf IT-kontoret inkl. udgifterne til DNK-projektet tegner sig for 15 mio. kr.

96. På mødet med stiftsøvrighederne, provsteforeningen og landsforeningen af menighedsråd i forbindelse med budgetrevisionen i juni måned 2002 fremlagde kirkeministeren en række emner til drøftelse angående Fællesfondens fremtidige økonomi. Blandt emnerne var forslag om, at udgifter til den fremtidige fornyelse af IT-udstyr hos præster og kordegne på kirkenettet skulle flyttes fra Fællesfonden til det lokale niveau, samt en drøftelse af, hvorvidt folkekirkens forsikringsordning skulle ændres, og udgifterne hertil føres tilbage til det lokale niveau. Af øvrige forslag var oprettelsen af den nu nedsatte budgetfølgegruppe. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at budgetfølgegruppen på IT-området fra udgangen af 2002 har fulgt udviklingen nøje, ligesom det var på foranledning af budgetfølgegruppen, at hjemmelsproblematikken i forhold til Fællesfondens lån i stiftsmidlerne blev forelagt Kammeradvokaten.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Kirkeministeriets budgetlægning og økonomistyring af Fællesfonden ikke har været tilfredsstillende.

### B. Likviditetsoverførsler

97. Alle indbetalinger til og udbetalinger fra Fællesfonden sker hos de 10 stiftsøvrigheder via det enkelte stifts lokale fællesfondskasse, der består af likvide indeståender på bank- og girokonti. En række stifter har større udbetalin-

ger end indbetalinger, og det er derfor nødvendigt at flytte likvide midler fra et stifts fællesfondskasse til fællesfondskassen i et andet stift. I særdeleshed har fællesfondskassen i Lolland-Falsters Stift haft behov for ekstra likviditet, fordi stiftsøvrigheden her forestår betalingen af Fællesfondens udgifter på de udgiftstunge områder, som forvaltes af ministeriet.

98. Kirkeministeriet skal i henhold til forskrifterne for SØS fremsende en oversigt til stifterne, der angiver de beløb, som de enkelte stifter i løbet af året skal overføre til andre stifter. Oversigten skal være baseret på de indberetninger, som stifterne indsender til ministeriet inden 15. oktober om likviditetsbehovet. Kirkeministeriet har ikke hidtil udarbejdet likviditetsbudgetter for de udgiftsområder under Fællesfonden, som ministeriet forvalter – IT-området og forsikring – skønt udgifterne hertil årligt har andraget 132-142 mio. kr. Ministeriet forventer, at der for 2003 vil foreligge et likviditetsbudget vedrørende IT-området.

99. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kirkeministeriet i 1999 og 2000 i februar måned udsendte oversigter til stiftsøvrighederne over årets likviditetsoverførsler. Overførslerne var ikke tilstrækkelige, og ministeriet udsendte i disse år henholdsvis 2 og 11 særskilte anmodninger om overførsel af likviditet, som skulle effektueres med meget kort varsel.

Kirkeministeriet udsendte i starten af 2001 oversigter til stifterne med overførsler i løbet af året på i alt 134 mio. kr. Oversigterne blev i april og oktober suppleret med anmodninger om yderligere overførsler på i alt 20 mio. kr., som skulle effektueres med ned til 1 uges varsel.

Kirkeministeriet udsendte ikke i 2002 en tilsvarende oversigt, idet oversigten ikke kunne udarbejdes på grund af den lave likviditet i Fællesfondens lokale kasser. Ministeriet udsendte derimod frem til 6. november 2002 33 anmodninger til stifterne om overførsler på i alt 185,6 mio. kr., som i 31 tilfælde skulle effektueres inden for én eller ganske få dage. Anmodningerne har i flere tilfælde haft en karakter, der ikke fuldt ud tog hensyn til stifternes forventede likviditetsbehov, som blev meddelt ministeriet ved årets begyndelse, så der i løbet af året opstod mangel på likviditet i visse stifter.

100. Kirkeministeriet har oplyst, at ministeriets anmodninger i 2000-2002 til stifterne om likviditetsoverførsler er sket på baggrund af månedlige meddelelser fra stiftsøvrigheden i Lolland-Falsters Stift om dettes likviditetsbehov. Stiftet har imidlertid, trods de udsendte anmodninger om likviditetsoverførsel, i flere tilfælde ikke haft fornøden likviditet til at betale Fællesfondens udgifter.

Kirkeministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet har taget initiativ til en genetablering af en rimelig kassebeholdning, og at ministeriet tilnærmelsesvis vil eliminere behovet for likviditetsoverførsler mellem stifterne ved at henlægge alle fælles betalingsforretninger til ét stift og lade hele landskirkeskatten indbetale til dette stift. Ministeriet har endvidere taget initiativ til, at forsikringspræmien vedrørende fællesforsikringen og de årlige tilskud til den kirkelige udligning udbetales i månedlige rater. Desuden påtænkes SØS ændret, så urealiserede kursgevinster/-tab overflyttes fra Fællesfonden, hvor de hidtil har indgået i kassebeholdningen, til stiftsmidlerne.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at ministeriet med en bedre likviditetsstyring og sikring af en større kassebeholdning i Fællesfonden kunne have undgået de meget kortfristede anmodninger om overførsel af likviditet og tilvejebragt en mere sikker betaling af Fællesfondens udgifter.

### C. Det overordnede indtryk af Fællesfondens dispositioner

101. Rigsrevisionen har vurderet Fællesfondens samlede indtægter og udgifter for perioden 1999-2002 og sammenholdt disse med de budgetterede beløb. Fællesfondens indtægter og udgifter samt budgettallene for denne periode er vist i **tabel 10**.

**Tabel 10. Fællesfondens indtægter og udgifter samt tilhørende budgetposter (i parentes), 1999-2002**

|  | 1999                 | 2000             | 2001             | 2002 <sup>1)</sup> |
|--|----------------------|------------------|------------------|--------------------|
|  | ----- Mio. kr. ----- |                  |                  |                    |
| Landskirkeskat.....  | 767 (767)            | 790 (790)        | 817 (817)        | 894 (894)          |
| Øvrige indtægter .....   | 2 (3)                | 3 (4)            | 57 (64)          | 1 (3)              |
| Finansielle poster.....  | 29 (47)              | 30 (40)          | 40 (26)          | 38 (40)            |
| <b>Indtægter i alt.....</b>  | <b>798 (817)</b>     | <b>823 (834)</b> | <b>914 (907)</b> | <b>933 (937)</b>   |
| Stifternes og de kirkelige institu-<br>tioners dispositionsområder .....   | 194 (194)            | 185 (203)        | 198 (195)        | 199 (207)          |
| Udgifter forvaltet af Kirkeministeriet,<br>herunder løn til præster.....   | 673 (627)            | 678 (632)        | 718 (701)        | 773 (714)          |
| <b>Udgifter i alt .....</b>  | <b>867 (821)</b>     | <b>864 (835)</b> | <b>916 (896)</b> | <b>972 (921)</b>   |
| <b>Resultat .....</b>  | <b>÷69 (-4)</b>      | <b>÷42 (-1)</b>  | <b>÷2 (11)</b>   | <b>÷38 (16)</b>    |
| <sup>1)</sup> Regnskabstallene for 2002 bygger på den seneste udgave af det konsoliderede regnskab for Fællesfonden pr. 31. december 2002.   |                      |                  |                  |                    |
| Note: I parentes er angivet de budgetterede beløb, som de fremgik ved Kirkeministeriets udmelding af Fællesfondens budget umiddelbart inden det pågældende års begyndelse. Disse budgetbeløb stemmer nødvendigvis ikke fuldt ud med beløbene i Fællesfondens budgetter fra maj måned, der er vist i tabel 2, idet ministeriet foretog mindre budgetjusteringer i den mellemliggende periode. |                      |                  |                  |                    |

Det fremgår af tabel 10, at Fællesfonden i perioden 1999-2001 havde underskud på mellem 2 og 69 mio. kr. I 2002 forventes underskuddet at blive på 38 mio. kr., hvorved de samlede underskud for hele perioden på Fællesfondens drift kan opgøres til 151 mio. kr. Ifølge det udmeldte budget var målet næsten et balanceret resultat i 1999 og 2000 samt overskud de efterfølgende år. Budgettet for 2002 blev revideret i juni måned med bl.a. det resultat, at de oprindelige mål om et overskud i 2002 blev ændret til balance mellem indtægter og udgifter.

Det fremgår tillige af tabel 10, at Fællesfonden i 1999 fik indtægter på 767 mio. kr. som landskirkeskat, og at landskirkeskatten var den vigtigste indtægtskilde i hele perioden 1999-2002. Fællesfondens samlede indtægter udgjorde 798 mio. kr. i 1999 og steg løbende frem til 2002, hvor de udgjorde 933 mio. kr. De finansielle poster, der indeholder indtægterne fra stiftsøvrighedernes forvaltning af stiftsmidlerne, afveg en del fra budgettet, og manglende indtægter fra disse poster var den væsentligste årsag til, at Fællesfonden i 1999, 2000 og 2002 i alt kom til at mangle indtægter for henholdsvis 19, 11 og 4 mio. kr. i forhold til det budgetterede.

Tabel 10 viser endvidere, at stiftsøvrighederne og de kirkelige institutioner samlet i 1999 disponerede udgifter for 194 mio. kr., og at de stort set har opretholdt dette niveau for resten af perioden. Kirkeministeriet har disponeret den resterende del af Fællesfondens udgifter, herunder løn til folkekirkens præster, fællesforsikringen samt udbygning og drift af folkekirkens IT-aktiviteter. Tabel 10 viser, at ministeriet i 1999 afholdt udgifter for 673 mio. kr. og gradvist øget dette beløb frem til 2002, hvor udgifterne udgjorde 773 mio. kr. Endvidere har Kirkeministeriets dispositioner tegnet sig for langt den væsentligste del af de budgetoverskridelser, der har forårsaget periodens store driftsunderskud for Fællesfonden. Budgetoverskridelserne kan henføres til aktiviteterne vedrørende drift og udbygning af IT-området, herunder IT-udviklingsprojektet, DNK. For så vidt angår DNK-projektet bør det bemærkes, at projektet samlet gennemføres inden for den oprindelige budgetramme, og at de omtalte overskridelser angår den årlige post på Fællesfondens budget. Endvidere blev der etableret en ny fællesforsikring for hele folkekirken finansieret over Fællesfonden, der indebærer risiko for erstatningsudbetalinger op til 40 mio. kr. inden for et kalenderår. Udgifterne til disse forholdsvis nye områder beløb sig til totalt 585 mio. kr. i løbet af den 4-årige periode. Generelt lykkedes det kun i mindre grad at tage højde for disse udgifter ved budgetlægningen og at styre udgifterne efterfølgende inden for de budgetmæssige rammer.

102. Konsekvenserne af denne udvikling fremgår endvidere af Fællesfondens balance. Fællesfondens aktiver og passiver opgjort ultimo året i perioden 1998-2001 samt ved udgangen af december 2002 er vist i [tabel 11](#).

Tabel 11. Fællesfondens aktiver og passiver, 1998-2002

|  | Ultimo<br>1998       | Ultimo<br>1999 | Ultimo<br>2000 | Ultimo<br>2001 | December<br>2002 <sup>1)</sup> |
|--|----------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------------|
|  | ----- Mio. kr. ----- |                |                |                |                                |
| Likvide midler.....  | 134                  | 95             | 52             | 54             | 34                             |
| Restancer og tilgodehavender .....   | 5                    | 6              | 7              | 8              | 16                             |
| <b>Omsætningsaktiver i alt.....</b>  | <b>139</b>           | <b>101</b>     | <b>59</b>      | <b>62</b>      | <b>50</b>                      |
| Ejendomme.....   | 63                   | 76             | 79             | 84             | 87                             |
| Ombygning, lejede lokaler, anslået værdi.....  | 3                    | 4              | 4              | 3              | 2                              |
| Udlån, reservefond.....  | 6                    | 1              | 1              | 1              | 1                              |
| <b>Anlægsaktiver i alt.....</b>  | <b>72</b>            | <b>81</b>      | <b>84</b>      | <b>88</b>      | <b>90</b>                      |
| <b>Aktiver i alt .....</b>   | <b>211</b>           | <b>182</b>     | <b>143</b>     | <b>150</b>     | <b>140</b>                     |
| Kreditorer, mellemregningskonti, skyldige udgifter ....  | 46                   | 42             | 45             | 79             | 57                             |
| Forsikringshensættelser .....  | 0                    | 22             | 16             | 30             | 31                             |
| <b>Kortfristet gæld i alt .....</b>  | <b>46</b>            | <b>64</b>      | <b>61</b>      | <b>109</b>     | <b>88</b>                      |
| Lån i stiftsmidlerne .....   | 23                   | 31             | 30             | 80             | 109                            |
| Lån i reservefondens .....   | 2                    | 0              | 0              | 0              | 0                              |
| <b>Langfristet gæld i alt.....</b>   | <b>25</b>            | <b>31</b>      | <b>30</b>      | <b>80</b>      | <b>109</b>                     |
| Egenkapital .....  | 97                   | 43             | 9              | ÷79            | ÷93                            |
| Reservefond .....  | 43                   | 44             | 43             | 40             | 36                             |
| <b>Egenkapital i alt .....</b>   | <b>140</b>           | <b>87</b>      | <b>52</b>      | <b>÷39</b>     | <b>÷57</b>                     |
| <b>Passiver i alt .....</b>  | <b>211</b>           | <b>182</b>     | <b>143</b>     | <b>150</b>     | <b>140</b>                     |
| <sup>1)</sup> Regnskabstallene for 2002 bygger på den seneste udgave af det konsoliderede regnskab for Fællesfonden pr. 31. december 2002.<br>Note: Rigsrevisionen har foretaget følgende korrektioner i regnskabstallene: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opførelse af anslået værdi af ombygning i lejede lokaler under balancens aktiver med modpost på egenkapitalen.</li> <li>• Følgende poster er optaget under balancens passiver: Et opgjort beløb for skyldige beløb, restgælden på Fællesfondens lån i stiftsmidlerne. Modposteringen er sket på egenkapitalen. De anslåede beløb er udtryk for resultatet af Rigsrevisionens gennemgang af de pågældende områder og materiale modtaget fra Kirkeministeriet og stifterne.</li> </ul> |                      |                |                |                |                                |

Det fremgår af tabel 11, at Fællesfondens likvide midler, der består af summen af de 10 stiftsøvrigheders fællesfondskassers indeståender på bank- og girokonti, er blevet reduceret fra 134 mio. kr. ultimo 1998 til 54 mio. kr. ultimo 2001. De foreløbige tal fra udgangen af december 2002 viser, at de likvide midler var faldet yderligere til 34 mio. kr. og dermed reduceret med 100 mio. kr. siden periodens begyndelse.

De øvrige aktiver omfatter restancer og tilgodehavender samt Fællesfondens anlægsaktiver, der primært består af bygninger optaget til den offentlige ejendomsvurdering.



Tabel 11 viser endvidere Fællesfondens kortfristede gæld, der omfatter kreditorer, skyldige beløb, en mellemregningskonto for bl.a. forudbetalt landskirkeskat samt hensættelser til betaling af registrerede, men endnu ikke anviste forsikringskader under folkekirkens fællesforsikring. Den kortfristede gæld kunne foreløbigt opgøres til 88 mio. kr. ultimo 2002.

Fællesfondens langfristede gæld består stort set af lån i stiftsmidlerne optaget til finansiering af anlægsudgifter vedrørende stifternes ejendomme, IT-anskaffelser og opfyldning af Fællesfondens likvide reserver. Den langfristede gæld er steget betydeligt i den undersøgte periode og kan foreløbigt opgøres til 109 mio. kr. ved udgangen af 2002, hvilket svarer til en stigning på 84 mio. kr. i forhold til udgangen af 1998.

Det fremgår videre af tabel 11, at Fællesfondens egenkapital inkl. den etablerede reservefond er reduceret fra 140 mio. kr. ultimo 1998 til ÷39 mio. kr. ultimo 2001 ved aflæggelsen af det seneste årsregnskab. Ifølge en foreløbig opgørelse udgjorde egenkapitalen ÷57 mio. kr. ved udgangen af december 2002. Fællesfondens dispositioner over den 4-årige periode har således reduceret egenkapitalen med i alt 197 mio. kr. Reduktionen i egenkapitalen kan for de 151 mio. kr.'s vedkommende forklares med de realiserede underskud på Fællesfondens regnskaber og for den resterende del med finansielle dispositioner i form af lånoptagelse i stiftsmidlerne mv.

Endvidere har Kirkeministeriet igennem perioden 1999-2002 finansieret en lang række af Fællesfondens udgifter til DNK-projektet og det øvrige IT-område ved indgåelse af leasingkontrakter i private finansieringsinstitutter. Disse finansielle dispositioner fremgik ikke af Fællesfondens balance, men Rigsrevisionen har, på baggrund af gennemgangen på området og materiale modtaget fra Kirkeministeriet, anslået summen af de resterende ydelser på de indgåede leasingaftaler til 105 mio. kr. ved udgangen af 2002.

Kirkeministeren har i forbindelse med høringen forespurgt, om Fællesfondens reservefond er blevet undersøgt, og hvad midlerne er blevet brugt til, og om størrelsen af de samlede henlæggelser.

Rigsrevisionen kan hertil oplyse, at Rigsrevisionen har foretaget en overordnet analyse af Fællesfondens regnskab, der har omfattet en vurdering af udviklingen i drift

og status, herunder egenkapitalen inkl. reservefonden. Rigsrevisionen har ud fra de årlige hensættelser til reservefonden, som fremgår af driftsregnskabet, og udviklingen i dens saldo løbende beregnet det samlede forbrug og har kontrolleret, at hensættelserne ikke oversteg 1 % af præsteembedernes kapitaler. Forbruget og udviklingen i saldoen fremgår af tabel 11. Rigsrevisionen har desuden ved stikprøver konstateret, at udgifter afholdt af reservefonden var disponeret efter Kirkeministeriets bestemmelser til folkekirkelige formål, jf. pkt. 26.

103. Fællesfondens balance viser på nuværende tidspunkt en negativ egenkapital, der angiver, at de samlede gældsposter overstiger værdien af de opførte aktiver. I en sådan situation vil det for private virksomheder eller organisationer være vanskeligt at finde banker og kreditorer mv., der er villige til at stille den fornødne driftsfinansiering, og den pågældende virksomhed vil dårligt kunne forsætte sine aktiviteter. I Fællesfondens tilfælde vil en negativ egenkapital i princippet ikke have de samme konsekvenser i kraft af kirkeministerens hjemmel til at opkræve landskirkeskat samt ministerens hjemmel til at godkende lån til Fællesfonden i stiftsmidlerne. Fællesfonden vil derfor via disse finansieringskilder kunne drives videre på trods af en negativ egenkapital

Det vil imidlertid ud fra en økonomisk betragtning være mest hensigtsmæssigt at drive Fællesfonden efter det grundlæggende princip, at egenkapitalen skal være positiv, og at indtægter og udgifter i det mindste over en periode er i balance.

104. Kirkeministeriet har efterfølgende oplyst, at ministeriet agter at etablere en controllerfunktion, der bl.a. skal opstille økonomiske mål, deltage i budgettering og forestå budgetopfølgning. Ministeriet har endvidere, efter at Rigsrevisionen har gennemført sin undersøgelse, udarbejdet et flerårigt budgetoverslag for Fællesfonden for perioden 2003-2007, hvor hensigten er gradvis at genopbygge kassebeholdningen og afvikle gældsætningen. Ministeriet har desuden oplyst, at folkekirkens IT-aktiviteter fra 2004 er begrænset til rene driftsudgifter, og at der pr. 1. januar 2003 er taget et nyt regnskab for IT-området i anvendelse, der fra 1. april 2003 månedsvis vil blive konsolideret ind i Fælles-

fondens regnskab. Endvidere har ministeriet besluttet at in-source IT-kontoret, hvorved funktioner og medarbejdere formelt bliver en del af ministeriet. Incitamenterne hertil er dels besparelsmæssige, dels at knytte funktionen tættere til ministeriets øvrige aktiviteter. Endelig vil kirkeministeren ifølge ministeriet tage skridt til en politisk drøftelse med Folketingets partier af, hvilke udgiftstyper der i fremtiden bør finansieres af Fællesfonden. Ministerens målsætning er, at kun egentlige folkekirkelige fællesudgifter skal finansieres af Fællesfonden.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Fællesfondens økonomiske problemer kan primært henføres til udgifterne til nye ordninger og projekter under folkekirken vedrørende forsikring og IT, herunder DNK. Det styringsmæssige ansvar er placeret i Kirkeministeriet, hvor økonomistyringen ikke i fornødent omfang er blevet tilpasset og udviklet til at håndtere disse opgaver. En mangelfuld udarbejdelse af planer og budgetter samt manglende styring har efter Rigsrevisionens vurdering været den primære årsag til Fællesfondens økonomiske problemer de seneste år.

## VIII. Kirkeministerens orientering af Folketinget om forhold vedrørende Fællesfonden

### Indledning

105. Folketingets udvalg kan i henhold til Folketingets forretningsorden stille spørgsmål til ministeren enten som udvalgs spørgsmål, der stilles på udvalgets vegne, eller som et såkaldt § 20-spørgsmål fremsat af et folketingsmedlem i dets navn. Ministeren skal enten afgive et skriftligt svar inden for 4 uger eller en mundtlig besvarelse ved et samråd i udvalget. Herudover kan udvalget foranstalte åbne møder, høringer samt åbne temamøder, hvor udvalget med en indbudt minister drøfter hovedtemaer inden for udvalgets sagsområde. Kirkeudvalget har i perioden 1999-2001 ikke gennemført arrangementer af den nævnte karakter om spørgsmål vedrørende Fællesfonden.

Kirkeministeriet har oplyst, at ministeren ikke har orienteret Folketinget om forhold vedrørende Fællesfonden på anden måde end ved besvarelse af spørgsmål til Kirkeudvalget.

Det kan dog oplyses, at ministeriet i forbindelse med den årlige fastsættelse af landskirkeskatten har udsendt en pressemeddelelse med budgettet for det kommende og indeværende år samt regnskabet for det forrige år. Det årlige driftsresultat fremgik af disse regnskaber, men det var ikke muligt at følge den gradvise reduktion af egenkapitalen, og ministeren orienterede ikke af egen drift Kirkeudvalget herom.

106. I 1998-1999 besvarede kirkeministeren en række spørgsmål fra Kirkeudvalget, som primært omhandlede DNK-projektets økonomi, sikkerhed, funktionalitet og organisering.

I de efterfølgende år har ministeren besvaret enkelte spørgsmål vedrørende DNK (Den Nye Kirkebog), som dog også har været behandlet som led i svar på spørgsmål, der har vedrørt Fællesfondens økonomi generelt eller IT-økonomien. Endvidere har Kirkeministeriet med jævne mellemrum på eget initiativ oversendt DNK-sekretariatets statusrapporter vedrørende projektets økonomi og fremdrift.

107. I perioden 1999-2001 stillede Kirkeudvalget i begrænset omfang spørgsmål vedrørende Fællesfondens økonomi. Nedenfor omhandles de væsentligste af de disse spørgsmål.

Kirkeudvalget anmodede i spørgsmål af 23. juni 2000 (alm. del-bilag 80) om en oversigt over Fællesfondens driftsregnskab 1995-1999 og budgetårene 2000-2001 samt en oversigt over landskirkeskatten og kassebeholdningens størrelse. Ministeren skulle herudover oplyse om lovhjemlen til lånet på 58 mio. kr. i stiftsmidlerne, angive hvad lånet skulle anvendes til, hvordan de 58 mio. kr. skulle fordeles på stifterne, og hvorvidt lånet havde været forhandlet med stifterne. Ministeren skulle endelig redegøre for ministeriets budgetstyring, og hvorfor udgifterne i 2001 var større end landskirkeskatten. Ministerens svar omfattede de ønskede oversigter og en nærmere redegørelse for driftsunderskuddet i 1999 og herunder dets finansiering. For så vidt angik lånet på 58 mio. kr. oplyste ministeren, at det skulle anvendes dels til dækning af DNK-etableringsudgifter, dels til styrkelse af Fællesfondens kassebeholdning, samt at lånet var anbefalet af biskopperne, men endnu ikke fordelt mellem stifterne. Det fremgik videre af svaret, hvilken lov-

hjemmel lånet skulle optages i medfør af. Vedrørende budgetstyringen gav ministeren oplysninger om den månedlige budgetopfølgning for Fællesfonden, og det fremgik, at lånet i 2001 blev optaget for at begrænse stigningen i landskirkeskatten. Rigsrevisionen finder, at svaret med de oversendte budgetoversigter, regnskaber og regnskabsdokumenter var dækkende.

Ved brev af 13. december 2000 spurgte udvalget til de økonomiske konsekvenser af IT-strategi 2000 (2000-01 alm. del-bilag 35). Ministeren gjorde indledningsvis opmærksom på, at strategien indeholdt en række visioner, men at den ikke opstillede bindende tidsplaner eller økonomiske rammer for den fremtidige udvikling og brug af IT. Til udvalgets orientering anførtes herefter en række scenarier med ministeriets skøn over de tilhørende udgifter. Rigsrevisionen finder ministerens svar dækkende.

Udvalget anmodede ved brev af 29. marts 2001 om en redegørelse for status for DNK, herunder dens implementering og økonomi (alm. del-bilag 97). Af kirkeministerens svar fremgik det, at der ved udgangen af februar 2001 var forbrugt 57 % af etableringsbudgettet, og at budgettet fortsat blev overholdt. Desuden fremgik projektets budget og forbrug fordelt på hovedposter pr. 1. marts 2001. Rigsrevisionen finder disse oplysninger dækkende.

Ved brev af 21. juni 2001 bad udvalget ministeren kommentere Provsteforeningens pressemeddelelse vedrørende stigningen i landskirkeskatten i 2002 (alm. del-bilag 165). Kirkeministeren oplyste i sit svar, at det havde været nødvendigt for at få balance mellem udgifter og indtægter. Ministeren udtrykte en forventning om, at der ikke blot ville være styr på folkekirkens fælles udgifter, men også på landskirkeskatten ved udarbejdelsen af budgettet for 2003. Rigsrevisionen konstaterer, at dette ikke var tilfældet, men har ikke grundlag for antagelser om, at ministeren på tidspunktet for besvarelsen havde andre forventninger, end de der lå til grund for svaret.

Endvidere blev ministeren den 1. november 2000 i form af et § 20-spørgsmål anmodet om oplysninger vedrørende Fællesfondens lån på 58 mio. kr. i 2001 (spørgsmål S 341). Spørgeren ville bl.a. vide, hvorvidt lån af tilsvarende karakter var forekommet i det seneste tiår. Ministerens svar henviste til 6 eksempler på lån til erhvervelse af fast ejendom. Hvis spørgeren med ”tilsvarende lån” mente

anvendelsen af lånet, var denne besvarelse ufuldstændig, idet 20 mio. kr. af de 58 mio. kr. skulle medgå til kasseopfyldning og resten til DNK. Det var første gang, at der blev optaget lån til dækning af Fællesfondens drift. Drejede spørgsmålet sig om, hvorvidt der i det hele taget tidligere var optaget lån i stiftsmidlerne, var besvarelsen dækkende.

108. Kirkeministeren har som led i høringen udbedt sig Rigsrevisionens stillingtagen til tidligere besvarelser af nogle specifikke spørgsmål fra Kirkeudvalget i perioden 1997-2001.

- a) I folketingsåret 1997/98 blev den daværende kirkeminister spurgt, hvorledes indførelsen af DNK skulle finansieres, og hvad anskaffelsen af edb-terminaler ville koste, jf. spørgsmål af 17. juni 1998 (alm. del-bilag 31). Ministeren svarede, at udgifterne til indførelse af DNK ville blive afholdt af landskirkeskatten, og at der i 1999 var budgetteret med 15 mio. kr. Ministeren svarede endvidere, at edb-terminalerne ville koste ca. 33 mio. kr.

Ministeren har vedrørende dette svar bedt om Rigsrevisionens stillingtagen til, om den tidligere minister efterfølgende burde have oplyst udvalget om de faktiske udgifter, om leasingfinansieringen og om udgifterne til verificering, samt om hvordan edb-terminalerne skulle finansieres.

Der foreligger ikke grundlag for antagelser om, at ministeren på daværende tidspunkt vidste, at DNK senere også ville blive finansieret af andre finansieringskilder end landskirkeskatten. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at den omhandlede besvarelse var dækkende.

- b) I folketingsåret 1999/00 besvarede den daværende minister et spørgsmål om ministeriets budgetstyring, jf. spørgsmål af 23. juni 2000 (alm. del bilag-80). Ifølge besvarelsen blev der udarbejdet månedlige budgetrapporter for hele Fællesfonden og afholdt kvartalsvise budgetopfølgingsmøder, særligt med henblik på overvågning af IT-udgifter. I samme svar blev der redegjort for Fællesfondens underskud i 1999.

Kirkeministeren har spurgt Rigsrevisionen, om den daværende kirkeminister burde have orienteret udvalget dels om budgetoverskridelserne og om at underskuddet voksede, dels om hvilke tiltag der blev gjort, for at budgettet kunne holde.

Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeren ikke blev spurgt om udviklingen i underskuddet og om tiltag for at holde budgettet. Det fremgår imidlertid af de oversigter, udvalget havde udbedt sig, at underskuddet havde været stigende. Rigsrevisionen har ikke grundlag for antagelser om, at ministeren bl.a. på grund af økonomistyringens beskaffenhed på daværende tidspunkt vidste, at budgettet efterfølgende alligevel ikke kunne holde. Rigsrevisionen finder derfor, at ministerens besvarelse var fyldestgørende.

- c) I folketingsåret 2000/01 blev den daværende kirkeminister bedt om at redegøre for de økonomiske konsekvenser af IT-strategi 2000, jf. spørgsmål af 13. december 2000 (alm. del bilag 35). I besvarelsen nævnte ministeren bl.a. pc'er til departementets ansatte.

Kirkeministeren har bedt om Rigsrevisionens stillingtagen til, om den daværende minister burde have orienteret udvalget om, at departementets pc-ordninger finansieredes af Fællesfonden.

Rigsrevisionen skal vedrørende dette spørgsmål bemærke, at Kirkeudvalget ikke spurgte om, hvorledes hjemme-pc'erne blev finansieret, og Rigsrevisionen mener derfor ikke, at ministeren skulle have orienteret udvalget herom. Der verserer for tiden en revisionsrapport om spørgsmålet, idet departementets udgifter til IT-anskaffelser uden undtagelse hidtil er blevet afholdt af Fællesfonden.

109. Det er Rigsrevisionens sammenfattende vurdering, at kirkeministerens orientering til Folketingets Kirkeudvalg i perioden 1998-2001 var dækkende. En besvarelse af et spørgsmål i november 2000 om Fællesfondens lån af 58 mio. kr. var dog ufuldstændig, hvis spørgsmålet vedrørte lånets anvendelse, jf. pkt. 107, sidste afsnit.

#### **Kirkeministerens orientering af Kirkeudvalget i 2002**

110. Kirkeudvalget blev først i et samråd den 18. juni 2002 orienteret om den delvise leasingfinansiering af

DNK-projektet. Anvendelsen af leasingaftaler fremgår ikke af det regnskab, der årligt offentliggøres sammen med landskirkeskattebudgettet.

I forbindelse med projektet er der indgået aftaler om leasing af udstyr og programmel samt fra 2001 udgifter til drift af verificeringsprogrammet. Leasingperioden var i henhold til de oprindelige aftaler henholdsvis 4 år for udstyret og 6 år for de øvrige aftaler. Leasingaftalerne blev i juni 2002 omlagt, så alle aftaler vedrørende leasing af udstyr fik en restløbetid på 4 år og de øvrige aftaler en restløbetid på 6 år. Kirkeministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at omlægningen skyldes hensynet til Fællesfondens likviditetsproblemer, og at den økonomiske ramme for Fællesfondens, som konsekvens af skattestoppet, ikke kunne øges.

Kirkeministeren blev i samrådet bl.a. bedt om at redegøre for Fællesfondens økonomi, herunder for de sidste års udvikling i kassebeholdningens størrelse, underbudgetteringen, den elektroniske kirkebogs drifts- og anlægsøkonomi, herunder hvad der er anskaffet, og hvad der er leaset, samt finansieringen af den elektroniske kirkebogs drift.

Kirkeministeren oplyste i samrådet, at udstyret havde en levetid på 4 år, og at de aftaler, der var indgået om leasing, højst havde en løbetid, som var lig med levetiden for det, der var anskaffet. Det fremgik ikke af ministerens svar, at Kirkeministeriet overvejede at omlægge leasingaftalerne, så de ville få en levetid på op til 6 år. Effekten af en omlægning var indarbejdet i det reviderede budget, der blev offentliggjort den 18. juni 2002. Kirkeministeriet har oplyst, at kirkeministeren på samrådstidspunktet ikke var orienteret om detaljerne i overvejelserne om en eventuel omlægning af leasingaftalerne, og ministeriet har endvidere oplyst, at omlægningen blev forhandlet på plads under et kraftigt tidspres og endelig besluttet den 28. juni, og at det derfor ville være uforsvarligt at underrette Kirkeudvalget herom under samrådet.

Kirkeudvalget anmodede efterfølgende, med udgangspunkt i en dagbladsartikel om DNK's økonomi, om en redegørelse for den "sale and lease-model", som Kirkeministeriet har anvendt. Kirkeministeren oplyste i januar 2003, at Fællesfondens "brug af leasing er gennemført for at udjævne betalingerne over en længere periode, der vel at mærke er kortere end det leveredes [IT-udstyrets] levetid". Omlægningen af aftalernes løbetid fra juni 2002 blev ikke



omtalt i denne sammenhæng, ligesom det ikke i svaret blev nævnt, at de anlægsaktiver, som ifølge svaret er leasingfinansieret, omfatter såvel udstyr som programmel og verificeringsudgifter.

111. Kirkeministeren blev i samrådet i Kirkeudvalget den 18. juni 2002 anmodet om en redegørelse for, hvilke foranstaltninger der er truffet for at opnå en bedre budgetstyring, undgå underbudgettering samt sikre en forsvarlig kassebeholdning. Ministeren oplyste, ”at målet for 2002 og 2003 er, at budgetterne skal være realistiske og rumme den størst mulige sikkerhed for, at slutresultatet bliver som beregnet”. Ministeren oplyste samtidig, at budgetopfølgningen, hvis det viste sig nødvendigt, ville blive fulgt op af nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den samlede budgetramme for året ville blive overholdt.

112. Rigsrevisionen konstaterer, at der i det reviderede budget fra 18. juni 2002 var medregnet tallene for besparelserne ved leasingaftalerne, men at der ikke indgik oplysninger om ministeriets samlede leasingforpligtigelser, ligesom det ikke fremgik af samrådet i Folketinget den samme dag, at ministeriet i den resterende del af 2002 påtænkte at leasingfinansiere yderligere anlægsudgifter, herunder bl.a. DNK, selv om Kirkeudvalget bl.a. havde anmodet om oplysninger om Fællesfondens økonomi, og herunder bl.a. hvad der var leaset til DNK.

Kirkeministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at selv om den fortsatte leasingfinansiering var indregnet i budgettet, var beslutningen herom ikke truffet, da samrådet blev afholdt. Hertil kom, at leasingfinansieringen var i overensstemmelse med de principper, efter hvilke ministeriet i hele perioden havde besluttet, om en udgift kunne leasingfinansieres.

Rigsrevisionen konstaterer, at disse principper ikke var nedskrevne og ikke var Kirkeudvalget bekendt. Ministeriets svar kan have bibragt udvalget det indtryk, at de resterende udgifter til DNK kunne afholdes over den almindelige drift, idet udgifterne væsentligst drejede sig om udgiftstyper, der i henhold til svaret ikke tidligere har været leasingfinansieret.

113. Kirkeministeren blev til et samråd den 11. december 2002 anmodet om en redegørelse for Fællesfondens økonomi, herunder i hvilket omfang og til hvilke formål ministeren i 2002 havde anmodet biskopperne om overførsel af penge fra stiftsmidlerne til Fællesfonden.

Kirkeministeren oplyste i samrådet, at ”budgettet skal holdes. Der sker en løbende regnskabsopfølgning, som giver grundlag for en meget klar forventning om, at årsresultatet bliver som budgetteret [d.v.s. det reviderede budget fra juni 2002], bortset fra en overskridelse, en forventet overskridelse vedrørende forsikringen”.

114. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Kirkeministeriet i 2. halvår 2002 byggede budgetopfølgningen dels på regnskabsgruppens opfølgninger, dels på en særlig overvågning af IT-området udarbejdet af IT-kontoret.

Regnskabsgruppens seneste budgetopfølgning forud for samrådet var dateret den 25. november 2002 og viste, at regnskabsgruppen forventede, at årsresultatet ville blive et underskud på 56 mio. kr., hvis budgettet holdt resten af året. Budgetoverskridelsen skyldes primært, at IT-udgifterne forventedes at blive væsentlig større end budgetteret i juni 2002. Det fremgik af regnskabsopfølgningen, at årsresultatet forventedes at blive forbedret med indtægter på 10 mio. kr. samt yderligere leasingomlægninger for 19 mio. kr., hvor ca. 10 mio. kr. vedrørte udgifter til DNK.

Rigsrevisionen finder, at hvis oplysningerne til Kirkeudvalget i samrådet den 11. december 2002 havde taget udgangspunkt i regnskabsgruppens regnskabsbaserede budgetopfølgning, måtte det have fremgået af svaret til Kirkeudvalget, at det var tvivlsomt, om IT-budgettet kunne holdes. Selv med udgangspunkt i IT-kontorets budgetovervågning ville der være en budgetoverskridelse på 6 mio. kr. på IT-området, da effekten af leasingomlægningen i juni 2002 var reduceret med dette beløb som følge af Rigsrevisionens bemærkninger til den påtænkte periodisering.

Kirkeministeriet har oplyst, at kirkeministeren ikke på samrådstidspunktet var orienteret om, at Regnskabsgruppen og IT- og Personaleafdelingen vurderede muligheden for at overholde budgettet forskelligt.

115. Kirkeudvalget fik i samrådet i juni 2002 en redegørelse for bl.a. leasingfinansieringen af DNK, men modtog i

den forbindelse ikke oplysning om det samlede omfang af leasingaftalerne eller om, at ministeriet som følge af likviditetsproblemer i Fællesfonden overvejede at omlægge leasingaftalerne, så de fik en længere løbetid. Rigsrevisionen finder, at Kirkeudvalget burde have været orienteret om disse forhold. Ministerens tilkendegivelse i samrådet i juni 2002 om at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den samlede budgetramme for året 2002 blev overholdt, og ministerens forventning i december 2002 om at budgettet kunne overholdes, var for optimistisk, ligesom Kirkeministeriets foranstaltninger til at sikre, at den samlede budgetramme for året ville blive overholdt, ikke var tilstrækkelige. Dette hænger formentlig sammen med, at den økonomiske styring i ministeriet i hele perioden ikke har været tilrettelagt, så det har været muligt at give Kirkeudvalget et korrekt billede af Fællesfondens økonomiske situation. Rigsrevisionen finder dog, at der i ministeriet var viden om den usikkerhed, budgettet var behæftet med, og at samrådssvaret den 11. december skulle have afspejlet denne usikkerhed.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Kirkeudvalget har i perioden 1998-2003 modtaget offentliggjorte regnskaber og budgetter for Fællesfonden samt svar på en række spørgsmål om denne. Spørgsmålene har i den første del af perioden navnlig drejet sig om DNK og fra 2002 navnlig om Fællesfondens generelle økonomi, herunder finansieringen af DNK.

Det er, med de nedenfor nævnte undtagelser, Rigsrevisionens vurdering, at Kirkeudvalget har modtaget fyldestgørende svar på dets spørgsmål i den omhandlede periode. En besvarelse af et spørgsmål i november 2000 om Fællesfondens lån af 58 mio. kr. var dog ufuldstændig, hvis spørgsmålet vedrørte lånets anvendelse, jf. pkt. 107, sidste afsnit.

Kirkeudvalget fik i samrådet i juni 2002 en redegørelse for bl.a. leasingfinansieringen af DNK, men modtog i den forbindelse ikke oplysning om det samlede omfang af leasingaftalerne eller om, at ministeriet som følge af likviditetsproblemer i Fællesfonden overvejede at omlægge leasingaftalerne, så de fik en længere løbetid. Rigsrevisionen finder, at Kirkeudvalget burde have været orienteret om disse forhold.

Undersøgelsen har vist, at de offentliggjorte regnskaber og budgetter for Fællesfonden ikke indeholdt fuldstændig information om Fællesfondens forværede økonomi.

Ministerens tilsagn i samrådet i juni 2002 om at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den samlede budgetramme for året 2002 blev overholdt, var, ligesom ministerens forventning i december 2002 om at budgettet kunne overholdes, for optimistisk. Rigsrevisionen konstaterer, at Kirkeministeriets foranstaltninger til at sikre, at den samlede budgetramme ville blive overholdt, ikke var tilstrækkelige. Dette må ses på baggrund af, at ministeriets økonomistyring i hele perioden var meget usikker, og at den løbende regnskabsopfølgning ikke gav grundlag for klare forventninger om årsresultatet. Rigsrevisionen finder dog, at der i ministeriet var viden om den usikkerhed, budgettet var behæftet med, og at samrådssvaret den 11. december skulle have afspejlet denne usikkerhed.

Rigsrevisionen, den 28. april 2003

Henrik Otbo

/Hans Martin Pape Hansen

**Bilag 1****Oversigt over folkekirkelige formål, hvis udgifter afholdes af Fællesfonden**

- Tilskud til hel eller delvis dækning af udgifterne til uddannelse af ansatte i folkekirken og af personer, der ønsker sådan ansættelse, efter kirkeministerens bestemmelse (økonomilovens § 11, stk. 1).
- Udgifter til de særlig sagkyndige, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, § 8, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 454 af 11. juni 1992, (økonomilovens § 11, stk. 1).
- Udgifter til det særlige syn, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, § 33 (økonomilovens § 11, stk. 1).
- Udgifter til den sagkyndige medvirken og registrering, der er nævnt i lov om folkekirkens bygninger og kirkegårde, § 21, stk. 2 og 3, (økonomilovens § 11, stk. 1).

De nævnte udgifter vedrørende særlig sagkyndige omfatter rådgivning i spørgsmål om varmeanlæg, orgler, klokker og andre forhold, hvor vejledning skønnes ønskelig. Det nævnte særlige tilsyn består af 3 af ministeren udpegede personer med arkitektonisk og arkæologisk sagkundskab, hvortil særlige, bevaringsværdige kirkebygninger efter ministerens bestemmelse kan henlægges. Sagkyndig medvirken og registrering vedrører registrering af gravminder.

- Hensættelse til en reservefond (økonomilovens § 11, stk. 2).
- Rådighedssum på indtil 300.000 kr. årligt til folkekirkelige formål, hvor økonomisk støtte efter ministerens skøn er særlig påkrævet (økonomilovens § 11, stk. 3).
- Folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt samarbejde, herunder finansiering af et centralt mellemkirkeligt råds virksomhed af Fællesfonden, for så vidt denne virksomhed ikke dækkes af bevillinger på finansloven (økonomilovens § 12).
- Tilskud af Fællesfonden til nedsættelse af den kirkelige ligning. Såfremt det samlede kirkelige ligningsbeløb i

en kommune er særlig stort i forhold til den skattepligtige indkomst for folkekirkens medlemmer i en kommune, kan kirkeministeren bestemme, at der inden for visse grænser ydes et tilskud af Fællesfonden til nedsættelse af ligningsbeløbet (økonomilovens § 13).

Kirkeministeriet har oplyst, at Fællesfonden endvidere afholder udgifterne til:

- Delvis aflønning af præster og provster
- Pensioner mv. til tidligere tjenestemandsansatte kirkefunktionærer
- Løn og drift af stiftsadministrationerne
- Visse udgifter til folkekirken på Færøerne
- Drift af folkekirkens uddannelsesinstitutioner for præster mv.
- Folkekirkens forsikringsordning
- Anskaffelse, drift og udvikling af IT vedrørende folkekirken
- Revision af lokale kirkelige kasser
- Drift af kirkemusikskoler.