



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om folkekirkens Fællesfond

Maj
2008

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om folkekirkens Fællesfond (beretning nr. 10/02)

25. april 2008

RN A201/08

I. Indledning

1. I mit notat til Statsrevisorerne af 14. marts 2006 om den fortsatte udvikling i sagen om folkekirkens Fællesfond (beretning nr. 10/02) fandt jeg, at der fortsat udestod et arbejde med en række af initiativerne vedrørende genopretningen af fællesfondens økonomi og forbedringen af ministeriets økonomistyring af fællesfonden, og jeg vil i dette notat orientere Statsrevisorerne om følgende forhold:

- vedtagelsen af det ændrede regelgrundlag for fællesfonden
- genopretningen af fællesfondens økonomi og forbedring af Kirkeministeriets økonomistyring af fællesfonden
- udvikling i fællesfondens budgetter, likviditet og finansiering
- udviklingen i fællesfondens regnskabsrapportering og årsrapport.

2. Rigsrevisionens opfølgning er baseret på brevveksling og møder med Kirkeministeriet. Desuden har ministeriet udarbejdet 2 redegørelser: en redegørelse om "Status for Finansministeriets rapport om udvikling af økonomistyring på Kirkeministeriets område" og en redegørelse om "Status for opfølgning på Rigsrevisionens beretning nr. 10/02". Rigsrevisionen har gennemgået redegørelserne og efterfølgende drøftet dem med ministeriet. Endelig har Rigsrevisionen gennemgået ændringerne i lovgrundlaget for folkekirkens økonomi.

II. Vedtagelsen af det ændrede regelgrundlag for fællesfonden

3. Ved lov nr. 210 af 20. marts 2006, lov nr. 1566 og nr. 1567 af 20. december 2006 samt lov nr. 561 af 6. juni 2007 blev der gennemført en række ændringer af økonomiloven, der udgør regelgrundlaget for fællesfondens økonomi. Det er hensigten med lovændringerne at etablere grundlaget for en forenklet og bedre styring af folkekirkens fællesfond. Lovændringerne indebærer en hjemmel til at etablere et administrativt fællesskab, der skal fungere som en fællesadministration for stifterne på en række områder. Det administrative fællesskab er nu etableret og varetager en række opgaver, herunder administration af indtægter fra landskirkeskatten og fællesfondens bevillingsudbetalinger. Derudover er der foretaget en række ændringer vedrørende administrationen af de midler, som det administrative fællesskab varetager. En væsentlig ændring er, at der fremover ikke kan budgetteres med samlede udgifter, der er større end landskirkeskatten, andre indtægter samt eventuelt videreførte overskud fra tidligere år.

4. Jeg finder det tilfredsstillende, at der med gennemførelsen af lovændringerne nu er skabt et bedre fundament for den fremtidige løsning af de fælles opgaver i folkekirken.

III. Genopretningen af fællesfondens økonomi og forbedring af Kirkeministeriets økonomistyring af fællesfonden

5. Det fremgik af mit notat af 14. marts 2006, at Finansministeriet i december 2003 afgav rapporten "Udvikling af økonomistyringen på Kirkeministeriets område" med en række anbefalinger til Kirkeministeriet. Rapporten var foranlediget af en anmodning fra kirkeministeren om assistance fra Finansministeriet til håndtering af de økonomiske og styringsmæssige problemer, som Rigsrevisionen havde påpeget i undersøgelsen af fællesfonden. Rapporten indeholdt oprindeligt 69 anbefalinger til præcisering af økonomiloven og forbedring af fællesfondens styring, regnskabsrapportering mv. Der resterede endnu 26 anbefalinger ved afgivelse af mit seneste notat. Heraf har ministeriet nu gennemført 15 anbefalinger. De gennemførte anbefalinger vedrører hovedsageligt vedtagelsen af ændringerne i økonomiloven, men også andre tiltag, fx decentralisering af betalingen for forsikringsordningen.

Der resterer stadig 8 anbefalinger, som endnu ikke er gennemført. Anbefalingerne vedrører mål- og resultatstyring af fællesfonden. Endelig er der 3 af de 26 anbefalinger, som ministeriet har valgt ikke at følge.

6. Kirkeministeriet iværksatte på baggrund af Finansministeriets rapport 4 projekter i relation til at udvikle økonomistyringen af fællesfonden.

Det første projekt om indførelse af statslige regnskabs- og disponeringsregler er nu overgået til driftsfasen.

Det andet projekt vedrørende benchmarking og målstyring af stiftsadministrationerne arbejdes der stadig på. Projektet har sammenhæng med de 8 ovennævnte anbefalinger, som endnu ikke er gennemført. Anbefalingerne omhandler indførelse af mål- og resultatstyring i stifterne, kontraktstyring af folkekirkens institutioner og indførelse af en budgetmodel, der kan skabe sammenhæng mellem aktiviteter og budgetrammen for stifterne. Der er i 2007 som et led i projektet udarbejdet forslag til, at stifterne etablerer redskaber til måling af og opfølgning på centrale nøgletal, herunder nøgletal for stifternes tidsanvendelse. Styregruppen for projektet tog stilling til projektgruppens indstillinger den 20. december 2007, hvor det blev vedtaget at indføre måling af sagsbehandlingstider og at indføre tidsregistrering i stifterne. Med de nye tiltag, som styregruppen for projektet har vedtaget, vil det i løbet af 2008 blive muligt at få et bedre overblik over sagsbehandlingstiderne og antallet af sager pr. stift, og der vil derfor være et bedre grundlag for at indføre mål- og resultatstyring. Ministeriet har imidlertid oplyst, at der endnu ikke er taget en endelig beslutning om at indføre mål- og resultatstyring.

Det tredje projekt vedrørende samling af indtægter og udgifter i det administrative fællesskab er gennemført og er overgået til driftsfasen med udgangen af 2007, jf. ovenfor.

Det fjerde projekt om udarbejdelse af en normeringsmodel for præstestillinger er endnu ikke tilendebragt. Emnet er blevet berørt i både Kirkeministeriets betænkning nr. 1477 om opgaver i sogn, provsti og stift og i betænkning nr. 1491 om Folkekirkens lokale økonomi. I betænkning nr. 1491 gives der eksempler på mulige normeringsmodeller, hvor det måtte konstateres, at en fordeling af præstestillingerne forudsætter, at der foretages nogle grundlæggende prioriteringer omkring folkekirkens opgaver. Ministeriet har oplyst, at spørgsmålet vil blive taget op med biskopperne, men at der allerede nu i fællesfondens budget 2008 for budgetoverslagsårene 2010 og 2011 er afsat en pulje på henholdsvis 4,2 mio. kr. og 8,4 mio. kr. med henblik på en eventuel justering af lønmidlerne mellem stifterne.

7. Ministeriet har, som nævnt ovenfor, i 3 tilfælde valgt ikke at gennemføre Finansministeriets anbefalinger og givet begrundelser herfor.

Anbefalingen om at ophæve den lokale selvrisko for tingskadeforsikringen er ikke blevet fulgt. Ministeriet har i stedet valgt at udarbejde en ny vejledning om opbevaring af udstyr og har indført en ordning, hvorefter sogne med mange skader får tilbudt et særligt besøg, hvor der foretages en gennemgang af sikringen af sognets værdier.

Anbefalingen om, at lånesagsadministration ved genudlån skal varetages af Kirkeministeriets økonomikontor, følges ikke, da den ikke er aktuel, efter at stiftsudvalgene vedrørende økonomi er blevet oprettet. Genudlånene sker netop til lokale projekter, som stiftsudvalgene ifølge Kirkeministeriet har bedst mulighed for at vurdere.

Anbefalingen om at øge brugerbetalingen på kirkemusikskolerne, der er uddannelsesinstitutioner for bl.a. organister og kirkesangere, følges ikke, fordi dette ville medføre, at det blev vanskeligere at rekruttere nye organister og kirkesangere, da de derved selv skulle afholde en større del af udgifterne til deres uddannelse.

8. Jeg finder, at Kirkeministeriet nu har implementeret hovedparten af de anbefalinger og forbedringer af økonomistyringen af fællesfonden, som er foreslået af Finansministeriet.

For så vidt angår de tilfælde, hvor ministeriet har valgt ikke at gennemføre Finansministeriets anbefalinger, finder jeg, at ministeriet på fyldestgørende måde har begrundet disse valg.

Jeg kan konstatere, at Kirkeministeriet har analyseret mulighederne for at udarbejde en normeringsmodel for fordeling af præster mellem stifterne. Jeg har noteret mig, at analyserne viser, at en fordeling af præstestillingerne forudsætter nogle grundlæggende prioriteringer vedrørende folkekirkens opgaver, og at ministeriet vil tage dette spørgsmål op med biskopperne. Jeg vil fortsat følge dette arbejde.

Jeg kan også konstatere, at der med indførelsen af tidsregistrering og måling af sagsbehandlingstider nu endelig bliver skabt et bedre grundlag for at etablere mål- og resultatstyring for stifter og institutioner i fællesfonden. Jeg finder dog, at der stadig, her mere end 4 år efter, at Finansministeriet udgav deres rapport, udestår et arbejde med at implementere ministeriets 8 anbefalinger vedrørende mål- og resultatstyring i stifter og institutioner, og jeg vil derfor fortsat følge dette arbejde.

IV. Udvikling i fællesfondens budgetter, likviditet og finansiering

9. Rigsrevisionen har gennemført en revision af fællesfondens årsregnskaber for 2005 og 2006. Rigsrevisionen konstaterede ved revisionen, at stifterne fortolkede kontoplanen forskelligt, hvilket har medført, at der ikke fuldt ud var konsistens i stifternes regnskabsmæssige behandling af ensartede regnskabsposter. Rigsrevisionen vurderede til trods herfor, at det samlede grundlag for fællesfondens konsoliderede årsregnskab var uden væsentlige fejl og mangler.

Med udgangspunkt i fællesfondens regnskaber har Rigsrevisionen opgjort udviklingen i fællesfondens økonomi i 2005 og 2006. Fællesfonden havde i løbet af 2005 og 2006 samlet et underskud på sine driftsposter på 1 mio. kr. Kassebeholdningen faldt fra primo 2005 til ultimo 2006 fra 56 mio. kr. til 35 mio. kr. Den langfristede gæld udviklede sig fra 152 mio. kr. til 86 mio. kr., og egenkapitalen udviklede sig fra ÷4 mio. kr. til ÷49 mio. kr.

Tabel 1. Udviklingen fra primo 2005 til ultimo 2006 i fællesfondens egenkapital (Mio. kr.)

Primo 2005	÷4
Regulering ved ændret regnskabspraksis	-62
Regulering af fællesfondens ejendomme	18
Periodens resultat	÷1
Ultimo 2006	-49

Tabel 1 viser, at egenkapitalen er påvirket af, at fællesfonden fra og med 2005 overgik til omkostningsbaseret regnskab, hvilket i 2005 har påvirket egenkapitalen negativt med 62 mio. kr. primært grundet hensættelser til skyldige feriepenge til præster.

Kirkeministeriet har desuden oplyst, at fællesfonden ved årsskiftet 2006 som følge af lovændringerne har afregnet endeligt for stiftsmidlerne og har udskilt dem fra fællesfondens økonomi. Grundet fald i obligationskurser i løbet af 2006 har fællesfonden måttet refundere forskellen mellem den bogførte værdi og markedsværdien til kirkerne og præsteembederne. Resultatet af dette blev, at fællesfonden ekstraordinært måtte konstatere et tab på 18,7 mio. kr. imod et forventet overskud på 28,4 mio. kr.

Tabet modsvares dog til dels af et mindreforbrug på 30,5 mio. kr., som vedrørte folkekirkens forsikringsordning.

Når der tages hensyn til ovennævnte forhold, har fællesfondens økonomi således samlet set været stabil.

Kirkeministeriet har supplerende oplyst, at ministeriets foreløbige skøn over driftsresultatet før ekstraordinære poster for 2007 viser et overskud på ca. 14 mio. kr. efter fradrag af reserveret bevilling på ca. 17 mio. kr. for stifter og it-kontoret. Ministeriet understreger, at dette skøn er foretaget på baggrund af foreløbige regnskabstal, der endnu ikke er reviderede.

10. Jeg finder det tilfredsstillende, at fællesfondens økonomi samlet set er blevet stabil, hvilket yderligere understreges af det forventede driftsresultat for 2007 på ca. 14 mio. kr. I forbindelse med Rigsrevisionens løbende revision vil jeg fortsat følge udviklingen i fællesfondens budgetter, likviditet og finansiering.

V. Udviklingen i fællesfondens regnskabsrapportering og årsrapport

11. Det er Rigsrevisionens vurdering, at den anvendte regnskabspraksis for det konsoliderede årsregnskab i videst mulige omfang er tilnærmet de statslige regnskaber, og at det konsoliderede regnskab på denne baggrund er rigtigt. Det er videre Rigsrevisionens vurdering, at der er etableret forretningsgange og interne kontroller, der i videst muligt omfang sikrer, at dispositionerne omfattet af regnskabsaflæggelsen er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

12. Jeg finder det tilfredsstillende, at fællesfondens konsoliderede regnskab nu i videst muligt omfang er tilnærmet de statslige regnskaber. I forbindelse med Rigsrevisionens løbende revision vil jeg fortsat følge fællesfondens regnskabsrapportering.

VI. Afslutning

13. Det er min vurdering, at Kirkeministeriet i de seneste år har arbejdet på at genoprette fællesfondens økonomi, men at ministeriet har været længe om at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige til imødegåelse af den kritik, der blev fremsat i Statsrevisorernes beretning om folkekirkens Fællesfond. I forbindelse med Rigsrevisionens løbende revision vil jeg fortsat følge udviklingen i fællesfondens budgetter, likviditet og finansiering samt udviklingen i fællesfondens regnskabsrapportering.

Jeg har noteret mig, at Kirkeministeriet vil tage spørgsmålet om en normeringsmodel for fordeling af præster mellem stifterne op med biskopperne, og jeg vil fortsat følge dette arbejde.

Jeg finder, at der, på trods af at der er gået mere end 4 år, siden Finansministeriet udgav sin rapport, fortsat udestår et arbejde med at implementere anbefalingerne vedrørende mål- og resultatstyring i stifter og institutioner.

Jeg vil derfor fortsat følge Kirkeministeriets arbejde med disse 2 områder og informere Statsrevisorerne herom i et nyt notat.

Henrik Otbo