

Notat til statsrevisorerne
om
den fortsatte udvikling i sagen om folkekirkens Fællesfond
(beretning nr. 10/02)

1. I mine notater af 15. oktober 2003 og 25. november 2003, der begge er afgivet i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2002, s. 221 og s. 241, vurderede jeg, at kirkeministeren havde taget en række hensigtsmæssige initiativer med henblik på at genoprette Fællesfondens økonomi og forbedre Kirkeministeriets økonomistyring. Den væsentligste del af initiativerne var dog fortsat på et indledende stadie, og jeg lovede, at jeg i et opfølgende notat ville orientere statsrevisorerne om det videre forløb vedrørende sagen. De udestående forhold omfattede følgende:

- klarhed i Fællesfondens regelgrundlag
- genopretning af Fællesfondens økonomi og forbedring af Kirkeministeriets økonomistyring af Fællesfonden
- udviklingen i Fællesfondens budgetter, likviditet og finansiering
- udarbejdelse af en mere informativ årsrapport for Fællesfonden
- resultatet af en advokatundersøgelse om Kirkeministeriets administration af folkekirkens Fællesfond.

Disse forhold behandles i det følgende.

Rigsrevisionen har løbende bedt Kirkeministeriet om at redegøre for ministeriets opfølgning på undersøgelsen af Fællesfonden. Notatet er baseret på disse redegørelser samt på gennemgang af relevante styringsdokumenter og eksternt udarbejdede analyser og undersøgelser i relation til Fællesfonden, herunder en advokatundersøgelse af Kirkeministeriets administration. Rigsrevisionen har tillige haft drøftelser med ministeriet om ministeriets redegørelser og om den forventede plan for de iværksatte tiltag.

Klarhed i Fællesfondens regelgrundlag

2. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at lov om folkekirkens økonomi (økonomiloven), § 14 om Fællesfondens indtægtsgrundlag, kun gav adgang til at overføre renter og udbytte fra præsteembedskapitalerne til Fællesfonden, men ikke adgang til at overføre renter fra kirkekapitalerne, som det var anført i Kirkeministeriets bekendtgørelse om bestyrelser af kirkernes og præsteembedernes kapitaler. Kirkeministeriet var indstillet på at fremsætte et lovforslag, der ville bringe overensstemmelse mellem økonomiloven og bekendtgørelsen på området.

3. Kirkeministeriet fremsatte den 18. februar 2004 det lovede forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi. Loven blev vedtaget den 19. maj 2004 og skabte den ønskede overensstemmelse mellem økonomiloven og ministeriets bekendtgørelse.

4. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet har rettet op på uoverensstemmelsen mellem økonomiloven og Kirkeministeriets bekendtgørelse og skabt den ønskede klarhed.

Genopretning af Fællesfondens økonomi og forbedring af Kirkeministeriets økonomistyring af Fællesfonden

5. Finansministeriet afgav den 16. december 2003 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 blev sendt i høring hos stiftsøvrighederne, Danmarks Provstiforening og Landsforeningen af menighedsrådsmedlemmer. De indkomne svar samt rapportens anbefalinger blev herefter drøftet mellem Kirkeministeriet og stiftsøvrighederne. Det kunne på den baggrund slås fast, at mange af rapportens anbefalinger umiddelbart kunne gennemføres, men at visse anbefalinger måtte overgå til nærmere behandling i et til lejligheden nedsat økonomiteknicke udvalg. På baggrund af arbejdet i det økonomiteknicke udvalg besluttede Kirkeministeriet at iværksætte 4 projekter i relation til at udvikle økonomistyringen af Fællesfonden. Projekterne drejede sig om benchmark og målstyring af stiftsadministrationerne, anvendelse af statslige regnskabs- og disponeringsregler, samling af indtægter og udgifter i et administrativt fællesskab og udarbejdelse af en normeringsmodel for præstestillinger. Status for projekterne er, at projektet vedrørende anvendelse af statslige regnskabs- og disponeringsregler er afsluttet, mens resten igangsættes i 2006 og 2007. Endvidere har ministeriet besluttet at udskifte Fællesfondens nuværende økonomisystem med Navision Stat, der i forvejen anvendes af Kirkeministeriets departement. Udskiftningen forventes at ske i 2006.

På nuværende tidspunkt er status for Finansministeriets i alt 69 anbefalinger, at ministeriet har gennemført 38 anbefalinger og er indstillet på at gennemføre yderligere 26 anbefalinger, når det forberedende arbejde er afsluttet. De 26 anbefalinger vedrører primært indførelse af aktivitetsstyring, forbedring af forretningsgange samt omlægning af udgifter og indtægter mellem Fællesfonden og de lokale kasser.

Ministeriet har i 5 tilfælde valgt ikke at gennemføre Finansministeriets anbefalinger og givet begrundelser herfor. En anbefaling om at optage Fællesfonden på finansloven følges ikke, da Fællesfondens midler primært er ikke-statslige, og folkekirkens økonomi bliver synliggjort ad anden vej. En anbefaling om at lade Fællesfondens driftsmæssige likviditetsbehov blive dækket udelukkende ved den opbyggede kassebeholdning følges heller ikke, men Kirkeministeriet vil i stedet for skabe lovmæssig hjemmel til at dække likviditetsbehov via en kassekredit. Anbefalinger om at lette Fællesfonden for udgifter til revision af de lokale kasser og udgifter til it-infrastruktur gennemføres ikke, fordi disse udgifter anses for et fællesanliggende under folkekirken. Endelig er en anbefaling vedrørende normering af præster ikke længere aktu-

el, idet antallet af sognepræstestillinger er fastlåst ud fra statens 40 %-tilskud til aflønning af provster og præster.

6. Arbejdet med genopretningen af Fællesfondens økonomi og forbedringen af Kirkeministeriets økonomistyring af Fællesfonden har indtil nu resulteret i en omorganisering i Kirkeministeriet, et forslag til nyt lovgrundlag for Fællesfonden samt en række forbedringer af de økonomiske styringsværktøjer.

Omorganisering

7. Kirkeministeriet igangsatte i 2003 en omorganisering for bl.a. at styrke den økonomiske styring af Fællesfonden. Der blev etableret et egentligt økonomikontor, hvor styringsopgaver og controllerfunktion i relation til Fællesfonden er samlet, herunder budgetlægning, budgetopfølgning og -styring, regnskabskonsolidering, vedligeholdelse af økonomisystemer mv. Kontoret består af en kontorchef, 4 AC-medarbejdere og en student. Endvidere er Kirkeministeriets it-kontor blevet insourcet fra en privat konsulentvirksomhed for at knytte funktionen tættere til ministeriets øvrige aktiviteter.

Forslag til nyt lovgrundlag for Fællesfonden

8. Kirkeministeriet har den 16. november 2005 fremsat lovforslag nr. 74 om ændring af lov om folkekirkens økonomi, der bl.a. er regelgrundlaget for Fællesfonden. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget iværksættes hermed en omlægning af Fællesfonden, så der skabes et solidt fundament for den fremtidige løsning af de fælles opgaver i folkekirken.

Det foreslås bl.a., at Fællesfonden lettes for en række udgifter vedrørende det lokale niveau inden for folkekirken, fx visse udgifter til pension til tjenestemandsansatte kirkefunktionærer og til den nugældende selvforsikringsordning. Det foreslås samtidig, at afkastet af de lokale kirkelige kapitaler, der bestyres af stiftsøvrighederne, tilfalder de pågældende lokale kasser fuldt ud. Fællesfondens økonomi slankes hermed, idet udgifter og indtægter, der vedrører de lokale kasser, overføres til de pågældende kasser.

Det præciseres videre i forslaget, at Fællesfonden overgår til fuldt ud at følge statens disponerings- og regnskabsregler med enkelte undtagelser bl.a. vedrørende likviditet. Ministeriet har dog oplyst, at Fællesfonden allerede er i drift med de statslige regler, og at kontoplanen er tilrettet og nye vejledninger udarbejdet. Det eneste udestående forhold er færdiggørelse af Fællesfondens regnskabsbekendtgørelse, som afventer færdigbehandling af lovforslaget.

Fællesfonden vil i modsætning til statslige institutioner selv skulle tilvejebringe likviditet. Dette er der taget højde for i lovforslaget, hvor det præciseres, at Fællesfonden alene kan optage lån til investeringsformål samt etablere en kassekredit e.l. på højst 100 mio. kr.

Forslaget indeholder også en bestemmelse om, at Fællesfonden ikke kan budgettere med underskud, ligesom det fastsættes, at Kirkeministeriet er ansvarlig for Fællesfondens budget og aflægger Fællesfondens konsoliderede regnskab.

Desuden indeholder forslaget hjemmel til oprettelse af et administrativt fællesskab i relation til Fællesfonden, hvorved en række økonomiske fællesopgaver som fx Fællesfondens tilskudsadministration og bogføring, der i dag varetages i hvert enkelt stift, kan samles et sted.

Forbedringer af de økonomiske styringsværktøjer

9. Rigsrevisionens opfølgning viste, at de økonomiske styringsværktøjer vedrørende Fællesfonden var blevet forbedret. Budgetgrundlaget for udgifter til it er nu dokumenteret i specificerede aktivitetsoversigter. For folkekirkens forsikringsordning er udgifterne til skadeserstatninger budgetteret på grundlag af et beregnet skadeforløb pr. 11. juli 2003 for de næste 100 år, der bygger på de erfaringer, der har været til rådighed på analysetidspunktet. Budgettering af finansielle indtægter er baseret på en ekstern rådgivers forventninger til renteutviklingen i 2006 samt på hvert enkelt stifts vurdering af dets obligationsbeholdning og udlån. Fællesfondens budget vil fra og med 2007 desuden indeholde oplysninger for 3 budgetoverslagsår svarende til overslagene i finansloven.

Rigsrevisionens opfølgning viste tillige, at Kirkeministeriets økonomikontor foretager en løbende finansiell styring vedrørende alle Fællesfondens aktiviteter. Der udestår fortsat en stor del af udviklingen af den planlagte resultat- og aktivitetsbaserede styring af Fællesfonden.

10. Det er min vurdering, at det oprettede økonomikontor i Kirkeministeriet, det fremsatte lovforslags præciseringer til økonomiloven og de anbefalinger og forbedringer, som ministeriet allerede har gennemført, giver grundlag for en betydelig mere kvalificeret styring af Fællesfonden. Dette finder jeg tilfredsstillende.

For så vidt angår de tilfælde, hvor ministeriet har valgt ikke at gennemføre Finansministeriets anbefalinger, finder jeg ministeriets begrundelser fyldestgørende.

Der udestår fortsat et arbejde i ministeriet med en række af initiativerne vedrørende genopretningen af Fællesfondens økonomi og forbedringen af ministeriets økonomistyring af Fællesfonden. Samtidig udestår vedtagelsen af det ændrede regelgrundlag for Fællesfonden.

Når disse udeståender er kommet på plads, vil jeg vende tilbage i et nyt fortsat notat til statsrevisorerne.

Udviklingen i Fællesfondens budgetter, likviditet og finansiering

11. Det fremgik af Rigsrevisionens undersøgelse, at Fællesfondens underskud i perioden 1999-2002 kunne opgøres til 151 mio. kr. Ved periodens udgang var Fællesfondens kassebeholdning blevet reduceret til 34 mio. kr., mens de langfristede gældsposter, inkl. de resterende ydelser på indgåede leasingaftaler, var vokset til ca. 214 mio. kr. Fællesfondens egenkapital var ud fra foreløbige opgørelser på dette tidspunkt ÷57 mio. kr. Fællesfondens økonomiske problemer kunne primært henføres til udgifter til nye ordninger og projekter under folkekirken vedrørende forsikring og it.

12. Rigsrevisionen har undersøgt udviklingen i Fællesfondens økonomi i perioden 2003-2005. Fællesfonden havde i 2003 og 2004 overskud på sine driftsposter på i alt 48 mio. kr. Kassebeholdning, langfristet gæld, inkl. de resterende ydelser på indgåede leasingaftaler, og egenkapital beløb sig ultimo 2004 til henholdsvis 56, 152 og ÷4 mio. kr.

Ministeriet har oplyst, at Fællesfondens resultat for 2005 på nuværende tidspunkt skønnes til et overskud på ca. 15 mio. kr., mens den langfristede gæld, inkl. de resterende ydelser på indgåede leasingaftaler, ved udgangen af 2005 var bragt ned til 64 mio. kr.

Ministeriet har tillige oplyst, at egenkapitalen vedrørende 2005 endnu ikke er opgjort. Ikrafttrædelsen af statens regler for aflæggelse af et omkostningsbaseret regn-

skab vil imidlertid betyde, at egenkapitalen påvirkes negativt med 80,9 mio. kr. grundet hensættelser til skyldige feriepenge til præster.

Samlet set og med forbehold for eventuelle ændringer i Fællesfondens endelige regnskab for 2005 er Fællesfondens økonomi således blevet styrket.

13. Det realiserede resultat har for hovedparten af aktiviteterne været i overensstemmelse med de lagte budgetter. Det gælder også for folkekirkens it, hvor aktiviteterne nu primært omfatter drift og vedligeholdelse af de opbyggede systemer. Udgifterne til folkekirkens forsikringsordning samt indtægterne vedrørende stiftsøvrighedernes kapitalforvaltning har derimod udvist betydelige budgetafvigelser i perioden 2003-2005. De 2 sidstnævnte poster repræsenterer ifølge Fællesfondens budget for 2006 fortsat de væsentligste risici for Fællesfondens økonomi.

Ministeriet vil iværksætte en analyse af forsikringsordningen i 2006 for bl.a. at afklare, om selvforsikringsordningen fortsat må vurderes at være i folkekirkens interesse, eller om der centralt bør tegnes forsikring for en del af risikoen. Ministeriet har desuden over finansloven bemyndigelse til at stille en garanti for et lån til Fællesfonden på maks. 500 mio. kr. Lånet kan afskærme Fællesfonden fra likviditetsmangel som følge af erstatningskrav vedrørende forsikringsordningen

For Fællesfondens vedkommende vil usikkerheden ved budgettering af indtægter fra kapitalforvaltningen bortfalde, hvis forslaget til ændringen af økonomiloven vedtages i sin nuværende form, idet disse indtægter så ikke længere tilfalder Fællesfonden.

14. Jeg har noteret mig den positive udvikling i Fællesfondens budgetter, likviditet og finansiering, og at ministeriet er opmærksom på de risici, som fortsat er knyttet til Fællesfondens drift.

Jeg vil fortsat følge udviklingen i Fællesfondens budgetter, likviditet og finansiering.

Udarbejdelse af en mere informativ årsrapport for Fællesfonden

15. Det fremgik af mit notat af 25. november 2003, at Rigsrevisionen i forbindelse med revisionen af regnskabet for 2003 ville drøfte bl.a. regnskabsprincipperne med

Kirkeministeriet med henblik på at udbygge Fællesfondens årsrapport, så den ville give et mere informativt billede af Fællesfondens økonomi.

Jeg kan oplyse, at Rigsrevisionen har været i løbende dialog med ministeriet omkring de anvendte regnskabsprincipper i forbindelse med revisionen af regnskabet for såvel 2003 som 2004. Revisionen af det seneste regnskab for 2004 viste bl.a., at grundlaget for Fællesfondens konsoliderede regnskab var uden væsentlige fejl og mangler. Ministeriet har truffet beslutning om, at det konsoliderede regnskab fra 2005 skal følge de statslige regnskabs- og disponeringsregler med de undtagelser, der følger af Fællesfondens særlige karakter, og Fællesfondens årsregnskab var udarbejdet som en overgangsordning og tilnærmede sig de statslige regnskabs- og disponeringsregler. Resultaterne af revisionerne er afrapporteret i henholdsvis statsrevisorernes beretning om revisionen af statsregnskabet for 2003, s. 106, og statsrevisorernes beretning om revisionen af statsregnskabet for 2004, s. 104.

16. Jeg vil i forbindelse med revisionen af Fællesfondens konsoliderede regnskaber fortsat følge udviklingen i Fællesfondens regnskabsrapportering.

Resultatet af den advokatundersøgelse, som kirkeministeren iværksatte om Kirkeministeriets administration af folkekirkens Fællesfond

17. Det fremgik af mit notat af 25. november 2003, at kirkeministeren havde taget initiativ til en advokatundersøgelse af Kirkeministeriets forvaltning af folkekirkens Fællesfond og visse andre forhold vedrørende finansieringen af folkekirkens virksomhed. På baggrund heraf skulle advokaten vurdere, om der var grundlag for at indlede disciplinærforfølgning af bestemte embedsmænd i ministeriet, og i givet fald udarbejde udkast til tjenstlig indberetning. Endvidere skulle det undersøges og beskrives, i hvilket omfang ministeren havde været inddraget i sagen.

18. Advokaten afleverede sin redegørelse til ministeriet den 31. januar 2005. I fremsendelsesbrevet sammenfatter advokaten sin vurdering af ansvarsforholdene som følger:

”Som det er fremgået af redegørelsen ovenfor, har jeg ikke fundet grundlag for at indstille, at der søges gennemført disciplinære sanktioner mod nogen af de involverede tjenestemænd.

Det betyder imidlertid ikke, at administrationen ikke har været kritisabel.

Administrationen har over den undersøgte periode været kritisabel. Det gælder især den ledelsesmæssige styring af økonomiforvaltningen”.

Kirkeministeriet har oplyst, at kirkeministeren på baggrund af advokatens undersøgelse har besluttet, at der ikke vil blive indledt disciplinærforfølgning af nogen af de involverede tjenestemænd for de af advokaten undersøgte forhold. Men kirkeministeren har over for de chefer, hvis embedsførelse advokaten udtaler kritik af, tilkendegivet, at ministeren er enig i denne kritik.

19. Rigsrevisionens undersøgelse har ikke omfattet ansvarsforholdene for embedsmænd i Kirkeministeriet. Jeg har ingen bemærkninger til, at kirkeministeren har fulgt advokatens indstilling om ikke at indlede disciplinærforfølgning af nogen af de involverede tjenestemænd.

Sammenfatning

20. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet har rettet op på uoverensstemmelsen mellem økonomiloven og Kirkeministeriets bekendtgørelse og skabt den ønskede klarhed.

Jeg finder det tillige tilfredsstillende, at der nu er grundlag for en betydelig mere kvalificeret styring af Fællesfonden. Som det fremgår, har Kirkeministeriet fulgt hovedparten af Finansministeriets anbefalinger. Jeg har gennemgået de anbefalinger, som Kirkeministeriet har valgt ikke at følge, og jeg finder, at ministeriet på fyldestgørende måde har begrundet disse valg.

Der udestår dog fortsat et arbejde med en række af initiativerne vedrørende genopretningen af Fællesfondens økonomi og forbedringen af ministeriets økonomistyring af Fællesfonden. Samtidig udestår vedtagelsen af det ændrede regelgrundlag for Fællesfonden.

Jeg har noteret mig den positive udvikling i Fællesfondens budgetter, likviditet og finansiering, og at ministeriet er opmærksom på de risici, som fortsat er knyttet til Fællesfondens drift.

Jeg vil i forbindelse med revisionen af Fællesfondens konsoliderede regnskaber fortsat følge udviklingen i Fællesfondens regnskabsrapportering.

Rigsrevisionens undersøgelse har ikke omfattet ansvarsforholdene for embedsmænd i Kirkeministeriet. Kirkeministeren har på eget initiativ iværksat en advokatundersøgelse om ministeriets administration af folkekirkens Fællesfond. Jeg har ingen bemærkninger til, at ministeren har fulgt advokatens indstilling om ikke at indlede disciplinærfølgning af nogen af de involverede tjenestemænd.

21. Når de udestående forhold vedrørende genopretningen af Fællesfondens økonomi og forbedringen af ministeriets økonomistyring af Fællesfonden er kommet på plads, vil jeg vende tilbage i et nyt notat til statsrevisorerne. I samme notat vil jeg også orientere om den videre udvikling i Fællesfondens budgetter, likviditet og finansiering.

Henrik Otbo