

# **Bloktilskud fra staten til folkekirken**

Rapport fra  
Udvalget vedr. bloktilskud til folkekirken

Oktober 2003

# Indholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Sammenfatning og udvalgets forslag .....</b>	<b>3</b>
1.1	Udvalgets kommissorium .....	3
1.2	Udvalgets sammensætning og arbejde .....	3
1.3	Resumé af udvalgets overvejelser og forslag .....	4
<b>2</b>	<b>Gældende ordning for folkekirkens økonomi .....</b>	<b>7</b>
2.1	Indledning .....	7
2.2	Baggrund for statens tilskud .....	7
2.3	Det aktuelle lovgrundlag for statstilskud .....	10
2.4	Statstilskuddets størrelse og sammensætning .....	11
2.5	Uklarhed og bindinger i gældende ordning .....	13
2.6	Fællesfonden - folkekirkens "hovedkasse" .....	15
2.7	Det lokale niveau .....	16
2.8	Mulighed for statsstyring ophævet .....	17
2.9	Forholdet mellem de tre niveauer .....	18
<b>3</b>	<b>Modeller for bloktilskud .....</b>	<b>19</b>
3.1	Bloktilskud til fællesfonden .....	19
3.1.1	Eventuel begrænsning af bloktilskud .....	24
3.1.2	Kompensationen for beskæftigelsesfradrag .....	25
3.2	Bloktilskud til det lokale niveau .....	26
3.2.1	Konsekvenser ud over det lokale niveau .....	27
<b>4</b>	<b>Ansvar for og styring af fællesfonden .....</b>	<b>29</b>
4.1	Den gældende ordning .....	29
4.2	Udvalgets overvejelser og forslag om ansvaret .....	30
4.2.1	Lovfæstet rådgivende udvalg .....	31
4.2.2	Inddragelse af Folketinget i fællesfondens budget .....	32
4.3	Oversigt over procedure og tidsforløb .....	35
Bilag 1.	Ændringer i lov om folkekirkens økonomi som følge af omlægning til bloktilskud til fællesfonden .....	37
Bilag 2.	Konsekvenserne af demografiske forskydninger i præsters løn- og pensionsudgifter ved omlægning af statens tilskud til et bloktilskud .....	40
Bilag 3.	Tidligere forslag om bloktilskud .....	41



# 1 Sammenfatning og udvalgets forslag

## 1.1 Udvalgets kommissorium

Regeringens Økonomiudvalg traf i januar 2003 principbeslutning om, at statens tilskud til folkekirken skal omlægges til et bloktilskud, og at Kirkeministeriet på den baggrund skulle nedsætte et udvalg med den opgave at udarbejde en eller flere mulige modeller for en sådan omlægning.

Udvalget fik følgende kommissorium:

"Udvalget har til opgave at udarbejde en eller flere modeller for omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud.

Statens tilskud til folkekirken udgøres efter gældende regler af:

- tilskud til præsters og provsters løn
- fuld dækning af pension til præster og provster samt biskoppers løn og pension
- tilskud til dansk kirkelig virksomhed i udlandet, internationalt kirkeligt samarbejde, istandsættelse af kirker, kalkmalerier og historisk kirkeinventar samt enkelte særlige institutioner.

Omlægning til et samlet bloktilskud skal have til formål at skabe en mere enkel ordning for statens tilskud til folkekirken og samtidig give grundlag for en friere prioritering af folkekirkens opgaver og dermed folkekirkens udgifter, end det er muligt at gennemføre under den nuværende ordning, hvor statens tilskud til folkekirken ydes til nærmere specificerede og i alt overvejende grad lovbundne formål.

Udvalget skal bestå af repræsentanter for Kirkeministeriet (formand), Finansministeriet, de folkekirkelige myndigheder samt KL.

Udvalget skal rapportere til Regeringens Økonomiudvalg i oktober 2003."

## 1.2 Udvalgets sammensætning og arbejde

Udvalget fik følgende sammensætning:

Provst Leif Arffmann, Danmarks Provsteforening

Fuldmægtig Frank Johansen, KL

Departementschef Finn Langager Larsen, Kirkeministeriet (formand)

Biskop Jan Lindhardt, Roskilde Stift

Kontorchef Anders V. Møller, Finansministeriet

Fuldmægtig Kristoffer Hagen Schantz, Finansministeriet

Fhv. undervisningsinspektør Ejvind Sørensen, Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer.

Til udvalgets sekretariat blev udpeget:  
Informationskonsulent Jørgen Engmark, Kirkeministeriet  
Kontorfuldmægtig Winnie Mahler, Kirkeministeriet.

Udvalget har holdt 8 møder.

### **1.3 Resumé af udvalgets overvejelser og forslag**

Som baggrund og udgangspunkt for udvalgets forslag til modeller for omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud beskrives i denne rapportes kapitel 2 den gældende ordning for folkekirkens økonomi.

Der redegøres dels for baggrunden og det aktuelle lovgrundlag for statens tilskud, dels for tilskuddets størrelse og sammensætning samt for uklarheder og bindinger, der er forbundet med den gældende ordning for statens tilskud.

Endvidere beskrives i kapitel 2 folkekirkens økonomi på de to niveauer, som er mulige modtagere af statstilskud, det fælles folkekirkelige niveau med fællesfonden, der kan betegnes som folkekirkens "hovedkasse", og det lokale niveau, som består af kirke- og præstegårdskasserne i sognene samt provstiudvalgskasserne.

I rapportens kapitel 3 er beskrevet modeller for bloktilskud.

Mest udførligt beskrives en model for bloktilskud til fællesfonden. Bloktilskud til dette niveau er efter udvalgets opfattelse den model, som det vil være mest enkelt at gennemføre. Det vil samtidig være muligt at gennemføre denne model, uden at det i væsentligt omfang har konsekvenser for den folkekirkelige økonomi og struktur på det lokale niveau.

Mindre udførligt beskrives model for bloktilskud til det lokale niveau.

Modellen for bloktilskud til fællesfonden indebærer, at det i lov om folkekirkens økonomi bestemmes, at der af statskassen skal ydes et årligt bloktilskud til fællesfonden, som svarer til statens aktuelle tilskud til folkekirken, det vil sige bevillingerne på finanslovens § 22, Kirkeministeriet (eksklusive bevillingerne til departementet og omprioriteringsreserve) samt nettoudgifterne vedrørende pension til folkekirkens præster og provster samt Pensionskassen af 1950, som bevilges på finanslovens § 36, Pensionsvæsenet, kontiene 36.11.04 og 36.32.10.70. Fastsættelsen af bloktilskuddets størrelse i lov om folkekirkens økonomi ledsages af en bestemmelse om, at bloktilskuddet årligt reguleres svarende til pris- og lønudvik-

lingen.

Modellen indebærer endvidere, at det i lov om folkekirkens økonomi bestemmes, at fællesfonden efter omlægning til bloktilskud får ansvar for at finansiere fuldt ud eller yde tilskud til de samme formål, som under den gældende ordning finansieres fuldt ud eller modtager tilskud efter bevilling på finanslovens § 22 samt de to nævnte konti på finanslovens § 36.

Udvalget foreslår endvidere i kapitel 4, at omlægning til et bloktilskud til fællesfonden ledsages af, at der i lov om folkekirkens økonomi indsættes bestemmelser om nedsættelse af et rådgivende udvalg vedrørende fællesfonden. Det rådgivende udvalg foreslås sammensat af en biskop, en provst, to repræsentanter for menighedsråd samt en repræsentant for Kirkeministeriet.

Det rådgivende udvalgs hovedopgave skal være at afgive indstilling til kirkeministeren om det samlede budget for fællesfonden, herunder om landskirkeskattens størrelse og om prioriteringen mellem de forskellige udgiftsområder, som efter en omlægning til bloktilskud skal finansieres af fællesfonden. Prioriteringen og budgetlægningen skal bl.a. omfatte budgetteringen og normeringen af præstestillinger i folkekirken samt fordelingen af dem mellem stifterne.

Det foreslås, at kirkeministeren som hidtil skal have hovedansvaret for fællesfondens budget og forvaltning, men at Folketinget inddrages i godkendelse af de overordnede rammer for fællesfondens budget og landskirkeskattens størrelse ved, at fællesfondens samlede udgiftsramme fastsættes på finansloven, og at landskirkeskatten, som fastsættes af kirkeministeren efter indstilling fra det rådgivende udvalg, opføres på finansloven med det af kirkeministeren fastsatte beløb.

Som bilag i rapporten er optaget forslag til ændringer i lov om folkekirkens økonomi, et notat om den forventede udvikling i udgifter til løn og pension til præster samt en gennemgang af forslag om bloktilskud, som tidligere har været behandlet i Folketinget.



## 2 Gældende ordning for folkekirkens økonomi

### 2.1 Indledning

Som grundlag og udgangspunkt for beskrivelsen af udvalgets overvejelser og forslag om omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud, beskrives i dette kapitel de tre niveauer i folkekirkens økonomiske struktur.

De tre niveauer er:

- statens tilskud
- fællesfonden, der kan betegnes som folkekirkens "hovedkasse", og som dækker udgifter på regionalt og nationalt niveau samt
- det lokale niveau, som består af kirke- og præstegårdskasserne i sognene samt provstiudvalgskasserne.

Ved en omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud er fællesfonden og det lokale niveau de mulige modtagere.

### 2.2 Baggrund for statens tilskud

Statens økonomiske støtte til folkekirken udspringer af grundlovens § 4, ifølge hvilken "Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten".

Det er ikke nærmere omtalt i grundloven, hvordan staten skal understøtte folkekirken. Det er imidlertid den gængse opfattelse i stats- og kirkeretlig litteratur, at statens understøttelse både skal bestå i en støtte af "moralsk" karakter og af en økonomisk støtte, men at det i øvrigt er overladt til lovgiver at bestemme udformningen og omfanget af støtten.

I de første årtier efter grundloven var den økonomiske støtte af begrænset omfang. Det skyldtes, at folkekirken stort set kunne finansieres af indtægter fra præstegårdsjord og de forskellige forpligtelser, som landets indbyggere fra gammel tid havde til at betale afgifter i form af bl.a. tiende i forbindelse med landbrug og "præstepenge" i byerne.

I årene omkring grundlovens ikrafttræden kom biskopperne på fast løn, der blev betalt af staten, efter at staten havde overtaget de kapitaler m.v., som tidligere finansierede bispeembederne. I sidste halvdel af 1800-tallet ydede staten også tilskud til opførelse af nye kirker og tilskud til løn ved præsteembeder, der ikke havde et økonomisk fundament i form af de forskellige afkast og ydelser, som ellers finansierede præsteembederne.

Efter år 1900 svandt folkekirkens mulighed for "selvfinansiering" hastigt ind. Dels fordi indbyggernes (folkekirkemedlemmernes) forskellige historiske forpligtelser til løbende at betale forskellige afgifter blev afløst af, at der kunne betales en sum én gang for alle, dels på grund den almindelige økonomiske udvikling i det danske samfund.

Det medførte fra 1919 udskrivning af en landskirkeskat til "præsteembedernes fællesfond" (siden 1986 blot betegnet som "fællesfonden"), som betalte en del af præstelønnen, og fra begyndelsen af 1920'erne desuden en markant forøgelse af statens tilskud til løn og pension til præster og provster.

Statens tilskud til præsteløn blev øget flere gange i løbet af 1900-tallet i forbindelse med, at lønningsloven blev revideret. Ved lønningsloven af 1969, som blev vedtaget sideløbende med tjenestemandsløven, blev der fastsat en procentvis byrdefordeling mellem staten og fællesfonden. Staten skulle herefter betale 60 pct. af såvel løn som pension til præster og provster, og fællesfonden skulle betale 40 pct. Det blev fastholdt, at statskassen fuldt ud skulle betale biskoppernes løn, stiftsøvrighedernes og bispeembedernes kontorhold samt udgifter til drift og vedligeholdelse af bispegårdene. Denne særstilling for biskopper og bispeembeder var begrundet i, at staten i sin tid havde overtaget de indtægter og kapitaler, som havde finansieret bispeembederne.

Fra vedtagelsen af lønningsloven af 1969 og frem til midten af 1980'erne kom statens tilskud til løn og pension til præster alligevel gradvis til at udgøre en stadig mindre del af de samlede løn- og pensionsudgifter, så det i 1984 reelt kun dækkede ca. 50 pct. Det skyldtes, at der i 1970'erne var blevet gennemført en ordning med rådighedstillæg til præster, som blev fuldt ud finansieret af fællesfonden. Desuden var der blevet oprettet et antal deltidsstillinger som hjælpepræst for at imødekomme behov, der udsprang af befolkningsudviklingen. Disse stillinger blev også finansieret fuldt ud af fællesfonden.

I 1984 blev der på baggrund af et udvalgsarbejde udformet en særskilt lov om folkekirkens økonomi (lov nr. 645 af 19. december 1984), som ved sin ikrafttræden den 1. januar 1986 bl.a. trådte i stedet for den hidtidige lov om folkekirkens lønningsvæsen.

Med økonomiloven blev der gennemført en omlægning af statens tilskud til folkekirken. Udgangspunktet for omlægningen var, ifølge bemærkningerne til lovforslaget, at statens tilskud til folkekirken hverken skulle forhøjes eller nedsættes. Samtidig ønskede man imidlertid, at tilskuddet inden for den uændrede økonomiske ramme skulle tilrettelægges på en administrativt mere hensigtsmæssig måde end tidligere.

Det gjorde man ved bl.a. at ophæve den særordning, hvorefter præsters rådigheds-tillæg og løn til hjælpepræster fuldt ud blev finansieret af fællesfonden, og lade disse udgifter finansiere af statstilskud og fællesfond i fællesskab i lighed med den øvrige løn til præster og provster.

Man fandt endvidere, at det administrativt og regnskabsmæssigt ville være en forenkling, hvis pensionsudgiften vedrørende tjenstemandsansatte præster og provster blev samlet hos staten i stedet for at være delt mellem staten og fællesfonden.

Som konsekvens heraf blev fordelingsnøglen for løn og pension til præster ændret med lov om folkekirkens økonomi, så staten derefter skulle yde et tilskud svarende til 40 pct. af lønnen til provster og præster, inklusive hjælpepræster, men samtidig overtog den fulde byrde ved pension til tjenstemandsansatte præster.

Ved omlægningen blev det samtidig tilstræbt, at staten skulle anerkende en forpligtelse til at medvirke til vedligeholdelse af kirkebygninger og deres historiske inventar. Det skete ved, at det i økonomiloven blev bestemt, at staten skal yde et tilskud til restaurering af kirkebygninger og inventar på mindst 14 mio. kr. årligt. Endnu et led i omlægningen var, at udgifterne ved bispeembedernes og stiftsøvrighedernes kontorhold og ejendomme blev flyttet fra staten til fællesfonden.

Selv om udgangspunktet for omlægningen var, at den skulle være neutral med hensyn til størrelsen af statens tilskud til folkekirken, har det forhold, at staten har overtaget den fulde forpligtelse i forbindelse med pension dog medført forøgelse af statens tilskud til folkekirken i takt med ændringer i pensionsforholdene, f. eks. nedsættelse af pensionsalderen, idet stigning i pensionsudgifterne ikke modregnes i statens tilskud til lønudgifterne, men indebærer en forøgelse af statens tilskud.

I 1990 blev der indført en ordning, hvorefter vikarudgifter i forbindelse med præsters orlov ved barsel og adoption afholdes fuldt ud af fællesfonden.

Ved en ændring af økonomiloven i 1997 blev det bestemt, at lønudgiften i forbindelse med specialpræstestillinger, dvs. præstestillinger ved institutioner eller for grupper af personer, for hvilke der ikke er valgt menighedsråd, finansieres fuldt ud af fællesfonden og ikke er omfattet af den generelle 40/60-fordeling af præstelønnen mellem staten og fællesfonden. Denne ændring var begrundet i et ønske om, at man inden for en uændret ramme for statens tilskud til præsteløn kunne imødekomme folkekirkens ønske om flere præstestillinger. Pensionsudgiften i forbindelse med specialpræstestillinger dækkes dog ligesom pensionsudgiften i forbindelse med andre præstestillinger, bortset fra overenskomstansatte hjælpepræster, fuldt ud af staten. Fællesfonden betaler pensionsbidrag for de overenskomstansatte hjælpepræster.

Antallet af bispestillinger samt præste- og provstestillingernes fordeling inden for de forskellige kategorier fremgår af figur 1, som også illustrerer fordelingen af udgifter til løn og pension.

**Figur 1. Bispestillinger samt præste- og provstestillinger i folkekirken 2003**

	Antal stillinger	Lønandel staten	Lønandel fællesfonden	Pension dækkes af
Biskopper	12	100 pct.		staten
Sognepræster og provster	ca. 1.810	40 pct.	60 pct.	staten
Hjælpepræster	ca. 100	40 pct.	60 pct.	fællesfonden
Specialpræster	ca. 85		100 pct.	staten
Barselsvikarer			100 pct.	fællesfonden

### 2.3 Det aktuelle lovgrundlag for statstilskud

Det aktuelle lovmæssige grundlag for statens tilskud er primært kapitel 4 i lov om folkekirkens økonomi (lovbekendtgørelse nr. 537 af 24. juni 1997).

Kapitlet har følgende ordlyd:

#### "Kapitel 4

##### *Statstilskud*

§ 20. Af folkekirkens udgifter afholder statskassen:

- 1) Lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopperne.
- 2) Pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster.
- 3) Udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene.

*Stk. 2.* Statskassen yder herudover et årligt tilskud til fællesfonden svarende til 40 pct. af fællesfondens udgifter til lønninger til provster og præster. Ved opgørelsen af fællesfondens udgifter til lønninger til provster og præster bortses fra de udgifter, som vedrører betjening af institutioner eller grupper af personer, for hvilke der ikke er oprettet menighedsråd.

*Stk. 3.* Endvidere udreder statskassen tilskud, hvis størrelse fastsættes på finansloven, dog mindst 14 mio. kr. årligt, til restaurering af kirker og af kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder."

Ud over disse lovbundne ydelser vedrørende folkekirken yder staten en række tilskud inden for Kirkeministeriets ressort, der ikke har tilsvarende specifikt lovgrundlag, men ydes på grundlag af aktstykker eller politiske beslutninger, som er udmøntet i, at bevillingerne optages på de årlige finanslove.

De fleste af disse tilskud er blevet ydet gennem mange årtier, nogle siden 1800-tallet. De ydes primært til frie organisationer og særlige institutioner, som arbejder på et folkekirkeligt grundlag, og som varetager opgaver, der opfattes som værende

af værdi for folkekirken eller for medlemmer af folkekirken. Der gøres nærmere rede for tilskuddene i den følgende gennemgang af statens tilskud.

## **2.4 Statstilskuddets størrelse og sammensætning**

Statens udgifter vedrørende folkekirken bevilges dels på finanslovens § 22, Kirkeministeriet, dels på finanslovens § 36, Pensionsvæsenet.

Udgifterne er fordelt på en række hovedkonti. En nøje specifikation af udgifterne findes i anmærkningerne til finansloven.

Udgifterne kan samles i 3 hovedgrupper:

### *1. Departementet (Kirkeministeriet)*

### *2. Folkekirken*

Denne gruppe, hvoraf de fleste poster har hjemmel i økonomilovens kapitel 4, omfatter:

- fuld løn og pensionsbidrag for biskopper
- tilskud til løn samt fuldt pensionsbidrag for tjenestemandsansatte præster og provster
- tilskud til istandsættelse af kirker, kalkmalerier og kirkeinventar
- udgifter ved den præstelige betjening af Christiansø og Hirsholmene
- tilskud til folkekirkens repræsentation i udlandet (ikke omfattet af økonomilovens kapitel 4, men med hjemmel i økonomilovens § 12)
- fuld pension til biskopper samt tjenestemandsansatte præster og provster.

Desuden er der i forslag til finanslov for 2004 såvel for forslagsåret som de efterfølgende BO-år indarbejdet kompensation til folkekirken for mindsket kirkeskatteprovenu som følge af indførelse af beskæftigelsesfradrag.

### *3. Diverse tilskud*

Denne gruppe omfatter tilskud til formål, der har en tilknytning til folkekirken, men som ikke direkte er en del af den "officielle" folkekirke. Tilskuddene, der ikke er omtalt i anden lovgivning end finansloven, beskrives nærmere senere i dette afsnit.

Udgifterne inden for de tre grupper for årene 2002-2007 fremgår af tabel 1.

**Tabel 1. Statens udgifter vedrørende folkekirken i hovedgrupper (mio. kr.)<sup>1</sup>**

Konto	Navn	2002	2003	2004	2005	2006	2007
22.11.01	Departementet - nettoudgift	23,6	23,6	27,9	26,7	25,1	23,8
22.11.79	Omprioriteringsreserve					0,4	0,9
	<b>Departementet mv.</b>	<b>23,6</b>	<b>23,6</b>	<b>27,9</b>	<b>26,7</b>	<b>25,5</b>	<b>24,7</b>
	<b>Folkekirken</b>						
22.21.01	Biskopper	8,9	8,7	9,5	9,5	9,5	9,5
22.21.03	Provster og præster	370,7	381,2	390,3	390,2	390,2	390,2
22.21.07	Folkekirkens repræsentation i udland	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
22.21.08	Kompensation for beskæftigelsesfradrag			95,0	99,0	102,0	105,0
22.31.03	Istandsættelse af kirker m.v.	14,9	15,0	14,0	14,0	14,0	14,0
36.11.04	Folkekirkens præster og provster - pension - nettoudgift	127,5	124,8	128,0	123,4	118,3	114,0
Del af 22.11.09	Betjening af Christiansø og Hirsholmene	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	<b>Folkekirken i alt</b>	<b>522,4</b>	<b>530,1</b>	<b>637,2</b>	<b>636,5</b>	<b>634,4</b>	<b>633,1</b>
	<b>Diverse tilskud</b>						
22.11.03	Dansk kirkelig virksomhed i udlandet	17,2	17,4	17,7	17,5	17,5	17,5
Del af 22.11.09	Kaj Munks Mindestuer m.v.	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
22.31.01	Mindelunden m.v. - de kgl. begravelseskapper	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,3
36.32.10.70	Pensionskassen af 1950	10,0	8,5	9,5	8,9	8,4	7,9
	<b>Diverse tilskud i alt</b>	<b>29,9</b>	<b>28,6</b>	<b>29,9</b>	<b>29,1</b>	<b>28,6</b>	<b>27,9</b>
	<b>Sml. udgifter ekskl. departementet</b>	<b>552,3</b>	<b>558,7</b>	<b>667,1</b>	<b>665,6</b>	<b>663,0</b>	<b>661,0</b>

<sup>1</sup> Tabellen er baseret på Forslag til finanslov for 2004. Den indeholder således regnskabstal for 2002 og budgettal for 2003 i disse års priser samt budgettal for 2004-2007 i 2004-priser.

I forslag til finanslov for 2004 er der budgetteret med en forøgelse af bevillingen til Kirkeministeriets departement ud over pris- og lønstigning. Forøgelsen skyldes behovet for etablering af en økonomi-funktion i departementet samt finansiering af IT-udgifter i departementet.

I forslag til finanslov for 2004 er der også indarbejdet en kompensation til folkekirken for det provenutab for kirkeskatten, som er en følge af, at der indføres et beskæftigelsesfradrag, hvorved udskrivningsgrundlaget for kirkeskatten bliver reduceret. Kompensationen, der vil være 95 mio. kr. i 2004 og stige til 105 mio. kr. i 2007, fordeles til ligningsområderne i forhold til det senest opgjorte beskatningsgrundlag for kirkeskat og det provenutab, der må imødeses i det enkelte ligningsområde.

De bevillinger, der indgår i gruppen "Diverse tilskud", kan kort beskrives således:

Bevillingen til dansk kirkelig virksomhed i udlandet ydes til Dansk Sømandskirke i fremmede Havne og Dansk Kirke i Udlandet - som i 2003 er under sammenlægning til én organisation med navnet Danske Sømands- og Udlandskirker. Staten har ydet støtte til aflønning af præster ved sømandskirker siden slutningen af

1800-tallet. Tilskuddet til Dansk Kirke i Udlandet går for ca. 90 procents vedkommende til præsteløn m.v. i Dansk Kirke i Sydslesvig. Sådant støtte er ydet siden 1920'erne i sammenhæng med det politiske løfte til de dansksindede i Sydslesvig, om at de ikke skulle blive glemt. Tilskuddet til Dansk Kirke i Udlandet omfatter desuden tilskud til præsteløn samt au pair-virksomhed i europæiske byer.

Tilskud til Kaj Munks Mindestuer - den tidligere præstegård i Vedersø, som Kaj Munks enke, Lise Munk, havde ret til at bebo indtil sin død i 1998 - er af historiske grunde placeret under Kirkeministeriets konto på finansloven. Der er siden Lise Munks død arbejdet på at finde en løsning for anvendelse af den tidligere præstegård, som kan indebære, at statstilskuddet kan bortfalde. Selskabet for Kirkelig Kunst og Foreningen for Kirkegårds kultur, som modtager tilskud under kontoen "Kaj Munks Mindestuer m.v.", virker for hver sin del af de kulturelle værdier i folkekirken. Der ydes desuden via denne konto et historisk begrundet tilskud til Færøerne som kompensation i forbindelse med tiendeaflysning.

Placeringen af udgifter til drift og vedligeholdelse af Mindelunden i Ryvangen samt til vedligeholdelse af frihedskæmperes og soldaters grave under Kirkeministeriets konto på finansloven er primært begrundet i, at Mindelunden har status som en kirkegård, og at drift og vedligeholdelse af begravelsespladser som hovedregel hører under Kirkeministeriets ressort. Tilskud til vedligeholdelse af de kongelige begravelseskapeller i Roskilde ydes via Kirkeministeriets konto på finansloven med den begrundelse, at begravelseskapellerne hører sammen med og administreres af Roskilde domkirke.

Pensionskassen af 1950 for forskellige private kirkelige institutioner omfatter præster/cand. teol.'er i ca. 60 selskaber, institutioner og foreninger samt valg- og frimenigheder. Pensionskassen blev oprettet til afløsning af en tidligere ordning, hvor der i konkrete tilfælde blev bevilget forhøjelse af pensionsalderen for præster i folkekirken, som i en periode havde gjort tjeneste i frie kirkelige organisationer. Formålet er at ligestille pensionskassens medlemmer med præster i folkekirken med hensyn til pension. Kassen er baseret på bidrag fra institutionerne, men også på et betragteligt økonomisk tilskud fra statskassen.

## **2.5 Uklarhed og bindinger i gældende ordning**

Omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud giver mulighed for, at man kan få et mere enkelt og overskueligt billede af tilskuddet, end man umiddelbart kan få under den nuværende ordning, hvor tilskuddene er spredt på en række konti på to paragraffer på finansloven, § 22, Kirkeministeriet, og § 36 Pensionsvæsenet.

Under den gældende ordning er statens samlede udgifter til præsteløn og pension

endvidere uigennemskuelig. Staten betaler således 40 pct. af lønnen til sognepræster, hjælpepræster og provster, mens lønnen til specialpræster betales fuldt ud af fællesfonden. Overskueligheden mindskes yderligere af, at der sker en intern overførsel af pensionsbidrag for sognepræster, hjælpepræster og provster mellem § 22 og § 36 på finansloven. Den lønudgift for sognepræster, hjælpepræster og provster, som er opført på finanslovens § 22 indbefatter således et pensionsbidrag på 15 % af såvel statens som fællesfondens andel af lønnen til tjenestemandssatte præster og provster. Dette pensionsbidrag indtægtsføres på § 36.

Bloktilskud vil også give mulighed for en friere prioritering af, hvordan tilskuddet skal anvendes sammen med de økonomiske ressourcer, som i øvrigt er til rådighed for folkekirken.

Den gældende ordning for statens tilskud til folkekirken indeholder nemlig en række bindinger i forhold til, hvordan statens tilskud kan og må anvendes. Bindingerne har imidlertid også indvirkning på prioritering og anvendelse af folkekirkens økonomiske ressourcer ud over statstilskuddet.

Bindingerne er til dels indeholdt i bestemmelserne i økonomilovens kapitel 4. Til dels er de indeholdt i specifikationen af de enkelte bevillinger på de årlige finanslove.

Den væsentligste binding er i forhold til antallet af præstestillinger i folkekirken.

Det er i økonomilovens § 20, stk. 2, fastsat, at statskassen årligt skal yde et tilskud på 40 pct. af udgifterne til løn til præster og provster bortset fra præster for specielle institutioner og grupper samt barselsvikarer. Det betyder, at antallet af præstestillinger i folkekirken i meget væsentlig grad fastsættes med størrelsen af bevillingen på finansloven til dette formål.

Denne binding anses af nogle deltagere i den kirkepolitiske debat for at være et gode. Det begrundes bl.a. med, at risikoen for beskæring af statens tilskud til folkekirken er begrænset, når den største del af statens tilskud ved lov er bundet til at udgøre en bestemt procentandel af lønnen til præster og provster. Andre deltagere i den kirkepolitiske debat anser derimod bindingen for at være en ulempe, fordi den begrænser muligheder for folkekirkelig prioritering af ressourceanvendelsen, herunder eventuel opprioritering af antallet af præster i folkekirken.

En anden binding er bestemmelsen i økonomilovens § 20, stk. 3, ifølge hvilken der på finansloven årligt skal afsættes mindst 14 mio. kr. som tilskud til restaurering af kirker og af kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder.

Denne binding vurderes af nogle deltagere i den kirkepolitiske debat som værende et gode, fordi den er med til at fastholde staten på en forpligtelse i forhold til kulturarven, og fordi tilskuddene især kommer økonomisk svage områder af landet til gode.

Andre bindinger kommer til udtryk gennem de specificerede bevillinger på de årlige finanslove til bestemte formål. Nogle af bevillingerne er af meget begrænset størrelse.

## **2.6 Fællesfonden - folkekirkens "hovedkasse"**

Fællesfonden kan betegnes som folkekirkens "hovedkasse". Det vil sige en kasse, som på regionalt og nationalt niveau dækker en række udgifter, der ikke direkte er knyttet til de enkelte sogne eller provstier, og som heller ikke bliver dækket af statens tilskud.

Fællesfondens "virkeområde" er i lov om folkekirkens økonomi § 11 først og fremmest afgrænset på den måde, at den skal afholde de folkekirkelige udgifter, som *ikke* i henhold til andre bestemmelser i økonomiloven skal afholdes af enten kirke- og præstegårdskasserne i sognene, af provstiudvalgskasserne eller af statens tilskud.

Kirkeministeren er ansvarlig for fællesfondens budget og forvaltning. Budgettet, som bl.a. fastsættes på grundlag af budgetforslag fra de stifter og institutioner, som finansieres af fællesfonden, er på 964,8 mio. kr. i 2003.

Fællesfonden afholder folkekirkens andel af lønnen til præster og provster, som sammen med fællesfondens øvrige udgifter i forbindelse med præster og provster er budgetteret til 494,6 mio. kr. i 2003. Fællesfonden afholder desuden bl.a. løn- og driftsudgifter ved stiftsadministrationerne, drift af folkekirkens IT-systemer, drift af uddannelsesinstitutioner for præster og kirkefunktionærer, pension til tidligere tjenestemandsansatte kirkefunktionærer, folkekirkens forsikringsordning, udligningstilskud til økonomiske svage områder samt en række mindre tilskud til forskellige formål.

Fællesfonden har nogle indtægter fra kapitaler, der tilhører præsteembeder og kirker, men bestyres af stifterne. Fællesfondens primære indtægtskilde er imidlertid landskirkeskatten. Landskirkeskattens størrelse fastsættes i henhold til § 15, stk. 2 i økonomiloven, af kirkeministeren. Landskirkeskatten fordeles mellem ligningsområderne i forhold til det senest konstaterede udskrivningsgrundlag for kirkeskat og indgår derefter i beregningen af kirkeskatteprocenterne sammen med de ligningsbeløb, som udskrives til de lokale kirkelige kasser.

Efter at regeringen ved sin tiltræden i november 2001 havde besluttet, at der skulle indføres et skattestop, besluttede regeringen, at det for landskirkeskatten skulle have den konsekvens, at landskirkeskatten fra år til år maksimalt må stige med et beløb, der svarer til pris- og lønudviklingen. Dette princip blev første gang anvendt i forbindelse med fastsættelsen af landskirkeskatten for 2003. I 2003 er landskirkeskatten 923,24 mio. kr., og den er for 2004 fastsat til 953,71 mio. kr.

## **2.7 Det lokale niveau**

Det lokale niveau i folkekirkens økonomiske struktur består dels af kirke- og præstegårdskasser i sognene dels af provstiudvalgskasser.

Menighedsrådene har hovedansvaret for kirke- og præstegårdskassernes budget og forvaltning. Provstiudvalget meddeler bevillinger til menighedsrådene. Det er hidtil sket på grundlag af specificerede budgetter, og menighedsrådene har i årets løb kun kunnet omdisponere i forhold til de godkendte budgetter efter godkendelse fra provstiudvalgene. Efter ændring af lov om folkekirkens økonomi i foråret 2003 vil bevillingerne til de enkelte kasser fra og med budgetåret 2005 ske i form af rammebevillinger til drift samt særskilte bevillinger til anlæg, og menighedsrådene vil frit kunne omdisponere inden for rammebevillingen til drift. Provstiudvalgets kompetence til at meddele bevillinger til de enkelte kirke- og præstegårdskasser og fastsætte ligningsbeløbet til dem, kan, hvis menighedsrådene er enige om det, overdrages til et besluttende budgetsamråd, som består af repræsentanter for menighedsrådene inden for et ligningsområde samt provstiudvalget.

Kirke- og præstegårdskasserne afholder lønudgifter vedrørende kirkefunktionærer. Lønudgifterne udgør gennemsnitligt ca. 46 % af samtlige lokale udgifter. Kirke- og præstegårdskasserne afholder desuden drifts- og anlægsudgifter vedrørende kirker, kirkegårde, præsteboliger m.v. samt andre udgifter vedrørende det lokale kirkelige liv.

Provstiudvalgskasserne dækker udgifter vedrørende provstiudvalgenes virksomhed.

Den primære indtægtskilde på det lokale niveau er den kirkelige ligning, som udskrives fælles for alle kirke-, præstegårds- og provstiudvalgskasser inden for et ligningsområde sammen med det beløb, der skal betales i landskirkeskat fra ligningsområdet. Det budgetterede provenu for den lokale del af den kirkelige ligning er i 2003 opgjort til 3.895 mio. kr. For 2004 er det budgetterede provenu for den lokale del af den kirkelige ligning opgjort til 3.904 mio. kr., hvortil kommer 95 mio. kr. i kompensation for provenutab som følge af beskæftigelsesfradrag.

## 2.8 Mulighed for statsstyring ophævet

Lov om folkekirkens økonomi blev ændret i foråret 2003, således at provstiudvalget med virkning fra budgetåret 2005 fastsætter en rammebevilling for drift samt en bevilling for anlægsudgifter for den enkelte kirke- og præstegårdskasse, som menighedsrådet derefter kan disponere over. Provstiudvalgets kompetence til at fastsætte bevillingerne til de enkelte kirke- og præstegårdskasser kan efter lovændringen i stedet tillægges et besluttende budgetsamråd, der består af repræsentanter for menighedsrådene og provstiudvalget. Samtidig med disse ændringer blev der foretaget to andre ændringer, som underbygger menighedsrådenes og provstiudvalgenes kompetence i forhold til den lokale kirkelige økonomi og fratager instanser uden for det lokale kirkelige niveau muligheden for at styre udviklingen i den lokale kirkelige økonomi.

Især en af disse ændringer er meget relevant i forhold til spørgsmålet om bloktilskud.

Kirkeministeren har hidtil i økonomilovens § 17, stk. 6, haft hjemmel til i forbindelse med, at ministeren fastsætter regler for provstiudvalgenes virksomhed samtidig at pålægge provstiudvalgene at sørge for, at de lokale budgetter holdes inden for bestemte rammer.

Denne hjemmel har bl.a. i forbindelse med det af regeringen erklærede skattestop og i forbindelse med tanken om omlægning til bloktilskud givet anledning til frygt for, at regeringen kunne kombinere bloktilskud med styring af den lokale kirkelige økonomi ved at sætte loft over de lokale udgifters og den lokale kirkelige lignings størrelse.

Muligheden for noget sådant er imidlertid afskaffet, idet bestemmelsen om fastsættelse af regler for provstiudvalgets virksomhed, som ved ændringen i foråret 2003 er flyttet til § 17, stk. 8, nu er affattet således: "Stk. 8. Nærmere regler om provstiudvalgets virksomhed fastsættes af kirkeministeren. Kirkeministeren kan ikke fastsætte regler om størrelsen af kirke- og præstegårdskassernes udgifter eller om kirkeskattens størrelse."

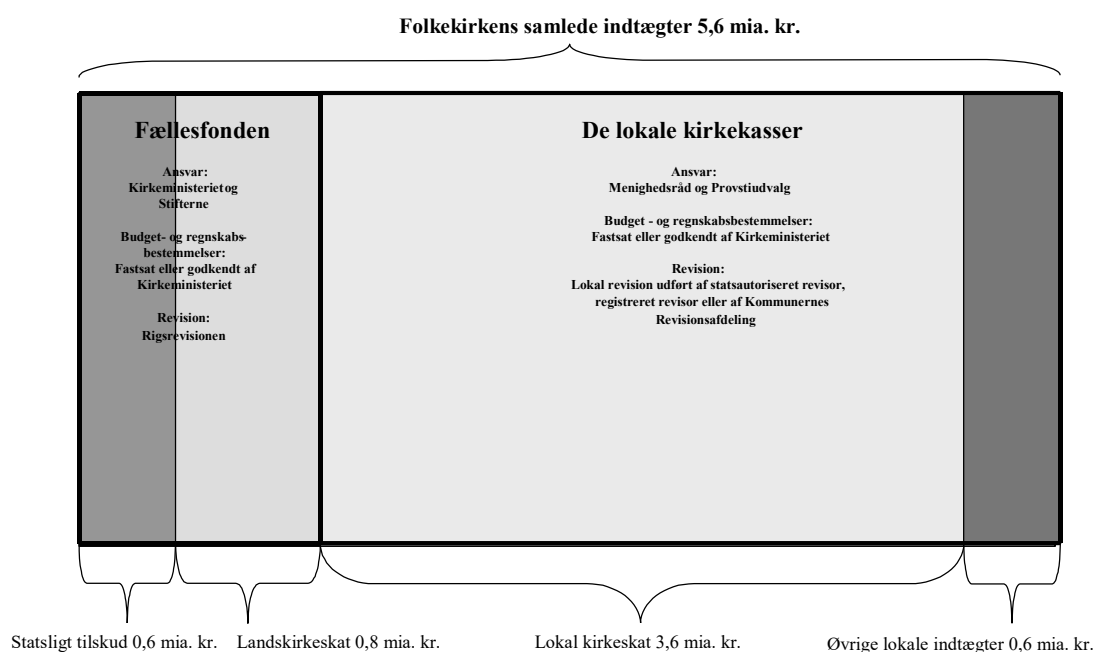
Den anden ændring, som afskaffer mulighed for styring udefra af den lokale kirkelige økonomi, består i afskaffelse af den såkaldte 20 %-regel i økonomilovens § 6, stk. 2. Reglen har hidtil givet kommunalbestyrelsen mulighed for at gøre indsigelse, hvis udgifterne på en række af de lokale kirkelige budgetposter steg mere end 20 % i forhold til gennemsnittet af de sidste 4 år.

## 2.9 Forholdet mellem de tre niveauer

Tilsammen afholder de tre niveauer i den folkekirkelige økonomiske struktur i 2003 udgifter på anslået knap 6 milliarder kroner.

Fordelingen mellem de tre niveauer er illustreret i figur 2. Figuren er baseret på de bevillinger, som er givet med finansloven for 2003, på fællesfondens budget for 2003 samt et skøn over kirke- og præstegårdskassernes samt provstiuvalgenes kasser i 2003. Der er ikke indsamlet oplysninger om budgetterne for de lokale kirkelige kasser. Skønnet bygger derfor på den udvikling, som har kunnet konstateres i de seneste års regnskaber for de kirkelige kasser på det lokale niveau.

Figur 2. Oversigt over fordelingen af folkekirkens samlede indtægter for 2001 (i 2003-priser)



## 3 Modeller for bloktilskud

### 3.1 Bloktilskud til fællesfonden

Da statens tilskud til folkekirken hidtil er blevet ydet til formål, som fællesfonden er med til at finansiere (udgifter vedrørende præster), eller til formål, der har fælles folkekirkelig og/eller fælles national karakter, er det muligt at omlægge statens tilskud til et bloktilskud til fællesfonden, uden at det berører den folkekirkelige økonomi på det lokale niveau.

Omlægning af statens tilskud til bloktilskud til fællesfonden kan ske efter følgende principper:

- der fastsættes i lov om folkekirkens økonomi et beløb for bloktilskud sammen med en bestemmelse om, at bloktilskuddet reguleres årligt i forhold til pris- og lønudviklingen for fællesfonden
- beløbet fastsættes som summen af bevillingerne på finanslovens § 22 - eksklusive bevillingen til departementet og eksklusive det beløb, som fra og med 2004 bevilges som kompensation for provenutab i forbindelse med indførelse af beskæftigelsesfradrag - samt nettoudgiftsbevillingerne på finanslovens § 36 vedrørende pension til folkekirkens præster og provster samt Pensionskassen af 1950
- fællesfonden dækker efter omlægningen samtlige udgifter vedrørende løn og pension m.v. for præster, provster og biskopper i folkekirken
- fællesfonden overtager ansvaret for at yde tilskud til de forskellige institutioner m.v., som før omlægningen har fået tilskud ved bevilling på finanslovens §§ 22 og 36
- den nærmere anvendelse af bloktilskudsbeløbet i det enkelte år kan prioriteres ved budgetlægning for fællesfonden.

I bilag 1 til denne rapport er gengivet relevante dele af lov om folkekirkens økonomi med de nødvendige ændringer indarbejdet. Den opregning af opgaver, som i bilaget er indarbejdet i økonomilovens § 11, er ikke udtømmende for opgaver, som fællesfonden skal eller kan finansiere. Opregningen omfatter primært opgaver, som under den gældende ordning helt eller delvis finansieres ved statens tilskud. Økonomiloven indeholder ikke i dag en udtømmende opregning af opgaver, som fællesfonden kan eller skal finansiere, og udvalget har ikke taget stilling til, om økonomiloven i fremtiden bør indeholde en sådan opregning ("positivliste"). I bilag 1 er også indarbejdet forslag til ændringer omkring ansvaret for og styringen af fællesfonden, som beskrives i kapitel 4.

En omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud kunne ud fra en teologisk og kirkeretslig synsvinkel betragtes som en væsentlig ændring i forhold til Grundlovens § 4, efter hvilken statens støtte til folkekirken er ensbetydende med, at staten sikrer, at der forkyndes evangelisk-luthersk kristendom i Danmark. Det kunne derfor være spørgsmålet, om den opstillede model for omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud burde indgå i en bredere undersøgelse af forholdet mellem stat og kirke.

Udvalget har imidlertid ikke fundet, at denne indvending har tilstrækkelig vægt, idet det såvel af lov om folkekirkens økonomi som af finanslovens anmærkninger om bloktilskuddet, vil fremgå, at statskassen gennem et bloktilskud afholder en del af fællesfondens udgifter, og at fællesfondens udgifter bl. a. skal omfatte løn og pensioner til folkekirkens præster og provster.

Omfanget af statens tilskud til folkekirken vil med en omlægning efter denne model være uændret i forhold til statens tilskud under den gældende ordning. Det forhold, at bloktilskudsbeløbet fastsættes i lov om folkekirkens økonomi samtidig med at der i økonomiloven indføres en bestemmelse om regulering i forhold til pris- og lønudviklingen, betyder, at bloktilskuddets størrelse ikke skal forhandles hvert år, således som det kendes fra andre områder, hvor staten yder bloktilskud. Modellen indebærer samtidig, at såvel forøgelse som reduktion af bloktilskuddet ud over det, der følger af pris- og lønudviklingen, forudsætter ændring af lov om folkekirkens økonomi. Bloktilskuddets størrelse vil således ikke kunne ændres alene ved vedtagelse af finansloven.

Der er på et enkelt punkt en lille usikkerhed om, hvorvidt statens tilskud til folkekirken ved bloktilskud efter denne model reelt vil vedblive at være uændret, eller om det i løbet af nogle år vil blive lidt større eller mindre, end det vil blive, hvis man fortsætter med at yde statstilskud efter den gældende ordning. Usikkerheden er knyttet til, at fællesfonden efter omlægning til bloktilskud skal dække udbetalingen af pension til præster og provster.

Under den gældende ordning påvirker ændring i pensionsudgifterne alene statens udgifter, men omlægning til bloktilskud efter den beskrevne model betyder, at fremtidige ændringer i såvel pensions- som lønudgifterne vil komme til at påhvile fællesfonden. Pensionsudgifterne forventes at stige i de kommende år, og det vil altså påhvile fællesfonden. Det vil imidlertid blive opvejet af, at de nye præster, som ansættes i stedet for dem, der pensioneres, vil være på et lavere løntrin end de præster, der bliver pensioneret, har været. Hvis antallet af præstestillinger holdes uændret, forventes det derfor, at der i perioden 2010 til 2030 vil blive tale om mindre udgifter for fællesfonden til præsters løn og pension på op til 10 mio. kr. årligt, jf. bilag 2.

Modellen for bloktilskud til fællesfonden betyder, at de nuværende bevillinger på finanslovens § 22, Kirkeministeriet, (eksklusive bevillingen til departementet) og statens nuværende nettoudgiftsbevillinger på finanslovens § 36 til henholdsvis pension til folkekirken præster og provster samt Pensionskassen af 1950 samles i én enkelt bevilling af bloktilskud på § 22. Fællesfonden refunderer derefter de udbetalte pensioner ved indbetaling over § 36. Tabel 2 viser, hvordan budgetspecifikationen for de to paragraffer i finansloven 2003 ville have set ud, hvis der havde været indført bloktilskud efter disse principper.

**Tabel 2. Eksempel på finanslovens bevillinger til folkekirken (§ 22 og § 36) i årene 2002-2007 ved anvendelse af modellen for bloktilskud til fællesfonden<sup>1</sup>**

Mio. kr.	2002	2003	2004	2005	2006	2007
§22 Kirkeministeriet						
22.11.01 Departementet	23,7	23,6	27,8	26,7	25,1	23,8
Udgift.....	24,5	24,4	28,7	27,5	25,9	24,6
Indtægt.....	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
22.11.79 Reserver og budgetregulering	-	-	-	-	0,4	0,9
Udgift	-	-	-	-	0,4	0,9
22.31.01 Bloktilskud til folkekirken	552,2	558,7	572,1	572,1	572,1	572,1
Udgift.....	552,2	558,7	572,1	572,1	572,1	572,1
22.21.02 Kompensation for beskæftigelsesfradrag			95,0	99,0	102,0	105,0
§36 Pensionsvæsenet						
36.11.04 Folkekirken præster og provster	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Udgift.....	209,7	208,5	213,0	208,4	203,3	199,0
Indtægt <sup>2</sup> .....	209,7	208,5	213,0	208,4	203,3	199,0
36.32.10.70 Pensionskassen af 1950	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Udgift.....	10,6	9,5	10,6	10,0	9,5	9,0
Indtægt <sup>2</sup> .....	10,6	9,5	10,6	10,0	9,5	9,0
Nettoudgiftsbevilling.....	575,9	582,3	694,9	697,8	699,6	701,8

Noter:

<sup>1</sup> Modellen er baseret på Forslag til finanslov for 2004. Den indeholder således regnskabstal for 2002 og budgettal for 2003 i disse års priser samt budgettal for 2004-2007 i 2004-priser.

<sup>2</sup> Indtægterne er primært overførsler fra fællesfonden.

Bloktilskuddet budgetteres på finanslovens § 22.21.01 som et bloktilskud til folkekirken. Af anmærkningerne vil det fremgå, at bloktilskuddet udbetales til fællesfonden, og at det årligt reguleres med et beløb, der svarer til pris- og lønstigningerne. Det vil videre fremgå af bemærkningerne, at den del af fællesfondens udgifter, som ikke kan dækkes af bloktilskuddet eller af fællesfondens øvrige indtægter (primært renter og udbytte af kapitaler, der er bundet som stiftsmidler), dækkes af en landskirkeskat, der pålignes folkekirken medlemmer. Endelig skal anmærkningerne i finansloven til bloktilskuddet indeholde en oversigt over de formål, som fællesfonden skal afholde udgifter til, samt en oversigt over de væsentligste aktiviteter inden for fællesfondens område, som bevillingen påtænkes anvendt til. Aktivitetsoversigten skal således bl.a. indeholde en oversigt over antallet af præstestillinger i folkekirken og antallet af andre præstestillinger, som efter omlægningen skal finansieres af fællesfonden.

I figur 3 er vist et eksempel på udformning af anmærkninger i finansloven vedrørende bloktilskud.

**Figur 3. Eksempel på, hvordan anmærkninger om bloktilskud til fællesfonden kunne have set ud på finansloven for 2004**

<b>22.21.01 Bloktilskud til folkekirkens fællesfond</b>						
<i>Budgetspecifikation:</i>						
Mio. kr.	2002	2003	F	2005	2006	2007
Udgiftsbevilling.....	552,2	558,7	572,1	572,1	572,1	572,1
10. Bloktilskud						
Udgift.....	552,2	558,7	572,1	572,1	572,1	572,1
71. Interne statslige overførselsudgifter	552,2	558,7	572,1	572,1	572,1	572,1

**10. Bloktilskud til folkekirkens fællesfond**

Der ydes et bloktilskud til folkekirkens fællesfond. Tilskuddets størrelse er fastsat i lov om folkekirkens økonomi, jf. §20 i lov om folkekirkens økonomi, jf. LB 537 af 1997. Bloktilskuddet reguleres årligt med pris- og lønstigningerne. Den del af fællesfondens udgifter, der ikke kan afholdes ud af bloktilskuddet fra statskassen eller gennem renter og udbytte af præsteembedernes og kirkernes kapitaler i stiftsmidlerne m.v., dækkes gennem en landskirkeskat, der pålignes folkekirkens medlemmer.

Fællesfonden afholder udgifter til 1) Lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopperne, 2) Lønninger, pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster, 3) Udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene, 4) Tilskud til Danske Sømands- og Udlandskirker, 5) Tilskud til Kaj Munks Mindestuer m.v., 6) Tilskud til folkekirkens repræsentation i udlandet, 7) Udgifter vedrørende drift og vedligeholdelse af Mindelunden i Ryvangen, 8) Udgifter til ordinær vedligeholdelse og istandsættelse af de kongelige begravelseskapeller m.v. i Roskilde Domkirke, 9) Udgifter til frihedskæmperes og soldaters grave, 10) Tilskud til forundersøgelse og istandsættelse af kalkmalerier og historisk kirkeinventar ved særskilte af Nationalmuseet anbefalede mindre restaureringsarbejder samt mere omfattende istandsættelser, 11) Tilskud efter kirkeministerens bestemmelse til hel eller delvis dækning af udgifterne til uddannelse af ansatte i folkekirken og af personer, der ønsker sådan ansættelse, 12) Udgifter til de særlig sagkyndige, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 8, stk. 2, 13) Udgifter til det særlige syn, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 33, 14) Udgifter til den sagkyndige medvirken og registrering, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 21, stk. 2 og 3.

**Centrale aktivitetsoplysninger**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Antal biskopper	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
2. Antal præstestillinger i folkekirken	1937,2	1964,8	1978,7	1992,6	1993	1993	1993	1993	1993	1993
3. Antal præster i sømands- og udlandskirker	38	38	38	38	39	39	39	39	39	39

Omlægningens konsekvenser for statens udgifter og fællesfondens budget er illustreret i tabel 3 med året 2003 som eksempel, da fællesfondens budget for 2004 endnu ikke var fastlagt på tidspunktet for udarbejdelse af denne rapport.

**Tabel 3. Statens udgifter vedr. folkekirken og fællesfondens budget under henholdsvis den nuværende ordning og med et statsligt bloktilskud (2003-budgettal)**

Nuværende ordning		Bloktilskudsmodel	
Statens udgifter vedr. folkekirken		Statens udgifter vedr. folkekirken	
Departementet	23,6	Departementet	23,6
Andel af præsteløn og pension	506,0	Statslige bloktilskud	558,7
Div. tilskud	52,7		
<i>Sml. statslige udgifter.</i>	<i>582,3</i>	<i>Sml. statslige udgifter.</i>	<i>582,3</i>
Fællesfondens budget (netto)		Fællesfondens budget (netto)	
Andel af præsteløn	494,6	Præsteløn og pension <sup>1</sup>	1000,6
Øvrige udg. poster	470,2	Øvrige udg. poster <sup>2</sup>	522,9
Landskirkeskat	-923,2	Landskirkeskat	-923,2
Øvrige indtægter	-1,5	Øvrige indtægter	-1,5
Finansielle poster	-47,1	Finansielle poster	-47,1
		Statsligt bloktilskud	-558,7
<i>Resultat</i>	<i>-7,0</i>	<i>Resultat</i>	<i>-7,0</i>

**Noter**

<sup>1</sup> inkl. tidligere statslige andel af præsteløn og pension på 506,0 mio. kr.

<sup>2</sup> inkl. tidligere statslige tilskud på 52,7 mio. kr.

Efter omlægning skal fællesfonden finansiere lønninger til præster og provster fuldt ud, mens fællesfonden i dag kun dækker en del af præstelønningerne.

Fællesfonden skal desuden finansiere følgende udgiftsposter, som under den gældende ordning finansieres af staten:

- lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopperne
- pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster
- udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene
- tilskud til dansk kirkelig virksomhed i udlandet (Dansk Sømandskirke i fremmede Havne og Dansk Kirke i Udlandet)
- tilskud til Kaj Munks Mindestuer m.v.
- tilskud til folkekirkens repræsentation i udlandet (det mellemkirkelige)
- udgifter vedrørende drift og vedligeholdelse af Mindelunden i Ryvangen samt ved frihedskæmperes og soldaters grave
- udgifter til vedligeholdelse og istandsættelse af de kongelige begravelseskapper m.v. i Roskilde Domkirke
- tilskud til istandsættelse af kirker og deres historiske inventar samt kalkmalerier og bevaringsværdige gravminder.

Til gengæld indtægtsføres statens bloktilskud til folkekirken i fællesfondens budget.

Ved budgetlægning for fællesfonden vil man ikke være bundet af den fordeling af statens støtte, som er kommet til udtryk gennem de årlige bevillinger på finansloven. Det vil være muligt at prioritere fordelingen af de midler, som er til rådighed, på en anden måde mellem alle de forskellige opgaver, som fællesfonden efter en omlægning skal finansiere.

Hvis forholdene taler for det, vil det således være muligt i de enkelte år at tilføre større eller mindre beløb end tidligere til såvel de udgiftsområder, der efter den gældende ordning hører under fællesfonden, som de udgiftsområder, der efter den gældende ordning finansieres af statslige bevillinger.

### **3.1.1 Eventuel begrænsning af bloktilskud**

Bloktilskud efter den beskrevne model indebærer, at fællesfonden får overdraget ansvaret for at finansiere nogle opgaver og formål, der kan betegnes som statslige opgaver og forpligtelser.

Det gælder vedligeholdelse af Mindelunden, frihedskæmperes og soldaters grave, de kgl. begravelseskapeller i Roskilde samt Kaj Munks Mindestuer. Bevillingerne til disse formål vil i henhold til forslaget til finanslov for 2004 udgøre i alt 2,7 mio. kr. i 2004, som er fordelt på følgende måde: Mindelunden: 1.690.000 kr., frihedskæmperes og soldaters grave: 100.000 kr., de kongelige begravelseskapeller: 750.000 kr. og Kaj Munks Mindestuer: 100.000 kr.

Der ventes i årene 2004-2008 at være behov for yderligere midler til istandsættelsesarbejde af de kongelige begravelseskapeller. Der lægges med en anmærkning i forslag til finanslov for 2004 op til, at midlerne bevilges af den særlige konto for tilskud til istandsættelse af kirker m.v., der i henhold til lov om folkekirkens økonomi som minimum skal være på 14 mio. kr. årligt.

Fællesfonden får desuden overdraget ansvaret for at yde tilskud til formål og institutioner, som ikke er en del af den folkekirkelige struktur og organisation, og som ikke er reguleret af den kirkelige lovgivning.

Det gælder tilskud til danske sømands- og udlandskirker og Pensionskassen af 1950 for ansatte i forskellige private kirkelige institutioner samt mindre tilskud til Selskabet for Kirkelig Kunst og Foreningen for Kirkegårdskultur og til Færøerne som kompensation i forbindelse med tiendeafløsning. Bevillingerne til disse formål vil i henhold til forslaget til finanslov for 2004 udgøre i alt 27,2 mio. kr. i 2004.

Udvalget har drøftet, hvorvidt det er ret og rimeligt såvel over for disse formål og institutioner som over for folkekirken at lade ansvaret for fremtidig varetagelse af

disse opgaver eller for fremtidig økonomisk støtte til de pågældende formål overgå til fællesfonden i forbindelse med indførelse af bloktilskud.

Udvalget har imidlertid valgt at udforme modellen for bloktilskud således, at de pågældende bevillinger indgår i bloktilskuddet, og at fællesfonden kommer til at overtage ansvaret for finansiering af de pågældende opgaver. Det er udvalgets opfattelse, at dette giver de bedste muligheder for en samlet prioritering af behov og ønsker på de forskellige områder. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at i og med at de hidtidige bevillinger til de pågældende formål indgår i fastsættelse af bloktilskuddets størrelse, bliver fællesfonden ikke pålagt økonomisk ansvar i et omfang, der kan opfattes som betænkeligt.

Hvis der på grundlag af den politiske og kirkepolitiske debat, som kan forventes om udvalgets rapport, besluttes, at disse bevillinger eller nogle af dem bør fastholdes som særskilte statslige bevillinger, vil det være enkelt at justere modellen, således at nogle bevillinger holdes uden for bloktilskuddet.

Udvalget ønsker dog at tilkendegive, at jo flere af de nuværende udgiftsposter, der holdes uden for en omlægning til bloktilskud, jo mindre værdi vil en omlægning få i henseende til at give et tydeligere billede af statens samlede tilskud til folkekirken og i henseende til at give friere muligheder for en samlet prioritering af de ressourcer, der er til rådighed for folkekirken.

### **3.1.2 Kompensationen for beskæftigelsesfradrag**

Fra og med 2004 ydes der efter bevilling på finanslovens § 22 en kompensation for det kirkeskattemæssige provenutab, som følger af, at der som led i skattereformen indføres et beskæftigelsesfradrag.

Kompensationen udbetales i 2004 som et tilskud til ligningsområderne. Fordelingen af tilskuddene er sket i forhold til det provenutab, som beskæftigelsesfradraget imødeses at medføre i de enkelte ligningsområder.

Kompensationen indgår ikke i ovenstående model for omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud, men er fastholdt som særskilt bevilling på finansloven.

Det er efter udvalgets opfattelse ikke muligt at lade kompensationen indgå i et generelt bloktilskud, idet kompensationen ikke reguleres i forhold til pris- og lønudviklingen, men alene i forhold til udviklingen i beskæftigelsesfradraget og dermed udviklingen i det provenutab for den kirkelige ligning, som dette fradrag medfører.

### 3.2 Bloktilskud til det lokale niveau

Statens tilskud til folkekirken kan omlægges til et bloktilskud, som ydes til det lokale niveau i folkekirkens økonomiske struktur. Men hvor omlægning til et bloktilskud til fællesfonden kan gennemføres, uden at det berører den folkekirkelige økonomi på det lokale niveau, så vil omlægning til et bloktilskud til det lokale niveau uundgåeligt få konsekvenser for den folkekirkelige økonomi på det landsdækkende niveau.

En enkel model for omlægning til et bloktilskud, der ydes til det lokale niveau, kan udformes efter følgende principper, der til dels er de samme, som er nævnt i forbindelse med model for bloktilskud til fællesfonden:

- der fastsættes i lov om folkekirkens økonomi et beløb for bloktilskud sammen med en bestemmelse om, at bloktilskuddet reguleres årligt i forhold til pris- og lønudviklingen
- beløbet fastsættes som summen af bevillingerne på finanslovens § 22 - eksklusive bevillingen til departementet og eksklusive det beløb, som fra og med 2004 bevilges som kompensation for provenutab i forbindelse med indførelse af beskæftigelsesfradrag - samt nettoudgiftsbevillingerne på finanslovens § 36 vedrørende pension til folkekirkens præster og provster samt Pensionskassen af 1950
- bloktilskuddet fordeles til ligningsområderne i forhold til det senest konstaterede beskatningsgrundlag for kirkeskat, hvorved behovet for udskrivning af kirkeskat til de lokale kirkelige kasser reduceres tilsvarende.

I stedet for den enkle model for fordeling af bloktilskud til det lokale niveau, som er nævnt i det sidste punkt, kan der udformes modeller, hvori der indgår andre kriterier, som på forskellige måder vil påvirke folkekirkens økonomiske vilkår i de enkelte ligningsområder.

Der kan f.eks. opnås en betydelig effekt i retning af udligning af de store forskelle i kirkeskatteprocenterne, hvis man ved fordeling af bloktilskud inddrager kriterier som antallet og arten af kirker og kirkegårde i de enkelte ligningsområder i forhold til antallet af indbyggere eller medlemmer af folkekirken og i forhold til udskrivningsgrundlaget for kirkeskat.

Det vil også være muligt at påvirke dispositioner på det lokale niveau ved at anvende kriterier, som medfører, at nogle former for dispositioner og aktiviteter enten begunstiges i form af forøget bloktilskud eller medfører reduktion i bloktilskud.

Det er udvalgets opfattelse, at anvendelse af bloktilskud som instrument til udligning eller til at påvirke dispositioner på det lokale niveau vil stemme dårligt overens med det princip, at ansvaret for den lokale kirkelige økonomi, for kirker og kirkegårde, personale og kirkeligt liv først og fremmest er et lokalt ansvar, som varetages af menighedsråd og provstiudvalg i forening. Princippet om menighedsråds og provstiudvalgs ansvar for den kirkelige økonomi blev i øvrigt understreget i foråret 2003, da Folketinget vedtog ændringer i loven om folkekirkens økonomi, som dels indebærer, at kirkeministerens mulighed for eventuelt at fastsætte detaljerede rammer for den lokale kirkelige økonomi er ophævet, dels indebærer, at kommunalbestyrelsens mulighed for i et vist omfang at gøre indsigelse over for størrelsen af de kirkelige budgetter er ophævet.

Bloktilskud til det lokale niveau bør derfor efter udvalgets opfattelse i givet fald fordeles på et så enkelt og objektivt grundlag som muligt.

### **3.2.1 Konsekvenser ud over det lokale niveau**

Omlægning af statens tilskud til et bloktilskud, der ydes til det lokale niveau, vil som nævnt uundgåeligt få konsekvenser for den folkekirkelige økonomi på det landsdækkende niveau.

Hvis fællesfonden efter en omlægning til bloktilskud til det lokale niveau, skal dække de udgifter, som under den gældende ordning dækkes af statens tilskud, herunder ca. 500 mio. kr. til løn og pension til præster og provster, vil det være nødvendigt at forhøje landskirkeskatten med i princippet samme beløb som det, der ydes i bloktilskud. Hvis bloktilskud fordeles efter den beskrevne enkle og objektive model, vil det betyde, at for hver 1000 kr., et ligningsområde modtager i bloktilskud, skal der i ligningsområdet udskrives samme beløb i forøget landskirkeskat.

Et alternativ til dette vil være, at der skal gennemføres meget vidtgående ændringer i forhold til den nuværende fordeling af, hvilke kasser der finansierer de forskellige udgifter.

Der kunne f.eks. blive tale om at overdrage finansieringen af løn og pension til præster og provster til det lokale kirkelige niveau. Det ville give mulighed for en lokal prioritering af, hvorvidt man ønsker at fremme den gejstlige betjening af sognet på bekostning af andre udgiftsområder.

Udarbejdelse af forslag om ændringer af den karakter vil imidlertid forudsætte overvejelser og drøftelser, som rækker ud over udvalgets kommissorium. Udvalget konstaterer desuden, at det ikke vil være muligt at udarbejde sådanne forslag inden for den frist, der er sat for afslutning af udvalgets arbejde.



## 4 Ansvar for og styring af fællesfonden

### 4.1 Den gældende ordning

I henhold til lov om folkekirkens økonomi § 10 bestyres fællesfonden af stiftsøvrighederne efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren.

I økonomilovens § 15, stk. 1, er det bestemt, at stiftsøvrighederne hvert år inden en af kirkeministeren fastsat frist hver for sit stifts vedkommende skal indsende et forslag til budget for fællesfondens indtægter og udgifter i det følgende regnskabsår. I § 15, stk. 2, er det bestemt, at landskirkeskattens størrelse fastsættes af kirkeministeren.

Disse bestemmelser indebærer i praksis, at kirkeministeren alene har det endelige ansvar for at fastlægge fællesfondens samlede budget på grundlag af budgetforslagene fra stiftsøvrighederne samt budgetforslag for de øvrige institutioner og aktiviteter, der finansieres af fællesfonden. Dermed har kirkeministeren også alene ansvaret for prioriteringen af og fordelingen af midler mellem de forskellige udgiftsområder. Kirkeministeren er naturligvis i sin forvaltning af fællesfonden underlagt sædvanligt ministeransvar, men hverken Folketinget eller nogen anden instans har kompetence med hensyn til budgetlægning for og bevillinger af fællesfonden.

Fællesfondens regnskaber revideres af Rigsrevisionen, og statsrevisorerne kan, således som det skete i foråret 2002 efter ønske fra kirkeministeren, anmode Rigsrevisionen om at foretage særlige undersøgelser af fællesfonden. I den forbindelse kan statsrevisorerne også udtale sig om forvaltningen af fællesfonden.

I sommeren 2002 ønskede kirkeministeren at inddrage bl.a. repræsentanter for de folkekirkelige myndigheder i budgetlægning m.v. for fællesfonden og nedsatte derfor Budgetfølgegruppen vedrørende fællesfondens drift med følgende opgaver:

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

Budgetfølgegruppen består af: en biskop, en stiftamtmand, en stiftskontorchef, et medlem udpeget af Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer, et medlem udpeget af Danmarks Provsteforening, en regnskabskyndig fra det private erhvervsliv samt en repræsentant for Kirkeministeriet.

Budgetfølgegruppens rådgivning er ikke bindende for kirkeministeren.

## 4.2 Udvalgets overvejelser og forslag om ansvaret

Bloktilskud til fællesfonden vil indebære, at det i forbindelse med budgetlægning for fællesfonden bliver muligt at prioritere anvendelsen af midler til de udgiftsområder, som under den gældende ordning finansieres ved specificerede bevillinger på finansloven, men som efter omlægning skal finansieres af fællesfonden.

Endvidere har Folketinget gennem vedtagelsen af finansloven under den gældende ordning, afgørende indflydelse på antallet af præstestillinger, bortset fra særpræstestillinger (institutionspræster). Det følger af, at den overvejende del af præstestillingerne finansieres gennem en lovbestemt fordeling af udgifterne mellem statens tilskud og fællesfonden. Med et statsligt bloktilskud til folkekirken fastsættes antallet og arten af præstestillinger i folkekirken alene i forbindelse med budgetteringen af fællesfonden og har ikke indvirkning på statens tilskud til folkekirken.

Folketinget har således gennem sin behandling af finansloven under den gældende ordning indflydelse på ca. to tredjedele af det, der efter en omlægning til bloktilskud vil blive fællesfondens samlede budget.

Omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud til fællesfonden vil betyde, at prioriteringen af en række mindre tilskud bliver mindre synlig end det er tilfældet i dag. Ligeledes vil udgiften til præster indgå som en *del* af fællesfondens udgifter. Udvalget har derfor fundet det relevant at overveje nye rammer og regler for styringen af fællesfonden i forbindelse med en eventuel omlægning til et bloktilskud.

I den forbindelse bør det også fremhæves, at kirkeministeren under den gældende ordning fastsætter både landskirkeskattens størrelse og fællesfondens budget. Landskirkeskattens størrelse eller fællesfondens budget godkendes således hverken af Folketinget eller af andre organer.

Udvalget har derfor overvejet mulighederne for dels at inddrage repræsentanter for folkekirkelige myndigheder dels at inddrage Folketinget i beslutningsprocessen om fællesfondens budget.

Ejvind Sørensen ønsker at give udtryk for en vis betænkelighed i forhold til at inddrage Folketinget i fastsættelsen af fællesfondens budget, da det kan opfattes som en statsliggørelse af styringen af folkekirkens økonomi.

Udvalget er samtidig enig om, at en model, hvor repræsentanter for folkekirkelige myndigheder inddrages gennem et lovfæstet, rådgivende udvalg vedrørende fæl-

lesfonden, samtidig med at Folketinget inddrages ved, at fællesfondens budget indgår på finansloven, samlet set betyder en demokratisering af styringen af fællesfonden.

Udvalgets forslag vedrørende lovfæstet rådgivende udvalg samt inddragelse af Foketinget uddybes i de følgende afsnit.

#### **4.2.1 Lovfæstet rådgivende udvalg**

Udvalget finder, at en videreførelse af den gældende ordning, hvor kirkeministeren har det overordnede ansvar for fællesfondens budget og forvaltning, kan og bør kombineres med, at det ved lov bestemmes, at der nedsættes et udvalg til at rådgive kirkeministeren i alle spørgsmål vedrørende fællesfondens budget og administration.

Tilsvarende rådgivende udvalg kendes inden for andre forvaltningsområder.

Udvalget har overvejet forskellige muligheder for sammensætning af et rådgivende udvalg vedrørende fællesfonden, herunder bl.a. muligheden for at inddrage repræsentanter for Den Danske Præsteforening og for institutioner, som under den gældende ordning modtager betydelig økonomisk støtte fra staten, som medlemmer af et rådgivende udvalg.

Udvalget er imidlertid af den opfattelse, at det rådgivende udvalg bør afgrænses til medlemmer, som repræsenterer den økonomiske og administrative ledelse i folkekirken, og at det således hverken bør have medlemmer fra folkekirkelige personaleorganisationer eller fra frie institutioner og organisationer.

Det foreslås derfor, at der i lov om folkekirkens økonomi indsættes bestemmelser om nedsættelse af Det rådgivende udvalg vedr. fællesfonden med følgende sammensætning:

- 1 biskop, udpeget efter indstilling fra biskopperne
- 1 provst, udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening
- 2 medlemmer udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer
- 1 repræsentant for Kirkeministeriet.

Det rådgivende udvalg vælger selv sin formand. Kirkeministeriet stiller sekretariatsbistand til rådighed for udvalget.

Det rådgivende udvalgs hovedopgave skal være at afgive indstilling til kirkeministeren om det samlede budget for fællesfonden, herunder landskirkeskattens stør-

relse samt prioriteringen af de forskellige udgiftsområder. Udvalget skal afgive sin indstilling om budget for det følgende år inden udgangen af april.

Prioriteringen og budgetlægningen skal bl.a. omfatte budgetteringen og normeringen af præstestillinger samt fordelingen af dem mellem stifterne.

Udvalgets indstilling skal afgives på baggrund af bl.a. forslag fra stiftsøvrighederne om budget for fællesfondens udgifter og indtægter i de respektive stifter, og på baggrund af budgetforslag fra de institutioner m.v., som finansieres af fællesfonden.

Efter at have modtaget indstillingen fra det rådgivende udvalg fastsætter kirkeministeren senest ved udgangen af maj måned et foreløbigt budget for fællesfonden og herunder også landskirkeskattens størrelse. Det foreløbige budget tilstilles Folketingets Kirkeudvalg til orientering og offentliggøres samtidig, således at provstiudvalgene på baggrund heraf kan træffe beslutning om størrelsen af den lokale kirkelige ligning.

Det rådgivende udvalg skal løbende i budgetåret orienteres om udviklingen i fællesfondens udgifter og indtægter og afgive indstilling om foranstaltninger, som på grund af udviklingen i udgifter og indtægter måtte være ønskelige eller nødvendige at gennemføre i løbet af året.

Det rådgivende udvalg skal endvidere afgive indstilling til kirkeministeren om eventuel udvidelse eller begrænsning af de aktivitetsområder, som finansieres af fællesfonden. Det rådgivende udvalg skal også afgive indstilling til kirkeministeren forud for fremsættelse af lovforslag eller udstedelse af administrativt fastsatte regler, som har konsekvenser for fællesfondens økonomi eller administration, herunder lovforslag og administrativt fastsatte regler vedrørende stiftsmidlernes forvaltning.

Forslag til lovbestemmelser om Det rådgivende udvalg vedr. fællesfonden samt om forelæggelse af fællesfondens budget for Folketingets Kirkeudvalg er indarbejdet i Bilag 1, Ændringer i lov om folkekirkens økonomi som følge af omlægning til bloktilskud til fællesfonden.

#### **4.2.2 Inddragelse af Folketinget i fællesfondens budget**

Udvalget finder, at i forbindelse med omlægningen af statens tilskud til et samlet bloktilskud bør Folketinget inddrages i beslutningsprocessen om fællesfondens samlede budget og landskirkeskattens størrelse. Fællesfondens samlede budget og landskirkeskatten bør derfor indgå på finansloven. Det er dog udvalgets opfattelse, at det kun er den samlede udgiftsramme for fællesfonden, der skal fastsættes på

finansloven, mens ansvaret for styringen og prioriteringen af fællesfondens udgifter skal ligge hos kirkeministeren efter indstilling fra det rådgivende udvalg, jf. afsnit 4.2.1.

Det bemærkes endvidere, at denne model sammen med et statsligt bloktilskud åbner mulighed for, at fællesfondens udgifter til f.eks. præstelønninger kan øges uden forøgelse af statens tilskud.

Figur 4 viser en oversigt over, hvordan bevillingerne på §22 på finansloven kunne se ud, hvis fællesfonden blev budgetteret på finansloven for 2003.

**Figur 4. Eksempel på hvordan fællesfonden kunne have set ud som selvejende institution på finanslov for 2003**

<b>22.21.03 Fællesfonden (Reservationsbevilling)</b>						
Fællesfonden er i forhold til finansloven at betragte som en selvejende institution. Fællesfonden udgør folkekirkens fælles hovedkasse, og den administreres efter bestemmelser fastsat i lov om folkekirkens økonomi, jf. LB 537 af 1997.						
Det statslige bloktilskud til folkekirken samt landskirkeskatten indtægtsføres i fællesfonden.						
<i>Budgetspecifikation:</i>						
Mio. kr.	2001	2002	F	2004	2005	2006
Udgiftsbevilling.....	1455,7	1489,6	1534,9	1534,9	1534,9	1534,9
Indtægtsbevilling.....	1455,7	1489,6	1534,9	1534,9	1534,9	1534,9
<b>10. Folkekirkens fælles tilskud mv.</b>						
<b>Udgift.....</b>	<b>86,1</b>	<b>86,1</b>	<b>89,4</b>	<b>89,4</b>	<b>89,4</b>	<b>89,4</b>
54. Tilskud til anden virksomhed.	76,2	75,4	79,9	79,9	79,9	79,9
71. Interne statslige overførselsudgifter	10,0	10,6	9,5	9,5	9,5	9,5
<b>15. Løn og pension biskopper</b>						
<b>Udgift.....</b>	<b>8,3</b>	<b>8,7</b>	<b>8,7</b>	<b>8,7</b>	<b>8,7</b>	<b>8,7</b>
54. Tilskud til anden virksomhed.....	7,7	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
71. Interne statslige overførselsudgifter...	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
<b>20. Løn og pension præster</b>						
<b>Udgift.....</b>	<b>964,8</b>	<b>979,8</b>	<b>1006,5</b>	<b>1006,5</b>	<b>1006,5</b>	<b>1006,5</b>
54. Tilskud til anden virksomhed	754,3	770,1	792,1	792,1	792,1	792,1
71. Interne statslige overførselsudgifter.....	210,5	209,7	208,5	208,5	208,5	208,5
<b>25. Pensioner til kirkefunktionærer mv.</b>						
<b>Udgift.....</b>	<b>55,9</b>	<b>59,2</b>	<b>61,7</b>	<b>61,7</b>	<b>61,7</b>	<b>61,7</b>
54. Tilskud til anden virksomhed	55,9	59,2	61,7	61,7	61,7	61,7
<b>30. Stiftsadministrationen</b>						
<b>Udgift.....</b>	<b>64,7</b>	<b>64,3</b>	<b>65,0</b>	<b>65,0</b>	<b>65,0</b>	<b>65,0</b>
54. Tilskud til anden virksomhed.	64,7	64,3	65,0	65,0	65,0	65,0
<b>35. Udligningstilskud</b>						
<b>Udgift.....</b>	<b>89,8</b>	<b>98,4</b>	<b>98,4</b>	<b>98,4</b>	<b>98,4</b>	<b>98,4</b>
54. Tilskud til anden virksomhed	89,8	98,4	98,4	98,4	98,4	98,4
<b>40. Tilskud til folkekirkens institutioner</b>						
<b>Udgift.....</b>	<b>46,6</b>	<b>46,1</b>	<b>43,5</b>	<b>43,5</b>	<b>43,5</b>	<b>43,5</b>
54. Tilskud til anden virksomhed	46,6	46,1	43,5	43,5	43,5	43,5
<b>45. Folkekirkens IT-projekter</b>						
<b>Udgift.....</b>	<b>95,3</b>	<b>100,0</b>	<b>85,9</b>	<b>85,9</b>	<b>85,9</b>	<b>85,9</b>
54. Tilskud til anden virksomhed	95,3	100,0	85,9	85,9	85,9	85,9
<b>50. Folkekirkens forsikringsordning</b>						
<b>Udgift.....</b>	<b>46,2</b>	<b>47,0</b>	<b>75,8</b>	<b>75,8</b>	<b>75,8</b>	<b>75,8</b>
54. Tilskud til anden virksomhed.	46,2	47,0	75,8	75,8	75,8	75,8
<b>55. Renteudgifter</b>						
<b>Udgifter.....</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
57. Renteudgifter mv.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>60. Renteindtægter</b>						
<b>Indtægter.....</b>	<b>40,4</b>	<b>40,0</b>	<b>51,5</b>	<b>51,5</b>	<b>51,5</b>	<b>51,5</b>
63. Løbende overførselsindtægter	40,4	40,0	51,5	51,5	51,5	51,5
<b>65. Øvrige indtægter</b>						
<b>Indtægter.....</b>	<b>56,6</b>	<b>2,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>
63. Løbende overførselsindtægter..	56,6	2,0	1,5	1,5	1,5	1,5
<b>70. Indtægt fra statsligt bloktilskud</b>						
<b>Indtægter.....</b>	<b>542,1</b>	<b>553,2</b>	<b>558,7</b>	<b>558,7</b>	<b>558,7</b>	<b>558,7</b>
76. Interne statslige overførselsindtægter..	542,1	553,2	558,7	558,7	558,7	558,7
<b>75. Landskirkeskatten.....</b>						
<b>Indtægter.....</b>	<b>816,6</b>	<b>894,4</b>	<b>923,2</b>	<b>923,2</b>	<b>923,2</b>	<b>923,2</b>
61. Skatter og afgifter.....	816,6	894,4	923,2	923,2	923,2	923,2

Fællesfonden er i forhold til finansloven at betragte som en selvejende institution, det vil sige en *ikke-statslig institution*, som har egne formueforhold.

Fællesfondens udgifter og indtægter specificeres på finansloven på en række underkonti. Disse underkonti er et udtryk for hvorledes bevillingen påtænkes anvendt, men har herudover ingen formelle styringsmæssige konsekvenser. Den endelige fordeling af fællesfondens udgifter indenfor den samlede udgiftsramme, som fastsættes på finansloven, bestemmes af kirkeministeren i samråd med det rådgivende udvalg, jf. afsnit 4.2.1.

Pensionsudgifterne til biskopper, præster og provster samt Pensionskassen af 1950 overføres til §36 på finansloven ved en intern statslig overførselsudgift svarende til den samlede afholdte udgift til pension pr. år.

Landskirkeskatten fastsættes af kirkeministeren i maj måned i sammenhæng med fastsættelse af fællesfondens foreløbige budget efter indstilling fra det rådgivende udvalg. Landskirkeskatten opføres på finansloven med det af kirkeministeren fastsatte beløb. Fastsættelsen af landskirkeskatten kan af hensyn til den lokale kirkelige budgetlægning og fastsættelsen af den samlede kirkeskat ikke afvente vedtagelse af finansloven i december måned. Den skitserede fremgangsmåde svarer til, at personskatter til staten også fastsættes forud for den endelige vedtagelse af finansloven, men at personskattebeløbene indgår på finansloven.

### **4.3 Oversigt over procedure og tidsforløb**

I de foregående afsnit er beskrevet en model for ansvar for og styring af fællesfonden med etablering af et rådgivende udvalg, som afgiver indstilling til kirkeministeren om fællesfondens budget, og med inddragelse af Folketinget ved, at fællesfondens budget indgår på finansloven, og at den samlede udgiftsramme for fællesfonden fastsættes på finansloven.

Figur 5 illustrerer den foreslåede procedure og tidsforløbet for den.

**Figur 5. Procedure og tidsforløb for model med rådgivende udvalg samt med inddragelse af Folketinget i den endelige fastsættelse af fællesfondens udgiftsramme**

Jan.	Feb.	Marts	April	Maj	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.
			Det rådgivende udvalg vedr. fællesfonden arbejder med budget for det følgende år og afgiver senest 30. april indstilling om budget	Kirkeministeren fastsætter senest 31. maj foreløbigt budget samt landskirkeskattens størrelse, der sendes til Folketingets Kirkeudvalg til orientering			Forslag til finanslov fremsættes. Heri indgår fællesfondens foreløbige budget				Finansloven vedtages. Hermed fastsættes den samlede udgiftsramme for fællesfonden

## Bilag 1. Ændringer i lov om folkekirkens økonomi som følge af om-lægning til bloktilskud til fællesfonden

*Formuleringer og bestemmelser, som er overstreget, udgår. Understregede for-muleringer og bestemmelser er nye i forhold til gældende lov.*

### Bekendtgørelse af lov om folkekirkens økonomi (LBK 537)

...

#### Kapitel 2

#### Fællesfonden

§ 10. Fællesfonden bestyres af stiftsøvrighederne efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren.

§ 11. Af fællesfonden afholdes folkekirkens udgifter, for så vidt de ikke er omfattet af § 2, § 17 c, stk. 3 og 4 ~~eller §20~~, herunder:

- 1) Lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopper, provster og præster.
- 2) Udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene.
- 3) Tilskud til Danske Sømands- og Udlandskirker
- 4) Tilskud til Kaj Munks Mindestuer m.v.
- 5) Tilskud til folkekirkens repræsentation i udlandet
- 6) Udgifter vedrørende drift og vedligeholdelse af Mindelunden i Ryvangen
- 7) Udgifter til ordinær vedligeholdelse og istandsættelse af de kongelige begravelseskapeller m.v. i Roskilde Domkirke.
- 8) Udgifter til frihedskæmperes og soldaters grave.
- 9) Tilskud til forundersøgelse og istandsættelse af kalkmalerier og historisk kirkeinventar ved særskilte af Nationalmuseet anbefalede mindre restaureringsarbejder samt mere omfattende istandsættelser.
- 10) Tilskud efter kirkeministerens bestemmelse til hel eller delvis dækning af udgifterne til uddannelse af ansatte i folkekirken og af personer, der ønsker sådan ansættelse
- 11) Udgifter til de særlig sagkyndige, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 8, stk. 2
- 12) Udgifter til det særlige syn, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 33
- 13) Udgifter til den sagkyndige medvirken og registrering, der er nævnt i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 21, stk. 2 og 3.

*Stk. 2.* Kirkeministeren kan fastsætte regler om henlæggelse af en del af fællesfondens indtægter til en reservefond og om denne fonds anvendelse. De årlige henlæggelser må ikke overstige 1 pct. af præsteembedernes kapitaler.

*Stk. 3.* Hvor økonomisk støtte efter kirkeministerens skøn er særlig påkrævet, kan ministeren af fællesfonden anvende indtil 200.000 kr. af den årlige renteindtægt af præsteembedernes kapitaler til kirkelige formål.

*Stk. 4.* Kirkeministeren træffer årligt beslutning om eventuelle ændringer af det i stk. 3 nævnte maksimumsbeløb som følge af prisudviklingen.

§ 12. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om folkekirkens deltagelse i mellemkirkeligt arbejde, herunder om finansiering af et centralt mellemkirkeligt råds virksomhed af fællesfonden, for så vidt denne virksomhed ikke dækkes af bevillinger på finansloven. Endvidere kan ministeren fastsætte regler om finansiering af lokalt mellemkirkeligt arbejde af kirkekassen, jf. § 2, stk. 1.

§ 12 a. (Ophævet)

§ 13. Er det samlede kirkelige ligningsbeløb i en kommune særlig stort i forhold til den skattepligtige indkomst for folkekirkens medlemmer i kommunen, kan kirkeministeren bestemme, at der ydes et tilskud af fællesfonden til nedsættelse af ligningsbeløbet. Det samlede beløb, der anvendes på denne måde, må ikke overstige 12 pct. af landskirkeskatten i det år, for hvilket tilskud ydes.

§ 14. Fællesfonden oppebærer renter og udbytte af præsteembedernes kapitaler bortset fra fast ejendom.

*Stk. 2.* Den del af fællesfondens udgifter, der ikke kan afholdes af indtægterne efter stk. 1 eller af tilskud fra statskassen efter § 20, ~~stk. 2~~, dækkes gennem en landskirkeskat, der pålignes folkekirkens medlemmer.

Stk. 3. Landskirkeskattens fordeling mellem kommunerne sker på grundlag af de skattepligtige indkomster i kommunerne for det på fordelings tidspunktet nærmest forudgående indkomstår for de i kildeskattelovens § 1 omhandlede skattepligtige personer, således som disse indkomster er opgjort med henblik på beregning af sluskat. Ved fordelingen ses bort fra indkomster, som vedrører medlemmer af en valgmenighed, Skt. Petri tyske menighed og personer, der ikke hører til folkekirken.

§ 15. Hvert år inden en af kirkeministeren fastsat frist indsender stiftsøvrighederne hver for sit stifts vedkommende et forslag til budget over fællesfondens indtægter og udgifter i det følgende regnskabsår til kirkeministeren.

~~Stk. 2. Landskirkeskattens størrelse fastsættes af kirkeministeren.~~

~~—Stk. 3. Landskirkeskattens fordeling mellem kommunerne sker på grundlag af de skattepligtige indkomster i kommunerne for det på fordelings tidspunktet nærmest forudgående indkomstår for de i kildeskattelovens § 1 omhandlede skattepligtige personer, således som disse indkomster er opgjort med henblik på beregning af sluskat. Ved fordelingen ses bort fra indkomster, som vedrører medlemmer af en valgmenighed, Skt. Petri tyske menighed og personer, der ikke hører til folkekirken.~~

§ 15 a. Der nedsættes et rådgivende udvalg vedr. fællesfonden til at rådgive kirkeministeren i alle spørgsmål om fællesfondens budget og administration.

Stk 2. Udvalgets medlemmer er

- 1 biskop udpeget efter indstilling fra biskopperne
- 2 medlemmer udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsrådsmedlemmer
- 1 medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening
- 1 repræsentant for Kirkeministeriet.

Stk. 3. Udvalget vælger selv formand og næstformand.

Stk. 4. Kirkeministeriet stiller sekretariatsbistand til rådighed for det rådgivende udvalg.

§ 15 b. Det rådgivende udvalg vedr. fællesfonden afgiver indstilling til kirkeministeren om det samlede budget for fællesfonden, herunder landskirkeskattens størrelse samt prioriteringen af de forskellige udgiftsområder.

Stk. 2. Udvalget orienteres løbende om udviklingen i fællesfondens udgifter og indtægter og afgiver indstilling om foranstaltninger, som det måtte være ønskeligt eller nødvendigt at gennemføre i løbet af budgetåret.

Stk 3. Udvalget afgiver indstilling til kirkeministeren forud for udvidelse eller begrænsning af de aktivitetsområder, som finansieres af fællesfonden.

Stk. 4. Udvalget afgiver indstilling til kirkeministeren forud for fremsættelse af lovforslag eller udstedelse af administrative regler, som har konsekvenser for fællesfondens økonomi og administration, herunder lovforslag og administrativt fastsat regler vedrørende stiftsmidlernes forvaltning.

§ 15 c. Landskirkeskattens størrelse fastsættes af kirkeministeren efter indstilling fra det rådgivende udvalg, jf. § 15 b, stk. 1. Landskirkeskatten opføres på finansloven med det af kirkeministeren fastsatte beløb.

Stk. 2. Fællesfondens udgiftsramme fastsættes på finansloven.

§ 16. Fællesfondens regnskabsår er kalenderåret.

§ 17. Stiftsøvrighederne aflægger regnskab for fællesfonden til kirkeministeren efter bestemmelser fastsat af ministeren.

Stk. 2. Regnskabet revideres af rigsrevisionen.

...

## Kapitel 4

### Statstilskud

~~—§ 20. Af folkekirkens udgifter afholder statskassen:~~

- ~~1) Lønninger, pensioner og andre ydelser til biskopperne.~~
- ~~2) Pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster.~~
- ~~3) Udgifterne ved den kirkelige betjening af Christiansø og Hirsholmene.~~

— Stk. 2. Statskassen yder herudover et årligt tilskud til fællesfonden svarende til 40 pct. af fællesfondens udgifter til lønninger til provster og præster. Ved opgørelsen af fællesfondens udgifter til lønninger til provster og præster bortses fra de udgifter, som vedrører betjening af institutioner eller grupper af personer, for hvilke der ikke er oprettet menighedsråd.

— Stk. 3. Endvidere udreder statskassen tilskud, hvis størrelse fastsættes på finansloven, dog mindst 14 mill. kr. årligt, til restaurering af kirker og af kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder.

§ 20. Af folkekirkens udgifter afholder statskassen et bloktilskud til folkekirken mv. på 572,1 mio. kr.

Stk. 2. Bloktilskuddet reguleres en gang årligt med virkning fra 1. januar 2005 på grundlag af pris- og lønstigninger.

## Bilag 2. Konsekvenserne af demografiske forskydninger i præsters løn- og pensionsudgifter ved omlægning af statens tilskud til et bloktilskud

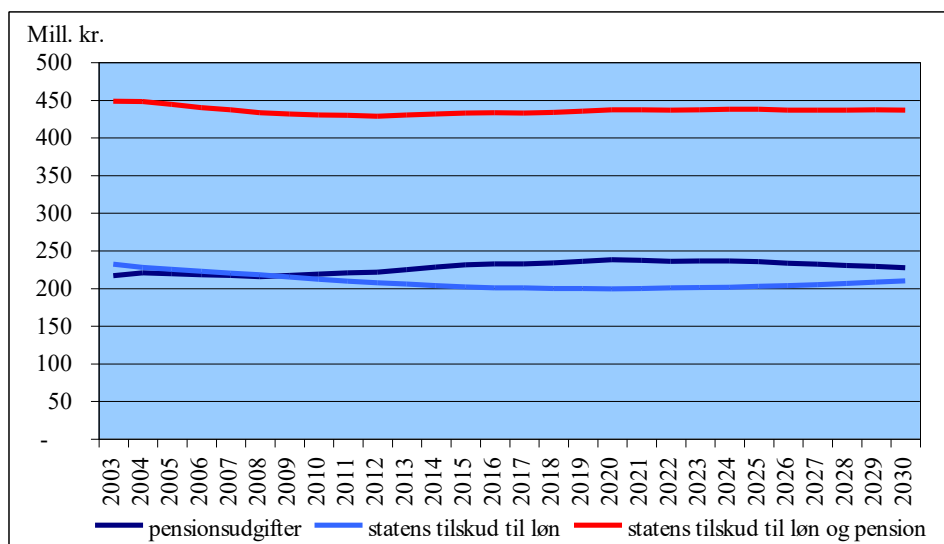
Den skitserede model for et bloktilskud til folkekirken indebærer, at fremtidige forskydninger i præsternes løn- og pensionsudgifterne, påhviler fællesfonden fuldt ud. Dette kan give sig udtryk i enten merudgifter eller mindreudgifter som følge af fremtidige forskydninger i antallet af personer på pension, præsternes indplaceringen på skalatrin, m.v.

Statens nuværende tilskud til folkekirken består primært af et lovbundet tilskud på 40 pct. af præsternes og provsternes løn og 100 pct. af deres pension. I figur B3 er der vist en fremskrivning til 2030 af det nuværende statslige tilskud til præsternes løn og pension baseret på de forventede demografiske forskydninger.

Det fremgår af figuren, at der især efter 2010 vil ske en stigning i pensionsudgifterne. Det følger af, at store præsteårgange her forventes at gå på pension. Det bevirker til gengæld samtidigt, at den gennemsnitlige præsteløn falder, idet nyanstattede præster indplaceres på et lavere løntrin, end de præster der pensioneres. Samlet set betyder dette, at der under de nuværende regler for det statslige tilskud i en årrække frem til 2020 må forventes et mindre fald i de statslige udgifter til præsteløn og –pension som følge af demografiske forskydninger på op til 10 mio. kr., jf. figur B2.

Ved en omlægning til et bloktilskud vil dette fald på op til 10 mio. kr. årligt komme fællesfonden til gode.

**Figur 3. Den forventede udvikling i statens tilskud til præsternes og provsternes løn og pension 2003-2030 (2003 priser)**



Noter: Det er forudsat, at den gennemsnitlige pensionsalder, den gennemsnitlige præstelevialder for henholdsvis mænd og kvinder, ægteskabshyppighed, præstebestanden, alder for nyansættelser, kønsfordelingen samt det reale løn- og pensionsniveau forbliver konstant.

Kilde: Personalestyrelsen

### Bilag 3. Tidligere forslag om bloktilskud

Der har tre gange inden for de seneste ca. 12 år i Folketinget været fremsat forslag til folketingsbeslutning med henblik på at få gennemført en omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud.

#### SF's forslag i 1991

SF fremsatte den 12. marts 1991 "Forslag til folketingsbeslutning om en omfordeling af folkekirkens økonomiske grundlag" (B 57 - forslag som fremsat, A. sp. 3969; 1. behandling, 2. april 1991, FF. sp. 3932).

Forslaget havde følgende ordlyd:

"Folketinget opfordrer regeringen til at fremsætte forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi med følgende indhold:

1. Alle udgifter til lønninger og pensioner til præster, provster og biskopper afholdes af landskirkeskatten.
2. På de årlige finanslove afsættes et beløb svarende til de nuværende årlige bevilninger til de i punkt 1 nævnte udgifter. Beløbet reguleres med pristallet og fordeles som bloktilskud, der tildeles stifterne efter en fordelingsnøgle, der tager udgangspunkt i antallet af kirker, befolkningstal, aflønningen af præster, provster, biskop og endelig de under folkekirken administrerede kirkegårde.

Det er en forudsætning, at byrdefordelingen mellem staten og folkekirken er uændret."

Forslaget var inspireret af nogle overvejelser, som daværende biskop i Århus, Herluf Eriksen, havde offentliggjort kort tid før. I bemærkningerne til forslaget pegede SF bl.a. på de økonomiske problemer i tyndtbefolkede sogne og på, at nogle kredse i det danske samfund "har fundet det urimeligt, at mennesker der har udmeldt sig af folkekirken eller tilhører andre trossamfund, via statskassen bidrager til præsters, provsters og biskoppers lønninger og pensioner". Forslagsstillerne fandt det "indlysende", at "det vil være til gavn for folkekirkens troværdighed, hvis Folketinget skaber grundlag for en mere tidssvarende fordeling mellem den statslige og den folkekirkelige økonomi. Mange mennesker, der ikke er medlemmer af folkekirken har udtrykt stor veneration og forståelse for at værne om og bevare vore gamle kirker, som er en selvfølgelig del af vor kulturelle og historiske arv."

Forslagsstillerne havde derfor den opfattelse, at "en ordning som den her skitserede vil imødekomme alle parters syn på en mere retfærdig fordeling i forholdet mellem stat og kirke".

Kirkeminister Torben Rechendorff (K) afviste på regeringens vegne beslutningsforslaget. Han var ikke overbevist om eksistens af et troværdighedsproblem i forhold til, at staten betalte tilskud til præsteløn, og han pegede på, at dette tema var indgået i udvalgsarbejde forud for vedtagelsen af loven om folkekirkens økonomi, som trådte i kraft i 1986. Udvalget kunne ikke gå ind for en omlægning, så staten ikke længere betalte tilskud til præsteløn.

Kirkeministeren pegede også på, at "enhver ændring i balanceforholdet mellem stat og kirke automatisk lægger op til usikkerhed", og han fortsatte: "Derfor er det for mig helt afgørende, at eventuelle principielle reformer i den folkekirkelige økonomi først realiseres efter meget nøje overvejelser af konsekvenserne. I stedet for vedtagelsen af det fremsatte beslutningsforslag så jeg derfor hellere en indgående debat, der kan vise, om forslag til sådanne reformer har bred tilslutning i folkekirken. Herom er jeg selv stærkt i tvivl."

Beslutningsforslaget blev afvist af samtlige ordførere med undtagelse af SF's.

Tove Lindbo Larsen (S) pegede bl.a. på risiko for, at staten kunne skære ned på bloktilskud, at staten kunne øjne sparemuligheder i forbindelse med tilskud til kirkerestaureringer, og at bloktilskud kunne medføre en ansvarsforflygtigelse for menighedsrådene.

Birthe Rønn Hornbech (V) afviste primært forslaget ud fra nogle grundlæggende synspunkter om den folkekirkelige ordening. Hun så forslaget som "en forberedelse af en skilsmisse mellem stat og kirke, som vi er inderligt imod", og hun fortsatte: "At drage så klart et skel mellem statslige og kirkelige anliggender, som forslagsstillerne gør, er efter Venstres opfattelse i strid med grundlovens § 4, der som bekendt fastslår, at Folketinget har en særlig forpligtelse over for den danske folkekirke som evangelisk-luthersk kirke. Der er ikke meget evangelisk-luthersk tale i at fjerne statens ansvar for præstestillinger."

Beslutningsforslaget bortfaldt ved folketingssamlingens slutning, uden at have været til 2. behandling.

### **Kristeligt Folkepartis forslag i 2000**

Kristeligt Folkeparti fremsatte den 1. februar 2000 "Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en kommission med henblik på at omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken og undersøge den civile registrering" (B 80 - forslag som fremsat, A. sp. 4984, 1. behandling den 3. marts 2000, FF. sp. 4852).

Forslaget havde følgende ordlyd:

"Folketinget opfordrer regeringen til at nedsætte en kommission til undersøgelse af mulighederne for at ændre statens økonomiske støtte til folkekirken, der i øjeblikket hovedsagelig består af medfinansiering af præste- og provstelønninger, finansiering af bispelønninger samt udgifter til pensioner. Støtten ønskes omlagt således, at staten i stedet betaler folkekirkens udgifter til begravelsesvæsenet samt yder en større støtte til istandsættelse af kirker m.v., især til de mange kirkebygninger af historisk og kulturel værdi. Endvidere skal kommissionen undersøge, hvordan den civile registrering bedst kan og bør udføres i fremtidens Danmark, og udrede de eventuelle økonomiske relationer mellem stat og kirke i denne forbindelse."

Bemærkningerne til forslaget tog udgangspunkt i kritik af, at skatteydere, som ikke er medlemmer af folkekirken, i kraft af statens tilskud til folkekirken bidrager til en del af præstelønnen, og baggrunden for denne kritik, nemlig grundlovens § 68, hvor det hedder: "Ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden

gudsdyrkelse end den, som er hans egen." Endvidere tog bemærkningerne udgangspunkt i, at statens økonomiske tilskud gennem nogen tid havde været faldende, samt i, at folkekirken af egne midler afholdt udgifter til en række almene samfuntsfunktioner, såsom begravelsesvæsen, personregistrering og vedligeholdelse af historiske bygninger.

Af bemærkningerne fremgik endvidere, at det af principielle grunde burde overvejes, om ikke den grundlæggende civilregistrering i et samfund, hvor en del borgere står uden for folkekirken, burde flyttes fra folkekirkens ministerialbogsførere til en anden myndighed.

Bemærkningerne mundede ud i forslag til kommissionens opgaver, som bl.a. skulle omfatte

- at udarbejde forslag om, hvem i folkekirken der skal afgøre, hvor mange præstestillinger der totalt skal være, og hvordan de skal fordeles (i den forbindelse eventuelt foreslå etablering af nye organer),
- at udarbejde konkrete forslag til en bloktilskudsmodel, som bl.a. sikrer, at staten efter objektive kriterier finansierer driften af folkekirkens kirkegårde
- at udarbejde forslag til vilkår for begravelse af ikke-medlemmer af folkekirken på folkekirkens kirkegårde og mulighederne for etablering af andre kirkegårde end folkekirkeligt indviede
- at opstille kriterier for tilskud til restaurering af kirker og kirkeinventar samt
- at undersøge mulighederne for civilregistrering af mennesker, der ikke er medlemmer af folkekirken, hos en anden myndighed.

Bemærkningerne rummede endelig forslag til kommissionens sammensætning.

Kirkeminister Margrethe Vestager (RV) afviste på regeringens vegne forslaget. Hun fandt det naturligt, at statens økonomiske støtte til folkekirken primært gives i forbindelse med det, som er kirkens kerneopgave, nemlig forkyndelsen, og så det som et udtryk for, at staten tager sin forpligtelse til at støtte folkekirken som kirke alvorligt. Hun fandt også, at statstilskud til præsteløn var en forudsætning for at fastholde staten som ansættelsesmyndighed for præsterne, en ansættelsesform, som bidrager til, at præsterne i forkyndelse og embedsførelse kan være uafhængige af menighedsrådene. Hun så i et bloktilskud, som efter objektive kriterier skulle ydes til f.eks. drift af kirkegårde samt restaurering af kirker og kirkeinventar, risiko for, at der i forbindelse med fordeling af bloktilskud ville blive anstillet betragtninger om det rationelle i at opretholde alle de små landsbykirkegårde og alle kirkerne i de små sogne. Hun mente, at afgørelser på grundlag af sådanne rationalitetsbetragtninger ville være til meget stor skade for folkets forhold til folkekirken.

Beslutningsforslaget blev afvist af ordførerne for S, V, KF og RV.

Birthe Rønn Hornbech (V) og Knud Erik Kirkegaard (KF) tilsluttede sig i deres afvisninger i meget vid udstrækning de holdninger til forholdet mellem stat og kirke, som ministeren havde gjort rede for i sin afvisning.

Karen J. Klint (S) mente ikke, at der i befolkningen var ønske om grundlæggende ændringer af forholdet mellem stat og kirke, og hun fandt det væsentligt, at statens

støtte gik til præsteløn, "så vi er sikre på, at der er en fri forkyndelse i og med, at vi har en folkekirke".

Henrik Svane (RV) afviste primært forslaget med henvisning til en igangværende kirkepolitisk debat i RV.

Ordførerne for SF, DF og EL støttede forslaget om at nedsætte en kommission.

### **Kristeligt Folkepartis forslag i 2003**

Kristeligt Folkeparti fremsatte den 18. marts 2003 i næsten uændret form sit "For-  
slag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en kommission med henblik på at  
omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken og undersøge den civile regi-  
strering" (B 115 - forslag som fremsat, A. sp. 6136, 1. behandling den 11. april  
2003, FF sp. ???).

Med hensyn til forslagets ordlyd og de tilknyttede bemærkninger henvises til be-  
skrivelsen i afsnit 4.2.

Kirkeminister Tove Fergo (V) afviste på regeringens vegne forslaget. Hun be-  
grundede det bl.a. med, at forslaget efter indholdet af bemærkningerne at dømme  
ikke blot er et oplæg til en kommission om omlægning af statens økonomiske  
støtte til folkekirken, men må opfattes som et udspil til en kirkeforfatningskom-  
mission med det mål at få etableret nye kompetente organer i folkekirken, som  
kan overtage en meget væsentlig del af den kompetence, som er placeret hos Fol-  
ketinget som lovgiver og hos Kirkeministeriet som folkekirkens øverste admini-  
strative myndighed.

Kirkeministeren begrundede også sin afvisning med, at kommissionen efter for-  
slaget skal beskæftige sig med spørgsmålet om hel eller delvis flytning af civilre-  
gistreringen, samt med at kommissionen ud fra et meget vidtgående hensyn til  
borgere, som ikke er medlemmer af folkekirken, desuden skal udforme nye vilkår  
for begravelse på folkekirkens kirkegårde samt se på mulighederne for at anlægge  
andre begravelsespladser.

Birthe Rønn Hornbech (V) afviste forslaget med den primære begrundelse, at "det  
omkalfatrer jo i virkeligheden hele den folkekirkelige ordening". Hun fandt heller  
ikke, at der ud fra en menneskeretsbetragtning er tilstrækkeligt grund til at ændre  
på den nuværende ordening af folkekirkens forhold eller civilregistreringen.

Karen J. Klint (S) afviste også forslaget, men bebudede, at Socialdemokratiet som  
alternativ vil fremsætte forslag om et tværgående og bredt sammensat arbejdsud-  
valg, som skal have i opdrag at samle op på de forhold og den viden, der er fra  
den eksisterende debat om staten, folkekirken, andre trossamfund og religionsfri-  
hed. Arbejdsudvalget skal samtidig sikre, at der kommer en bredere debat.

Jesper Langballe (DF) afviste bl.a. forslaget ud fra enighed med kirkeministeren i,  
at det lægger op til en kirkeforfatning. Han mente ikke, at "folkekirken selv" kan  
overtage statens ansvar for folkekirkens drift, "for hvem er folkekirken selv?".  
Han gjorde opmærksom på, at det "intrikate spørgsmål" om, hvem der skal be-

stemme, når statens ansvar for folkekirkens drift kobles af, igen vil komme til debat, "når Finansministeriets tankeløse forslag om en bloktilskudsordning, som et regeringsnedsat embedsmandsudvalg nu arbejder med, når frem til Folketinget".

Knud Erik Kirkegaard (KF) afviste bl.a. forslaget med den begrundelse, at civilregistreringen er en velfungerende ordning, og at Det Konservative Folkeparti gerne vil fastholde folkekirkens særstatus og ikke ser nogen problemer i, at staten yder støtte til præsteløn i folkekirken.

Pernille Rosenkrantz-Theil (EL) støttede forslaget, primært ud fra et håb om, at det vil lede til en større adskillelse af kirke og stat.

Forslaget til folketingsbeslutning blev forkastet med bredt flertal ved 2. behandling den 28. maj 2003.