

Betænkning 1511

Omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud

Betænkning fra

Udvalg om bloktilskud

Kirkeministeriet - Oktober 2009

Betænkning 1511

Omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud

Betænkning fra
Udvalget om bloktilskud

Kirkeministeriet - Oktober 2009

Betænkning 1511

Omlægning
af statens tilskud
til folkekirken
til bloktilskud

Udgivet af Kirkeministeriet oktober 2009

Tryk: Rosendahls

ISBN 978-87-991477-8-6

Indhold

1	Indledning.....	7
1.1	Kommissorium	7
1.2	Udvalgets sammensætning	8
1.3	Udvalgets arbejde	9
2	Sammenfatning	11
2.1	Folkekirkens niveauer og opgaver	11
2.2	Folkekirkens varetagelse af samfundsopgaver	12
2.3	Juridiske og kirkepolitiske overvejelser	13
2.3.1	Grundlovens § 4 og karakteren af statens støtte til folkekirken	14
2.3.2	Folkekirkens tilstedeværelse overalt	15
2.3.3	Præstens uafhængighed.....	15
2.3.4	Etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken	16
2.3.5	Én folkekirke - eller 10 - eller 98?	16
2.3.6	Nuværende ordning eller omlægning til bloktilskud	17
2.4	Særlige problemstillinger ved omlægning til bloktilskud.....	18
2.4.1	Afgrænsning af bloktilskud.....	18
2.4.2	Finansiering af løn m.v. til præster, provster og biskopper ..	19
2.4.3	Kompetencen til at ansætte og afskedige præster	20
2.4.4	Kompetencen til at normere og placere præstestillinger	21
2.4.5	Udligning mellem områder af folkekirken med forskellig økonomisk styrke.....	22
2.4.6	Økonomisk kompensation som følge af anden lovgivning	22
2.5	Modeller for bloktilskud	23
2.5.1	Generelt eller øremærket tilskud.....	23
2.5.2	Model for bloktilskud til nationalt niveau.....	24
2.5.3	Model for bloktilskud til regionalt niveau	26
2.5.4	Model for bloktilskud til lokalt niveau	27
2.5.5	Model for kombination af nationalt og regionalt niveau.....	29
2.6	Udvalgets anbefalinger	31
3	Folkekirkens niveauer og opgaver	33
3.1	Det lokale niveau - sogne og provstier	34
3.1.1	Sogn og menighedsråd.....	34
3.1.1.1	Kirkekassens udgifter	35
3.1.1.2	Kirkekassens indtægter.....	36
3.1.2	Provsti og provstiudvalg	37
3.2	Det regionale niveau - stifterne.....	38

3.3	Det nationale niveau	40
3.3.1	Finansloven	40
3.3.2	Fællesfonden	41
4	Folkedansens varetægelse af samfundsopgaver	45
4.1	Bevarelse af kulturarv - kirker	45
4.1.1	Ansvar for bevarelse af kulturværdier	46
4.1.2	Udgifter til bevarelse af kulturværdierne	48
4.2	Begravelsesvæsenet	51
4.2.1	Drift af kirkegårde - en samfundsopgave	51
4.2.2	Bestyrelse af kirkegårde	52
4.2.3	Kirkegårde og kulturværdier	53
4.2.4	Udgifter ved de folkekirkeligt bestyrede kirkegårde	53
4.3	Begravelsesmyndighed og vielse med borgerlig gyldighed	56
4.3.1	Funktionen som begravelsesmyndighed	56
4.3.2	Vielse med borgerlig gyldighed	57
4.4	Personregistrering	57
4.4.1	Udgifter ved personregistreringen	58
4.5	Bidrag til kultur- og samfundslivet	60
5	Juridiske og kirkepolitiske overvejelser	63
5.1	Nært samspil mellem staten og folkekirken	63
5.2	Grundlovens § 4 og karakteren af statens støtte til folkekirken ..	64
5.3	Folkedansens tilstedeværelse overalt	66
5.4	Præstens uafhængighed	67
5.5	Etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken ..	69
5.6	Én folkekirke - eller 10 - eller 98?	70
5.7	Nuværende ordning eller omlægning	72
6	Særlige problemstillinger ved omlægning til bloktilskud	73
6.1	Afgrænsning af bloktilskud	73
6.1.1	Opgaver, som er en statslig forpligtelse	75
6.1.2	Opgaver, som er en naturlig folkekirkelig forpligtelse	76
6.2	Finansiering af løn til præster, provster	78
6.2.1	Gældende ordning	78
6.2.2	Eventuelle konsekvenser for præsteløn ved omlægning	79
6.3	Finansiering af pension til præster og provster	80
6.3.1	Nuværende ordning	80
6.3.2	Eventuelle konsekvenser for præstepension ved omlægning ..	81
6.4	Finansiering af løn og pension til biskopper	81
6.4.1	Nuværende ordning	81
6.4.2	Eventuelle konsekvenser i forhold til biskopper ved omlægning	82
6.5	Kompetencen til at ansætte og afskedige præster	82
6.5.1	Gældende ordning	82

6.5.2	Eventuelle konsekvenser for præsteansættelse ved omlægning.....	83
6.6	Kompetencen til at normere og placere præstestillinger.....	84
6.6.1	Gældende ordning.....	84
6.6.2	Eventuelle konsekvenser for normering og placering af præstestillinger ved omlægning	85
6.7	Udligning mellem områder af folkekirken med forskellig økonomisk styrke.....	86
6.7.1	Gældende ordning.....	86
6.7.2	Eventuelle konsekvenser i forhold til udligning ved en omlægning.....	87
6.8	Økonomisk kompensation som følge af anden lovgivning.....	88
6.8.1	Gældende ordning.....	88
6.8.2	Eventuelle konsekvenser i forhold til kompensationen ved en omlægning.....	88
7	Modeller for bloktilskud	91
7.1	Generelt eller øremærket bloktilskud	92
7.1.1	Generelt bloktilskud.....	92
7.1.2	Øremærket bloktilskud.....	93
7.2	Model for bloktilskud til nationalt niveau	94
7.2.1	Fællesfonden som modtager af bloktilskud	94
7.2.1.1	Konsekvenser for fællesfondens budget.....	95
7.2.1.2	Kompetence i forhold til fællesfonden og fordeling af bloktilskud.....	96
7.2.2	Viderefordeling af bloktilskud fra det nationale niveau.....	99
7.2.2.1	Fordeling til ligningsområderne.....	100
7.2.2.2	Kriterier for fordeling	100
7.2.3	Den nationale models konsekvenser i forhold til præster og provster.....	101
7.2.3.1	Finansiering af løn og pension til præster og provster	101
7.2.3.2	Normering af præstestillinger samt ansættelse og afskedigelse af præster.....	101
7.2.4	Lovgivning som følge af bloktilskud til nationalt niveau.....	102
7.2.5	Vurdering af model for bloktilskud til nationalt niveau.....	103
7.3	Model for bloktilskud til regionalt niveau	104
7.3.1	Stiftet som modtager af bloktilskud	104
7.3.1.1	Kompetence i forhold til bloktilskud på regionalt niveau.....	106
7.3.1.2	Fordeling til ligningsområderne.....	106
7.3.1.3	Kriterier for fordeling	107

7.3.2	Den regionale models konsekvenser i forhold til præster og provster.....	107
7.3.2.1	Finansiering af løn og pension til præster og provster	107
7.3.2.2	Normering af præstestillinger samt ansættelse og afskedigelse af præster.....	110
7.3.3	Lovgivning som følge af bloktilskud til regionalt niveau.....	113
7.3.4	Vurdering af model for bloktilskud til regionalt niveau.....	113
7.4	Model for bloktilskud til lokalt niveau	115
7.4.1	Ligningsområdet som modtager af bloktilskud.....	115
7.4.1.1	Kompetence i forhold til bloktilskud til lokalt niveau.....	117
7.4.1.2	Fordeling af bloktilskud inden for ligningsområdet	117
7.4.2	Den lokale models konsekvenser i forhold til præster og provster	118
7.4.2.1	Finansiering af løn og pension til præster og provster.	118
7.4.2.2	Normering af præstestillinger samt ansættelse og afskedigelse af præster.....	121
7.4.3	Lovgivning som følge af bloktilskud til lokalt niveau	124
7.4.4	Vurdering af model for bloktilskud til lokalt niveau	125
7.5	Model for kombination af nationalt og regionalt niveau	126
7.5.1	Modtagere af bloktilskud nationalt og regionalt niveau.....	126
7.5.1.1	Kompetence i forhold til bloktilskud på nationalt og regionalt niveau	127
7.5.1.2	Fordeling fra det nationale til det regionale niveau	128
7.5.1.3	Fordeling fra det regionale til det lokale niveau	129
7.5.2	Kombinationsmodellens konsekvenser i forhold til præster og provster.....	129
7.5.2.1	Finansiering af løn og pension til præster og provster	129
7.5.2.2	Normering af præstestillinger samt ansættelse og afskedigelse af præster.....	130
7.5.2.3	Kompetence til at ansætte og afskedige præster	131
7.5.3	Lovgivning som følge af kombineret national og regional model	131
7.5.4	Vurdering af model for bloktilskud til nationalt og regionalt niveau.....	132
	Bilag.....	135

1 Indledning

I regeringsgrundlaget "Mulighedernes samfund" af 23. november 2007 er der i afsnittet om folkekirken bl.a. anført følgende:

"Af hensyn til den brede opbakning bag folkekirkeordningen vil regeringen omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken fra et tilskud til præstelønninger mv. til en støtte til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager, f.eks. inden for kirkegårdsdrift og vedligeholdelse af kirkebygningerne. Derfor skal støtten - uden at ændre på den økonomiske byrdefordeling mellem staten og folkekirken - omlægges til et bloktilskud."

Regeringen nedsatte den 8. oktober 2008 Udvalg om bloktilskud med den opgave at udarbejde modeller for omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til bloktilskud.

Bloktilskud fra staten til folkekirken har tidligere været behandlet i 2003, idet regeringen i januar 2003 nedsatte Udvalget vedr. bloktilskud til folkekirken. Udvalget fik til opgave at udarbejde en eller flere modeller for omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud. Udvalget afgav rapport i oktober 2003 med forslag til en model for bloktilskud. Efter en høring vurderede den daværende kirkeminister, at der ikke var grundlag for at få gennemført de af udvalget foreslåede lovændringer.

1.1 Kommissorium

Kommissoriet for Udvalg om bloktilskud er følgende:

"Under de gældende regler for folkekirkens økonomi afholdes udgifter vedrørende løn til præster og provster delvis af statens tilskud og delvis af folkekirkens fællesfond, det vil sige på et nationalt niveau. De samlede bevillinger til præsteløn fordeles mellem stifterne, hvor de administreres af biskopperne. Løn til biskopper samt pension til tidligere præster, provster og biskopper afholdes fuldt ud af staten. Staten yder desuden i begrænset omfang tilskud til restaurering af kirker. Udgifter vedrørende kirkegårdsdrift og vedligeholdelse af kirkebygninger afholdes på lokalt niveau af sognenes kirkelige kasser, som menighedsrådene har ansvar for inden for bevillingsmæssige rammer, der fastsættes af provstiudvalgene. Desuden finansieres løn til et mindre antal præstestillinger af de lokale kirkelige kasser.

Omlægning af statens tilskud til et bloktilskud vil således have betydning for den folkekirkelige økonomi på såvel det nationale som det lokale niveau, da den både vil berøre opgaver, som i dag med hensyn til finansiering og kompetence varetages på et nationalt niveau, og opgaver, som i dag med hensyn til finansiering og kompetence varetages på det lokale niveau.

Udvalget om bloktilskud skal i sine overvejelser i relevant omfang inddrage grundlovens § 4, hvorefter den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.

Udvalget skal i sine overvejelser også inddrage den kompensation, som staten i henhold til finansloven yder til folkekirken på grund af anden lovgivnings provenuvirkninger på kirkeskatten.

Udvalget om bloktilskud skal analysere mulighederne for, at statens økonomiske støtte til folkekirken omlægges til bloktilskud, der ydes som

- af Folketinget øremærkede tilskud eller
- generelle tilskud.

Udvalget skal videre analysere mulighederne for, at bloktilskud ydes til henholdsvis

- det nationale niveau (fællesfonden),
- det regionale niveau (stifterne) eller
- det lokale niveau (sogne, provstier, ligningsområder).

Udvalget skal beskrive, hvilke muligheder og konsekvenser en omlægning vil medføre i forhold til

- finansiering af løn til præster og provster
- finansiering af pension til tidligere præster og provster
- kompetencen til at beslutte normering og placering af præstestillinger
- kompetencen i forhold til ansættelse og afskedigelse af præster
- behov for udligning mellem områder af folkekirken med forskellig økonomisk styrke.

Udvalget skal rapportere til Regeringens økonomiudvalg senest den 1. september 2009.”

1.2 Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende sammensætning:

Departementschef Henrik Nepper-Christensen (formand), Kirkeministeriet
Biskop Søren Lodberg Hvas, Aalborg Stift

Universitetslektor Inge Lise Pedersen, formand for Landsforeningen af
Menighedsråd

Provst Grete Bøje, næstformand i Danmarks Provsteforening

Sognepræst Charlotte Ellermann, næstformand i Den danske Præsteforening
Fuldmægtig Anders Lønstrup Graugaard, Finansministeriet, til 15. december
2008

Fuldmægtig Birgitte Forum Christensen, Finansministeriet, fra 15. december
2008 til 15. april 2009

Fuldmægtig Lena Dyhr Toft Christensen, Finansministeriet, fra 15. april 2009

Kontorchef Kristian Korfits Nielsen, Justitsministeriet, til 1. september 2009

Fuldmægtig Henrik Hjort Elmquist, Justitsministeriet, fra 1. september 2009

Kontorchef Paolo Perotti, Kirkeministeriet

Fuldmægtig Christina Hyldgaard Jacobsen, Kirkeministeriet

Sekretariatet har været varetaget af Kirkeministeriet. I sekretariatet har deltaget:

Økonomichef Klaus Kern-Jespersen

Informationskonsulent Jørgen Engmark

Fuldmægtig Jan Stampe Madsen

Fuldmægtig Rasmus Vilain

Fuldmægtig Sofie Navntoft Pedersen.

1.3 Udvalgets arbejde

Udvalget har holdt i alt 11 møder i perioden 19. december 2008 til 18. september 2009.

2 Sammenfatning

Udvalget om bloktilskud har haft til opgave at udarbejde modeller for, hvordan statens støtte til folkekirken kan omlægges fra primært at være tilskud til præstelønninger m.v. til at være et bloktilskud, der ydes som en støtte til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager, f.eks. inden for kirkegårdsdrift og vedligeholdelse af kirkebygninger.

Udvalget fremlægger i denne betænkning forskellige mulige modeller for et bloktilskud. Modellerne er udformet på grundlag af

- en overordnet beskrivelse af folkekirkens niveauer og opgaver
- en mere detaljeret beskrivelse af folkekirkens varetagelse af samfundsopgaver
- overordnede juridiske og kirkepolitiske overvejelser
- beskrivelse af og overvejelser om nogle særlige problemstillinger, der knytter sig til en eventuel omlægning til bloktilskud.

Dette kapitel indeholder en sammenfatning af udvalgets overvejelser samt en beskrivelse af de modeller for bloktilskud, som udvalget har udformet.

2.1 Folkekirkens niveauer og opgaver

Folkekirkens mange forskellige opgaver bliver i dag varetaget på tre niveauer, som grundlæggende har ansvar for hver sine, afgrænsede dele af opgaverne.

Denne opdeling er således udgangspunkt for overvejelserne om, hvordan omlægning til bloktilskud kan udformes.

De tre niveauer er:

1. Det lokale niveau, der består af sogne og provstier med henholdsvis menighedsråd og provstiudvalg som kompetente organer. Menighedsrådene har ansvaret for sognenes kirkelige og administrative anliggender. Det indebærer bl.a., at menighedsrådene har ansvar for drift og vedligeholdelse af kirker og kirkegårde. Provstiudvalget har ansvar for at koordinere den kirkelige økonomi inden for provstiet, som typisk er lig med en kommune og dermed også typisk sammenfaldende med et ligningsområde. Provstiudvalget (eller et besluttende budgetsamråd) fastsætter bevillingerne til de enkelte menighedsråd i provstiet og fastsætter dermed også de økonomiske rammer for den varetagelse af samfundsopgaver, som sker i sognene. Det lokale niveau udgør i økonomisk henseende 75-77 % af den samlede folkekirkelige økonomi

2. Det regionale niveau, der udgøres af stifterne, hvor henholdsvis biskoppen, stiftsøvrigheden (der består af biskop og stiftamtmand) og stiftsrådet hver for sig har kompetence på forskellige områder. Biskoppen er tilsynsførende i forhold til præster og menighedsråd i stiftet. Stiftsøvrigheden er tilsynsførende og i en vis udstrækning godkendende myndighed i forhold til istandsættelse og ændring af kirker. Stiftsrådet har bl.a. ansvar for forvaltning af stiftsmidlerne, som udgøres af kapitaler, der tilhører de enkelte kirker, men forvaltes på stiftsniveau. Økonomien på stiftsniveau omfatter først og fremmest bevillingen til præsteløn, som fastsættes af kirkeministeren og bestyres af biskoppen, samt driftsbevilling til stiftet, der ligeledes fastsættes af kirkeministeren, men som bestyres af stiftsøvrigheden.
3. Det nationale niveau, hvor Folketinget som lovgiver og kirkeministeren som øverste administrative myndighed i folkekirken har hver sin kompetence. Folketinget fastsætter gennem lovgivningen de overordnede rammer for folkekirken, herunder til hvilke formål og i hvilket omfang staten skal yde økonomisk støtte til folkekirken. Kirkeministeren har kompetence til at udmønte en række lovbestemmelser mere detaljeret i administrative forskrifter. Økonomien på det nationale niveau omfatter dels statens tilskud til folkekirken, som fastsættes af Folketinget og derefter forvaltes af kirkeministeren. Økonomien udgøres endvidere af fællesfonden, hvis budget fastsættes af kirkeministeren, som også fastsætter landskirkeskatten, der er fællesfondens største indtægtskilde. Løn til præster og provster finansieres dels af statens tilskud, dels af fællesfonden. 1991,8 præstestillinger finansieres på denne måde. Antallet fastsættes på finansloven. Kirkeministeren har kompetencen til at fordele stillingerne og bevillingerne til præsteløn mellem de 10 stifter.

For en mere udførlig beskrivelse af folkekirkens niveauer og opgaver henvises til kapitel 3.

2.2 Folkekirkens varetagelse af samfundsopgaver

Folkekirken varetager og finansierer på flere områder opgaver, der kan betegnes som samfundsopgaver. Områderne er:

- Bevarelse af kulturarv i form af vedligeholdelse af kirker, kirkers historiske inventar og kirkegårde. Kirkerne udgør en stor og værdifuld del af den danske kulturarv, samtidig med at de fortsat er i brug som kirker.

- Drift og vedligeholdelse af kirkegårde, som i praksis er samfundets officielle begravelsespladser. Kirkegårdene har også stor kulturhistorisk værdi.
- Funktionen som begravelsesmyndighed samt vielse med borgerlig gyldighed.
- Civil personregistrering i form af registrering af alle, der fødes og dør i Danmark (bortset fra Sønderjylland), samt administration af navneændringer.

Folkekirkens samlede udgifter til bevarelse af kulturarv i forbindelse med kirker er af Kirkeministeriet skønsmæssigt opgjort til 799 mio. kr. i 2007 (2007-priser). Opgørelsen er foretaget på grundlag af menighedsrådenes, provstiudvalgenes og stifternes regnskaber for 2007. Af de samlede udgifter afholdes 779 mio. kr. af menighedsrådenes kasser, 9 mio. kr. af provstiudvalgene og 11 mio. kr. af stifterne.

Folkekirkens samlede udgifter til drift og vedligeholdelse af kirkegårdene er af Kirkeministeriet opgjort til 1.376 mio. kr. i 2007 (2007-priser). Kirkegårdene havde indtægter på 508 mio. kr. i form af betaling for brugsret og arbejdsydelse samt nytægning af gravstedslegater. Differencen mellem udgifter og indtægter udgjorde således 868 mio. kr., som blev dækket af folkekirkemedlemmernes kirkeskat.

Folkekirkens udgifter i forbindelse med den civile personregistrering er opgjort til 105 mio. kr. i 2008 (2008-priser).

For en mere udførlig beskrivelse af folkekirkens varetagelse af samfundsopgaver henvises til kapitel 4.

2.3 Juridiske og kirkepolitiske overvejelser

Udvalgets juridiske og kirkepolitiske overvejelser har taget udgangspunkt i, at der fortsat skal være et nært samspil mellem staten og den evangelisk-lutherske kirke i Danmark.

Staten og kirken har været tæt forbundne siden reformationen i 1536. I Kirkeordinansen af 1537 kom det nære samspil bl.a. til udtryk i, at forudsætningen for at virke som præst i den evangelisk-lutherske kirke i Danmark er kaldelse (ved menigheden), udnævnelse (ved kongen/staten) samt ordination og kollats (ved biskoppen).

Med grundloven af 1849 blev der indført religionsfrihed, men traditionen for et nært samspil mellem staten og den evangelisk-lutherske kirke blev videreført. Det blev udtrykt i en af de første paragraffer i grundloven, den nuværende § 4, som lyder:

"§ 4. Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten."

Udvalgets overvejelser har med dette udgangspunkt været centreret om følgende temaer:

- Grundlovens § 4 og karakteren af statens støtte til folkekirken
- Folkekirkens tilstedeværelse overalt
- Præstens uafhængighed
- Etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken
- Én folkekirke - eller 10 - eller 98?
- Nuværende ordning eller omlægning til bloktilskud.

I det følgende er der en sammenfatning af overvejelserne om disse punkter. Overvejelserne uddybes i kapitel 5.

2.3.1 Grundlovens § 4 og karakteren af statens støtte til folkekirken

Det er den gængse opfattelse i den statsretlige og kirkeretlige litteratur, at grundlovens § 4 indebærer en forpligtelse for staten til at understøtte folkekirken såvel økonomisk som i mere ideel (moralsk) henseende.

Den økonomiske støtte var i de første årtier efter 1849 af begrænset omfang. I begyndelsen af 1920'erne skete dog en markant forøgelse af statens økonomiske støtte til folkekirken, fordi mulighederne for folkekirkelig selvfinansiering var svundet ind. Statens støtte er siden da primært ydet som tilskud til løn og pension til præster og provster og er således knyttet til forkyndelsen. Det er i den statsretlige og kirkeretlige teori lagt til grund, at økonomisk støtte i denne form er fuldt ud medholdelig i forhold til grundloven.

En omlægning til bloktilskud vil indebære, at støtten vil blive ydet til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager, og således ikke længere være knyttet til forkyndelsen.

Udvalget har derfor anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om forståelse af statens understøttelsespligt i henhold til § 4 og herunder en vurdering af, om en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken vil rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 4.

Justitsministeriet har til udvalget afgivet "Notat om forholdet mellem understøttelsespligten i grundlovens § 4 og en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud".

Det fremgår af notatet, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke ses at være retskildemæssige holdepunkter for den opfattelse, at staten skulle være forpligtet til (specifikt) at yde tilskud til den kirkelige forkyndelse.

Det hedder i Justitsministeriets konklusion bl.a.:

"På baggrund af forarbejderne til grundlovens § 4, den statsretlige og kirkeretlige teori samt praksis på området må det efter Justitsministeriets op-

fattelse være overladt til Folketinget at beslutte den nærmere karakter af statens støtte til folkekirken, herunder dens art og omfang. Man kan altså ikke generelt fastslå karakteren af den økonomiske støtte, som staten efter grundlovens § 4 er forpligtet til at yde til folkekirken.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at en omlægning som den påtænkte af statens økonomiske støtte til folkekirken [.....] ikke kan antages at rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 4."

Notatet er trykt i sin helhed som bilag i denne betænkning.

2.3.2 Folkekirkens tilstedeværelse overalt

Forkyndelsen er folkekirkens grundlæggende opgave og forpligtelse, og det har i de 160 år med en folkekirke været en grundholdning, at der overalt i landet skal være sikret en præstelig betjening af sognemenighederne med tilbud om gudstjenester, kirkelige handlinger og sjælesorg.

Den grundholdning, at mennesker overalt i landet skal have mulighed for præstelig betjening, vurderes at være så rodfæstet, at det må anses for en grundlæggende præmis, at den også skal kunne imødekommes efter en omlægning af statens tilskud til folkekirken.

Under den nuværende ordning sikres mulighederne for præstelig betjening overalt ved, at præstestillingerne finansieres af centrale midler og derved uafhængigt af de enkelte områders økonomiske styrke.

Det vurderes hensigtsmæssigt, at model(ler) for et bloktilskud udformes således, at den nødvendige præstelige betjening kan fastholdes.

2.3.3 Præstens uafhængighed

Det har siden 1912 i den kirkelige lovgivning været fastslået som et princip, at præsten i udøvelsen af sin pastorale forpligtelse, herunder sin forkyndelse, sin sjælesorg og sin undervisning, er uafhængig af menighedsrådet.

Dette princip er blevet fastholdt, samtidig med at det ved en revision af menighedsrådsloven i 2007 blev præciseret i lovens § 1, at menighedsrådet har ansvar for både kirkelige og administrative anliggender i sognet. Det betyder, at valgte medlemmer af menighedsrådene og præsterne er forpligtet til at samvirke om det kirkelige liv, men at præsten altså fortsat er uafhængig af menighedsrådet i udøvelsen af sin pastorale forpligtelse.

Et tilsvarende princip om samvirke mellem læge medlemmer og gejstlige er afspejlet i den sammensætning af stiftsråd, som er fastlagt ved Folketingets vedtagelse i maj 2009 af en lovændring, som medfører etablering af permanente stiftsråd.

Præstens uafhængighed anses under den nuværende ordning især for at være

sikret i kraft af, at ansættelsesmyndigheden for præster er placeret hos kirkeministeren. Dette gælder også i forhold til præstestillinger, som finansieres fuldt ud af lokale kirkelige kasser.

Udvalget anser det for væsentligt, at de ændringer, der må følge af en omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud, fortsat sikrer præstens uafhængighed.

2.3.4 Etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken

Folkekirken er karakteriseret ved en høj grad af magtspredning. Magten i folkekirken er spredt mellem forskellige organer, bl.a.: Folketinget, kirkeministeren, biskopperne og menighedsrådene.

Det indebærer, at der er en indbygget afbalancering af magt mellem de forskellige organer. Der er desuden en afbalancering af magt mellem lægfolket og gejstligheden. Det kommer bl.a. til udtryk i valgte menighedsrådsmedlemmers og præsters pligt til at samvirke om det kirkelige liv, og det kommer til udtryk i sammensætningen af stiftsråd med både læge og gejstlige medlemmer.

Folkekirken er også karakteriseret ved, at der både forud for indførelsen af menighedsråd i 1903 og siden såvel i kirkelige som i politiske kredse har været en tøvende holdning over for etablering af nye kompetente organer i folkekirken samt i forhold til styrkelse af eksisterende organers kompetence. Der er således ved lovgivningen om permanente stiftsråd lagt vægt på at begrænse stiftsrådernes beslutningskompetence til nogle præcise økonomiske og administrative anliggender.

Denne tilgang til magtspredning, magtbalance og kompetente organer i folkekirken vil kunne have betydning i forhold til en omlægning af statens tilskud til folkekirken til bloktilskud og i den forbindelse også ændring i forhold til normering og finansiering af præstestillinger.

Problemstillingen kan kort skitseres således: Jo mere detaljeret Folketinget er i lovgivning om normering og finansiering af præstestillinger og i lovgivning om bloktilskud, des mindre vil omfanget være af den beslutningskompetence, som efterfølgende skal udøves af kirkeministeren og/eller valgte folkekirkelige organer. Og omvendt.

Udvalget anser det for hensigtsmæssigt, at disse problemstillinger indgår i de videre overvejelser om mulige model(ler) for et bloktilskud.

2.3.5 Én folkekirke - eller 10 - eller 98?

Folkekirken er forankret i de lokale sognemenigheder. Det betyder dog ikke, at der er ca. 2.200 helt selvstændige folkekirker (svarende til antallet af sog-

ne og kirkedistrikter). Selv om de enkelte menigheder kan være meget forskellige, så er de alligevel bundet sammen på en måde, som gør, at folkekirken kan og må betragtes som én, landsdækkende kirke.

Den indbyrdes forbundethed ligger i første række i den fælles evangelisk-lutherske bekendelse, men forbindelsen mellem kirken og staten bidrager også til at sikre, at folkekirken er ét trossamfund med fælles, autoriserede gudstjenesteordninger og ritualer, fælles gejstlig retspleje, fælles ansættelsesmyndighed for præster, fælles regler for menighedernes repræsentative organer, fælles regler for medlemskab, fælles regler for rettigheder og pligter og i en vis udstrækning desuden fælles økonomi.

Der vurderes at være meget bred opbakning såvel kirkeligt som politisk til at fastholde folkekirken som en enhed.

Afhængigt af, hvordan et bloktilskud og ændret finansiering af løn m.v. til præster og provster udformes, kan der imidlertid være risiko for, at denne enhed kan komme under pres. Der kan f.eks. være risiko for, at der - med mindre der sikres udligning, så økonomisk stærke områder bidrager til økonomisk svagere områder - bliver forskel på, hvilke muligheder man i de forskellige områder har for at sikre gejstlig betjening i et omfang, som imødekommer princippet om at sikre folkekirkens tilstedeværelse med forkyndelse overalt. Der kan også opstå forskelle som følge af divergerende kirkelige synspunkter i de enkelte provstier eller stifter.

Det vurderes hensigtsmæssigt, at mulighederne for at fastholde folkekirken som en enhed indgår i de videre overvejelser om udformning af et bloktilskud.

2.3.6 Nuværende ordning eller omlægning til bloktilskud

De principper eller karakteristika, som er beskrevet i de foregående fire afsnit, tager udgangspunkt i den nuværende ordning af forholdet mellem staten og folkekirken, og de er indgået i udvalgets arbejde med at udforme modeller for omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken.

En omlægning vil imidlertid, uanset hvordan den udformes, medføre større eller mindre ændringer i forhold til de beskrevne principper eller karakteristika.

Fire medlemmer af udvalget (Søren Lodberg Hvas, Grete Bøje, Charlotte Ellermann og Inge Lise Pedersen) har derfor tilkendegivet, at de gerne ser den nuværende ordning for statens støtte til folkekirken videreført i stedet for en omlægning til bloktilskud.

De vurderer, at den nuværende ordning ved at sikre fælles og generelt ensartede rammer for folkekirken overalt i landet bidrager til at sikre fortsat opbakning til folkekirken blandt dens medlemmer.

De vurderer, at den nuværende ordning er gennemskuelig i og med, at den økonomiske støtte primært ydes i form af tilskud til et bestemt antal præstestillinger, som er fastsat af Folketinget. Den er i kraft af dette også med til at fastholde et helhedssyn på folkekirken som værende på samme tid en evangelisk-luthersk kirke, hvor forkyndelsen er den første og væsentligste opgave, og et forvaltningsvæsen, der også varetager nogle opgaver, som har stor samfundsmæssig betydning.

De vurderer, at det, før der eventuelt træffes beslutning om en omlægning efter en af de modeller, som udvalget har udarbejdet, vil være nødvendigt at give mulighed for en bred kirkelig og politisk debat.

2.4 Særlige problemstillinger ved omlægning til bloktilskud

Udvalget har som grundlag for at udforme modeller for bloktilskud belyst nogle særlige problemstillinger af primært økonomisk og bevillingsmæssig karakter.

Det drejer sig for det første om, hvorvidt et bloktilskud skal omfatte samtlige bevillinger på finansloven, som er knyttet til Kirkeministeriet samt til pension til præster, eller om bloktilskud skal afgrænses til alene at omfatte en del af disse bevillinger.

Dernæst er der en række problemstillinger, som er knyttet til, at en omlægning vil medføre, at løn og pension til præster, provster og biskopper skal finansieres på en anden måde end hidtil.

Endvidere er det spørgsmålet om udligning mellem områder af folkekirken med forskellig økonomisk styrke samt spørgsmålet om den compensation, som folkekirken modtager som følge af anden lovgivnings provenuvirkning på kirkeskatten.

De særlige problemstillinger ved omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud tager udgangspunkt i, at den økonomiske byrdefordeling mellem staten og folkekirken skal være uændret, jf. udvalgets kommissorium.

Det følgende er en sammenfatning af udvalgets overvejelser om disse problemstillinger. Overvejelserne er uddybet i kapitel 6.

2.4.1 Afgrænsning af bloktilskud

Statens bevillinger vedrørende folkekirken gives dels på finanslovens § 22 Kirkeministeriet dels på to konti under finanslovens § 36 Pensionsvæsenet. De samlede bevillinger er på finansloven for 2009 fastsat til 1139,2 mio. kr. (2009-priser).

Efter udvalgets opfattelse kan nogle af de opgaver, som finansieres over finanslovens § 22 Kirkeministeriet, samt en af de opgaver, som finansieres over § 36 Pensionsvæsenet, anses for i højere grad at være statslige end folkekirkelige opgaver eller forpligtelser. Dette taler efter udvalgets opfattelse for, at bevillingerne i hvert fald til disse formål holdes uden for bloktilskud og fortsat dækkes ved direkte bevillinger på finansloven.

Det drejer sig om bevillinger på tilsammen 391,9 mio. kr. i 2009, og de vedrører følgende områder:

- Departementet (Kirkeministeriet)
- Mindelunden, De kgl. begravelseskapeller m.v.
- Tilskud til dansk kirkelig virksomhed i Sydslesvig
- En mindre del af tilskud til betjening af danskere i udlandet
- Kompensation til folkekirken for anden lovgivnings provenuvirkning for kirkeskatten
- Bevilling til Pensionskassen af 1950 for teologer, som er ansat i frie kirkelige organisationer.

Udvalget har den opfattelse, at de øvrige bevillinger, som tilsammen beløber sig til 747,3 mio. kr. i 2009, ydes til opgaver, som kan anses for at være folkekirkelige, og at disse bevillinger derfor vil kunne indgå i en omlægning til et bloktilskud.

Blandt de bevillinger, som efter udvalgets afgrænsning kan indgå i en omlægning til et bloktilskud, er løn og pension til biskopper. Det vil betyde, at der er ensartet finansiering af løn m.v. til præster, provster og biskopper, hvilket kan bidrage til at understrege, at en biskop først og fremmest er en præst, som dog er tillagt særlige opgaver og et særligt ansvar.

Udvalget mener imidlertid, at der også kan argumenteres for, at løn m.v. til biskopper fortsat afholdes fuldt ud af staten. Det vil kunne bidrage til at understrege, at biskopperne gennem deres tilsynsforpligtelse skal være med til at sikre, at præster og menigheder holder sig inden for folkekirkens bekendelsesgrundlag. Endvidere udøves biskoppernes funktion på en række områder i forhold til præsters ansættelse i henhold til delegation fra kirkeministeren, som efter de folkekirkelige medlemmer af udvalgets opfattelse fortsat bør være ansættelsesmyndighed for præster i folkekirken.

2.4.2 Finansiering af løn m.v. til præster, provster og biskopper

Løn til præster og provster finansieres under den nuværende ordning af staten og fællesfonden (folkekirkelige midler) i fællesskab. Statens tilskud dækker 40 %, mens fællesfonden dækker 60 %. Pension til præster og provster samt løn og pension til biskopper finansieres fuldt ud af staten.

Et mindre antal præstestillinger, som medio 2009 udgjorde i alt ca. 70 årsværk, finansieres udelukkende af lokale kirkelige midler.

Finansiering af løn og pension til præster og provster kan efter en omlægning til bloktilskud finansieres af rent folkekirkelige midler på tre måder:

- Finansiering på nationalt niveau gennem fællesfonden. Det kan ske ved, at fællesfondens primære indtægtskilde, landskirkeskatten, øges med et beløb svarende til det, som staten under den nuværende ordning yder som tilskud til præsteløn. Det indebærer, at kirkeskatteyderne overalt i landet bidrager med samme procentdel af den skattepligtige indkomst.
- Finansiering på regionalt niveau (stiftsvis). Det kan ske ved, at de nødvendige midler til løn og pension (såvel den nuværende statsandel som fællesfondens andel) pålignes folkekirkens medlemmer inden for det pågældende stift. Det betyder, at der fra stift til stift kan blive forskel på, hvor stor en del af den kirkeskattepligtige indkomst kirkeskatteyderne skal bidrage med.
- Finansiering på lokalt niveau. Det kan ske ved, at udgifterne afholdes af lokale kirkelige midler i de sogne, hvor præsterne er ansat. Det kan også ske ved samlet finansiering af udgifterne inden for et ligningsområde, som typisk svarer til et provsti.

Løn og pension til biskopper kan finansieres på nationalt niveau gennem fællesfonden eller stiftsvis.

Ministeriernes medlemmer af udvalget understreger, at uanset finansieringsmåde, så må en ændret finansiering af løn m.v. til præster og provster ikke i sig selv medføre, at folkekirkens udgifter som helhed og den gennemsnitlige kirkeskatteprocent øges.

Der vil i de videre overvejelser om et bloktilskud skulle tages stilling til håndtering af pensionsforpligtelsen i forhold til præster, provster og biskopper. Den optjente pensionsret er pr. 1. april 2009 aktuariemæssigt beregnet til 2.225 mio. kr.

De forskellige finansieringsmuligheder er nærmere belyst i forbindelse med beskrivelse af forskellige modeller for bloktilskud i kapitel 7.

2.4.3 Kompetencen til at ansætte og afskedige præster

Biskopper, provster og som hovedregel også sognepræster er ansat som tjenestemænd. Biskopper og provster udnævnes af Dronningen, mens kirkeministeren har kompetencen til at ansætte og afskedige sognepræster.

Biskopper, provster og sognepræster har siden Kirkeordinansen af 1537 haft Kongen/staten som ansættelsesmyndighed. Ansættelsen af biskopper,

provster og præster som tjenestemænd (indtil 1919 "embedsmænd") har ikke været afhængig af, hvordan løn og pension blev finansieret.

En omlægning, hvorefter løn og pension til biskopper, provster og præster fuldt ud finansieres af folkekirkelige midler, vil derfor efter udvalgets vurdering kunne ske, uden at der ændres ved, hvem der har ansættelsesmyndigheden.

En omlægning til finansiering på lokalt niveau af løn til præster og provster må dog forventes at medføre, at der rejses spørgsmål om ændring af præsters og provsters ansættelsesform og placeringen af ansættelsesmyndigheden.

2.4.4 Kompetencen til at normere og placere præstestillinger

Antallet af præste- og provstestillinger, som finansieres af staten og fællesfonden, fastsættes af Folketinget på finansloven.

Kirkeministeren har kompetencen til at foretage den efterfølgende fordeling af stillingerne mellem de 10 stifter. Inden for hvert stift har biskoppen kompetencen til at bestemme placeringen af de præstestillinger, som stiftet har fået bevilget. Biskoppen skal bl.a. sørge for, at alle områder i stiftet tilgodeses med den nødvendige præstelige betjening.

Omlægning, hvorefter løn og pension til præster og provster fuldt ud finansieres af folkekirkelige midler, vil kunne indebære, at det ikke i samme omfang vil være relevant fortsat at fastsætte det samlede antal præstestillinger på finansloven.

Ved finansiering af præsteløn og pension på nationalt niveau kan normeringen og den overordnede fordeling af præstestillinger placeres samme sted som kompetencen i forhold til fællesfonden som helhed. Det vil sige hos kirkeministeren eller kirkeministeren i samspil med et valgt organ, der kan være rådgivende eller besluttende.

Ved finansiering på regionalt niveau kan kompetencen til at normere og fordele stillinger placeres på regionalt niveau. Enten hos biskoppen eller hos stiftsrådet eller i et samspil mellem biskop og stiftsråd.

Ved finansiering på lokalt niveau vil antallet af præstestillinger inden for et ligningsområde og placeringen af dem kunne være afhængig af budgetprocessen i ligningsområdet (provstiet).

De forskellige muligheder belyses nærmere i forbindelse med modellerne for bloktilskud i kapitel 7.

2.4.5 Udligning mellem områder af folkekirken med forskellig økonomisk styrke

Under den nuværende ordning sker der på flere måder en udligning mellem områder af folkekirken med forskellig økonomisk styrke.

Den bevilling, som et stift får til præsteløn, er ikke afhængig af, hvor meget skatteyderne i det pågældende stift har bidraget med til henholdsvis staten og fællesfonden. Det beløb, som skatteydere i økonomisk svage områder betaler til staten og fællesfonden, er mindre end det, som samme område modtager til præsteløn. Det beløb, som skatteydere i et økonomisk stærkt område betaler til staten og fællesfonden, overstiger det beløb, som samme område modtager til præsteløn.

Hertil kommer, at der er en særlig udligningsordning under fællesfonden. Den betyder, at der årligt kan overføres op til 128,7 mio. kr. af landskirkeskatten fra økonomisk stærke til økonomisk svagere områder i folkekirken.

Afhængigt af, hvordan en model for bloktilskud og de øvrige ændringer udformes, kan det overvejes at knytte en udligningsordning til modellen.

Dette belyses nærmere i forbindelse med de enkelte modeller, som beskrives i kapitel 7.

2.4.6 Økonomisk kompensation som følge af anden lovgivning

Fra og med 2004 har staten ved bevilling på finansloven ydet folkekirken en kompensation for anden lovgivnings provenuvirkning på kirkeskatten. Formålet med kompensationen er at kunne fastholde provenuet fra kirkeskatten ved uændret kirkeskatteprocent, selv om ændringer i skattelovgivningen har den konsekvens, at udskrivningsgrundlaget for kirkeskatten ændres.

Kompensationsbeløbet var på finansloven for 2008 fastsat til 188,5 mio. kr., og det er på finansloven for 2009 fastsat til 324,4 mio. kr. Som følge af ændringer i skattelovgivningen forventes kompensationsbeløbet at være 98,8 mio. kr. i 2010.

Kompensationen kan, som det er nævnt i afsnit 2.4.1 om afgrænsning af bloktilskud, holdes uden for et bloktilskud.

En anden mulighed er, at kompensationen indgår i bloktilskud med det beløb, som er aktuelt på tidspunktet for en omlægning. Fastlåsning af niveauet for kompensation kan betyde, at folkekirken vil have sværere ved at fastholde en uændret kirkeskatteprocent, hvis der ikke kompenseres eller modregnes for efterfølgende ændringer i skattelovgivningen, der påvirker udskrivningsgrundlaget for kirkeskatten.

Ministeriernes medlemmer af udvalget vurderer, at betydningen heraf i givet fald vil skulle overvejes i forhold til skattestopet.

2.5 Modeller for bloktilskud

Bloktilskud skal i henhold til regeringsgrundlaget og udvalgets kommissorium anvendes som støtte til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager, f.eks. inden for kirkegårdsdrift og vedligeholdelse af kirkebygningerne.

Udvalget har udformet modeller for, hvordan bloktilskud kan ydes som henholdsvis et generelt tilskud og som øremærket tilskud.

Udvalget har desuden udformet modeller for, hvordan bloktilskud kan ydes til henholdsvis

- nationalt niveau (fællesfonden)
- regionalt niveau (stifterne)
- lokalt niveau (provstierne/ligningsområderne)
- en kombination af nationalt niveau og regionalt niveau (fællesfonden og stifterne).

Det følgende er en sammenfatning af modellerne, som er udførligt beskrevet i kapitel 7, hvor de også vurderes i forhold til de kirkepolitiske overvejelser, som er beskrevet i kapitel 5, og de særlige problemstillinger, som er beskrevet i kapitel 6.

Modellerne er udarbejdet under forudsætning af, at en omlægning til bloktilskud ikke ændrer på den økonomiske byrdefordeling mellem stat og folkekirke. Derved er der ikke merudgifter for hverken stat eller folkekirke forbundet med modellerne.

2.5.1 Generelt eller øremærket tilskud

Bloktilskud kan udformes som et generelt bloktilskud, hvor det ikke i lovgivningen er nærmere defineret, hvordan det skal anvendes, ud over at det skal ske i forbindelse med de samfundsopgaver, som folkekirken varetager.

Det indebærer, at folkekirkelige myndigheder skal fastlægge, hvordan tilskuddet skal fordeles mellem de forskellige samfundsopgaver, og hvordan tilskuddet skal fordeles inden for folkekirken. Det giver mulighed for folkekirkelig prioritering af, hvordan bloktilskuddet skal fordeles mellem de forskellige samfundsopgaver. Det giver også mulighed for folkekirkelig prioritering af, hvor i folkekirken der er størst behov for at modtage tilskud til henholdsvis kulturbevaring, kirkegårdsdrift eller personregistrering.

Et generelt udformet bloktilskud indebærer således en væsentlig forøgelse af folkekirkelige myndigheders kompetence til fordeling af midler mellem forskellige samfundsopgaver.

Bloktilskud kan også udformes som et øremærket tilskud. Det indebærer, at Folketinget enten i lov om folkekirkens økonomi eller på de årlige finanslove præciserer, hvordan bloktilskuddet skal fordeles mellem de forskellige samfundsopgaver. Det kan også fastsættes af Folketinget, hvordan tilskuddet skal fordeles inden for folkekirken, eller denne fordeling kan overlades til folkekirkelige myndigheder.

Fire medlemmer af udvalget (Søren Lodberg Hvas, Grete Bøje, Charlotte Elermann og Inge Lise Pedersen) tilkendegiver, at bloktilskuddet alene bør fordeles mellem de samfundsopgaver, der er forbundet med folkekirkens virksomhed som kirke, dvs. kirkebygninger og kirkegårde, mens der ved fordelingen ikke skal tages hensyn til folkekirkens varetagelse af personregistrering.

Detaljeret øremærkning vil betyde, at der ikke overdrages kompetence fra Folketinget til folkekirkelige myndigheder, eller at det kun sker i begrænset omfang. Detaljeret øremærkning vil endvidere betyde, at Folketinget kommer til forholdsvis detaljeret at bestemme prioriteringen og varetagelsen af de samfundsopgaver, som folkekirken varetager. Det vil også betyde, at Folketinget kommer til at påvirke dele af de lokale kirkelige budgetter. Det bemærkes, at det ved en lovændring i 2003 er præciseret, at kirkeministeren ikke kan fastsætte regler om størrelsen af kirke- og præstegårdskassernes udgifter.

2.5.2 Model for bloktilskud til nationalt niveau

Den mest hensigtsmæssige modtager af bloktilskud, som ydes til nationalt niveau, er fællesfonden, hvorfra det fordeles videre til det lokale niveau, som har og forudsættes fortsat at have ansvaret for at varetage og finansiere drift og vedligeholdelse af kirker og kirkegårde og dermed også for kulturbevaring.

Modtagelse og videreformidling af bloktilskud kan anses for at ligge i forlængelse af fællesfondens nuværende status som "folkekirkens fælleskasse". I denne status ligger, at fællesfonden har en koordinerende funktion i forhold til en række folkekirkelige udgifter. Statens tilskud til præsteløn udbetales således til fællesfonden, hvorfra det sammen med folkekirkens egen andel af præstelønnen fordeles til stifterne. Fællesfonden dækker desuden udgifterne ved en række tværgående aktiviteter som stiftsadministrationerne, uddannelse af ansatte i folkekirken og folkekirkens IT-løsninger. Fællesfondens primære indtægtskilde er landskirkeskatten.

Forudsat at fællesfonden fuldt ud skal finansiere løn m.v. til præster og provster, vil bloktilskud via fællesfonden betyde, at fællesfondens samlede omsætning øges fra nu knap 1.600 mio. kr. til ca. 2.470 mio. kr. Det vil sige, at fællesfondens omsætning ved en sådan omlægning vil komme til at svare til ca. 35 % af folkekirkens samlede omsætning mod i dag ca. 23 %. En sådan

omlægning vil indebære, at landskirkeskatten skal forhøjes, for at fællesfonden kan dække den fulde udgift til løn og pension til præster og provster.

Ministeriernes medlemmer af udvalget vurderer, at en stigning i landskirkeskatten vil skulle vurderes i forhold til skattestoppet.

Omlægning efter denne model rejser spørgsmål om, hvem der skal have kompetence til at beslutte fordelingen af bloktilskud fra fællesfonden samt fællesfondens budget i øvrigt.

Under den gældende ordning har kirkeministeren kompetencen i forhold til fællesfonden, men udøver den efter høring af en budgetfølgegruppe, som er nedsat i henhold til en bekendtgørelse, som er udstedt af ministeren. Denne ordning kan videreføres.

En anden mulighed er, at kompetencen udøves af kirkeministeren i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe. Det vil efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt, at sammensætningen af en lovfæstet budgetfølgegruppe giver mulighed for et samvirke mellem lægfolk og præster svarende til det samvirke mellem lægfolk og præster, som findes i menighedsråd og stiftsråd.

Nogle af mulighederne for placering af kompetence samt finansiering m.v. af præstestillinger er belyst i figur 2.1.

Figur 2.1. Kompetenceforhold m.v. ved bloktilskud til nationalt niveau (fællesfonden)

Fordeling af bloktilskud	Finansiering af præstestillinger	Normering af præstestillinger	Fordeling af præstestillinger	Ansættelse af præster
Kirkeministeren efter høring af en ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren ved fastsættelse af fællesfondens budget efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Kirkeministeren efter høring af biskopperne	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen
<i>eller</i>				
Kirkeministeren i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren ved fastsættelse af fællesfondens budget i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe	Kirkeministeren efter høring af biskopperne	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen

Der er i beskrivelsen af modellen i kapitel 7 en udførlig belysning af såvel kompetencespørgsmålet som spørgsmålene om finansiering og normering af præstestillinger og fordelingen af bloktilskud fra fællesfonden til det lokale niveau.

2.5.3 Model for bloktilskud til regionalt niveau

Bloktilskud kan ydes til regionalt niveau, det vil sige de 10 stifter, og herfra viderefordes til det lokale niveau.

Der er imidlertid ikke på det regionale niveau en "fælleskasse", som svarer til fællesfonden på det nationale niveau. Det betyder, at der med bloktilskudet skal etableres en ny "kasse".

Kompetencen til på regionalt niveau at modtage og viderefordre bloktilskud kan tillægges stiftsrådet, som består af valgte læge medlemmer, valgte præster og provster samt biskoppen og domprovsten som fødte medlemmer. De læge medlemmer udgør et flertal i stiftsrådet.

Etableringen af stiftsråd er besluttet ved ændring af lov om folkekirkens økonomi, som blev vedtaget i maj 2009. Stiftsrådene skal være valgt og træde i funktion den 1. november 2009. Modtagelse og videre fordeling af bloktilskud vil indebære en forøgelse af stiftsrådernes kompetence.

I forbindelse med, at bloktilskud ydes til regionalt niveau, kan finansiering af løn m.v. til præster og provster fastholdes på det centrale niveau, eller finansieringen kan foregå på stiftsniveau. Finansiering på stiftsniveau vil kunne indebære, at stiftsrådet tillægges kompetence til at udskrive en stiftsskat, hvilket vil betyde etablering af et nyt skatteudskrivende niveau i folkekirken. Alternativt kan finansiering ske ved, at stiftsrådet kan opkræve de nødvendige midler fra de lokale kirkelige kasser.

Ministeriernes medlemmer af udvalget understreger, at en ændret finansiering i givet fald vil skulle overvejes i forhold til skattestoppet.

Ved finansiering af løn m.v. til præster og provster på regionalt niveau kan kompetencen til at normere præstestillinger placeres på samme niveau. Normeringen kan også fastholdes på nationalt niveau.

Modellen indebærer, at omfanget af præstelig betjening i de enkelte stifter bliver afhængigt af den økonomiske bæreevne i stiftet, medmindre der samtidig etableres en styrket udligningsordning mellem økonomisk stærke og svagere stifter i folkekirken. Omfanget af præstelig betjening kan desuden blive afhængigt af kirkelige holdninger i det enkelte stift. Der er i beskrivelsen af modellen i kapitel 7 en udførlig belysning af de forskellige spørgsmål.

Nogle af mulighederne for placering af kompetence samt finansiering m.v. af præstestillinger er belyst i figur 2.2.

Figur 2.2. Kompetenceforhold m.v. ved bloktilskud til regionalt niveau

Fordeling af bloktilskud	Finansiering af præstestillinger	Normering af præstestillinger	Fordeling af præstestillinger	Ansættelse af præster
Stiftsrådet	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren ved fastsættelse af fællesfondens budget efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Kirkeministeren efter høring af biskopperne	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen
<i>eller</i>				
Stiftsrådet	Ny "stiftsskat" <i>eller</i> opkrævning fra de lokale kirkelige kasser	Stiftsrådet	Biskoppen <i>eller</i> biskoppen efter høring af stiftsrådet	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen
<i>eller</i>				
Stiftsrådet	Ny "stiftsskat" <i>eller</i> opkrævning fra de lokale kirkelige kasser	Stiftsrådet	Biskoppen <i>eller</i> biskoppen efter høring af stiftsrådet	Biskoppen <i>eller</i> stiftsrådet

Model for bloktilskud til regionalt niveau er i lighed med de øvrige modeller udførligt beskrevet i kapitel 7.

2.5.4 Model for bloktilskud til lokalt niveau

Bloktilskud kan ydes direkte fra staten til det lokale niveau.

Der er på det lokale niveau to mulige modtagere af bloktilskud: de enkelte sogne eller de 98 ligningsområder. Udvalget vurderer, at bloktilskuddet mest hensigtsmæssigt kan ydes til ligningsområderne.

Et ligningsområde er lig med en kommune og typisk lig med et provsti. Provstiuudvalget har ansvar for at koordinere den samlede økonomi for de lokale kirkelige kasser i ligningsområdet. Bloktilskud, der ydes til ligningsområdet, vurderes således bedre at kunne indgå i den samlede koordinering og prioritering end bloktilskud, der ydes fra staten direkte til de enkelte lokale kasser.

Finansiering af løn m.v. til præster og provster kan ved en sådan model ligeledes placeres på lokalt niveau, eller den kan foregå helt eller delvist på nationalt eller regionalt niveau.

Ministeriernes medlemmer af udvalget vurderer, at en ændret finansiering i givet fald vil skulle overvejes i forhold til skattestoppet.

Ved finansiering af løn m.v. til præster og provster på lokalt niveau vil kompetencen til at normere præstestillinger evt. kunne placeres samme sted. Normeringen kan også fastholdes på nationalt niveau.

Nogle af mulighederne for placering af kompetence samt finansiering m.v. af præstestillinger er belyst i figur 2.3.

Figur 2.3. Kompetenceforhold m.v. ved bloktilskud til lokalt niveau

Fordeling af bloktilskud	Finansiering af præstestillinger	Normering af præstestillinger	Fordeling af præstestillinger	Ansættelse af præster
Folketinget <i>eller</i> Kirkeministeren efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren ved fastsættelse af fællesfondens budget efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Kirkeministeren efter høring af biskopperne	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen
<i>eller</i>				
Folketinget <i>eller</i> Kirkeministeren efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Lokale kirkelige midler i det enkelte ligningsområde	Provstiuudvalget ved fastsættelse af de økonomiske rammer i ligningsområdet	Provstiuudvalget ved fastsættelse af sognenes bevillinger / menighedsrådene ved budgetlægning	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen <i>eller</i> lokale kirkelige myndigheder
<i>eller</i>				
Folketinget <i>eller</i> Kirkeministeren efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Lokale kirkelige midler i det enkelte sogn	Provstiuudvalget ved fastsættelse af de økonomiske rammer i ligningsområdet / menighedsrådene ved budgetlægning	Provstiuudvalget ved fastsættelse af sognenes bevillinger / menighedsrådene ved budgetlægning	Lokale kirkelige myndigheder

Model for bloktilskud til lokalt niveau er i lighed med de øvrige modeller udførligt beskrevet i kapitel 7.

Modellen vurderes ikke i sin mest konsekvente form, hvor løn og pension fuldt ud finansieres på lokalt niveau, at give mulighed for, at folkekirken i nødvendigt omfang kan være til stede overalt med kirkelig betjening, hvilket dog til dels vil kunne opvejes ved en udligningsordning. Endvidere vurderes modellen i sin mest konsekvente form – hvis kompetencen til at ansætte og afskedige præster lægges på lokalt niveau – ikke at tilgodese et princip om præstens uafhængighed af menighedsrådet m.v.

2.5.5 Model for kombination af nationalt og regionalt niveau

Bloktilskud kan af staten ydes til det nationale niveau, hvorfra det fordeles til det regionale niveau, som står for den videre fordeling til det lokale niveau.

Fællesfonden vurderes at være den mest hensigtsmæssige modtager af bloktilskud på det nationale niveau, jf. afsnit 2.5.2. og beskrivelsen i kapitel 7 af model for bloktilskud til nationalt niveau.

Stiftsrådet vurderes at være den mest hensigtsmæssige modtager af bloktilskud på det regionale niveau, jf. afsnit 2.5.3 og beskrivelsen i kapitel 7 af model for bloktilskud til regionalt niveau.

Det kan fastholdes, at finansiering af løn m.v. til præster og provster skal ske på nationalt niveau fra fællesfonden, og at kompetencen til at normere antallet af præstestillinger og den efterfølgende fordeling af dem mellem stifterne ligeledes fastholdes i tilknytning til fællesfonden.

Ministeriernes medlemmer af udvalget understreger, at finansiering via fællesfonden i givet fald vil skulle vurderes i forhold til skattestoppet.

Det betyder, at den nuværende ordning kan videreføres, dog suppleret med kompetencen til at fordele bloktilskuddet mellem stifterne. Det vil kunne indebære, at kirkeministeren har kompetencen i forhold til fællesfondens budget (inklusive den samlede normering og bevilling til præsteløn) samt kompetencen til at fordele et bloktilskud, men at ministeren udøver kompetencen efter høring af budgetfølgegruppen. Det vil endvidere kunne indebære, at kirkeministeren har kompetencen til at fordele præstestillingerne mellem stifterne, men udøver den efter høring af biskopperne.

Hvis Folketinget afgiver kompetencen til overordnet at fastsætte antallet af præstestillinger samt bestemme den nærmere anvendelse og fordeling af bloktilskud, vurderes det hensigtsmæssigt at styrke det demokratiske fundament for de beslutninger, der skal træffes i forhold til fællesfonden og fast-

sættelsen af antallet af præstestillinger samt fordeling af bloktilskud fra det nationale niveau til stifterne.

Det kan ske ved, at der lovgives om en budgetfølgegruppe, om dens sammensætning og funktion og om samspillet mellem budgetfølgegruppen og kirkeministeren. Det vurderes hensigtsmæssigt, at sammensætningen af en lovfæstet budgetfølgegruppe giver mulighed for et samvirke mellem lægfolk og præster svarende til det samvirke mellem lægfolk og præster, som findes i menighedsråd og stiftsråd.

Inddragelse af stiftsrådet som ansvarlig for den videre fordeling af stiftets andel af det samlede bloktilskud betyder, at det store lokalkendskab, som stiftsrådets medlemmer tilsammen repræsenterer, sammen med prioriteringer på stiftsniveau kan inddrages i beslutningerne om, hvordan fordelingen mellem ligningsområderne skal være.

Den kombinerede model indebærer en væsentlig styrkelse af stiftsrådets kompetence, men i og med at en overordnet prioritering og fordeling sker på nationalt niveau, bidrager den samtidig til at fastholde folkekirken som én folkekirke.

Nogle af mulighederne for placering af kompetence samt finansiering m.v. af præstestillinger er belyst i figur 2.4.

Figur 2.4. Kompetenceforhold m.v. ved kombination af nationalt og regionalt niveau

Fordeling af bloktilskud	Finansiering af præstestillinger	Normering af præstestillinger	Fordeling af præstestillinger	Ansættelse af præster
Fra nationalt til regionalt niveau: Kirkeministeren i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe Fra regionalt til lokalt niveau: Stiftsrådet	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe	Kirkeministeren i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe vedr. fællesfonden eller Kirkeministeren efter høring af biskopperne Inden for stiftet: Biskoppen eller Biskoppen efter høring af stiftsrådet	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen
<i>eller</i>				

<p>Fra nationalt til regionalt niveau: Kirkeministeren efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe</p> <p>Fra regionalt til lokalt niveau: Stiftsrådet</p>	<p>Fællesfonden (landskirkeskatten)</p>	<p>Kirkeministeren ved fastsættelse af fællesfondens budget efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe</p>	<p>Kirkeministeren efter høring af biskopperne</p> <p>Inden for stiftet: Biskoppen <i>eller</i> Biskoppen efter høring af stiftsrådet</p>	<p>Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen</p>
--	---	---	--	---

Modellen for kombination af det nationale og det regionale niveau er udføreligt beskrevet i kapitel 7.

2.6 Udvalgets anbefalinger

Det kan overvejes at offentliggøre udvalgets arbejde i en betænkning, så der bliver mulighed for en bred kirkelig og politisk debat, før Regeringen træffer endelig beslutning om, hvorvidt der skal ske en omlægning af statens tilskud til bloktilskud, og hvordan en sådan model i givet fald konkret skal udformes.

Fire medlemmer af udvalget (Søren Lodberg Hvas, Grete Bøje, Charlotte Ellermann og Inge Lise Pedersen) tilkendegiver, at det for dem er afgørende, at der bliver mulighed for offentlig debat om udvalgets arbejde.

Udvalget gør opmærksom på, at det forud for en eventuel omlægning vil være nødvendigt at foretage en mere detaljeret analyse af en række problemstillinger. Det drejer sig om

- udformning af lovbestemmelser, herunder en afvejning i forhold til magtbalance og magtspredning mellem folkekirkelige organer, som skal tillægges kompetence,
- de økonomiske konsekvenser,
- normering af præstestillinger,
- en bloktilskudsmodels forenelighed med skattestoppet, samt om
- kriterier, der kan indgå i matematisk baserede modeller, som kan anvendes i forbindelse med fordeling af et bloktilskud, ved udformning af særlige udligningsordninger og i forbindelse med finansiering og fordeling af præstestillinger.

Fire medlemmer af udvalget (Søren Lodberg Hvas, Grete Bøje, Charlotte Ellermann og Inge Lise Pedersen) tilkendegiver, at de som udgangspunkt foretrækker, at den nuværende ordning for statens tilskud videreføres, så-

ledes at der ikke sker en omlægning til bloktilskud, der ydes til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager.

De nævnte fire medlemmer tilkendegiver endvidere, at hvis Regeringen efter en bred debat fastholder, at der skal ske en omlægning til bloktilskud, så anbefaler de, at det sker efter den model, som er en kombination af det nationale og det regionale niveau. I forhold til de forskellige delmuligheder i denne model anbefaler de fire medlemmer, at kompetencen til at fordele bloktilskud fra det nationale til det regionale niveau samt normere det samlede antal præstestillinger tillægges kirkeministeren i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe, og at fordelingen af præstestillinger inden for det enkelte stift foretages af biskoppen efter høring af stiftsrådet.

3 Folkekirkens niveauer og opgaver

Folkekirkens mange forskellige opgaver bliver varetaget på tre niveauer, som grundlæggende har ansvar for hver sine, afgrænsede dele af opgaverne. Afgrænsningen mellem niveauerne er dog med hensyn til økonomi ikke så skarp, som den tidligere har været.

I dette kapitel beskrives de tre niveauer, deres opgaver, kompetencer og økonomi. Kapitlet beskriver således den situation, der er udgangspunkt for en eventuel omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud.

De tre niveauer er:

1. Det lokale niveau, der består af sogne og provstier med henholdsvis menighedsråd og provstiudvalg som de kompetente organer.
Det lokale niveau udgør i økonomisk henseende 75-77 % af den samlede folkekirkelige økonomi. Ansvar for den lokale kirkelige økonomi ligger entydigt og fuldt ud på det lokale niveau.
2. Det regionale niveau, der udgøres af stifterne, og hvor henholdsvis biskoppen, stiftsøvrigheden (der består af biskop og stiftamtmand) og stiftsrådet¹ hver for sig har kompetence på forskellige områder.
Økonomien på stiftsniveau er først og fremmest bevilling til præsteløn, som fastsættes af kirkeministeren og bestyres af biskoppen, samt driftsbevilling fra fællesfonden, der ligeledes fastsættes af kirkeministeren, men som bestyres af stiftsøvrigheden. Hertil kommer et begrænset stiftsbidrag, som udskrives af stiftsrådet.
3. Det nationale niveau, hvor Folketinget som lovgiver og kirkeministeren som øverste administrative myndighed i folkekirken har hver sin kompetence.
Økonomien på det nationale niveau er dels statens tilskud til folkekirken, som bevilges med Folketingets vedtagelse af finansloven og derefter forvaltes af Kirkeministeriet. Økonomien udgøres endvidere af fællesfonden, hvis budget fastsættes af kirkeministeren, som også fastsætter landskirkeskatten, der er fællesfondens største indtægtskilde. Landskirkeskatten er dog underlagt skattestop og må derfor maksimalt stige med et beløb, som svarer til pris- og lønudviklingen.

De tre niveauer beskrives nærmere i de følgende afsnit.

¹ Med L 560 af 17. juni 2009 er det besluttet, at der med virkning fra 1. november 2009 skal være et stiftsråd i hvert stift. Stiftsrådene overtager de kompetencer i forhold til bl.a. økonomi, som indtil da varetages af stiftsudvalgene vedrørende økonomi eller af stiftsråd, som har været etableret i henhold til dispensation fra lovgivningens almindelige regler.

3.1 Det lokale niveau - sogne og provstier

3.1.1 Sogn og menighedsråd

Det lokale niveau består af 2.117 sogne samt 90 kirkedistrikter. Efter ændring af lov om folkekirkens økonomi² i januar 2009 vil kirkedistrikterne med virkning fra 1. oktober 2010 blive omdannet til sogne. Derfor anvendes i det følgende udelukkende betegnelsen sogn.

I henhold til menighedsrådslovens § 1 styres sognets kirkelige og administrative anliggender af menighedsrådet, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen.

Derfor er der som hovedregel i hvert sogn et menighedsråd, som består af 5-15 valgte medlemmer samt sognets præst(er). Adskillige mindre sogne og kirkedistrikter har imidlertid besluttet at danne fælles menighedsråd. Aktuelt er der derfor 1.930 menighedsråd i folkekirken.

At menighedsrådet bestyrer sognets kirkelige anliggender indebærer, at menighedsrådet har kompetence til at beslutte, hvordan det kirkelige liv i sognet skal udformes. Dette skal dog ske i samvirke med sognets præst(er). En præst er i udøvelsen af sin pastorale forpligtelse, herunder sin forkyndelse, sin undervisning og sin sjælesorg, uafhængig af menighedsrådet.

At menighedsrådet styrer sognets administrative anliggender, indebærer bl.a.,

- at menighedsrådet har ansvaret for drift og vedligeholdelse af kirke og kirkegård samt bygninger, som sognet har til brug for kirke eller kirkegård, og
- at menighedsrådet har ansvaret for kirkefunktionærerne, det vil sige alle medarbejdere ud over præster, som er ansat i sognet.

En række af menighedsrådets beslutninger, bl.a. i forhold til kirker og kirkegårde, skal godkendes af højere myndigheder, det vil sige provstiudvalget eller stiftsøvrigheden. Men menighedsrådets grundlæggende ansvar indebærer, at menighedsrådet har initiativret og -pligt i forhold til at sikre, at f.eks. kirken holdes i en sådan stand, at ikke blot hensynet til kirkens brug som kirke, men også hensynet til de kulturhistoriske værdier er tilgodeset. Menighedsrådet har også pligt til at sikre, at kirkegården holdes i en stand, der tilgodeser såvel kirkelige som kulturhistoriske krav. Menighedsrådet skal desuden sikre, at der på kirkegården er tilstrækkeligt med begravningsplads for alle beboere i sognet, uanset om de pågældende er medlemmer af folkekirken eller ej.

² Lov nr. 47 af 28. januar 2009 om ændring af lov om medlemskab af folkekirken, kirkelig betjening og sognebåndsløsning, lov om folkekirkens økonomi og forskellige andre love.

Menighedsrådet skal hvert år sammen med en bygningskyndig foretage et syn over kirke og kirkegård samt over de øvrige bygninger, som sognet ejer. Mindst hvert 4. år skal der desuden gennemføres et syn, som provsten er ansvarlig for sammen med provstiets bygningskyndige. Det er provstiudvalget, som beslutter, hvad der skal foretages som konsekvens af såvel de årlige syn som "provstesynet".

Menighedsrådet har ansvaret for sognets økonomi, som forvaltes gennem kirkekassen ³. Menighedsrådet er dog forpligtet til at holde sig inden for budgetmæssige rammer, som er fastsat af provstiudvalget (mere om dette i afsnit 3.1.2).

3.1.1.1 Kirkekassens udgifter

Menighedsrådets kompetence i forhold til kirkekassens udgifter er afgrænset med § 2, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi, som definerer, til hvilke formål menighedsrådet kan afholde udgifter af kirkekassen. Bestemmelsen sætter dermed også en ramme for, hvilke opgaver og aktiviteter et menighedsråd kan gennemføre.

Økonomilovens § 2, stk. 1, har i mange år været formuleret som en i princippet udtømmende liste over formål, hvortil der kan afholdes udgifter af kirkekassen. Heriblandt vedligeholdelse og drift m.v. af henholdsvis kirker, kirkegårde, præsteboliger samt arealer og bygninger til brug for kirke, kirkegård eller præsteembede, løn m.v. til kirke- og kirkegårdsfunktionærer samt udgifter ved det kirkelige liv.

Økonomilovens § 2, stk. 1, blev ændret i januar 2009 ⁴. Bestemmelsen indeholder nu langt færre, men til gengæld hver for sig bredere dækkende angivelser af, hvilke typer udgifter der kan afholdes af kirkekassen. Bestemmelsen har nu følgende ordlyd:

- "§ 2. Menighedsrådet kan af kirkekassen afholde udgifter vedrørende
- 1) sognets kirkelige virksomhed,
 - 2) sognets begravelsesvæsen,
 - 3) indtægtsdækket virksomhed, som udøves i tilknytning til sognets kirkelige virksomhed og begravelsesvæsen, jf. nr. 1 og 2,
 - 4) fremme af det kirkelige liv i provstiet,
 - 5) kirkelige formål af betydning for stiftet som helhed,
 - 6) den kirkelige betjening af folkekirkens medlemmer i udlandet, og
 - 7) personregistrering."

³ Til og med budgetåret 2010 er der i nogle pastorater, som består af to eller flere sogne, en særskilt præstegårdskasse, som afholder udgifter vedrørende præsteembedet. Som følge af Lov nr. 47 af 28. januar 2009 nedlægges præstegårdskasserne med virkning fra budgetåret 2011.

⁴ Lov nr. 47 af 28. januar 2009.

Punkterne 1 og 2 i bestemmelsen giver således bl.a. hjemmel til at afholde udgifter i forbindelse med vedligeholdelse af kirker og deres inventar samt udgifter i forbindelse med kirkegårde.

Med L 1567 af 20. december 2006 blev det med virkning fra 1. januar 2007 tilladt, at der kan oprettes præstestillinger, som finansieres af de lokale kirkelige kasser ved, at kirkekassen til fællesfonden indbetaler refusion af udgiften til løn, godtgørelse og pensionsbidrag m.v. for de pågældende stillinger. Det blev i L 1567 samtidig bestemt, at forslag om revision af denne bestemmelse skal fremsættes for Folketinget i folketingsåret 2012-13.

Muligheden for at oprette lokalt finansierede præstestillinger er et af eksemplerne på, at afgrænsningen mellem de forskellige niveauer i økonomisk henseende ikke er så skarp som tidligere. Før 1. januar 2007 var der kun præstestillinger, hvis løn m.v. finansieres af de økonomiske midler på nationalt niveau, det vil sige af statens tilskud til folkekirken samt af fællesfonden. Opgjort i årsværk var der medio 2009 ca. 70 lokalt finansierede stillinger og 1991,8 stillinger, som finansieres af staten og fællesfonden.

3.1.1.2 Kirkekassens indtægter

Kirkekassens mulige indtægter er defineret i § 3 i økonomiloven.

Kirkekassen oppebærer indtægter i form af

- renter, udbytte m.v. af kirkens kapitaler samt betaling for brug af kirke og kirkegård,
- leje- og driftsindtægter for præsteembedets faste ejendomme og
- kirkelig ligning.

Kirkens kapitaler omfatter både kapitaler, som forvaltes af menighedsrådet selv, og kapitaler, som forvaltes af stiftet (stiftsmidler). Den største del af stiftsmidlerne udgøres af forudbetaling for vedligeholdelse af gravsteder. Indtægterne i form af betaling for brug af kirke og kirkegård er først og fremmest knyttet til kirkegårdene som betaling for brugsret til gravsteder, for arbejde i forbindelse med begravelse eller bisættelse og kremation samt betaling for vedligeholdelse af gravsteder, der ikke sker i henhold til flerårig aftale.

Leje- og driftsindtægter i forbindelse med præsteembedernes faste ejendomme er bl.a. præsternes boligbidrag samt forpagtningsafgifter i forbindelse med præstegårdsjord.

Ifølge økonomilovens § 3, stk. 3, skal den del af kirkekassens udgifter, som ikke kan dækkes af de nævnte indtægter i forbindelse med kirke og præsteembede, dækkes gennem ligning på folkekirkens medlemmer i kommunen.

Kirkeskat udgør ca. 85 % af kirkekassernes samlede indtægter. Den enkelte kirkekasses indtægt fra den kirkelige ligning fastsættes af provstiudvalget, jf. afsnit 3.1.2.

3.1.2 Provsti og provstiudvalg

Hvert sogn indgår i et provsti. Der er 107 provstier i folkekirken. Som hovedregel er et provstis grænser sammenfaldende med en kommunes grænser. I hver af de største kommuner er der dog to eller flere provstier. Det geografiske sammenfald mellem provstier og kommuner er hensigtsmæssigt, da provstiet er rammen for koordinering af den lokale kirkelige økonomi, og da kommunerne udgør ligningsområderne for kirkeskatten.

I hvert provsti er der et provstiudvalg, som består af provsten samt 4-6 medlemmer, der vælges af menighedsrådene i provstiet. Provsten er forretningsfører for provstiudvalget. Hvor der er to eller flere provstier i en kommune, vælger provstiudvalgene et budgetudvalg, som har ansvar for den samlede økonomiske koordinering i ligningsområdet.

Provstiudvalget er koordinerende instans i forhold til økonomien inden for provstiet. Det indebærer, at provstiudvalget

- fastsætter det samlede beløb, som skal udskrives i kirkelig ligning til kirkekasserne i provstiet samt provstiudvalgskassen,
- fastsætter rammebevilling for hver kirkekasses driftsudgifter samt anlægsbevilling for hver kirkekasse,
- er tilsynsførende i forhold til menighedsrådenes økonomiske forvaltning og
- fastsætter budgettet for provstiudvalgskassen.

Provstiudvalgets fastsættelse af bevillinger til de enkelte kirkekasser samt af det samlede ligningsbeløb sker efter et budgetsamråd mellem provstiudvalget og repræsentanter for alle menighedsråd i provstiet. Hvor der er to eller flere provstier i en kommune, er det et budgetudvalg, der er valgt af provstiudvalgene, som fastsætter det samlede ligningsbeløb samt fordelingen af det mellem de enkelte provstier. Derefter fastsætter provstiudvalget bevillingerne til de enkelte kirkekasser i provstiet.

Selv om det efter lovens hovedregel er provstiudvalget, som fastsætter de økonomiske rammer, har menighedsrådene i provstiet dog afgørende indflydelse.

Menighedsrådenes indflydelse følger af, at menighedsrådene vælger provstiudvalgets medlemmer bortset fra provsten.

Menighedsrådene kan imidlertid også på det første budgetsamråd efter nyvalg til menighedsråd beslutte at flytte kompetence fra provstiudvalget til budgetsamrådet. Budgetsamrådet kan således overtage provstiudvalgets kompetence til at fastsætte såvel de overordnede rammer for økonomien inden for ligningsområdet, herunder det samlede ligningsbeløb, som de bevillingsmæssige rammer for de enkelte kirkelige kasser.

Budgetsamrådet kan også beslutte, at provstiudvalget skal have kompetencen til at fastsætte retningslinier for personalenormeringen i provstiets sogne, hvilket kan have konsekvenser for såvel økonomien i de enkelte sogne som økonomien i provstiet eller ligningsområdet som helhed.

Budgetsamrådet kan desuden beslutte, at der skal iværksættes samarbejde mellem sognene med provstiet som ramme. Samarbejde med provstiet som ramme kan finansieres af provstiudvalgets kasse, der ellers som udgangspunkt kun finansierer provstiudvalgets virksomhed. Muligheden for at provstiudvalgets kasse at finansiere udgifter ved samarbejde og fælles aktiviteter, som besluttet af budgetsamrådet, blev indført med en lovændring i 2006⁵. Det kan f.eks. dreje sig om samarbejde med henblik på at aflaste menighedsrådene for administrative opgaver. Det kan også dreje sig om gennemførelse af forskellige kirkelige aktiviteter, f.eks. kontakt mellem kirke og skole, som mest hensigtsmæssigt kan gennemføres i et samarbejde, der omfatter flere sogne, eventuelt alle sogne i provstiet.

Provstiudvalget skal - ud over kompetencen i forhold til økonomien - godkende en række af menighedsrådenes beslutninger, før de kan realiseres.

Det gælder bl.a. en række af menighedsrådenes beslutninger om, hvad der skal foretages i forhold til kirker, kirkegårde samt bygninger til brug for kirker og kirkegårde. Som nævnt i afsnit 3.1.1 er det desuden provstiudvalgets kompetence at afgøre, hvad der skal foretages i forhold til de behov og ønsker, som er påpeget ved menighedsrådenes årlige syn over kirker m.v. eller ved det "provstesyn", som mindst hvert fjerde år skal holdes over kirke og kirkegård m.v.

Provstiudvalgets behandling af sager om, hvad der skal foretages ved kirker og kirkegårde, bidrager til at sikre, at der ikke foretages noget, som er til skade for de kulturhistoriske værdier, som er knyttet til kirker og kirkegårde. I forhold til, hvad der skal foretages ved kirker, er det desuden i betydeligt omfang nødvendigt med godkendelse fra stiftsøvrigheden.

3.2 Det regionale niveau - stifterne

Der er 10 stifter i Danmark. I hvert stift har henholdsvis biskoppen, stiftsøvrigheden (der består af biskop og stiftamtmand) og stiftsrådet hver for sig kompetence på forskellige områder.

Den væsentligste selvstændige kompetence på stiftsniveau er knyttet til biskoppen.

Biskoppen

- har ansvaret for fordeling og placering af præstestillinger i stiftet in-

⁵ L 1566 af 20. december 2006.

den for den bevillingsmæssige ramme, som kirkeministeren har tildelt stiftet,

- fører som stiftets gejstlige leder tilsyn med præsterne og
- fører tilsyn med menighedsrådene. Biskoppen skal således godkende nogle af præsters og menighedsråds beslutninger i forhold til bl.a. gudstjenester.

Biskoppen er desuden klageinstans i sager om kirkers brug og i sager om medlemskab af folkekirken, herunder medlemmernes ret til kirkelig betjening.

Stiftsøvrigheden

- fører tilsyn med menighedsrådenes forvaltning af kirker, kirkegårde, præsteboliger og præstegårde,
- skal, efter at der er indhentet udtalelser fra relevante konsulenter, godkende ændringer i kirkebygninger, som er mere end 100 år gamle,
- skal godkende udvidelse og anlæggelse af kirkegårde,
- har ansvar for administration af bevillinger til stiftets driftsudgifter og
- har ansvar for Folkekirkenes Lønservice (FLØS), som er lønservicebureau for menighedsrådene, og som desuden anvendes til administration af løn og tjenstlige godtgørelser til præsterne.

Stiftsrådet ⁶

- har ansvar for bestyrelse af kapitaler, som tilhører kirker og præsteembeder i stiftet, men forvaltes af stifterne.
- har kompetence til at udskrive et stiftsbidrag fra kirkekasserne på op til 1 % af den lokale ligning og bestemmer, hvordan stiftsbidraget skal anvendes. Det kan dog kun anvendes til: 1) Kommunikation mellem stiftet, menighedsråd og præster, 2) Formidling af kristendom, 3) Udviklingsprojekter inden for undervisning, diakoni, IT, medier, kirkemusik og lignende, herunder analyser til forberedelse af sådanne projekter.

Biskop, stiftsøvrighed og stiftsråd bistås af en stiftsadministration, hvis daglige leder er stiftskontorchefen.

Bortset fra stiftsbidraget er stiftet i økonomisk henseende afhængigt af bevillinger, som meddeles af kirkeministeren.

Biskoppen har som nævnt ovenfor ansvaret for anvendelse af bevillingen til præsteløn, som tildeles på grundlag af statens tilskud på finansloven samt fællesfondens budget.

⁶ Indtil 1. november 2009 stiftsudvalget vedrørende økonomi eller et stiftsråd, som er etableret i henhold til dispensation fra lovgivningens almindelige regler.

Stiftsøvrigheden har ansvaret for anvendelse af stiftets driftsbevilling, som finansieres af fællesfonden.

3.3 Det nationale niveau

Det nationale niveau i folkekirken består af Folketinget, som er lovgiver, og af kirkeministeren, som er den øverste administrative myndighed i folkekirken.

Folketinget fastsætter gennem lovgivningen de overordnede rammer for folkekirken. Det sker typisk på grundlag af udvalgsarbejde og efterfølgende lovforslag, som fremsættes af kirkeministeren. Kirkeministeren har kompetence til at udmønte en række lovbestemmelser mere detaljeret i bekendtgørelser og cirkulærer.

I økonomisk henseende udgøres det nationale niveau af

- statens tilskud til folkekirken, som fastsættes af Folketinget, og som forvaltes af kirkeministeren,
- fællesfonden, hvis budget fastsættes af kirkeministeren, som også fastsætter landskirkeskatten, der er fællesfondens primære indtægtskilde. Landskirkeskatten er dog underlagt skattestop og må derfor maksimalt stige med et beløb, som svarer til pris- og lønudviklingen.

Statens tilskud til folkekirken og fællesfonden udgør tilsammen ca. en fjerdedel af folkekirkens samlede økonomi.

3.3.1 Finansloven

Folketinget fastsætter med vedtagelsen af finansloven statens tilskud til folkekirken. Det sker på grundlag af lov om folkekirkens økonomi § 20, som lyder:

"§ 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. Det antal stillinger, der finansieres som nævnt i 1. pkt., fastsættes på de årlige finanslove.

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."

Da statens tilskud til folkekirken bl.a. skal omfatte 40 % af lønnen til præster og provster, indebærer vedtagelsen af finansloven samtidig en fastsættelse af

det samlede antal præstestillinger i folkekirken (bortset fra et mindre antal lokalt finansierede præstestillinger - i alt ca. 70 årsværk medio 2009).

Kirkeministeren har kompetence til at bestemme fordelingen af finanslovens bevilling til præsteløn, og dermed fordelingen af præstestillinger, mellem stifterne.

Fordelingen af bevillinger til præsteløn og dermed fordeling af præstestillinger fastsættes af kirkeministeren efter høring af biskopperne. Ved fordeling af bevillinger og dermed præstestillinger tilstræbes det, at der skal være grundlag for forsvarlig præstelig betjening af såvel landområder med forholdsvis lavt antal folkekirkemedlemmer, men mange kirker, som af byområder med forholdsvis stort antal folkekirkemedlemmer, men samtidig et forholdsvis mindre antal kirker.

Inden for hvert stift har biskoppen kompetence til at fordele de præstestillinger, som stiftet får bevilget.

Der er i løbet af 2008-2009 i samarbejde mellem biskopperne og Kirkeministeriet udarbejdet en model for fordeling af præstestillingerne mellem stifterne. Modellen, som forudses taget i anvendelse med virkning fra 2010, indebærer, at fordelingen af det samlede antal præstestillinger mellem stifterne hovedsageligt vil ske på grundlag af antallet af folkekirkemedlemmer, antallet af kirker, antallet af kirkelige handlinger i de enkelte stifter samt forpligtelse i forhold til ikke-medlemmer.

Ud over de udgifter, som er nævnt i økonomilovens § 20, bevilges der på finansloven desuden kompensation til folkekirken for anden lovgivnings provenuvirkning for folkekirken samt en mindre kompensation for folkekirkens administration af navneændringer. Kompensationen for anden lovgivnings provenuvirkning er forbundet med ændringer i skattelovgivningen, som har medført et lavere udskrivningsgrundlag for kirkeskatten.

Kompensationen udbetales til fællesfonden og har den konsekvens, at der udskrives et mindre beløb i landskirkeskat til fællesfonden end det, der ellers ville have været nødvendigt.

3.3.2 Fællesfonden

Fællesfonden er i økonomilovens § 10 betegnet som "folkekirkens fælleskasse".

Det er i lovens § 11 fastsat, at fællesfonden dækker de af folkekirkens udgifter, som *ikke* dækkes af kirkekasserne i sognene, af provstiuvalgskasserne eller gennem statens tilskud. Der er i § 11 yderligere en liste over mulige udgiftsområder for fællesfonden, men denne liste er ikke udtømmende.

Det fremgår af listen i § 11, at fællesfonden bl.a. betaler

- 60 % af lønnen til de præstestillinger, som delvis finansieres af statens tilskud,
- driftsudgifter ved stiftsadministrationerne,
- pension til tidligere tjenestemandansatte kirkefunktionærer,
- udgifter ved folkekirkens fælles IT-løsninger,
- efter kirkeministerens bestemmelse hel eller delvis dækning af udgifter ved folkekirkens egen uddannelse og efteruddannelse af præster, ved uddannelse af kirkemusikere på folkekirkens kirkemusikskoler og i mindre omfang ved uddannelse af andre kirkefunktionærer og
- udligningstilskud til det lokale niveau. Udligningstilskud har til formål at udjævne de forskelle, der er mellem kirkeskatteprocenterne på grund af ligningsområdernes forskellige økonomiske grundlag.

Der ydes desuden af fællesfonden forskellige mindre tilskud.

Fællesfonden kan dække udgifterne ved folkekirkens forsikringsordning og ved bl.a. konsulentordninger, men på disse områder kan fællesfonden opkræve refusion fra de lokale kirkelige kasser svarende til udgifterne.

Statens tilskud til løn til præster og provster udbetales til fællesfonden, hvorfra det sammen med folkekirkens egen andel af præstelønnen bevilges til stifterne.

Fællesfondens samlede omsætning inklusive forsikringsordningen er i 2009 budgetteret til knap 1600 mio. kr., hvilket vil svare til ca. 23 % af folkekirkens samlede omsætning.

I økonomilovens § 10 hedder det, at "fællesfonden bestyres af stiftsøvrighederne og af et administrativt fællesskab". Ordet 'bestyres' er dog i denne sammenhæng anvendt i betydningen 'administreres'. Det er kirkeministeren, som har den egentlige kompetence i forhold til fællesfonden.

Det er således i henhold til lovens § 15, stk. 2, kirkeministeren, som fastsætter fællesfondens budget, og det er i henhold til § 15, stk. 3, kirkeministeren, som fastsætter størrelsen af landskirkeskatten.

Kirkeministerens fastsættelse af fællesfondens budget og landskirkeskatten sker efter høring af og indstilling fra budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden. Budgetfølgegruppen er nedsat i henhold til den af kirkeministeren udstedte bekendtgørelse om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden. Budgetfølgegruppen er således ikke lovfæstet, og budgetfølgegruppens indstillinger er ikke bindende for ministeren.

Budgetfølgegruppen består af: en biskop, en stiftamtmand, en stiftskontorchef, et medlem udpeget efter indstilling fra Landsforeningen af Menighedsråd, et medlem udpeget efter indstilling fra Danmarks Provsteforening og en repræsentant fra Kirkeministeriet. Medlemmerne udpeges af kirkeministeren for 4 år ad gangen.

Budgetfølgegruppen har til opgave: 1) at have indseende i Kirkeministeriets budgetopfølgning af fællesfonden og løbende rådgive ministeriet herom, 2) at rådgive kirkeministeren om fastlæggelsen af fællesfondens budget og om eventuelle efterfølgende budgetændringer, og 3) at rådgive kirkeministeren efter anmodning i spørgsmål om fællesfonden.

Før budgetfølgegruppen afgiver indstilling om fællesfondens budget, skal budgetfølgegruppen holde et budgetsamråd med en læg repræsentant fra hvert stift, en observatør fra Præsteforeningen og en fælles observatør fra kirkefunktionærernes faglige organisationer.

4 Folkekirken varetager på flere områder opgaver, der kan betegnes som samfundsopgaver

Folkekirken varetager på flere områder opgaver, der kan betegnes som samfundsopgaver.

Områderne er:

- bevarelse af kulturarv i form af vedligeholdelse af kirker og kirkers inventar, som udgør en meget stor og værdifuld kulturarv, samtidig med at kirkerne fortsat er i brug som kirker,
- begravelsesvæsenet i form af drift og vedligeholdelse af kirkegårde, som i praksis er samfundets officielle begravelsespladser, og som også har stor kulturhistorisk værdi,
- funktionen som begravelsesmyndighed samt vielse med borgerlig gyldighed og
- personregistrering i form af registrering af alle, der fødes og dør i Danmark (bortset fra Sønderjylland), samt administration af navneændringer.

Desuden bidrager folkekirken på flere områder til det kulturelle og samfundsmæssige liv på en måde, som rækker ud over det decideret kirkelige. Det gælder bl.a. inden for musik, kunst og foredragsvirksomhed.

Fælles for alle de nævnte områder er, at de primært finansieres af folkekirkens egne midler. Staten yder tilskud i begrænset omfang (ca. 17 mio. kr. årligt) til restaurering af kirkebygninger og kirkers historiske inventar. Staten bidrager også via tilskuddet til præsteløn til at dække en del af lønudgifterne vedrørende personregistrering, og udgifter vedrørende navneændringer dækkes i et vist omfang ved overførsel fra staten til folkekirken af det gebyr, som borgere betaler i forbindelse med navneændring.

Alle de nævnte områder beskrives nærmere i de følgende afsnit.

4.1 Bevarelse af kulturarv - kirker

Det overordnede lovgrundlag for folkekirkens ansvar for kirkebygninger og kirkegårde og de kulturværdier, som er knyttet til dem, er lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde⁷. Loven indledes med en formålsbestemmelse, der lyder:

"§ 1. Denne lov har til formål

1. at virke til, at folkekirkens kirkebygninger danner den bedst mulige

⁷ Lovbekendtgørelse nr. 77 af 2. februar 2009 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

- ramme om menighedens gudstjenester, de kirkelige handlinger og andre kirkelige aktiviteter,
2. at sørge for, at der er tilstrækkelig plads til begravelser på folkekirkens kirkegårde, og at disse fungerer som værdige og vel vedligeholdte begravelsespladser, og
 3. at sikre, at der ikke sker en forringelse af de kulturværdier, der er knyttet til kirkebygninger og kirkegårde."

At kirkerne udgør en meget stor del af den samlede danske kulturarv illustreres tydeligt af kirkernes alder.

Folkekirken har 2.345 kirker. Af disse er ca. 1.650 opført (helt eller delvis) før år 1250, og kun 317 er mindre end 100 år gamle. Fordelingen af kirker efter alder fremgår i øvrigt af figur 4.1 ⁸. I tallene er ikke medregnet valgmenighedskirker eller institutionskirker (f.eks. fængselskirker), som folkekirken ikke har økonomisk ansvar for.

Figur 4.1. Kirkers alder

Opførelsetidspunkt	Antal
Før år 1250	ca. 1.650
1250 - 1600	ca. 100
1600 - 1850	48
1850 - 1910	237
1911 - 1960	178
1961 - 2008	139

I de fleste kirker er der i meget betydeligt omfang inventar, som på grund af alder og/eller udformning anses for kulturhistorisk meget værdifuldt. Det drejer sig bl.a. om altertavler, prædikestole, døbefonte, specielle kirkebænke eller -stole, epitafier, orgler og forskellig kunstnerisk udsmykning.

Der findes ingen samlet opgørelse af det kulturhistorisk værdifulde inventar.

4.1.1 Ansvar for bevarelse af kulturværdier

Kirkebygninger og kirkegårde er undtaget fra den almindelige fredningslovgivning, så længe de er i brug. Det er begrundet i, at bevarelsen af de kulturværdier, som kirkerne og deres inventar samt kirkegårdene udgør, i stedet er sikret gennem den kirkelige lovgivning. En kirke eller kirkegård, som tages

⁸ Oplysningerne i tabellen stammer fra flere forskellige kilder (Nationalmuseet, Teologisk Stat samt registreringer i Kirkeministeriet). Tallene summer ikke præcis til det aktuelle antal kirker.

ud af brug, kan fredes efter de almindelige regler om fredning af bygninger eller landskaber.

Hensynet til kulturarven er først og fremmest sikret gennem bestemmelser i loven om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde, jf. bl.a. lovens formålsbestemmelse, som er gengivet i forrige afsnit, samt gennem supplerende regler, som af Kirkeministeriet er fastsat i bekendtgørelse om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde ⁹.

Menighedsrådet skal ifølge lovens § 3 sørge for vedligeholdelse af kirken og dens inventar. Det indebærer, at menighedsrådet både har ret og pligt til at tage initiativ til at sikre, at lovens formålsbestemmelse bliver opfyldt, så kirken er den bedst mulige ramme om det kirkelige liv, samtidig med at kulturværdierne bliver bevaret. Behov for og ønsker om istandsættelser og ændringer af kirker og deres inventar skal dog i vid udstrækning godkendes af højere kirkelige myndigheder.

Mindst en gang om året skal menighedsrådet sammen med en bygningskyndig gennemføre et syn over kirke og kirkegård. Mindst hvert fjerde år gennemføres et provstesyn, hvor provsten og/eller provstiets bygningskyndige medvirker. Ved synene drøftes behov for og ønsker om istandsættelse, ændringer eller anskaffelser, som rækker ud over daglig vedligeholdelse.

Det er provstiudvalget, som har kompetence til at beslutte, hvad der skal foretages som konsekvens af de behov eller ønsker, som påpeges ved det årlige syn eller provstesyn.

Istandsættelse eller ændring af kirker, som er mere end 100 år gamle, skal godkendes af stiftsøvrigheden, før arbejdet kan sættes i værk. Før stiftsøvrigheden kan godkende en istandsættelse eller ændring, indhentes der udtalelse fra særligt sagkyndige, først og fremmest Nationalmuseet og den kgl. bygningsinspektør, men desuden relevante fagkonsulenter i forhold til bl.a. varmeanlæg, orgler og klokker.

For kalkmalerier samt inventar, der er over 100 år gammelt, gælder, at istandsættelse kun må ske i henhold til forslag, der er tilvejebragt gennem Nationalmuseet og godkendt af stiftsøvrigheden.

Istandsættelse eller ændringer af kirker, der er under 100 år gamle, kan som hovedregel ske, uden at der skal søges godkendelse hos stiftsøvrigheden.

Større arbejder ved en kirke skal, uanset kirkens alder, projekteres og ledes af en arkitekt med grundigt kendskab til kirkebygninger. Arbejderne skal desuden, hvis de beslutes som konsekvens af et syn, beslutes eller godkendes af provstiudvalget.

Ændring eller istandsættelse af særligt inventar som alter, døbefont, prædike-

⁹ Bekendtgørelse nr. 1238 af 22. oktober 2007 om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde.

stol, varmeanlæg, tårnure, orgler (bortset fra mindre, flytbare orgler) og klokker må, uanset kirkens eller inventarets alder, kun ske efter godkendelse af stiftsøvrigheden. Det skyldes dels den betydning, som alter, døbefont, prædikestol og orgel har for kirkens funktion som kirke, dels den kulturhistoriske værdi, som ofte er knyttet til dette inventar. For varmeanlæg hænger godkendelseskravet sammen med, at forkert opvarmning kan have alvorlige følger for såvel bygning som inventar.

Inventar, som ikke længere anvendes i kirken, må kun fjernes med samtykke fra provstesynet. Inventar og prydelser af kunstnerisk eller historisk værdi må kun fjernes med tilladelse fra stiftsøvrigheden.

4.1.2 Udgifter til bevarelse af kulturværdierne

Vedligeholdelse af kirker og deres inventar, og dermed altså også bevarelse af de kulturværdier, som kirkerne og en stor del af deres inventar repræsenterer, finansieres næsten udelukkende af folkekirkens egne midler.

Undtagelse fra dette er, at staten i henhold til § 20 i lov om folkekirkens økonomi hvert år skal yde et tilskud på minimum 14 mio. kr. til istandsættelse af kirker og kirkers historiske inventar. Beløbsangivelsen i økonomiloven har været uændret siden 1986, og bevillingerne på de årlige finanslove har typisk været mellem 14 og 18 mio. kr. I 2007 blev der ydet et ekstraordinært højt tilskud på 30 mio. kr. til restaurering af Roskilde Domkirke. Der blev derfor i 2007 i alt ydet 43 mio. kr. til kirkerestaurering. Fra 2009 og fremefter er tilskuddet budgetteret til 17 mio. kr.

Folkekirkens udgifter til bevarelse af kulturværdier kan ikke opgøres præcist, fordi de ikke kan aflæses direkte af de kirkelige regnskaber. Opgørelse af udgifterne må derfor ske på basis af skøn.

En opgørelse kompliceres af, at kirkerne både vedligeholdes af hensyn til deres kulturhistoriske værdi og af hensyn til deres fortsatte brug som kirker. Såvel udgifter til daglig vedligeholdelse som udgifter til større istandsættelser har derfor betydning både i forhold til bevarelse af kulturarven og i forhold til den daglige brug af kirkerne. Hensynet til, at kirken skal danne den bedst mulige ramme om gudstjenester, kirkelige handlinger og andre kirkelige aktiviteter kan også indebære, at standarden for vedligeholdelse er højere end det, der ville være nødvendigt for alene at sikre bevarelse af kulturværdierne.

En opgørelse af udgifterne til bevarelse af kulturværdier kompliceres også af, at en del af udgifterne afholdes af menighedsrådets driftsbevilling, mens en anden del - typisk udgifter ved større istandsættelser eller restaureringer - afholdes af menighedsrådets ramme for anlægsudgifter.

I forbindelse med analysen "Folkekirkens økonomi", som blev udarbejdet i 1995 af en arbejdsgruppe under Finansministeriets formandskab, blev der

ved forespørgsel til stifterne indsamlet oplysninger om budgetterede udgifter til restaurering af kirker og historisk inventar.

Opgørelsen viste, at de lokale kirkelige kassers budgetterede restaureringsudgifter i 1994 udgjorde 295,9 mio. kr. (2007-priser). Hertil kom et statsligt tilskud til restaureringer på 36,2 mio. kr. (2007-priser). I denne opgørelse indgik ikke driftsudgifter, som har betydning for den løbende vedligeholdelse af kulturarven.

Til brug for denne betænkning er der foretaget en opgørelse på grundlag af såvel kirkekassernes som provstiernes og stifternes udgifter i 2007 i tilknytning til bevarelse af kulturværdier.

De samlede udgifter til bevarelse af kulturarv er af Kirkeministeriet skønnet til at have udgjort 799 mio. kr., jf. figur 4.2. Opgørelsen tager ikke højde for statens tilskud til kirkerestaurering.

Figur 4.2. Folkekirkens samlede udgifter til bevarelse af kulturarv

Samlet skøn over udgifter i 2007	799.056.448
Menighedsråd	
1/5 af løn kasserer og formand, menighedsrådsmøder m.v.	29.531.457
1/2 af kirkeværge, bygnings-sagkyndig	11.144.005
1/3 af forsikring	22.247.151
3/4 af driftsudg. til el, varme (kirke og sognegårde)	141.043.966
Eftersyn orgel og klokker	29.361.598
Anskaffelser og vedligehold kirker	161.511.872
3/4 af anlægudgifter til kirker m.v. *	384.348.750
Menighedsråd i alt	779.188.798
Anm.: Består af nettotal på note 7, forbrug af opsparing, nye lån	
Provstiudvalg	
1/5 af løn til provstiudvalg	5.940.000
1/5 af administration	2.577.000
1/5 af udgifter til præstebolig	579.000
Provstiudvalg i alt	9.096.000
Stifter	
1/2 af udgifter til konsulenter og rådgivning	1.522.500
Tilsyn, godkendelse og håndtering af byggesager	5.554.550
1/5 af udgifterne til provstirevision	3.694.600
Stifter i alt	10.771.650

Kilde: Opgørelse foretaget af Kirkeministeriet på grundlag af 2007-regnskaber

Skønnene over, hvor stor en del af menighedsrådenes og provstiudvalgenes opgaver og udgifter der vedrører kulturbevaring, er foretaget i samråd med erfarne provster.

Skønnene over, hvor stor en del af stifternes opgaver og udgifter der vedrører kulturbevaring, er foretaget i samråd med erfarne medarbejdere i stifterne.

Det fremgår af opgørelsen, at kirkekasserne, som menighedsrådene har ansvaret for, har afholdt 779 mio. kr. af de skønnede udgifter på i alt 799 mio. kr.

Ca. halvdelen af kirkekassernes udgifter til bevarelse af kulturværdier er anlægsudgifter.

Kirkekassernes anlægsudgifter til kirker m.v. er defineret som: årets ligningsudgifter til anlæg, årets forbrug af opsparing til anlæg og nye lån optaget til anlægsprojekter. I kategorien kirke m.v. indgår også udgifter til menighedslokaler (sognegårde).

Danmarks Provsteforening har skønnet, at 3/4 af de samlede anlægsudgifter til kirker m.v. vedrører anlægsprojekter på kirken, mens 1/4 vedrører menighedslokaler (sognegårde). Udgifterne til kirke opgøres ikke separat i menighedsrådenes regnskaber, hvor udgiftsformålene er: kirke m.v., kirkegård og præstebolig.

Fordelingen mellem henholdsvis kirker og menighedslokaler er fremkommet på baggrund af et eksempel fra Rudersdal provsti.

I 2007 blev der anvendt 17 mio. kr. til restaurering af Søllerød kirke. Beløbet blev opsparet over 4 år ud af en samlet anlægspulje i provstiet på 8,3 mio. kr. årligt. Det indebar over fire år, at halvdelen af anlægsbudgettet gik til kirkerestaurering alene. Der blev herudover afholdt diverse mindre anlægsprojekter på kirken i løbet af den 4-årige periode.

Hovedparten af de bevaringsværdige kirker i Danmark er middelalderkirker, der er kendetegnet ved at ligge i landområder, hvor der er få udgifter til sognegårde. Fordelingen, hvorefter 3/4 vedrører kirker, og 1/4 vedrører menighedslokaler, vurderer Kirkeministeriet derfor at være et realistisk skøn på landsplan.

Skønnet over anlægsudgifter kan også betegnes som konservativt. Det skyldes, at de samlede anlægsudgifter vedrørende kirker m.v. i 2007 var de laveste i perioden 1996-2007.

For de øvrige poster i opgørelsen er der ligeledes tale om en konservativt skønnet fordeling af udgifterne mellem de forskellige formål, som dækkes af de enkelte poster.

F.eks. er medregnet 1/5 af menighedsrådenes udgifter til løn til kasserer, formand, kirkeværge og bygningskyndig, 1/5 af provstiudvalgenes løn- og ad-

ministrationsudgifter samt 1/5 af udgifterne til provstirevision, som betales af stifterne. Da anlægsprojekter og vedligeholdelse af kirker i øvrigt fylder væsentligt mere end 1/5 i de kirkelige myndigheders sagsbehandling, kan det betegnes som et noget konservativt skøn, når andelen af udgifterne, som vedrører bevarelse af kulturarv, er sat til 1/5.

Provstiudvalgenes udgifter i forbindelse med bevarelse af kulturværdier er dels begrundet i, at provstiudvalget skal beslutte, hvad der skal foretages i forhold til behov, som påvises ved syn over kirkerne. Provstiudvalget skal i nogle tilfælde godkende, at projekter kan sættes i gang, og i andre tilfælde skal provstiudvalget tage stilling til projekter, som skal videresendes til stiftsøvrigheden til endelig godkendelse. Provstiudvalget skal desuden godkende menighedsrådenes regnskaber samt biregnskaber for bl.a. anlægsprojekter.

Blandt stifternes udgifter er opført 1/2 af fællesfondens udgifter til konsulentbistand i sager vedrørende kirker, herunder Nationalmuseets bistand. Det svarer til stifternes udgifter vedrørende tilsyn, godkendelse og håndtering af byggesager vedrører de medarbejdere, som stiftsadministrationerne anvender til disse opgaver.

4.2 Begravelsesvæsenet

4.2.1 Drift af kirkegårde - en samfundsopgave

Ifølge lov om begravelse og ligbrænding¹⁰ skal lig enten begraves eller brændes. Begravelse må kun ske på folkekirkenes kirkegårde eller på andre begravelsespladser, som kirkeministeren har godkendt. Urner skal som hovedregel nedsættes på de samme begravelsespladser.

Som konsekvens af, at lig enten skal begraves eller brændes, og at begravelse og urnenedsættelse skal ske på godkendte begravelsespladser, må det anses for en samfundsopgave at sikre, at der er de nødvendige kirkegårde eller andre begravelsespladser.

Når denne opgave primært varetages af folkekirken, hænger det sammen med, at der i århundreder har været kirkegårde ved kirkerne, og at der, bortset fra et mindre antal kirkegårde eller begravelsespladser, som tilhører andre trossamfund, ikke har været ønsker om at få godkendelse til at anlægge andre begravelsespladser.

Lovgivningen har siden 1907 givet mulighed for, at kommunerne kan anlægge begravelsespladser, der ikke indvies som kirkegårde. Der er imidlertid endnu ikke anlagt sådanne begravelsespladser. Efter en lovændring i 2007 er det ikke længere et krav, at der skal opføres et kapel på en kommunal begra-

¹⁰ Lovbekendtgørelse nr. 586 af 19. juni 2008 om begravelse og ligbrænding.

velsesplads, hvor der udelukkende skal nedsættes urner. Denne ændring har betydet, at der nogle steder i landet arbejdes med planer om at etablere religiøst neutrale, kommunale begravelsespladser.

Der er ca. 2100 folkekirkelige kirkegårde. Da de, som det er fremgået, er stort set de eneste godkendte begravelsespladser i Danmark, er det i § 14 i lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde bestemt, at alle, der bor i et sogn, som hovedregel har ret til at blive begravet på sognets kirkegård. Dog er personer, der tilhører et andet trossamfund, som har egen begravelsesplads i sognet, henvist til at blive begravet på denne. Andre personer, der ikke er medlemmer af folkekirken, vil i det omfang, der bliver etableret kommunale begravelsespladser, hvor de bor, være henvist til at blive begravet der.

4.2.2 Bestyrelse af kirkegårdene

Langt de fleste af de ca. 2.100 folkekirkelige kirkegårde bestyres af menighedsrådene, og finansieringen af dem er en del af den folkekirkelige økonomi.

I 11 kommuner bestyres nogle af de folkekirkelige kirkegårde imidlertid af kommunen. Det drejer sig om følgende kommuner: København, Frederiksberg, Gentofte, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal, Hillerød, Odense, Esbjerg, Århus, Randers og Aalborg.

De 11 kommuner bestyrer tilsammen ca. 40 kirkegårde. De 11 kommuner omfatter bl.a. landets største byer. Ca. 30 procent af alle, der dør i Danmark, bor i en af de 11 kommuner. De kommunalt bestyrede kirkegårde er derfor også nogle af landets største kirkegårde.

Finansieringen af de kommunalt bestyrede kirkegårde indgår ikke i folkekirkens økonomi.

Ca. 75 % af alle, der dør i Danmark, bliver kremeret, og det skal ske i krematorium, som er godkendt af kirkeministeren.

Der er i Danmark 31 krematorier, hvoraf 21 drives af folkekirken, mens 10 drives af kommuner.

I 2007 blev der foretaget i alt 41.766 kremationer i Danmark¹¹. Heraf skete ca. 54 % i de 21 krematorier, som drives af folkekirken, mens ca. 46 % skete i de kommunale krematorier. Når en forholdsvis stor andel af kremationerne foregår på de kommunalt bestyrede krematorier, hænger det sammen med, at kremeringsprocenten er højere i Østdanmark og i øvrigt i de store byer, end den er i den øvrige del af landet.

¹¹ Kilde: Danske Krematoriernes Landsforenings statistik på www.dkl.dk.

4.2.3 Kirkegårde og kulturværdier

De fleste kirkegårde er anlagt omkring kirkerne og er ligesom kirkerne adskillige hundrede år gamle. Det betyder, at det samlede anlæg med kirke og kirkegård i sig selv har kulturhistorisk værdi.

Kirkegårdsanlæggets forskellige dele, f.eks. diger, mure eller specielt udformede afsnit, kan have selvstændig kulturhistorisk værdi. Det samme kan gravminder eller den måde, hvorpå de enkelte gravsteder er anlagt.

Kirkegårdene er ligesom kirkerne undtaget fra den almindelige fredningslovgivning. Bevarelsen af de kulturværdier, som er knyttet til kirkegårdene, sikres derfor gennem den kirkelige lovgivnings regler om, at menighedsråds beslutninger om større ændringer skal godkendes af højere kirkelige myndigheder, og at der i den forbindelse indhentes udtalelser fra relevante sagskyn-dige. Denne procedure er i vid udstrækning parallel med den, som gælder for gamle kirker.

Kirkernes og kirkegårdenes omgivelser er i nogen grad beskyttet gennem fredninger, som især blev gennemført i 1950'erne på initiativ af provst Johan Exner. De såkaldte Exner-fredninger blev etableret ved frivillige aftaler med ejerne af arealer, der støder op til kirkegårdene. Fredningernes omfang er forskelligt fra sted til sted, men generelt skal de sikre, at kirkens omgivelser ikke skæmmes, og at indsigt til eller udsigt fra kirkegården ikke forhindres.

I 1986 blev der indledt et arbejde med registrering af bevaringsværdige gravminder. Registreringen, som sker i samarbejde med museerne, skal sikre, at særligt bevaringsværdige gravminder ikke bliver fjernet fra kirkegården, men at de enten bliver bevaret på de gravsteder, hvor de hele tiden har stået, eller et andet sted på kirkegården.

Der findes ingen opgørelse over omfanget af kulturværdier på kirkegårdene.

4.2.4 Udgifter ved de folkekirkeligt bestyrede kirkegårde

De folkekirkeligt bestyrede kirkegårde og krematorier finansieres i sammenhæng med den øvrige del af den lokale kirkelige økonomi.

Folkekirkens udgifter til kirkegårde og krematorier udgøres således af de lokale kirkelige kassers udgifter til

- løn og pension m.v. til medarbejderne ved de folkekirkeligt bestyrede kirkegårde og krematorier
- øvrige driftsudgifter vedrørende kirkegårde og krematorier
- anlægsudgifter vedrørende kirkegårde og krematorier.

I drifts- og anlægsudgifter vedrørende kirkegårde indgår i et vist omfang udgifter, der er knyttet til kulturbevaring. Disse udgifter er ikke særskilt opgjort.

Folkekirkens indtægter vedrørende kirkegårde er

- betaling for brugsret til gravsted,
- betaling for arbejdsydelse ved begravelse, kremation og urnenedsættelse,
- betaling for arbejdsydelse ved vedligeholdelse af gravsteder, som aftales løbende samt
- gravstedslegater, som tegnes for flerårig vedligeholdelse af gravsteder.

Kirkeministeriet har på basis af de folkekirkelige regnskaber opgjort folkekirkens samlede udgifter ved kirkegårdene i 2007 til 1.376 mio. kr. De samlede indtægter vedrørende kirkegårdene i 2007 er opgjort til 508 mil. kr. Differencen mellem udgifter og indtægter på 868 mio. kr. er dækket af kirkelige ligningsmidler. Fordelingen af udgifter og indtægter fremgår af figur 4.3.

Figur 4.3. Kirkegårdenes udgifter og indtægter i 2007

Udgifter ved kirkegårdene i 2007	mio. kr.
Løn og pensionsbidrag m.v. til medarbejdere ved kirkegårdene	1.052
- fradrag for medarbejdernes arbejde uden for kirkegården	- 123
Øvrige driftsudgifter	358
Anlægsudgifter	89
Udgifter i alt	1.376
Indtægter ved kirkegårdene i 2007	mio. kr.
Betaling for brugsret og arbejdsydelse	399
heraf hjemfald af gravstedskapitaler	- 98
Nytegning af gravstedslegater	207
Indtægter i alt	508
Difference mellem indtægter og udgifter (dækkes af kirkelige ligningsmidler)	- 868

Kilde: Opgørelse foretaget af Kirkeministeriet på grundlag af kirkekassernes regnskaber for 2007

Til sammenligning kan oplyses, at kommunernes samlede udgifter¹² ved kommunalt bestyrede kirkegårde og krematorier i 2007 var 238,3 mio. kr. Kommunernes samlede indtægter ved kirkegårde og krematorier i 2007 var 135,6 mio. kr. Differencen mellem kommunalt bestyrede kirkegårdes udgifter og indtægter på 102,7 mio. kr. er dækket af kommunale ligningsmidler.

Som det fremgår af tabellen, er der ved opgørelse af kirkegårdenes udgifter til løn m.v. til medarbejderne foretaget et fradrag for medarbejderes arbejde uden for kirkegården.

Dette fradrag skyldes, at der til graverstillinger ved landsbykirkegårde typisk er knyttet forpligtelse til at varetage den daglige vedligeholdelse af kirken samt bistå ved gudstjenester og kirkelige handlinger. Dette arbejde, som ikke har med driften af kirkegården at gøre, vurderes at udgøre gennemsnitligt 25 % af graverstillingerne. Løn m.v. til gravere udgør 60 % af de samlede lønudgifter ved kirkegårdene, svarende til 600 mio. kr.

Kirkegårdenes indtægter i form af betaling for brugsret til gravsteder, betaling for arbejdsydelser samt betaling for vedligeholdelse oppebæres i henhold til takster, som er fastsat i vedtægter for den enkelte kirkegård. Vedtægten og taksterne skal i henhold til lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde § 12 godkendes af provstiudvalget. Ved godkendelsen skal provstiudvalget sikre, at der er ensartede takster på kirkegårdene inden for et ligningsområde. Det er en konsekvens af, at differencen mellem kirkegårdenes indtægter og udgifter dækkes af kirkeskatten, som opkræves fælles for alle sogne inden for ligningsområdet.

Taksterne er - som det også illustreres af forholdet mellem kirkegårdenes udgifter og indtægter - normalt fastsat til et niveau, som langt fra modsvarer kirkegårdenes udgifter.

I menighedsrådenes og provstiudvalgets fastsættelse af takster indgår for det første en afvejning af, i hvilket omfang man inden for det pågældende ligningsområde ønsker, at finansieringen af kirkegårdsdriften skal være fordelt mellem brugerbetaling og kirkeskatten.

Der næst fastsættes der normalt på nogle områder forskellige takster for henholdsvis medlemmer af folkekirken og ikke-medlemmer. Indtil 1986 var det lovbestemt, at man ved fastsættelsen af takster skulle tage hensyn til, at ikke-medlemmer ikke betaler kirkeskat og derfor ikke bidrager til dækning af udgifterne ved kirkegården. Taksterne skal dog respektere et offentligt gebyrprincip. Det betyder, at en takst aldrig må være højere end de udgifter, som kirkegården har i forbindelse med den ydelse, som taksten vedrører.

Der fastsættes typisk også forskellige takster for medlemmer af folkekirken, der bor i sognet (ligningsområdet) og dermed via deres kirkeskat bidrager til

¹² Kilde: KL's økonomiske sekretariat på baggrund af kommunernes regnskaber for 2007.

at finansiere kirkegårdens drift, og folkekirkemedlemmer, som bor i andre sogne og betaler kirkeskat i andre ligningsområder.

Forskellige takster for medlemmer og ikke-medlemmer findes især i forhold til brugsret for gravsteder samt det arbejde, der udføres i forbindelse med begravelse eller kremation og urnenedsættelse. Det har været almindeligt, at taksten for brugsret til et gravsted i en fredningsperiode har været fastsat til 0 kr. for medlemmer af folkekirken, der bor i sognet, mens ikke-medlemmer har skullet betale for brugsretten. Det er desuden almindeligt, at taksten for arbejde ved begravelse eller urnenedsættelse er betydeligt lavere for medlemmer af folkekirken end for ikke-medlemmer.

Takster for vedligeholdelse af gravsteder er normalt de samme for medlemmer af folkekirken og ikke-medlemmer, uanset om der er tale om vedligeholdelse, som aftales løbende, eller der er tale om flerårige aftaler om vedligeholdelse (gravstedslegater).

Menighedsråd og provstiudvalg har de seneste år sat fokus på taksterne på kirkegårdene. Det har i mange tilfælde ført til en ny vægtning mellem brugerbetaling og kirkeskattefinansiering, som betyder, at især de takster, som medlemmer af folkekirken skal betale, er blevet markant forhøjet. Denne nye takstpolitik vil give sig udslag i balancen mellem indtægter og udgifter i de kommende års regnskaber.

4.3 Begravelsesmyndighed og vielse med borgerlig gyldighed

4.3.1 Funktionen som begravelsesmyndighed

Sognepræster i folkekirken er med begravelseslovens § 6, stk. 1, tillagt en funktion som begravelsesmyndighed. Det er sognepræsten på afdødes bopælssted eller - hvis afdøde ikke havde bopæl i Danmark - sognepræsten på dødsstedet, som i de konkrete tilfælde har denne funktion. Hvor der er ansat en kordegn, kan funktionen i vid udstrækning varetages af denne på sognepræstens vegne.

Kirkeministeren kan efter indstilling fra et menighedsråd godkende, at der oprettes en særlig begravelsesmyndighed, jf. lovens § 6, stk. 1, 2. pkt. Dette er ikke sket i praksis.

Begravelsesmyndigheden skal tage stilling til anmodninger om begravelse eller bisættelse. I denne forbindelse skal der på grundlag af anmodningen og de dokumenter, som ledsager den, tages stilling til, om afdøde skal begraves eller brændes, og om en præst skal medvirke ved begravelseshandlingen (kirkelig begravelse), eller om begravelseshandlingen skal foregå uden medvirken af en præst (borgerlig begravelse). Hvis der gøres indsigelse mod be-

gravelsesmyndighedens afgørelse om begravelse eller ligbrænding eller kirkelig eller borgerlig begravelse, skal begravelsesmyndigheden forelægge sagen for skifteretten.

Begravelsesmyndigheden skal sørge for, at dødsfaldet registreres i personregistret samt sende meddelelse om det til skifteretten og kommunen (det sociale udvalg).

Udgifterne vedrørende funktionen som begravelsesmyndighed er for 2006 opgjort til ca. 7,6 mio. kr. Dette beløb indgår i en samlet opgørelse af udgifterne vedrørende personregistrering. Den samlede opgørelse findes i afsnit 4.4 om personregistrering.

4.3.2 Vielse med borgerlig gyldighed

Vielser kan i Danmark ske som kirkelig vielse, der foretages af en præst i folkekirken eller af en præst i et andet trossamfund, som har fået bemyndigelse til at foretage vielser. Vielse kan desuden ske som borgerlig vielse, der foretages af kommunalt ansatte.

Der er i perioden 2005 - 2007 årligt foretaget godt 15.000 vielser i folkekirken. I 2008 blev der foretaget 14.318 vielser i folkekirken.

Antallet af borgerlige vielser har i perioden 2005 - 2008 været stigende fra årligt godt 18.000 til 20.612 i 2008. Et lille antal kirkelige vielser er foretaget af præster i godkendte trossamfund.

Det kan således konstateres, at uden muligheden for kirkelige vielser med borgerlig gyldighed, ville kommunerne få til opgave at foretage et væsentligt større antal vielser, end tilfældet er under den nuværende ordning.

I forbindelse med de kirkelige vielser skal der ske en registrering. Omfanget af og udgifterne ved denne registrering indgår i den samlede opgørelse vedrørende personregistrering, som beskrives i det følgende afsnit.

Der er ikke foretaget en opgørelse af omfanget af og udgifterne ved det arbejde, som præster og kirkefunktionærer har i forbindelse med vielser ud over registreringen.

4.4 Personregistrering

Den grundlæggende civile personregistrering i Danmark omfatter registrering af alle, der fødes og dør i Danmark. Denne registrering har i godt 350 år været varetaget af sognepræsterne i folkekirken. I Sønderjylland varetages registreringen dog af kommunerne. Det er en videreførelse af den ordning, som var gældende i Sønderjylland, mens landsdelen hørte til Tyskland.

Indtil for få år siden skete registreringen i de håndførte kirkebøger. Inddate- ring i det elektroniske centrale personregister, CPR, blev foretaget af kom- munerne på grundlag af meddelelser fra kirkebogsførerne i folkekirken.

Omkring årsskiftet 2003/2004 blev registreringen omlagt fra kirkebøgerne til et elektronisk system.

Den grundlæggende personregistrering sker nu i Personregistret, der er fæl- les med CPR-registret. Registreringen i Personregistret/CPR er underlagt Kirkeministeriet. Bortset fra Sønderjylland skal anmeldelse af fødsler og dødsfald ske til de folkekirkelige personregisterførere (sognepræster og kor- degne), som varetager sagsbehandling og registreringen i Personregistret/- CPR.

I Sønderjylland anmeldes fødsler af hospitalets jordemoder til de kommunale personregisterførere, som varetager sagsbehandling og registrering i Person- registret/CPR. Dødsfald anmeldes også i Sønderjylland til den folkekirkelige personregisterfører (begravelsesmyndigheden), der indrapporterer dødsfaldet til Personregistret/CPR via den kommunale personregisterfører.

Anmodning om navneændring skal anmeldes til og behandles af de folkekir- kelige registerførere, dog skal borgere, der er fødselsregistreret i Sønderjyl- land, rette henvendelse til den kommune, hvor fødselsregistreringen er fore- taget

Ud over den civile personregistrering, som omfatter fødsler og dødsfald, fo- retager de folkekirkelige personregisterførere i hele landet registrering af rent kirkelige oplysninger vedrørende de personer, som er medlemmer af folkekirken. De rent kirkelige oplysninger registreres i en del af det elektro- niske system, som betegnes Den elektroniske Kirkebog.

Der er et registreringssted i hvert af de ca. 1350 pastorater. Et pastorat kan omfatte flere sogne.

Det har siden 2007 været muligt at foretage anmeldelse i forbindelse med personregistrering via internettet ved anvendelse af digital signatur. Det medfører, at personregisterførernes arbejde i tilknytning til anmeldelser for- mindskes. Effekten kan dog ikke gøres op på nuværende tidspunkt, da den vil afhænge af, i hvilket omfang borgerne vil bruge mulighederne for digital anmeldelse.

4.4.1 Udgifter ved personregistreringen

Udgifterne til personregistreringen afholdes af folkekirken med undtagelse af udgifterne ved den del af registreringen, som i Sønderjylland varetages af kommunerne.

Omkostninger ved etablering af det elektroniske system, som blev taget i brug omkring årsskiftet 2003/2004 udgjorde i alt 149 mio. kr. (189 mio. kr. inkl. moms).

Driftsomkostningerne til personregistreringen var i 2008 i alt 123 mio. kr. Heraf udgjorde udgifterne ved den civile registrering godt 105 mio. kr., mens udgifterne ved registrering af rent kirkelige oplysninger udgjorde 18 mio. kr.

En nærmere fordeling af udgifterne i 2008 fremgår af figur 4.4.

Figur 4.4. Fordeling af udgifter vedrørende personregistrering

2008	civile hændelser	kirkelige hændelser	alle hændelser
Lønudgift	35.390.720	6.466.784	41.857.503
Kontorhold (husleje, el, varme m.m.)	17.695.360	3.233.392	20.928.752
Systemunderstøttelse (Edb-systemer)	44.787.554	6.866.446	51.654.000
Tilsyn	7.535.023	1.155.205	8.690.228
Udgifter i alt	105.408.657	17.721.826	123.130.483

Opgørelsen af tidsforbruget ved en ekspedition er foretaget i 2007 i samarbejde mellem Kirkeministeriet og tidsstudiekonsulenter fra Rambøll Management.

Opgørelsen er baseret på tidsstudierne fra 2007 sammenholdt med de forskellige typer af hændelser, som er registreret, antallet af registreringer samt de afholdte udgifter i 2008.

De hændelser, som indgår i opgørelsen, er:

- fødselsanmeldelse foretaget af gifte forældre
- fødselsanmeldelse foretaget af ikke gifte forældre
- navngivning
- navngivning ved dåb
- konfirmation
- vielse
- velsignelse
- navneændringer
- registrering af dødsfald
- anmodning om begravelse eller ligbrænding.

Der er i den økonomiske opgørelse skelnet mellem civile og kirkelige registreringer. Der gøres i den forbindelse opmærksom på, at navngivning ved dåb, vielse og registrering ved dødsfald og begravelse indeholder såvel civile som rent kirkelige aspekter.

Der er i opgørelsen taget hensyn til dette, ved at navngivning ved dåb alene indgår i den civile udgift med det, som vedrører den civile del af registreringen, mens den kirkelige del indgår i den kirkelige del af opgørelsen.

Registreringen i forbindelse med vielser indeholder en mindre del, som er rent kirkelig. Tilsvarende indeholder registreringen i forbindelse med begravelser en mindre del, der er rent civil. Den kirkelige andel af registreringen i forbindelse med de ca. 15.000 kirkelige vielser vurderes at være mindre end den civile del af registreringen i forbindelse med de ca. 50.000 kirkelige begravelser. Der er derfor i opgørelsen ikke reguleret for disse forhold. Det betyder, at vielser alene indgår i den civile del, mens begravelser alene indgår i den kirkelige del.

Det samlede antal registreringer i 2008 (inklusive registreringer, der er udført i Sønderjylland) fremgår af figur 4.5.

Figur 4.5. Antallet af registreringer i 2008

Fødte	Døbte	Konfir- maioner	Vielser	Velsig- nelser	Navne- ændring	Begra- velser	Døde
65.038	53.485	50.161	14.318	1.865	52.565	48.751	54.591

4.5 Bidrag til kultur- og samfundslivet

Folkekirken yder på flere områder væsentlige bidrag til samfundslivet, herunder kulturlivet, uden at der er tale om, at folkekirken dermed er pålagt eller løser egentlige samfundsopgaver.

Folkekirken bidrager således i væsentligt omfang til musiklivet i Danmark.

Der holdes hvert år adskillige tusinde koncerter i kirkerne. De koncerter, som holdes i sommermånederne, besøges i stort omfang af turister.

De folkekirkelige børne- og ungdomskor med tilsammen flere end 10.000 medlemmer, der ledes af folkekirkens organister, medvirker både ved gudstjenester og kirkelige handlinger og ved koncerter. Korene bidrager desuden til at give medlemmerne en grundlæggende uddannelse i og interesse for musikudøvelse.

Koncert- og korvirksomheden finansieres af de lokale kirkelige kasser. Der udarbejdes dog ikke statistik over omfanget af eller udgifterne ved denne virksomhed.

Folkekirken bidrager gennem nyanskaffelse af kunstværker og kunsthåndværk til det økonomiske grundlag for kunstnere og kunsthåndværkere. De særlige udfordringer, som i mange tilfælde er knyttet til fremstillingen af inventar og udsmykning til kirker, bidrager til at opretholde grundlaget for nogle kunstværksmæssige fag, f.eks. sølvsmedenes.

Folkekirken bidrager gennem et diakonalt (kirkeligt-socialt) engagement væsentligt til aktiviteter for enlige og svage grupper i samfundet. Omsorgen for svage og nødlidende grupper udgør således en væsentlig del af folkekirkens arbejde til gavn for hele samfundet. Det diakonale engagement udfoldes lokalt med initiativer som f.eks. besøgstjenester, væresteder og varmestuer. De forskellige initiativer drives enten af sognemenigheder alene eller af sognemenigheder i samarbejde med nogle af de mange frie organisationer, som arbejder på et folkekirkeligt grundlag, f.eks. Kirkens Korshær. Det diakonale arbejde er bl.a. kendetegnet ved, at det ud over medvirken af ansatte som præster og sognemedhjælpere i høj bygger på en frivillig indsats, som ydes af medlemmer af sognemenighederne.

I forhold til aktiviteter for børn og unge er der også i et vist omfang et samspil mellem sognemenigheder og frie folkekirkelige organisationer.

Den omfattende foredragsvirksomhed, som menighedsråd og præster arrangerer, er desuden et væsentligt bidrag til den samlede folkeoplysende og kulturelle virksomhed i Danmark.

5 Juridiske og kirkepolitiske overvejelser

I dette kapitel opridses en række kirkepolitiske og juridiske overvejelser som grundlag for udformning og drøftelse af mulige modeller for omlægning af statens tilskud til folkekirken fra primært at være et tilskud til løn og pension til præster og provster til i stedet at være bloktilskud, der ydes til samfundsopgaver, som folkekirken varetager.

Overvejelserne er opdelt i følgende temaer:

- Nært samspil mellem staten og folkekirken
- Grundlovens § 4 og karakteren af statens støtte til folkekirken
- Folkekirkens tilstedeværelse overalt
- Præstens uafhængighed
- Etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken
- Én folkekirke - eller 10 eller 98?
- Nuværende ordning kontra bloktilskud.

5.1 Nært samspil mellem staten og folkekirken

Udgangspunkt for udvalgets arbejde er, at der fortsat skal være et nært samspil mellem staten og den evangelisk-lutherske kirke i Danmark, som har været tæt forbundne siden reformationen i 1536.

I Chr. III's Kirkeordinans af 14. juni 1539 kom det nære samspil bl.a. til udtryk i forhold til kaldelse og udnævnelse af præster. I Kirkeordinansen knættedes et princip, som fortsat er gældende. Nemlig at forudsætninger for at virke som præst i den evangelisk-lutherske kirke i Danmark er kaldelse (ved menigheden), udnævnelse (ved kongen/staten) samt ordination og kollats (ved biskoppen). Kongen stadfæstede ved brev af samme dato som Kirkeordinansen alle de herefter evangeliske præster og deres vilkår. Det indebærer, at præsterne fra den dag har været at anse for embedsmænd (senere: tjenestemænd).

Med grundloven af 1849 indførtes der religionsfrihed, men traditionen for et nært samspil mellem staten og den evangelisk-lutherske kirke blev videreført. Det kom først og fremmest til udtryk i den særstilling, som den evangelisk-lutherske kirke blev tillagt med en af de første paragraffer i grundloven, den nuværende § 4, som lyder:

"§ 4. Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten."

Det fremgår af regeringsgrundlaget "Mulighedernes samfund" (november 2007), at regeringen ønsker at fastholde folkekirkens særstilling og dermed

det nære samspil mellem staten og folkekirken. Det hedder således i indledningen til regeringsgrundlagets afsnit 22 om folkekirken:

"Den danske folkekirke har en grundlovssikret særstilling, der betyder, at folkekirken understøttes af staten. Regeringen vil ikke ændre ved folkekirkens særstilling og ønsker at fastholde en rummelig folkekirke forankret i de lokale sognemenigheder."

5.2 Grundlovens § 4 og karakteren af statens støtte til folkekirken

Statens understøttelse af folkekirken sker, som det er fremgået ovenfor, i henhold til grundlovens § 4.

Det er den gængse opfattelse i den statsretlige og kirkeretlige litteratur, at § 4 indebærer en forpligtelse for staten til at understøtte folkekirken såvel økonomisk som i mere ideel (moralisk) henseende. Den økonomiske støtte fra staten til folkekirken var i de første årtier efter 1849 dog af begrænset omfang, idet folkekirken i meget vid udstrækning kunne finansieres af de forskellige kapitaler og ejendomme, som kirken rådede over, samt af medlemmernes forpligtelser til at betale forskellige ydelser.

Efter år 1900 svandt folkekirkens muligheder for "selvfinansiering" imidlertid hastigt ind. Dels på grund af lovgivning om tiendeafløsning og grundbyrdeafløsning samt afskaffelse af indbyggernes forskellige andre historiske forpligtelser til løbende at betale forskellige afgifter til kirken. Dels på grund af jordreformerne, som bl.a. omfattede udstykning af præstegårdssjord. Derfor skete der fra begyndelsen af 1920'erne en markant forøgelse af statens økonomiske støtte til folkekirken. Statens støtte er siden da primært blevet ydet som tilskud til løn og pension til præster og provster.

Den økonomiske støtte ydes således først og fremmest i tilknytning til forkyndelsen, der er folkekirkens grundlæggende opgave og forpligtelse.

Det er i såvel den statsretlige og kirkeretlige teori lagt til grund, at økonomisk støtte fra staten til folkekirken er fuldt ud medholdelig i forhold til grundloven. Dette er også fastslået af Højesteret, som i en dom i 2007 afviste en sagsøgers påstand om, at statens tilskud til folkekirken er i strid med grundlovens § 68, som siger, at "ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse end den, som er hans egen".

I de senere år er der endvidere ved flere lejligheder i den offentlige og politiske debat blevet fremsat det synspunkt, at bestemmelsen i grundlovens § 4 ikke alene giver mulighed for, men indebærer en forpligtelse for staten til, at der ydes tilskud til forkyndelsen i folkekirken.

Udvalget har derfor anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om forståelse af statens understøttelsespligt i henhold til grundlovens § 4 og herunder en

vurdering af, om en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken vil rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 4.

Justitsministeriet har til udvalget afgivet "Notat om forholdet mellem understøttelsespligten i grundlovens § 4 og en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud."

Det fremgår af notatet, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke ses at være retskildemæssige holdepunkter for den opfattelse, at staten skulle være forpligtet til (specifikt) at yde tilskud til den kirkelige forkyndelse.

I det følgende gengives Justitsministeriets konklusion:

"Som anført ovenfor i notatets pkt. 2 er der i forarbejderne til 1849-grundloven givet udtryk for, at understøttelsens art og omfang overlades til fremtidens lovgivning. Denne opfattelse genfindes også i den statsretlige og kirkeretlige teori og er desuden tidligere lagt til grund i praksis. Den historiske udvikling viser endvidere, at statens tilskud til folkekirken gennem tiden er undergået markante ændringer, idet man er gået fra en ordning, hvor staten i perioden fra 1849 til 1919 kun i begrænset omfang bidrog med økonomiske tilskud til folkekirken (som primært blev anvendt til at betale biskoppernes løn) og til en ordning i dag, hvor staten primært yder tilskud til præstelønninger mv., men samtidig også giver tilskud til bl.a. restaurering af kirker og kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder, jf. nærmere herom ovenfor under notatets pkt. 3.

På baggrund af forarbejderne til grundlovens § 4, den statsretlige og kirkeretlige teori samt praksis på området må det efter Justitsministeriets opfattelse antages at være overladt til Folketinget at beslutte den nærmere karakter af statens støtte til folkekirken, herunder dennes art og omfang. Man kan altså ikke generelt fastslå karakteren af den økonomiske støtte, som staten efter grundlovens § 4 er forpligtet til at yde til folkekirken.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at en omlægning som den påtænkte af statens økonomiske støtte til folkekirken fra et tilskud til præstelønninger mv. til en støtte til de samfundsmæssige opgaver, som kirken varetager med hensyn til restaurering af kirker, begravelsesvirksomhed, personregistrering mv., ikke kan antages at rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 4. Der kan herved også peges på, at disse opgaver gennem århundreder er blevet varetaget som en del af folkekirkens virksomhed."

Justitsministeriets "Notat om forholdet mellem understøttelsespligten i grundlovens § 4 og en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud" er optrykt i sin helhed som bilag i denne betænkning.

5.3 Folkekirkens tilstedeværelse overalt

Forkyndelsen er folkekirkens grundlæggende opgave og forpligtelse. Og det har i alle 160 år med en folkekirke været en grundholdning, at "der fra Skagen og til den sydlige spids af Bornholm, ikke [skal] kunne fødes eller opvokse noget menneske, uden at han føler sig omgivet af et tilbud - ikke en tvang, men et tilbud - af kristen tro og trøst"¹³.

Det er primært blevet sikret gennem den præstelige betjening med gudstjenester og kirkelige handlinger af sognemenighederne, som er folkekirkens grundenheder og dermed det organisatoriske fundament. Der er dog, især i løbet af de seneste ca. 40 år, i stigende tal opstået menigheder, som er defineret ud fra særlige grupper som f.eks. døve eller studerende, eller i forhold til institutioner som f.eks. hospitaler.

Den grundholdning, at mennesker overalt i landet skal kunne føle sig omgivet af et tilbud om kristen tro og trøst, er så rodfæstet, at det må anses for et ufravigeligt krav, at den også kan imødekommes efter en omlægning af statens tilskud til folkekirken.

Under den gældende ordning bliver den overordnet imødekommet ved, at centrale myndigheder - Folketinget og kirkeministeren - fastsætter den samlede normering af antallet af præstestillinger og den efterfølgende fordeling af stillingerne mellem stifterne. I næste led imødekommes den ved, at biskoppen ved sin placering af præstestillinger inden for stiftet har pligt til at sørge for, at alle sognemenigheder samt særlige grupper og institutioner, der ikke er afgrænset til bestemte sogne eller provstier, bliver tilgodeset med præstelig betjening.

Under den gældende ordning kan grundholdningen imødekommes uafhængigt af de enkelte områders økonomiske styrke. Det skyldes, at finansieringen sker ved statens tilskud samt via fællesfonden. Fællesfondens primære indtægtskilde, landskirkeskatten, udskrives med samme procentuelle vægt i alle ligningsområder. Det indebærer, at økonomisk stærke områder bidrager til at sikre det økonomiske grundlag for det nødvendige antal præstestillinger i økonomisk svage områder.

Folkekirken vurderes også efter en eventuel omlægning af statens økonomiske støtte til et bloktilskud at skulle have mulighed for at være til stede overalt.

Det vurderes derfor hensigtsmæssigt, at modeller for bloktilskud og de øvrige ændringer, som vil være en følge deraf, bl.a. i forhold til finansiering af løn m.v. til præster og provster, udformes, så der fortsat overalt kan lyde evangelisk-luthersk forkyndelse, uanset om folkekirkens medlemmer lokalt har økonomisk grundlag for selv at finansiere denne forkyndelse, eller om

¹³ Citat af kirkeminister, biskop P. C. Kierkegaard i Folketinget den 16. dec. 1867

det kun kan lade sig gøre med økonomisk tilskud fra andre dele af folkekirken.

Dette solidaritetsprincip har været og vurderes fortsat at være grundlæggende for folkekirken.

Den demografiske udvikling i Danmark har dog på den ene side medført, at der i befolkningstætte områder af Danmark ikke altid er en gejstlig betjening af folkekirke-medlemmer, der kan siges at svare til antallet af medlemmer. På den anden side har den demografiske udvikling medført, at der i befolkningstyndere dele af landet er en betjening, som stadig er lokalt ønsket, men som i et samlet medlemsperspektiv er uforholdsmæssigt ressourcekrævende, og som undertiden heller ikke er tilfredsstillende som arbejdsplads for indehaveren af sognepræsteembedet.

Dette skæve forhold kan siges at indeholde en u hensigtsmæssig fordeling af ressourcerne.

Ved omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud vil det derfor være hensigtsmæssigt at sikre et fortsat ”fugleperspektiv” i henseende til fordelingen af præstestillinger og disses aflønning, således at folkekirke-landsdækkende forpligtelse opretholdes med de tilpasninger, som den demografiske udvikling tilsiger.

Dette kan imidlertid gøres ved at anvende en matematisk baseret model, hvorefter det samlede antal af præstestillinger fordeles i forhold til forskellige kriterier som bl.a. antallet af medlemmer af folkekirken, antallet af kirkelige handlinger og antallet af kirker.

I kapitel 7, som beskriver mulige modeller for omlægning til bloktilskud og efterfølgende finansiering af løn m.v. til præster, er der en vurdering af hver model i forhold til princippet om folkekirke-tilstedeværelse overalt.

5.4 Præstens uafhængighed

Samtidig med at folkekirke- forkyndelse skal være til stede overalt, skal evangeliets forkyndelse ske ud fra det fælles grundlag, som udgøres af folkekirke- bekendelsesskrifter, der siden Danske Lov har været fastlagt som: Bibelen, de tre oldkirkelige trosbekendelser, Den Augsburgske Bekendelse og Luthers lille Katekismus. Præsterne har tillige et fælles grundlag i form af den teologiske kandidatuddannelse på universiteterne, den obligatoriske uddannelse på Pastorseminariet og den fælles efteruddannelse i folkekirke- institutioner til efteruddannelse af præster.

At forkyndelsen overalt skal ske ud fra et fælles grundlag, betyder dog ikke, at alle præsters forkyndelse skal være ens. Inden for det fælles grundlag er der, og skal der fortsat være, plads til, at præster er forskellige i deres forkyndelse og i udøvelsen af deres pastorale virksomhed i øvrigt.

Dette har siden 1912 bl.a. været understøttet af, at der i lov om menighedsråd blev indsat en bestemmelse om præstens uafhængighed i forhold til menighedsrådet.

Ved en ændring af menighedsrådsloven i 2007¹⁴ blev det bestemt, at menighedsrådet har ansvar for både kirkelige og administrative anliggender i sognet, samtidig med at princippet om præstens uafhængighed af menighedsrådet i udøvelsen af den pastorale forpligtelse blev fastholdt. I bemærkningerne til lovforslaget hed det, med henvisning til betænkning 1477/2006 Opgaver i sogn, provsti og stift om dette:

"Menighedsrådslovens § 1 præciseres, så det klart fremgår, at menighedsrådet - valgte medlemmer og præst(er) - har ansvaret for at lede det kirkelige liv i sognet, såvel for så vidt angår rammerne som indholdet: »Sognets eller kirkedistriktets *kirkelige og administrative* anliggender styres af menighedsrådet, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen.« Hermed tydeliggøres det, at valgte medlemmer og præst(er) er forpligtet til at samvirke om det kirkelige liv i sognet. [...] Samtidig præciseres menighedsrådslovens § 37, så det klart fremgår, at den vedrører præstens forkyndelsesfrihed: »Præsten er i udøvelsen af sin pastorale forpligtelse, herunder sin forkyndelse, sin sjælesorg og sin undervisning, uafhængig af menighedsrådet.«

Bestemmelsen om præstens uafhængighed har i sin nuværende udformning følgende ordlyd:

"§ 37. Præsten er i udøvelsen af sin pastorale forpligtelse, herunder sin forkyndelse, sin sjælesorg og sin undervisning, uafhængig af menighedsrådet."

Eventuel omlægning af statens støtte til bloktilskud, hvorefter løn m.v. til præster og provster skal finansieres fuldt ud af folkekirkelige midler, må derfor udformes på en måde, som gør det muligt at opretholde præstens uafhængighed af menighedsrådet i den pastorale virksomhed.

Præstens uafhængighed anses under den nuværende ordning især for at være sikret i kraft af, at ansættelsesmyndigheden i forhold til præster er placeret hos kirkeministeren. Da det ved en lovændring i 2006 blev gjort muligt at oprette præstestillinger, der finansieres af de lokale kirkelige kasser, blev det bestemt, at også disse præster skulle have kirkeministeren som ansættelsesmyndighed.

At kirkeministeren er ansættelsesmyndighed indebærer samtidig, at præster har fælles løn- og ansættelsesvilkår, uanset hvor i folkekirken de er ansat.

¹⁴ L 160 Forslag til lov om ændring af lov om menighedsråd, lov om valg til menighedsråd og lov om folkekirkens økonomi (Menighedsrådets sammensætning, loyalitetskrav til valgte menighedsrådsmedlemmer og bindende stiftsbidrag m.v.) (fremsat den 22. februar 2007, vedtaget den 1. juni 2007).

I kapitel 7, som beskriver mulige modeller for omlægning til bloktilskud og efterfølgende finansiering af løn m.v. til præster, er der en vurdering af hver model i forhold til princippet om præstens uafhængighed.

5.5 Etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken

Folkekirken er karakteriseret ved en høj grad af magtspredning. Magten i folkekirken er spredt mellem forskellige organer, bl.a.: Folketinget, kirkeministerens, biskopperne og menighedsrådene. Det indebærer, at der er en indbygget afbalancering af magt mellem de forskellige organer. Der er desuden en afbalancering af magt mellem lægfolket og gejstligheden. Det kommer bl.a. til udtryk i den i afsnit 5.4 beskrevne forpligtelse for præster og valgte medlemmer af menighedsrådene til at samvirke om det kirkelige liv i sognet. Det kommer også til udtryk i sammensætningen af stiftsråd, som foruden et antal læge medlemmer, der vælges af menighedsrådene, også skal bestå af biskoppen og domprovsten som fødte medlemmer, en provst (vælges af stiftets provster) samt tre præster (vælges af stiftets præster).

Magtspredningen og magtbalancen medvirker til, at der er og kan være stor frihed i folkekirken.

Både forud for indførelsen af menighedsråd i folkekirken i 1903 og siden har der såvel i kirkelige som politiske kredse som regel været en tøvende holdning over for etablering af nye kompetente organer i folkekirken. Der har ikke kun været en tøvende, men en direkte afvisende holdning i forhold til at tillægge nye eller eksisterende organer kompetence til at udtale sig på hele folkekirkens vegne om teologiske, kirkepolitiske eller alment politiske spørgsmål.

Disse holdninger i forhold til nye organer er senest kommet til udtryk i både den kirkelige og den politiske drøftelse om lovforslag om etablering af permanente stiftsråd. I lovforslaget, som blev fremsat i Folketinget i november 2008, var stiftsrådernes beslutningskompetence derfor udtrykkeligt afgrænset til nogle økonomiske og administrative anliggender. Lovforslaget blev vedtaget i maj 2009, og de permanente stiftsråds funktionsperiode begynder den 1. november 2009.

Den beskrevne tøven over for etablering af kompetente organer i folkekirken har betydning i forbindelse med en omlægning af statens tilskud og i den forbindelse rent folkekirkelig finansiering af løn m.v. til præster.

En omlægning vil rejse spørgsmålet om, hvem der skal have kompetencen til at beslutte den detaljerede fordeling af et bloktilskud mellem formål og geografiske områder. En omlægning af finansiering af løn m.v. til præster og provster, vil, uanset hvordan den udformes, rejse spørgsmål om, hvem der skal have kompetencen til at normere antallet af præstestillinger og til at be-

slutte, hvor stillingerne skal placeres. Afhængigt af, hvordan finansieringen udformes, kan der også blive rejst spørgsmål om, hvem der skal have ansættelseskompetencen i forhold til præster og provster.

Problemstillingen kan kort skitseres således: Jo mere detaljeret Folketinget er i lovgivning om normering og finansiering af præstestillinger og i lovgivning om bloktilskud, des mindre vil omfanget være af den beslutningskompetence, som efterfølgende skal udøves af kirkeministeren og/eller valgte folkekirkelige organer. Og omvendt.

Det har betydning i forhold til vurdering af fremtidige folkekirkelige organer samt disses opgaver og kompetence.

I kapitel 7, som beskriver mulige modeller for omlægning til bloktilskud og efterfølgende finansiering af løn m.v. til præster, indgår der i hver model et eller flere forslag til, hvem der kan tillægges kompetence i forhold til de forskellige beslutninger, der skal træffes. Der er desuden en vurdering af hver model i forhold til spørgsmålet om etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken.

5.6 Én folkekirke - eller 10 - eller 98?

To karakteristiske træk ved folkekirken er rummelighed og frihed. De afspejler sig i, at der ikke stilles andre krav til folkekirkens enkelte medlemmer, end at de skal være døbt, og at de skal være villige til at betale kirkeskat. De afspejler sig også i, at de rammer, som den kirkelige lovgivning sætter, giver meget store muligheder for, at man lokalt i sognemenighederne selv kan bestemme, hvordan det kirkelige liv skal udformes.

Folkekirken er, som det er udtrykt i regeringsgrundlaget "Mulighedernes samfund" (jf. afsnit 5.1) "forankret i de lokale sognemenigheder".

De enkelte menigheder i folkekirken kan betragtes som evangelisk-lutherske frie menigheder. Det betyder dog ikke, at der i Danmark er ca. 2.200 helt selvstændige folkekirker (svarende til antallet af sogne og kirkedistrikter). Selv om de enkelte menigheder kan være meget forskellige, så er de alligevel bundet sammen på en måde, som gør, at folkekirken kan og må betragtes som én, landsdækkende kirke.

Den indbyrdes forbundethed ligger naturligvis i første række i den fælles evangelisk-lutherske bekendelse. Men forbundetheden er dernæst stærkt knyttet til den nære forbindelse mellem folkekirken og staten. Det er også gennem denne forbindelse sikret, at folkekirken er ét trossamfund med fælles, autoriserede gudstjenesteordninger og ritualer, fælles gejstlig retspleje, fælles ansættelsesmyndighed for præster, fælles regler for menighedernes valg af deres repræsentative organer og for disse organers virksomhed, fælles regler for stiftelse og ophør af medlemskab, fælles regler for rettigheder og pligter og i en vis udstrækning desuden fælles økonomi.

De enkelte menigheder er dele af en større sammenhæng - en fælles kirkeordning, hvis formål er at understøtte, at kirken er folkets og ikke statens.

Der vurderes at være meget bred opbakning såvel folkeligt som kirkeligt og politisk til at fastholde folkekirken som en enhed.

I de senere år har den demografiske udvikling, der er omtalt i afsnit 5.3, været med til at fremme samarbejde mellem de enkelte menigheder. Samarbejde indebærer i mange tilfælde, at det er muligt at gennemføre aktiviteter, som menighederne, eller nogle af dem, ikke har økonomiske eller menneskelige ressourcer til at gennemføre alene. Opfattelsen af den enkelte menighed som en selvstændig størrelse er således blevet udfordret af ændrede økonomiske og strukturelle forhold.

Der er således en vis udvikling med afsæt "nedefra" i retning af, at folkekirken på det lokale niveau i stigende grad opfattes som et fælles anliggende med provstiet og stiftet som samlende faktor.

Da udviklingen har afsæt "nedefra", er det vurderingen, at den ikke har negativ effekt i forhold til medlemmernes opbakning til folkekirken, men at den tværtimod gennem de muligheder, som skabes gennem samarbejdet, kan være med til at fastholde og måske endog styrke opbakningen.

Afhængigt af, hvordan en omlægning til bloktilskud og ændret finansiering af løn m.v. til præster og provster udformes, er der imidlertid en risiko for, at denne enhed kan komme under pres.

Jo mere decentralt beslutningskompetence og ansvar for finansiering af løn m.v. til præster og provster bliver placeret, des større risiko vil der være for, at der bliver markante forskelle mellem forholdene i de forskellige dele af folkekirken. Forskelle mellem forholdene i 10 "stiftsfolkekirker" og/eller forskelle mellem forholdene i 98 "provstifolkekirker" (svarende til antallet af kommuner og dermed ligningsområder).

Risikoen for en sådan udvikling kan for det første begrundes i, at der er markante forskelle mellem de enkelte stifters og ligningsområders selvstændige økonomiske bæreevne. Det vil, medmindre der sikres en udligning, så økonomisk stærke områder bidrager til de økonomisk svagere, medføre væsentlige forskelle mellem mulighederne for at opretholde gejstlig betjening i det omfang, som vurderes nødvendigt for at sikre folkekirken tilstedeværelse med forkyndelse overalt.

Desuden kan forskelle mellem kirkelige og kirkepolitiske synspunkter i de enkelte provstier og stifter bidrage til en udvikling i retning af 98 eller 10 kirker.

En sådan udvikling kan siges at have afsæt "oppefra", idet den i givet fald vil være en følge af beslutninger om i betydeligt omfang at decentralisere kompetence og ansvar.

En sådan udvikling, hvor der med afsæt "oppefra" opstår væsentlige forskelle mellem folkekirkenes ressourcer og udtryk i de enkelte provstier og/eller stifter, medfører risiko for, at medlemmernes opbakning til folkekirken visse steder kan blive svækket.

I kapitel 7, som beskriver mulige modeller for omlægning til bloktilskud og efterfølgende finansiering af løn m.v. til præster, er der en vurdering af hver model i forhold til spørgsmålet om én folkekirke eller 10 eller 98.

5.7 Nuværende ordning eller omlægning

De principper eller karakteristika, som er beskrevet i de fire foregående afsnit, tager udgangspunkt i den nuværende ordning af forholdet mellem staten og folkekirken, herunder at statens økonomiske støtte til folkekirken primært ydes til løn m.v. til præster og provster, og at ansættelsesmyndigheden i forhold til præster varetages af kirkeministeren.

Principperne har indgået i arbejdet med at udforme de modeller for omlægning af statens økonomiske støtte, som beskrives i kapitel 7, og der er som tidligere nævnt ved hver model en vurdering af modellen i forhold til disse principper eller karakteristika.

Omlægning vil imidlertid, uanset hvordan den udformes, medføre større eller mindre ændringer i forhold til de beskrevne principper eller karakteristika.

Fire af udvalgets medlemmer (Søren Lodberg Hvas, Grete Bøje, Charlotte Ellermann og Inge Lise Pedersen) har derfor tilkendegivet, at de gerne ser den nuværende ordning for statens støtte til folkekirken videreført i stedet for en omlægning til bloktilskud.

De vurderer, at den nuværende ordning ved at sikre fælles og generelt ensartede rammer for folkekirken overalt i landet, bidrager til at sikre fortsat opbakning til folkekirken blandt dens medlemmer.

De vurderer, at den nuværende ordning er gennemskuelig i og med, at den økonomiske støtte primært ydes i form af tilskud til et bestemt antal præstestillinger, som er fastsat af Folketinget. Den er i kraft af dette også med til at fastholde et helhedssyn på folkekirken som værende på samme tid en evangelisk-luthersk kirke, hvor forkyndelsen er den grundlæggende opgave, og et forvaltningsvæsen, der også varetager nogle opgaver, som har stor samfundsmæssig betydning.

De vurderer, at det, før der eventuelt træffes beslutning om en omlægning efter en af de modeller, som udvalget har udarbejdet, vil være nødvendigt at give mulighed for en bred kirkelig og politisk debat.

6 Særlige problemstillinger ved omlægning til bloktilskud

I dette kapitel belyses nogle særlige problemstillinger i forhold til omlægning af statens tilskud til folkekirken fra primært at være knyttet til løn og pension til præster til et bloktilskud, der knyttes til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager.

Den første problemstilling er, om bloktilskud skal omfatte samtlige bevillinger på finansloven, som er knyttet til Kirkeministeriet samt til pension til præster, eller om bloktilskuddet skal afgrænses til alene at omfatte en del af disse bevillinger.

Dernæst belyses fem problemstillinger, som er knyttet til, at en omlægning vil medføre, at bl.a. løn til præster og provster skal finansieres på en anden måde end hidtil. De fem problemstillinger er:

- finansiering af løn til præster og provster
- finansiering af pension til præster og provster
- kompetencen til at ansætte og afskedige præster
- kompetencen til at normere og placere præstestillinger
- finansiering af løn og pension til biskopper.

Desuden belyses i dette kapitel

- udligning mellem områder af folkekirken med forskellig økonomisk styrke.

De særlige problemstillinger ved omlægning til bloktilskud tager udgangspunkt i, at den økonomiske byrdefordeling mellem staten og folkekirken fastholdes uændret.

6.1 Afgrænsning af bloktilskud

Statens bevillinger vedrørende folkekirken gives dels på finanslovens § 22 Kirkeministeriet dels på to konti under finanslovens § 36 Pensionsvæsenet.

De samlede bevillinger er på finansloven for 2009 fastsat til 1139,2 mio. kr.

Ved omlægning til et bloktilskud kan samtlige bevillinger på finanslovens § 22 Kirkeministeriet og de to nævnte bevillinger på § 36 Pensionsvæsenet indgå.

Alternativt kan nogle af de nuværende bevillinger holdes uden for bloktilskud og fortsat blive dækket via direkte bevillinger på finansloven.

Efter udvalgets opfattelse kan nogle af de opgaver, som finansieres over fi-

nanslovens § 22 Kirkeministeriet samt en af de opgaver, som finansieres over § 36 Pensionsvæsenet, anses for i højere grad at være en statslig end en folkekirkelig opgave eller forpligtelse. Dette taler for, at bevillingerne til disse formål holdes uden for bloktilskud og fortsat dækkes via direkte bevillinger på finansloven.

I figur 6.1 er der en oversigt over bevillingerne på finansloven for 2009 på § 22 samt de to relevante konti på § 36. I de to kolonner til højre er angivet, hvad der efter udvalgets opfattelse kan fastholdes på finansloven, og hvad der kan indgå i et bloktilskud.

Bevillingerne til de opgaver, som kan indgå i et bloktilskud, udgør i alt 747,3 mio. kr. i 2009. De bevillinger, som foreslås holdt uden for et bloktilskud, udgør i alt 391,9 mio. kr. i 2009.

Efter tabellen er der uddybende bemærkninger om henholdsvis de bevillinger, som ydes til formål, der anses for primært at være en statslig forpligtelse, og de bevillinger, som er knyttet til formål, der kan anses som en naturlig folkekirkelig forpligtelse.

Figur 6.1. Omlægning i forhold til bevillinger på finansloven for 2009

	Bevillinger 2009 Mio. kr.	Omlægning	
		Fastholdes på finanslov	Overføres til bloktilskud
22.11.01. Departementet	35,1	35,1	
22.11.02. Mindelunden, De kgl. begravelseskapper m.v.	2,5	2,5	
22.11.04.10. Forskellige tilskud (Mellemkirkeligt råd, Selskabet for kirkelig kunst, præstelig betjening af Christiansø og Hirsholmene)	0,5		0,5
22.11.04.20. Tilskud til folkekirkens fællesfond (præstelig betjening af Rigshospitalet)	1,4		1,4
22.11.05.10. Tilskud til dansk kirkelig virksomhed i Sydslesvig	14,2	14,2	
22.11.06.10. Tilskud til betjening af danskere i udlandet	8,9	0,5	8,4
22.11.15.30. Istandsættelse af kirker m.v.	17,0		17,0
22.21.01.10. Biskopper	10,7		10,7
22.21.03. Provster og præster	461,3		461,3

22.21.08. Kompensation til folkekirken for anden lovgivnings provenuvirkning for kirkeskatten	324,4	324,4	
36.11.04.10. Folkekirkens præster og provster (pension)	248,0		248,0
36.32.10.70. Statsgaranterede pensionskasser, Pensionskassen af 1950 (pension)	15,2	15,2	
I alt	1139,2	391,9	747,3

Kilde: Finansloven for finansåret 2009

6.1.1 Opgaver, som er en statslig forpligtelse

På finansloven ydes bevillinger på tilsammen 391,9 mio. kr., som foreslås holdt ude af et bloktilskud, fordi de vedrører formål eller opgaver, som anses for primært at være en statslig forpligtelse.

Det drejer sig om følgende konti på finansloven:

- 22.11.01 Departementet
Kirkeministeriets departement er et statsligt organ på linie med andre ministeriers departementer.
- 22.11.02 Mindelunden, De kgl. Begravelseskapeller m.v.
Mindelunden i Ryvangen er en national mindepark. Drift og vedligeholdelse af denne samt af De kgl. Begravelseskapeller i Roskilde må anses for entydigt statslige opgaver.
At bevillingen til Mindelunden ydes via § 22 Kirkeministeriet, må primært ses i lyset af, at Mindelunden er en begravelsesplads, og at lovgivning vedrørende begravelsespladser er en del af Kirkeministeriets ressort.
At bevillingen til De kgl. Begravelseskapeller ydes via § 22 Kirkeministeriet, må primært ses i lyset af begravelseskapellernes tilknytning til Roskilde Domkirke.
- 22.11.05.10 Tilskud til dansk kirkelig virksomhed i Sydslesvig
Dette tilskud er ligesom statens tilskud til dansk skolevæsen og kulturliv i Sydslesvig en konsekvens af statens løfter til de dansksindede i Sydslesvig efter Genforeningen i 1920. Denne særlige historik taler for at opfatte tilskuddet til dansk kirkelig virksomhed i Sydslesvig som i højere grad en statslig end en folkekirkelig forpligtelse og opgave.
- 22.11.06.10 Tilskud til betjening af danskere i udlandet
En mindre del af dette tilskud - ca. 0,5 mio. kr. ud af et samlet tilskud på 8,9 mio. kr. - er målrettet kulturelle og sociale aktiviteter for unge

danskere i udlandet samt driftstilskud til Den danske Kirke i Paris, hvor staten er den formelle ejer af bygningen.

Disse opgavers karakter taler for, at denne del af tilskuddet til DSUK bliver holdt uden for et bloktilskud, således at kun den del af bevillingen - ca. 8,4 mio. kr. - som vedrører kirkelig betjening af danskere i udlandet, kan indgå i et bloktilskud.

- 22.21.08 Kompensation til folkekirken for anden lovgivnings provenuvirkning for kirkeskatten
Kompensationen vedrører ikke nogen bestemt opgave. Den er en følge af politiske beslutninger om at friholde folkekirken for virkningen af ændringer i primært skattelovgivningen, som er gennemført siden 2003. Uden kompensationen ville disse ændringer have betydet, at kirkeskatteprocenten havde måttet forhøjes for at sikre en uændret indtægt fra den kirkelige ligning. Kompensationsbeløbet varierer fra år til år i forhold til den aktuelle virkning af de forskellige ændringer i skattelovgivningen.
- 36.32.10.70 Statsgaranterede pensionskasser, Pensionskassen af 1950 (pension)
Pensionskassen af 1950 er for teologer, som er ansat i frie kirkelige organisationer. Da disse teologer således ikke er ansat i folkekirken, kan denne pensionskasse ikke anses som en folkekirkelig opgave.

6.1.2 Opgaver, som er en naturlig folkekirkelig forpligtelse

På finansloven ydes bevillinger på tilsammen 747,3 mio. kr. til formål og opgaver, som har en decideret folkekirkelig karakter. Disse bevillinger kan derfor indgå i fastsættelsen af et bloktilskud, således at disse opgaver efter en omlægning finansieres af rent folkekirkelige midler.

Det drejer sig om følgende konti på finansloven:

- 22.11.04.10 Forskellige tilskud (Mellemkirkeligt Råd, Selskabet for Kirkelig Kunst, præstelig betjening af Christiansø og Hirsholmene)
Deltagelse i mellemkirkeligt arbejde er en folkekirkelig opgave, som bortset fra et mindre tilskud fra staten finansieres af fællesfonden. Det fulde ansvar for finansieringen af mellemkirkeligt arbejde kan overgå til fællesfonden.
Tilskud i forbindelse med den rådgivning, som Selskabet for Kirkelig Kunst yder til menighedsråd, samt finansiering af udgifter ved den præstelige betjening af Christiansø og Hirsholmene, kan ligeledes naturligt overdrages til fællesfonden.
- 22.11.04.20 Tilskud til folkekirkens fællesfond (præstelig betjening af Rigshospitalet)
Statens bevilling til præstelig betjening af Rigshospitalet er oprindelig

en konsekvens af Rigshospitalets tidligere særlige status som et statsligt hospital. I forbindelse med finansloven for 2006 overførtes et tilskud til den præstelige betjening af Rigshospitalet fra Hovedstadens Sygehusfællesskab til Kirkeministeriets finanslovsparagraf. Tilskuddet udbetales af Kirkeministeriet til fællesfonden, der administrerer tilskuddet. Finansieringen af den præstelige betjening af Rigshospitalet kan efter en omlægning til bloktilskud ske af folkekirkelige midler på linie med, hvordan præstelig betjening af landets øvrige hospitaler finansieres. Det vil indebære, at Københavns biskop må forhandle den fremtidige præstelige betjening med Rigshospitalets ledelse.

- 22.11.06.10 Tilskud til betjening af danskere i udlandet
Bortset fra en mindre del af denne bevilling, som er nævnt ovenfor, er der tale om tilskud til finansiering af den gejstlige betjening af danskere i udlandet. Ansvar for at yde et sådant tilskud kan naturligt overgå til fællesfonden.
- 22.11.15.30 Istandsættelse af kirker m.v.
Af kontoen bevilges tilskud til istandsættelse af kirker og kirkers historiske inventar. Der er således tale om tilskud til folkekirkens vedligeholdelse af kulturarv. Denne post kan derfor naturligt indregnes i et bloktilskud til folkekirken.
- 22.21.01.10 Biskopper
Staten dækker fuldt ud løn og pension til biskopperne. Staten har lønnet biskopperne, siden bispeembedernes gods efter reformationen blev overtaget af staten.
Hvis finansieringen af løn og pension til biskopper efter en omlægning til bloktilskud sker af folkekirkelige midler, vil det betyde, at der er ensartet finansiering af løn m.v. til præster, provster og biskopper. Det vil bidrage til at understrege, at en biskop først og fremmest er en præst, som er tillagt særlige opgaver og et særligt ansvar.
Der kan dog også med vægt argumenteres for, at løn m.v. til biskopper fortsat afholdes fuldt ud af staten. Det vil bidrage til at understrege en fortsat nær forbindelse mellem staten og kirken. Det vil også bidrage til at understrege, at biskopperne gennem deres tilsynsforpligtelse skal være med til at sikre, at præster og menigheder holder sig inden for folkekirkens bekendelsesgrundlag. Endvidere kan det nævnes, at biskoppernes funktion på en række områder i forhold til præsters ansættelse udøves i henhold til delegation fra kirkeministeren, som efter udvalgets opfattelse fortsat bør være ansættelsesmyndighed for præster i folkekirken.
- 22.21.03 Provster og præster
Af denne konto afholdes statens tilskud til løn til præster og provster, som i henhold til regeringsgrundlaget kan erstattes af et bloktilskud.

Spørgsmålet om, hvordan løn til præster og provster kan finansieres efter omlægning til bloktilskud, belyses nærmere i afsnit 6.2 samt i forbindelse med de enkelte modeller for omlægning til bloktilskud i kapitel 7.

- 36.11.04.10 Folkekirkens præster og provster (pension)
Udgifterne til tjenestemandsansatte præsters og provsters pension afholdes fuldt ud af statskassen.
Spørgsmålet om finansiering af pension til præster og provster belyses nærmere i afsnit 6.3 samt i forbindelse med de enkelte modeller for bloktilskud i kapitel 7.

6.2 Finansiering af løn til præster, provster

6.2.1 Gældende ordning

Løn til præster og provster finansieres som hovedregel dels af tilskud fra staten, som bevilges på finansloven, dels af fællesfonden. Kirkeministeren fastsætter fællesfondens budget, og fællesfondens primære indtægtskilde, landskirkeskatten, fastsættes ligeledes af kirkeministeren.

Denne fælles finansiering af præsteløn omfatter såvel sognepræster og provster, der er ansat som tjenestemænd, som overenskomstansatte sognepræster.

Statens bevilling til præsteløn ydes i henhold til lov om folkekirkens økonomi § 20, stk. 2, der lyder:

"Stk. 2. Statskassen yder herudover et årligt tilskud til fællesfonden svarende til 40 procent af fællesfondens udgifter til lønninger til provster og præster. Det antal stillinger, der finansieres som nævnt i 1. pkt., fastsættes på de årlige finanslove."

Statens andel af præstelønnen, som bevilges på finanslovens konto 22.21.03, er på finansloven for 2009 fastsat til 360,2 mio. kr., mens fællesfondens andel er budgetteret til 540,3 mio. kr. Antallet af præstestillinger, der finansieres på denne måde, er på finansloven fastsat til 1991,8 årsværk.

Staten bidrog indtil 1919 kun sporadisk til finansiering af præsteløn, som i stedet blev finansieret af præsteembedernes ejendomme samt afgifter i form af tiende og grundbyrde m.m., som folkekirkemedlemmerne var pålagt at betale. En egentlig statslig medfinansiering af løn (og pension) til præster og provster blev indført med vedtagelsen i 1919 af en lønningslov for folkekirkens tjenestemænd uden for København. Denne lønningslov indebar samtidig etableringen af "præsteembedernes fællesfond" (siden 1986 blot betegnet som "fællesfonden"), som stod for finansieringen af den øvrige del af præstelønnen.

I løbet af de følgende årtier blev statens tilskud til løn og pension til præster

flere gange forøget, og der blev flere gange ændret på forholdet mellem henholdsvis statens og fællesfondens andel af de samlede udgifter til løn og pension til præster og provster.

Den nuværende fordelingsnøgle, hvorefter statens tilskud dækker 40 % af præstelønnen, mens fællesfonden dækker 60 %, blev fastsat med økonomiloven, der trådte i kraft i 1986. I perioden 1997 - 2006 var et antal specialpræstestillinger dog holdt uden for denne fordelingsnøgle og blev finansieret fuldt ud af fællesfonden.

Med lov nr. 1567 af 20. december 2006 blev der med virkning fra 2007 givet mulighed for, at der kan oprettes lokalt finansierede præstestillinger ud over de præstestillinger, hvis antal og finansiering er fastsat på finansloven. Løn og pensionsbidrag vedrørende lokalt finansierede præstestillinger udredes af fællesfonden, som dog får udgifterne refunderet af de lokale kirkelige kasser i de sogne, hvor de pågældende præster er ansat. Antallet af lokalt finansierede præstestillinger udgjorde medio 2009 i alt ca. 70 årsværk. I lov nr. 1567 er det fastsat, at der i folketingsåret 2012-2013 skal fremsættes forslag om revision af bestemmelsen om lokal finansiering af præstestillinger.

6.2.2 Eventuelle konsekvenser for præsteløn ved omlægning

Omlægning af statens tilskud til et bloktilskud til folkekirkens samfundsmæssige opgaver vil medføre, at lønnen til præster og provster må finansieres af rent folkekirkelige midler.

Finansiering af præsteløn af rent folkekirkelige midler kan ske på tre måder:

- finansiering på nationalt niveau gennem fællesfonden
- finansiering på regionalt niveau (stiftsvis)
- finansiering på lokalt niveau.

Ministeriernes medlemmer af udvalget understreger, at uanset finansieringsmåde, så må en ændret finansiering af løn m.v. til præster og provster ikke i sig selv medføre, at folkekirkens udgifter som helhed og den gennemsnitlige kirkeskatteprocent øges.

De nødvendige midler til finansiering på nationalt niveau gennem fællesfonden kan tilvejebringes ved, at landskirkeskatten øges med et beløb svarende til det, som staten under den nuværende ordning yder som tilskud til præsteløn. Det indebærer, at kirkeskatteydere overalt i landet bidrager med samme procentdel af den skattepligtige indkomst.

Finansiering på regionalt niveau kan ske ved, at de nødvendige midler til præsteløn inden for hvert enkelt stift (såvel den nuværende statsandel som fællesfondens andel) pålignes folkekirkens medlemmer inden for det pågældende stift. Det betyder, at der fra stift til stift kan være forskel på, hvor stor

en procentdel af den skattepligtige indkomst kirkeskatteyderne skal bidrage med. Der udskrives ikke i dag kirkelige ligningsbeløb til stiftsniveauet. Dog er der i lov om folkekirkens økonomi hjemmel til, at der kan udskrives et stiftsbidrag fra de lokale kirkelige kasser. Stiftsbidraget kan maksimalt udgøre 1 % af ligningsbeløbet til de lokale kasser, og det kan anvendes til forskellige formål af betydning for det kirkelige liv i stiftet som helhed.

Finansiering på lokalt niveau kan ske ved, at lønudgifterne afholdes af de lokale kirkelige kasser i de sogne, hvor præsterne er ansat. Det kan også ske ved samlet finansiering af lønudgifterne til præster inden for et ligningsområde.

De forskellige finansieringsmuligheder skal ikke belyses nærmere i dette kapitel. Det vil i stedet ske i forbindelse med beskrivelse af forskellige modeller for bloktilskud i kapitel 7.

6.3 Finansiering af pension til præster og provster

6.3.1 Nuværende ordning

Præster, der er ansat som tjenestemænd, har ret til pension i henhold til lov om tjenestemandspension. Det indebærer, at pensionen betales af staten.

Overenskomstansatte præster har ret til pension i henhold til de regler, som er fastsat i overenskomsten mellem AC og staten. Der er tale om en forsikringsmæssig ordning, som administreres af Nordea Liv og Pension.

I økonomilovens § 20, stk. 1, er det bestemt, at staten afholder "Pensioner og efterindtægt i henhold til lov om tjenestemandspension vedrørende provster og præster".

Den statslige bevilling til pension til præster og provster, der har været tjenestemandsansat, gives på finanslovens § 36 Pensionsvæsenet (konto 36.11.04). På finanslovens konto 22.21.03, som vedrører løn til præster og provster, indgår imidlertid et pensionsbidrag på 15 % af de tjenestemandsansatte præster og provsters pensionsgivende løn. Dette bidrag indtægtsføres af staten på konto 36.11.04.

I statens bevilling på konto 22.21.03 indgår ligeledes arbejdsgivers del af pensionsbidrag vedrørende overenskomstansatte præster. Dette pensionsbidrag indbetales til den forsikringsmæssige ordning.

Statens udgifter vedrørende pension til tjenestemandsansatte præster og provster er på finansloven fastsat til 248 mio. kr. i 2009. Der er på finansloven for 2009 på konto 36.11.04 indtægtsført 101,2 mio. kr. som pensionsbidrag vedrørende tjenestemandsansatte præster og provster.

6.3.2 Eventuelle konsekvenser for præstepension ved omlægning

Omlægning til bloktilskud til samfundsmæssige opgaver kan umiddelbart have den konsekvens, at pension til præster og provster ligesom lønnen til disse skal finansieres af folkekirkelige midler.

Den pensionsret, som præster og provster fremover optjener, kan finansieres ved, at der af folkekirkelige midler betales pensionsbidrag. Pensionsbidraget kan finansieres på samme måde som præsteløn, jf. afsnit 6.2.2 samt de forskellige modeller for bloktilskud i kapitel 7.

Selv om der som nævnt i afsnit 6.3.1 på konto 36.11.04 indtægtsføres et beløb, som svarer til et pensionsbidrag på 15 % af de tjenstemandsansatte præsters og provsters løn, så er der ikke foretaget hensættelser til dækning af fremtidige pensionsudbetalinger.

Personalestyrelsen har aktuarmæssigt beregnet, at pensionsforpligtelsen, det vil sige den pension, som skal udbetales til en "modelpræst", i alt er på 3,0 mio. kr. "Modelpræsten" er ansat i folkekirken i en alder af 35 år og er 66 år ved pensionering efter ansættelse i 31 år.

Ud fra dette er det beregnet, at den samlede pensionsforpligtelse pr. 1. april 2009 for de 1.836 tjenstemandsansatte præster og provster beløb sig til 3.411,5 mio. kr. Heraf var 2.225,2 mio. kr. allerede optjent pension, mens 1.186,3 mio. kr. optjenes i løbet af de pågældendes ansættelse frem til de er 66 år. Denne del finansieres ved pensionsbidrag, som indbetales i forbindelse med præsternes fortsatte ansættelse.

Ved en omlægning til et bloktilskud vil der skulle tages stilling til håndteringen af pensionsforpligtelsen i forhold til tjenstemandsansatte præster og provster.

6.4 Finansiering af løn og pension til biskopper

6.4.1 Nuværende ordning

Løn og pension til biskopper betales i henhold til økonomilovens § 20, stk. 1, nr. 1, fuldt ud af staten.

Dette er historisk begrundet i, at kongen i forbindelse med reformationen overtog bispeembedernes gods og øvrige ejendom og i stedet begyndte at aflønne biskopper. Den rent statslige aflønning af biskopperne samt deres ansættelse som tjenstemænd i staten - mens præster og provster er ansat som tjenstemænd i folkekirken - er også begrundet i, at biskopperne på statens vegne fører tilsyn med præster og menigheder og i øvrigt er statens rådgivere i kirkelige spørgsmål.

Udgiften til løn og pensionsbidrag til biskopper er på finansloven for 2009 fastsat til 10,7 mio. kr.

6.4.2 Eventuelle konsekvenser i forhold til biskopper ved omlægning

Finansiering af løn m.v. til biskopper kan indgå i en omlægning til et bloktilskud, hvorefter finansieringen sker af folkekirkelige midler. Det vil betyde, at der er ensartet finansiering af løn m.v. til præster og biskopper. Det vil bidrage til at understrege, at en biskop først og fremmest er en præst, som er tillagt særlige opgaver og et særligt ansvar.

Udvalget mener dog, at der også med vægt kan argumenteres for, at løn m.v. til biskopper fortsat afholdes fuldt ud af staten. Det vil bidrage til at understrege en fortsat nær forbindelse mellem staten og kirken. Det vil også bidrage til at understrege, at biskopperne gennem deres tilsynsforpligtelse skal være med til at sikre, at præster og menigheder holder sig inden for folkekirkens bekendelsesgrundlag. Endvidere kan det nævnes, at biskoppernes funktion på en række områder i forhold til præsters ansættelse udøves i henhold til delegation fra kirkeministeren, som efter udvalgets opfattelse fortsat bør være ansættelsesmyndighed for præster i folkekirken.

6.5 Kompetencen til at ansætte og afskedige præster

6.5.1 Gældende ordning

Provster og som hovedregel også sognepræster er ansat som tjenestemænd.

Kirkeministeren har under den gældende ordning kompetencen til at ansætte og afskedige præster. Dette gælder både tjenestemandsansatte og overenskomstansatte præster, hvis løn finansieres af staten og fællesfonden, samt overenskomstansatte, lokalt finansierede præster.

Ansættelse som præst har lige siden Chr. III's Kirkeordinans af 1537 bygget på tre led: kaldelse fra menigheden (i dag i form af indstilling fra sognets menighedsråd), udnævnelse (tidligere fra kongen, i dag fra kirkeministeren) samt ordination ved og kollats fra biskoppen.

Provster udnævnes og afskediges af Dronningen efter indstilling fra kirkeministeren. Kirkeministerens indstilling afgives på grundlag af en indstilling fra biskoppen.

Den kongelige udnævnelse indebar, at sognepræster og provster indtil 1919 var omfattet af begrebet "embedsmand". Denne betegnelse blev anvendt for alle akademisk uddannede, der var ansat af staten. Embedsmænd var - lige-

som siden tjenestemænd - karakteriseret ved, at deres vilkår fastsattes ved lov, at de udnævntes af kongen, og at de var fuldtidsbeskæftigede.

I 1919 blev betegnelsen "embedsmand" afløst af betegnelsen "tjenestemand". Det skete med vedtagelsen af den første tjenestemandsløvslov, som i øvrigt blev vedtaget samtidig med den første lønningslov for præster, der medførte statslig medfinansiering af løn til præster.

Den definition af begrebet tjenestemand, som skete med tjenestemandsløvsloven af 1919, svarede fuldstændigt til den tidligere definition af begrebet embedsmand. Ved tjenestemandsskiftet i 1969 blev ansættelseskompetencen i forhold til sognepræster dog flyttet fra kongen til kirkeministeren, mens provster altså fortsat er kongeligt udnævnte.

Aflønningsformen har ikke været afgørende for præsternes ansættelsesform som "embedsmænd" (nu "tjenestemænd") eller for, hvem der har kompetencen til at ansætte og afskedige dem. Som nævnt blev præsternes løn indtil 1919 næsten udelukkende finansieret af ejendom og kapitaler, som præstembederne rådede over, samt af forskellige afgifter, som medlemmer af folkekirken havde pligt til at betale.

6.5.2 Eventuelle konsekvenser for præsteansættelse ved omlægning

På baggrund af ovenstående kan det konstateres, at præsters og provsters ansættelsesform eller placeringen af kompetencen til at ansætte og afskedige præster ikke nødvendigvis er afhængig af hel eller delvis statslig finansiering af præsternes løn.

En omlægning, hvorefter løn til præster og provster finansieres af rent folkekirkelige midler på nationalt niveau, vil derfor kunne ske, uden at der ændres ved præsters ansættelsesform eller ansættelseskompetencen.

Tilsvarende kan man fastholde provsters nuværende ansættelsesform og den kongelige udnævnelse af provster, som følger af tjenestemandsløvslovens bestemmelser om, at tjenestemænd i højere lønrammer udnævnes af kongen. Ændring af ansættelsesform eller ansættelseskompetence i forhold til provster vil således forudsætte ændring af lovgivning, som er en del af Finansministeriets ressort.

Ved en omlægning, hvorefter finansiering af løn til præster og provster sker på regionalt niveau (stiftsvis), kan præsters og provsters ansættelsesform og ansættelseskompetencen også videreføres som hidtil. Disse forhold har, som beskrevet i afsnit 6.5.1, ikke hidtil været afhængige af, hvordan lønnen blev finansieret.

En omlægning til finansiering på regionalt niveau må dog forventes at medføre, at der rejses spørgsmål om ændring af præsters og provsters ansættel-

sesform og placeringen af ansættelseskompetencen, således at kompetencen til at ansætte og afskedige præster og provster bliver placeret på samme niveau som det, hvorfra finansieringen sker. Det vil sige på stiftsniveau.

Ved en omlægning, hvorefter finansiering af løn fuldt ud sker på lokalt niveau, kan præsters og provsters ansættelsesform og ansættelseskompetencen også videreføres som hidtil. Som nævnt i afsnit 6.5.1 er kompetencen til at ansætte og afskedige de nuværende lokalt finansierede præster placeret på centralt niveau hos kirkeministeren. Dette er ikke mindst sket for at sikre, at lokalt finansierede præster i udøvelsen af deres pastorale forpligtelse kan være uafhængige af menighedsrådet (jf. menighedsrådslovens § 37) på samme måde som centralt finansierede præster.

En omlægning til lokal finansiering af løn til præster og provster må dog forventes at medføre, at der rejses spørgsmål om ændring af præsters og provsters ansættelsesform og placeringen af ansættelseskompetencen.

6.6 Kompetencen til at normere og placere præstestillinger

6.6.1 Gældende ordning

Antallet af præste- og provstestillinger, som finansieres af staten og folkekirkelige midler i fællesskab, fastsættes i henhold til økonomilovens § 20, stk. 2, på finansloven.

Statens bevilling til præsteløn udbetales til fællesfonden. Kirkeministeren har kompetencen til at foretage den efterfølgende fordeling af bevillingen og de 1991,8 præstestillinger, som bevillingen omfatter, mellem de 10 stifter.

De overordnede rammer for fordelingen mellem stifterne har til og med 2009 i princippet været baseret på udvalgsarbejder i 1988, 1994, 1996 og senest i 2007 samt politiske kompromisser.

Kirkeministerens fordeling af stillingerne er sket efter drøftelse med biskopperne i forbindelse med fastsættelsen af fællesfondens budget og bevillingerne til de forskellige formål, som finansieres af fællesfonden. Kirkeministerens beslutning om fællesfondens budget sker efter høring af budgetfølgegruppen vedrørende fællesfonden, som er nedsat i henhold til bekendtgørelse, der er udstedt af kirkeministeren.

Finansministeriet anbefalede i 2003, at der blev udarbejdet en model for fordeling af præstestillinger mellem stifterne. Denne anbefaling blev bakket op af Rigsrevisionen. En arbejdsgruppe, der var nedsat af biskopperne, udarbejdede i efteråret 2008 et udkast til model for fordeling af præstestillinger. Udkastet til fordelingsmodel har i løbet af 2009 været drøftet mellem kirkeministeren og biskopperne. Som resultat af disse drøftelser forventes fordeling af

præstestillinger mellem stifterne fra og med budgetåret 2010 at ske på grundlag af en model, hvori der indgår kriterier som antallet af folkekirkemedlemmer, antallet af kirker, antallet af kirkelige handlinger og folkekirkens forpligtelse i forhold til indbyggere, der ikke er medlemmer af folkekirken.

Hver biskop har inden for sit stift kompetencen til at fordele den samlede mængde af præstestillinger, som stiftet har fået tildelt.

Biskoppen har siden 1990 haft ansvaret for tilrettelæggelsen af den pastorale struktur i stiftet. Indtil 2006 skulle oprettelse, ændring og nedlæggelse af pastorater dog ske ved kongelig resolution, men denne kompetence er nu tillagt biskopperne.

Biskoppen kan og skal således ved fordeling og omfordeling af præstestillinger sørge for, at alle områder i stiftet kan tilgodeses med den nødvendige kirkelige betjening. Biskopperne skal i denne forbindelse både tage hensyn til demografiske forhold og til menighedernes behov i øvrigt.

Med virkning fra 2007 blev det muligt at oprette præstestillinger, som finansieres af de lokale kirkelige kasser efter menighedsrådets beslutning. Dette påvirker dog ikke biskoppens overordnede ansvar for den præstelige betjening i stiftet, idet sådanne stillinger kun kan oprettes, hvis biskoppen giver sit samtykke til det.

6.6.2 Eventuelle konsekvenser for normering og placering af præstestillinger ved omlægning

En omlægning, hvorefter løn til præster og provster fuldt ud finansieres af folkekirkelige midler, vil kunne indebære, at det ikke vil være relevant at normere det samlede antal præstestillinger ved vedtagelse af finansloven. Fuld finansiering af folkekirkelige midler vil desuden kunne indebære, at der bliver mulighed for at foretage en afvejning og prioritering af bevillingerne til præsteløn i forhold til bevillinger til andre formål, der finansieres af de folkekirkelige midler.

Ved finansiering af præsteløn på nationalt niveau gennem fællesfonden kan normeringen og den overordnede fordeling af præstestillingerne ske ved fastsættelsen af fællesfondens budget.

Kompetencen kan, som det i dag er tilfældet i forhold til fællesfondens budget, placeres hos kirkeministeren efter drøftelser med biskopperne og efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe.

Kompetencen kan også placeres hos kirkeministeren sammen med en budgetfølgegruppe, hvis mandat bliver formelt styrket sammenlignet med den nuværende budgetfølgegruppes rådgivende karakter.

Ved en omlægning, hvorefter præsteløn finansieres regionalt (stiftsvis), kan kompetencen til normering af antallet af præstestillinger placeres i stiftet.

Enten hos biskoppen, som desuden beholder kompetencen til at fastsætte placeringen af stillinger inden for stiftet. Eller hos et nyt, valgt organ, som kan tillægges kompetence til at fastsætte det samlede antal præstestillinger, hvorefter biskoppen har ansvar for placeringen af dem. Et nyt valgt organ kan også tillægges kompetence til både at fastsætte det samlede antal stillinger og placeringen af dem. Dette vil indebære, at biskoppen fratages ansvaret for at sikre, at alle områder i stiftet tilgodeses med den nødvendige præstelige betjening.

Ved finansiering af præsteløn på lokalt niveau vil antallet af præstestillinger inden for et ligningsområde og placeringen af dem blive afhængig af budgetprocessen i ligningsområdet. Det betyder, at antallet af præstestillinger vil være afhængigt af de bevillingsmæssige rammer, som fastsættes af provstiudvalget eller af et besluttende budgetsamråd. Antallet og placeringen af præstestillinger vil desuden være afhængig af de enkelte menighedsråds budgetmæssige prioriteringer.

6.7 Udligning mellem områder af folkekirken med forskellig økonomisk styrke

6.7.1 Gældende ordning

Under den gældende ordning sker der på flere forskellige måder en udligning mellem områder af folkekirken med forskellig økonomisk styrke.

Der sker en udligning ved, at en del af folkekirkens udgifter finansieres gennem statens tilskud, eftersom statsskat udskrives med samme procentsats hos alle skatteydere.

Der sker dernæst en udligning ved, at en del af folkekirkens udgifter finansieres gennem landskirkeskat. Det beløb, der udskrives i landskirkeskat, fordeles på en sådan måde, at kirkeskatteydere overalt i landet bidrager med samme procentsats af den skattepligtige indkomst til landskirkeskatten. Landskirkeskatten svarer til en skatteprocent på ca. 0,12. I de økonomisk bedst stillede ligningsområder, hvor den samlede kirkeskatteprocent for den lokale kirkelige ligning og landskirkeskatten er 0,4-0,5, udgør landskirkeskat således ca. 25 % af den samlede kirkeskat. I de økonomisk svageste ligningsområder, hvor den samlede kirkeskatteprocent er op til 1,5, udgør landskirkeskatten således ca. 10 % af den samlede kirkeskat.

Da løn til præster og provster finansieres af centrale midler fra staten og landskirkeskatten, har det den effekt, at den nødvendige præstelige betjening af et område ikke er afhængigt af, om det pågældende område er økonomisk stærkt eller svagt.

En tredje form for udligning er den særlige udligningsordning under fællesfonden. Denne ordning består i, at der årligt kan anvendes op til 128,7 mio. kr. som tilskud til nedsættelse af den kirkelige ligning i i økonomisk svage ligningsområder. I 2009 ydes i alt 98,9 mio. kr. i udligningstilskud.

Fordelingen af udligningstilskud tager udgangspunkt i udskrivningsgrundlaget pr. kirke i ligningsområdet. Udskrivningsgrundlaget skal være mindre end 60 % af landsgennemsnittet, for at der kan ydes tilskud. Beløbet, der udbetales til det enkelte ligningsområde, er 35 % af differencen mellem udskrivningsgrundlaget pr. kirke i ligningsområdet og den 60 % grænse i forhold til landsgennemsnittet, som er en forudsætning for, at der kan ydes udligningstilskud. Der udbetales ikke udligningstilskud, som ifølge beregningen vil være mindre end 0,1 mio. kr.

6.7.2 Eventuelle konsekvenser i forhold til udligning ved en omlægning

Konsekvenserne i forhold til udligning ved en eventuel omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud, vil afhænge af, hvordan bloktilskud til de samfundsmæssige opgaver fordeles. Konsekvenserne vil desuden afhænge af, hvordan de opgaver, som i dag delvis eller helt finansieres gennem statens bevillinger, skal finansieres efter en omlægning.

Ved finansiering af løn til præster og provster på nationalt niveau gennem fællesfonden og dermed landskirkeskatten vil der være den samme udligningsmæssige effekt som under den nuværende ordning, fordi landskirkeskatten er fordelt efter samme principper som statskat.

Ved finansiering af løn til præster og provster på regionalt niveau (stiftsvis) vil der være en udligningseffekt inden for det enkelte stift, men ikke for landet som helhed.

Ved finansiering af løn til præster og provster på lokalt niveau vil der alene være en udligningseffekt mellem sognene inden for ligningsområdet.

Den særlige udligningsordning under fællesfonden kan fortsættes uændret, uanset hvordan de opgaver, som staten i dag er med til at finansiere, vil blive finansieret efter en omlægning. Udligningsordningen kan også ændres ved, at der til de eksisterende kriterier for beregning af udligningstilskud føjes nye kriterier.

Afhængigt af, hvordan et bloktilskud nærmere defineres, kan der eventuelt udformes en model for fordeling af bloktilskud, som indeholder en udligningsmæssig effekt.

6.8 Økonomisk kompensation som følge af anden lovgivning

6.8.1 Gældende ordning

Fra og med 2004 har staten ved bevilling på finansloven ydet folkekirken en kompensation for anden lovgivnings provenuvirkning på kirkeskatten. Formålet med kompensationen er at kunne fastholde provenuet fra kirkeskatten ved uændret kirkeskatteprocent, selv om ændringer i skattelovgivningen har den konsekvens, at udskrivningsgrundlaget for kirkeskatten bliver ændret.

Baggrunden for at indføre kompensationen var, at der med virkning fra 2004 blev indført et beskæftigelsesfradrag. Det betød, at udskrivningsgrundlaget for bl.a. kirkeskatten blev reduceret. Med kompensationen kunne kirkeskatteprocenten fastholdes uændret, uden at det medførte indtægtstab for de kirkelige kasser.

I årene siden 2004 er kompensationen blevet reguleret såvel i nedadgående som opadgående retning som følge af andre ændringer i skattelovgivningen. Ændringerne har været knyttet til forhøjelse af beskæftigelsesfradraget og personfradraget, til suspension af Den Særlige Pensionsopsparing (SP-bidrag) og vedtagelse af en udligningsreform, som indebar ændring i beskattningen af aktieindkomst. Ændringerne har samlet set betydet en væsentlig forøgelse af det samlede kompensationsbeløb, som på finansloven for 2008 var fastsat til 188,5 mio. kr., og som på finansloven for 2009 er fastsat til 324,4 mio. kr. Kompensationsbeløbet ventes i 2010 at blive 98,8 mio. kr., da Forårspakke 2.0 medfører øget udskrivningsgrundlag for kirkeskatten.

I 2008 modtog folkekirken desuden en kompensation som følge af navneloven på 28 mio. kr. Beløbet var fastsat ud fra et forventet antal gebyrbelagte navneændringer. Da antallet af sådanne navneændringer har været mindre end forventet, ydes der ikke yderligere kompensation for dette, før det samlede antal navneændringer har passeret det forventede.

Kompensationen blev i de første år fordelt til ligningsområderne, hvor det indgik i beregningen af behovet for udskrivning af kirkeskat. Fra og med 2007 er kompensationsbeløbet udbetalt til fællesfonden, og landskirkeskatten er blevet reduceret med et beløb svarende til kompensationen.

6.8.2 Eventuelle konsekvenser i forhold til kompensationen ved en omlægning

Kompensationen kan ved en omlægning af statens øvrige tilskud til folkekirken indregnes i bloktilskuddet med det beløb, som kompensationen udgør på det tidspunkt, hvor omlægningen sker.

Da kompensationen er knyttet til ændringer i anden lovgivning, vil kompensationsbeløbet imidlertid som beskrevet ovenfor variere fra år til år, og variationen kan være såvel opadgående som nedadgående.

Denne variation betyder, at formålet med kompensationen, som er at kunne fastholde proventet fra kirkeskatten, ikke vil kunne opfyldes ved, at kompensationen indgår i et bloktilskud med det beløb, som er aktuelt på tidspunktet for en omlægning.

Omlægning til bloktilskud og dermed fastlåsning af niveauet for kompensation kan endvidere betyde, at folkekirken vil have sværere ved at fastholde en uændret landskirkeskatteprocent. Det gælder, hvis der ikke vil blive kompenseret eller modregnet for efterfølgende ændringer i skattelovgivninger, der påvirker udskrivningsgrundlaget for kirkeskatten.

Ministeriernes medlemmer af udvalget vurderer, at betydningen heraf i givet fald vil skulle overvejes i forhold til skattestoppet.

7 Modeller for bloktilskud

I dette kapitel beskrives først, hvordan bloktilskud kan udformes som et generelt bloktilskud eller som et bloktilskud med forskellige grader af øremærkning.

Derefter beskrives modeller, hvorefter bloktilskud fra staten til folkekirken kan ydes til

- et nationalt niveau (fællesfonden),
- et regionalt niveau (stifterne),
- et lokalt niveau (provstierne/ligningsområderne) eller
- en kombination af et nationalt og et regionalt niveau (fællesfonden og stifterne).

Det forudsættes, at bloktilskuddet skal anvendes til at dække en del af de udgifter, som er knyttet til folkekirkens varetagelse af samfundsopgaver i form af vedligeholdelse og sikring af kulturarv, drift af kirkegårde/begravelsesvæsen og varetagelse af personregistrering.

Det forudsættes endvidere, at bloktilskuddet afgrænses som beskrevet i kapitel 6, afsnit 6.1. Det vil sige, at bloktilskuddet skal svare til de af de nuværende bevillinger, som er direkte knyttet til folkekirkelige opgaver (svarende til 747,3 mio. kr. på finanslov 2009), mens øvrige bevillinger (svarende til 391,9 mio. kr. på finanslov 2009) fastholdes som direkte statslige bevillinger.

For hver model beskrives

- hvilket eller hvilke organer der kan modtage bloktilskud på de forskellige niveauer,
- lovgrundlag for fastsættelse af bloktilskud, herunder i hvilken udstrækning anvendelsen af bloktilskuddet skal være "øremærket",
- fordeling af bloktilskud,
- finansiering af løn og pension til præster og provster og
- kompetence i forhold til normering af præstestillinger samt ansættelse og afskedigelse af præster.

De beskrevne modeller er udarbejdet under forudsætning af, at en omlægning til bloktilskud ikke ændrer på den økonomiske byrdefordeling mellem stat og folkekirke. Derved er der ikke merudgifter for hverken stat eller folkekirke forbundet med de beskrevne modeller for en omlægning til bloktilskud.

7.1 Generelt eller øremærket bloktilskud

Bloktilskud til folkekirken kan udformes som et generelt bloktilskud, hvor det ikke i lovgivningen er nærmere defineret, hvordan det skal anvendes, ud over at det skal ske i forbindelse med de samfundsopgaver, som folkekirken varetager.

Bloktilskud kan også udformes som øremærket tilskud. Det indebærer, at Folketinget enten i lov om folkekirkens økonomi eller på de årlige finanslove præciserer, hvordan bloktilskuddet skal fordeles mellem de forskellige samfundsopgaver og eventuelt også præciserer, hvordan det skal fordeles inden for folkekirken.

7.1.1 Generelt bloktilskud

Et bloktilskud, der er fastsat som et generelt, formålsbestemt tilskud, vil indebære, at folkekirkelige myndigheder skal fastlægge, hvordan tilskuddet skal fordeles mellem de forskellige opgaver: kulturbevaring i forhold til kirker, drift af kirkegårde/begravelsesvæsen og personregistrering.

Et generelt udformet bloktilskud vil også indebære, at folkekirkelige myndigheder skal fastlægge, hvordan tilskuddet skal fordeles inden for folkekirken. Det giver mulighed for folkekirkelig prioritering af, hvilke lokalområder der har størst behov for at modtage tilskud til henholdsvis kulturbevaring, kirkegårdsdrift eller personregistrering.

Det er væsentligt at understrege, at selv om man i økonomiloven vælger at definere bloktilskuddet som et generelt tilskud, kan der stadigvæk i større eller mindre omfang følge en begrænsning i forhold til anvendelsen og fordelingen. Begrænsningerne kan indgå i bemærkningerne til lovforslaget. Bemærkningerne udgør et meget væsentligt bidrag til fortolkning af loven.

En bestemmelse i økonomiloven om et generelt bloktilskud kan udformes som en meget åben bestemmelse:

”§ XX. Staten yder et bloktilskud til folkekirken på XXX mio. kr. til delvis dækning af folkekirkens udgifter.

Stk. 2. Bloktilskuddet reguleres en gang årligt med virkning fra den 1. januar 20XX på grundlag af pris- og lønstigninger.”

En så generelt formuleret bestemmelse vil betyde, at bemærkningerne til lovforslaget vil få meget stor betydning for fortolkningen af loven og dermed for tildelingen af tilskuddet.

En bestemmelse i økonomiloven om et generelt bloktilskud kan dog også udformes med angivelse af, hvilke opgaver tilskuddet kan anvendes til:

”§ XX. Statskassen yder et bloktilskud til folkekirken på XXX mio. kr. til delvis dækning af folkekirkens udgifter.

Stk. 2. Bloktilskuddet reguleres en gang årligt med virkning fra den 1. januar 20XX på grundlag af pris- og lønstigninger.

Stk. 3. Bloktilskuddet skal anvendes til de samfundsmæssige opgaver, som folkekirken varetager, herunder

- 1) begravelsesvæsen,
- 2) vedligeholdelse af kirker og kirkers historiske inventar m.v. og
- 3) personregistrering.”

Det skal af bestemmelsen desuden fremgå, hvortil bloktilskuddet udbetales - henholdsvis det nationale, det regionale eller det lokale niveau eller en kombination af det nationale og regionale niveau - og hvem, der derefter har kompetence til at bestemme den nærmere fordeling af det. Denne del af bestemmelsen afhænger af, til hvilket niveau bloktilskuddet ydes, jf. modellerne senere i dette kapitel.

7.1.2 Øremærket bloktilskud

Et bloktilskud kan øremærkes til at blive anvendt på en bestemt måde i forbindelse med de samfundsmæssige opgaver, som folkekirken varetager.

En øremærkning kan have forskellige grader. Den mindst vidtgående er, at det i økonomiloven fastsættes, hvordan det samlede bloktilskud skal fordeles mellem de forskellige samfundsopgaver. En bestemmelse om det kan udformes således:

”§XX. Staten yder et bloktilskud til folkekirken på XXX mio. kr. til delvis dækning af folkekirkens udgifter.

Stk. 2. Bloktilskuddet reguleres en gang årligt med virkning fra den 1. januar 20XX på grundlag af pris- og lønstigninger.

Stk. 3. Bloktilskuddet skal anvendes til følgende samfundsmæssige opgaver, som folkekirken varetager, i henhold til den anførte fordeling:

- 1) begravelsesvæsen (XXX mio. kr.),
- 2) vedligeholdelse af kirker og kirkers historiske inventar (XXX mio. kr.)
og
- 3) personregistrering (XXX mio. kr.).”

Alternativt kan fordelingen mellem de forskellige opgaver fastsættes på de årlige finanslove. Det skal i så fald fremgå af bestemmelsens stk. 3 i stedet for den formulering, som er anført ovenfor.

Det skal af bestemmelsen desuden fremgå, hvortil bloktilskuddet udbetales og hvem, der derefter har kompetence til at bestemme den nærmere fordeling af det. Denne del af bestemmelsen afhænger af, til hvilket niveau bloktilskuddet ydes, jf. modellerne senere i dette kapitel.

Den mest vidtgående form for øremærkning vil være, at Folketinget i detal-

jer fastsætter, til hvilke navngivne kirker og kirkegårde der skal ydes tilskud og med hvilke beløb.

En detaljeret øremærkning vil betyde, at Folketinget kommer til forholdsvis detaljeret at bestemme prioriteringen og fordelingen i forhold til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager. Det vil også betyde, at Folketinget kommer til at påvirke dele af de lokale kirkelige budgetter, som Folketinget ikke hidtil har haft indflydelse på. Det vil således være i modsætning til en bestemmelse, som blev indsat i økonomiloven i 2003, som siger, at kirkeministeren ikke kan fastsætte regler om størrelsen af kirke- og præstegårdskassernes udgifter eller om kirkeskattens størrelse. Ingen højere myndighed kan således i dag ændre de lokale beslutninger vedrørende økonomiens rammer.

7.2 Model for bloktilskud til nationalt niveau

7.2.1 Fællesfonden som modtager af bloktilskud

Den mest hensigtsmæssige modtager af bloktilskud, som ydes til nationalt niveau, er fællesfonden.

Modtagelse og videreformidling af et bloktilskud ligger i forlængelse af fællesfondens nuværende status som "folkekirkens fælleskasse".

I denne status ligger, at fællesfonden har en koordinerende funktion i forhold til en række folkekirkelige udgifter. Statens nuværende tilskud til præsteløn udbetales således til fællesfonden, hvorfra det sammen med folkekirkens egen andel af præstelønnen fordeles til stifterne. Fællesfonden dækker desuden udgifter ved tværgående aktiviteter som stiftsadministrationer, uddannelse af præster og kirkefunktionærer og folkekirkens IT-løsninger. Der ydes af fællesfonden udligningstilskud til økonomisk svage ligningsområder, og fællesfonden afholder, mod refusion fra de lokale kirkelige kasser, udgifter til folkekirkens forsikringsordning og diverse konsulentordninger.

Folkekirkens primære indtægtskilde er landskirkeskatten, som har en indbygget udligningseffekt, idet den udskrives med samme procentsats hos alle kirkeskatteydere.

Fællesfonden kan modtage og videreformidle bloktilskud til de samfunds-mæssige opgaver til det lokale niveau, som både under den nuværende ordning og efter en omlægning til bloktilskud forudsættes at have ansvaret for drift og vedligeholdelse af kirker og kirkegårde og dermed også for sikring og vedligeholdelse af kulturværdierne.

Fællesfonden kan desuden efter omlægning til bloktilskud finansiere løn og pension til præster og provster fuldt ud.

Omlægning på denne måde vil medføre, at landskirkeskatten skal forhøjes, for at fællesfonden kan dække den fulde udgift til løn og pension til præster

og provster, jf. afsnit 7.2.1.1. En stigning i landskirkeskatten vil skulle vurderes i forhold til skattestopet.

Omlægningen vil imidlertid være neutral for folkekirkens udgifter som helhed og for den gennemsnitlige kirkeskatteprocent, idet den videre fordeling af bloktilskuddet til det lokale niveau vil betyde, at den højere landskirkeskat modsvares af et tilsvarende mindre behov for kirkelig ligning til de lokale kirkelige kasser.

Nogle af mulighederne for at placere kompetence samt finansiering m.v. af præstestillinger på nationalt niveau er belyst i figur 7.1. De muligheder, der er anført i skemaet, bliver sammen med andre muligheder beskrevet nærmere i de følgende afsnit.

Figur 7.1. Kompetenceforhold m.v. ved bloktilskud til nationalt niveau (fællesfonden)

Fordeling af bloktilskud	Finansiering af præstestillinger	Normering af præstestillinger	Fordeling af præstestillinger	Ansættelse af præster
Kirkeministeren efter høring af en ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren ved fastsættelse af fællesfondens budget efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Kirkeministeren efter høring af biskopperne	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen
<i>eller</i>				
Kirkeministeren i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren ved fastsættelse af fællesfondens budget i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe	Kirkeministeren efter høring af biskopperne	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen

7.2.1.1 Konsekvenser for fællesfondens budget

En omlægning, hvorefter fællesfonden modtager og videreformidler bloktilskud og desuden fuldt ud finansierer løn og pension til præster og provster, vil indebære en stor forøgelse af fællesfondens samlede omsætning.

Det er illustreret i figur 7.2 på grundlag af fællesfondens budget for 2009 og et bloktilskud svarende til de af statens bevillinger i 2009, som i henhold til kapitel 6, afsnit 6.1, foreslås at indgå i et bloktilskud.

Figur 7.2. Hovedtal i 2009 for fællesfonden ved omlægning til bloktilskud

Indtægter	mio. kr.
Landskirkeskat i 2009	722,3
Ekstra landskirkeskat til løn og pension til præster	598,3
Kompensation til folkekirken i 2009	324,4
Bloktilskud til folkekirken	747,3
Refusion for forsikringsordning	75,7
Indtægter i alt	2.468
Udgifter	mio. kr.
Løn og pension til præster og provster	1.177,0
Løn til biskopper	10,7
Øvrige udgiftsposter ekskl. forsikringsordning	443,5
Forsikringsordning	77,4
Bloktilskud til folkekirken	747,3
Udgifter i alt	2455,9

Kilder: Fællesfondens budget 2009 og Finanslov 2009

Fællesfondens omsætning vil ved en sådan omlægning komme til at svare til ca. 35 procent af folkekirkens samlede omsætning, som i 2009 vurderes at blive 6,8-7,0 mia. kr.

Landskirkeskatten er i dag underlagt skattestop og må derfor fra år til år højst stige med et beløb, som svarer til pris- og lønudviklingen.

En omlægning til bloktilskud og derefter fuld finansiering af løn og pension til præster og provster af fællesfonden vil betyde, at landskirkeskatten ved omlægningen skal forøges ekstraordinært. Dette vil skulle vurderes i forhold til skattestoppet, jf. pkt. 7.2.1.

7.2.1.2 Kompetence i forhold til fællesfonden og fordeling af bloktilskud

Der er tre mulige modeller for placering af kompetencen i forhold til fællesfonden og fordelingen af bloktilskud:

- At videreføre det nuværende kompetenceforhold i forhold til fællesfonden, men udvide opgaven til også at omfatte fordelingen af bloktilskud mellem de forskellige opgavetyper og modtagerne på det lokale niveau. Det indebærer, at kirkeministeren har den fulde kompetence, men at kirkeministeren hører en budgetfølgegruppe, før de

endelige beslutninger træffes. Budgetfølgegruppen er nedsat i henhold til en bekendtgørelse, som er udstedt af ministeren, og ministeren er ikke bundet af budgetfølgegruppens indstillinger. Den nuværende ordning er nærmere beskrevet i kapitel 3, afsnit 3.3.2.

- At kompetencen deles mellem kirkeministeren og en lovfæstet budgetfølgegruppe, som tillægges øget kompetence i forhold til den eksisterende, af ministeren nedsatte budgetfølgegruppe.
- At der lovgives om en bestyrelse for fællesfonden, som tillægges den fulde kompetence i forhold til fællesfonden og fordelingen af bloktilskud.

Videreførelse af nuværende kompetenceforhold

Ved denne model, hvor kirkeministeren i princippet har hele kompetencen, vurderes det mest hensigtsmæssigt, at der fra Folketingets side er opstillet præcise forudsætninger eller bindinger i forhold til de mulige beslutninger. Derved sikres et stærkt demokratisk fundament under ordningen.

Det er under den nuværende tilskudsordning tilfældet i forhold til løn og pension til præster og provster, da det samlede antal præstestillinger, som skal finansieres af staten og fællesfonden, fastsættes på finansloven.

Ved en omlægning, hvorefter løn og pension til præster fuldt ud finansieres af fællesfonden, vil der ikke umiddelbart være et tilsvarende stærkt demokratisk fundament under beslutningerne om dette. Men fundamentet kan f.eks. etableres ved, at antallet af præstestillinger, som finansieres af fællesfonden, fastsættes ved lov.

Tilsvarende præcise forudsætninger eller bindinger kan i forhold til bloktilskud opnås ved, at bloktilskud udformes som et af Folketinget øremærket tilskud.

Den mere detaljerede styring på det næste niveau, fællesfonden, behøver i så fald ikke at blive varetaget af et specielt stærkt, demokratisk funderet organ, men kan som under den gældende ordning varetages af kirkeministeren efter høring af en budgetfølgegruppe og et budgetsamråd, hvis sammensætning og funktion er fastsat af ministeren i en bekendtgørelse.

Kirkeministeren og lovfæstet budgetfølgegruppe/budgetsamråd

Denne model indebærer, at kompetencen i forhold til fællesfonden og dermed såvel fordeling af bloktilskud til det lokale niveau samt fastsættelse af de økonomiske rammer for bl.a. præstestillinger, deles mellem kirkeministeren og en budgetfølgegruppe samt et budgetsamråd, hvis sammensætning og funktion er fastsat ved lov.

Det vurderes hensigtsmæssigt, at sammensætningen af en lovfæstet budgetfølgegruppe afspejler et stærkere demokratisk fundament end sammensæt-

ningen af den nuværende budgetfølgegruppe, som består af en stiftamtmand, en biskop, en stiftskontorchef, en repræsentant fra Landsforeningen af Menighedsråd, en repræsentant fra Danmarks Provsteforening og en repræsentant fra Kirkeministeriet. Sammensætningen af en lovfæstet budgetfølgegruppe bør desuden være sådan, at den giver mulighed for et samvirke mellem lægfolk og præster svarende til det samvirke mellem lægfolk og præster, som findes i menighedsråd og stiftsråd.

Som supplement til en budgetfølgegruppe kan etableres et lovfæstet budgetsamråd i lighed med det, som er nedsat af ministeren under den eksisterende ordning. Det nuværende budgetsamråd består af en læg repræsentant fra hvert stiftsråd, en observatør fra Den danske Præsteforening og en observatør, der udpeges efter fælles indstilling fra kirkefunktionærernes faglige organisationer. Der bør ved sammensætningen af et lovfæstet budgetsamråd også tages hensyn til muligheden for et samvirke mellem lægfolk og præster.

Det kan i lovgivningen om budgetfølgegruppe og budgetsamråd fastsættes, at budgetfølgegruppen skal afgive indstilling til budgetsamrådet om fordeling og anvendelse af bloktilskuddet, om fastsættelse og fordeling af antallet af præstestillinger, som finansieres af fællesfonden, om fastsættelse af landskirkeskatten samt om fællesfondens budget i øvrigt. Derefter afgives der fra budgetsamrådet indstilling til kirkeministeren. Kirkeministeren vil herefter kunne medvirke til at sikre, at kirkeskatten ikke øges.

Der kan i lovgivningen endvidere fastlægges nærmere rammer for samspillet mellem ministeren, budgetfølgegruppen og budgetsamrådet, f.eks. i tilfælde af uenighed mellem parterne.

En anden mulighed er, at budgetfølgegruppen skal afgive indstilling til ministeren, men at det skal ske efter drøftelse med budgetsamrådet.

Det vil med en sådan ordning være muligt at yde bloktilskud til folkekirken som et generelt tilskud eller som tilskud, hvor Folketinget har fastsat en overordnet fordeling af tilskuddet mellem de forskellige opgavetyper, og hvor bloktilskuddet derefter fordeles efter beslutning i et samspil mellem kirkeministeren og budgetfølgegruppe og budgetsamråd.

Der vil desuden gennem samspillet mellem kirkeministeren og budgetfølgegruppen/budgetsamrådet være sikret et demokratisk fundament for beslutninger om antallet af præstestillinger, som skal finansieres af fællesfonden og om fællesfondens budget i øvrigt.

Modellen giver mulighed for en intern folkekirkelig prioritering af, hvordan fordelingen af bloktilskud skal være mellem de forskellige samfundsopgaver og mellem de forskellige områder i folkekirken.

Modellen giver også mulighed for en intern folkekirkelig prioritering af, hvor mange præstestillinger fællesfonden skal finansiere.

Bestyrelse for fællesfonden

Denne model indebærer, at der lovgives om et nyt organ, en demokratisk valgt bestyrelse for fællesfonden, som tillægges den fulde kompetence til at fordele bloktilskud mellem formål og områder og til at fastsætte fællesfondens budget, herunder antallet af og bevillinger til præstestillinger samt landskirkeskatten. En valgt bestyrelse bør have et flertal af læge medlemmer, men sammensætningen bør i øvrigt give mulighed for et samvirke mellem lægfolk og præster.

Modellen indebærer, at styringen i forhold til bloktilskud og fællesfond bliver baseret på et klart demokratisk, men rent folkekirkeligt fundament. Modellen kan anvendes i sammenhæng med et generelt udformet bloktilskud.

Modellen er meget fleksibel i forhold til intern folkekirkelig prioritering af de midler, der er til rådighed.

Landskirkeskatten er under den nuværende ordning omfattet af principperne for skattestop.

Ministeriernes medlemmer af udvalget vurderer derfor, at hvis en bestyrelse for fællesfonden tillægges kompetence til at fastlægge udskrivelse af landskirkeskat, vil det i givet fald i lovgivningen skulle fremgå, at satsen for landskirkeskatten ikke kan stige mere end en pris- og lønopregning af det budgetterede i f.eks. 2009 til de konkrete opgaver, der vil skulle finansieres af landskirkeskatten.

Den alment politiske og statslige kontrol af bestyrelsens arbejde vil i øvrigt primært være tilgodeset gennem de regnskabsmæssige krav om fuld gennemsigtighed i forhold til anvendelsen af midlerne.

7.2.2 Viderefordeling af bloktilskud fra det nationale niveau

Folkekirkens udgifter ved samfundsopgaver i form af vedligeholdelse af kirkernes kulturværdier, drift af kirkegårde og personregistrering afholdes næsten udelukkende på det lokale niveau. De afholdes af kirkekasserne, som menighedsrådene har ansvar for inden for bevillingsmæssige rammer, som fastsættes af provstiudvalget eller eventuelt af et besluttende budgetsamråd på provstiniveau.

Derfor skal et bloktilskud, som af staten udbetales til det nationale niveau, fordeles til det lokale niveau.

Fordelingen af det samlede bloktilskud mellem de enkelte opgavetyper, kan være fastlagt af Folketinget, jf. afsnit 7.1.1.2.

Kompetencen til at fordele bloktilskuddet mellem opgavetyper kan også være placeret i henhold til en af de tre modeller, som er beskrevet i afsnit 7.2.1.2, sammen med kompetencen til at foretage fordelingen fra det nationale til det lokale niveau.

7.2.2.1 Fordeling til ligningsområderne

Fordelingen fra det nationale niveau kan ske til de enkelte kirkekasser.

Det vurderes dog mest hensigtsmæssigt, at fordelingen sker til ligningsområderne, der typisk er lig med provstierne, idet ansvaret for koordinering af den kirkelige økonomi er placeret hos provstiudvalget eller hos et besluttende budgetsamråd i provstiet.

Ved fordeling og udbetaling af bloktilskuddet til ligningsområderne kan det, sammen med den kirkelige ligning i området, indgå i fastsættelsen af de enkelte kirkekassers rammebevillinger til drift og bevillinger til anlægsudgifter. Tildelingen af bloktilskud til de enkelte kirkekasser kan dermed afhænge af, hvor der i det enkelte år er særligt udgiftskrævende opgaver med hensyn til f.eks. vedligeholdelse af kulturværdier.

7.2.2.2 Kriterier for fordeling

Fordeling af bloktilskud fra det nationale til det lokale niveau kan ske efter politisk beslutning, som træffes af det eller de organer, som tillægges kompetencen i forhold til fællesfonden og fordeling af bloktilskud, jf. afsnit 7.2.1.2.

Det må dog anses for hensigtsmæssigt, at fordelingen primært baseres på en matematisk model. Beslutning om, hvilke kriterier der skal indgå i modellen og den indbyrdes vægtning af kriterierne, kan træffes af det eller de nævnte organer.

En matematisk baseret model anvendes i dag til fordeling af udligningstilskud fra fællesfonden til økonomisk svage ligningsområder. I denne model indgår kriterier som udskrivningsgrundlaget og antallet af kirker i det enkelte ligningsområde, som sammenholdes med gennemsnittet af udskrivningsgrundlag og antal kirker i samtlige ligningsområder. I løbet af 2008-2009 er der desuden i samarbejde mellem biskopperne og Kirkeministeriet udviklet en matematisk baseret model, som forventes anvendt ved fordeling af antallet af præstestillinger mellem stifterne fra 2010. I denne model indgår bl.a. antallet af medlemmer af folkekirken, antallet af kirker og kirkelige handlinger samt folkekirkens forpligtelser i forhold til indbyggere, som ikke er medlemmer af folkekirken.

Kriterier, som naturligt kan indgå i en model til fordeling af bloktilskud, er:

- antallet af kirker i et ligningsområde,
- arten af kirker i et ligningsområde (alder og størrelse m.v.),
- antallet og størrelsen af folkekirkeligt bestyrede kirkegårde i et ligningsområde og
- omfanget af personregistrering i et ligningsområde.

Der kan med de to sidstnævnte kriterier tages højde for, at drift af kirkegårde i 11 kommuner primært varetages af kommunerne, samt for, at den civile del

af personregistreringen i Sønderjylland varetages af kommunerne.

I en fordelingsmodel kan de enkelte ligningsområders økonomiske styrke også indgå som et kriterium. Det vil betyde, at fordelingen af bloktilskud også vil medvirke til en udligning mellem økonomisk stærke og svage områder.

7.2.3 Den nationale models konsekvenser i forhold til præster og provster

7.2.3.1 Finansiering af løn og pension til præster og provster

Fællesfonden kan, som nævnt i afsnit 7.2.1, efter en omlægning til bloktilskud tillægges det fulde ansvar for at finansiere løn og pension til præster og provster samt løn og pension til biskopper.

Det vil betyde, at landskirkeskatten, som er fællesfondens primære indtægtskilde, skal forhøjes med et beløb, som svarer til det, staten i dag yder som tilskud til præsteløn og som pensionsudbetalinger, samt det, som staten i dag betaler i løn og pension til biskopper. Det bemærkes, at dette vil skulle vurderes i forhold til skattestoppet, jf. pkt. 7.2.1.

7.2.3.2 Normering af præstestillinger samt ansættelse og afskedigelse af præster

Antallet af præstestillinger, som finansieres af staten og fællesfonden, fastsættes på de årlige finanslove. Det er en naturlig følge af, at staten i medfør af lov om folkekirkens økonomi er forpligtet til at betale 40 % af lønnen til præster og provster og den fulde udgift til pension til tidligere præster og provster. Antallet har i flere år været 1991,8 stillinger.

Ved en omlægning til bloktilskud, hvorefter løn og pension til præster og provster fuldt ud skal finansieres af fællesfonden, kan det samlede antal præstestillinger fortsat fastsættes af Folketinget. Det kan i så fald ske i lov om folkekirkens økonomi eller på de årlige finanslove.

Da staten efter en omlægning ikke vil have en økonomisk forpligtelse i forhold til løn og fremtidig pension til præster og provster, kan det endvidere overvejes, om beslutningen om antallet af præstestillinger, som skal finansieres af fællesfonden, i stedet skal træffes af det eller de organer, som tillægges kompetencen i forhold til fællesfondens budget og fordeling af bloktilskud m.v., jf. afsnit 7.2.1.2.

Det vil betyde, at det bliver muligt at foretage en prioritering af udgiften til præstestillinger i sammenhæng med udgifter til de øvrige aktiviteter, som finansieres af fællesfonden.

Under den gældende ordning har kirkeministeren kompetencen til at fordele det samlede antal præstestillinger mellem de 10 stifter. Fordelingen sker ef-

ter drøftelse med biskopperne, og efter at den af ministeren nedsatte budgetfølgegruppe har afgivet sin indstilling om fællesfondens budget. Fra og med 2010 vil fordelingen ske på grundlag af en matematisk baseret model, som er udarbejdet i samarbejde mellem biskopperne og Kirkeministeriet.

Efter en omlægning kan kompetencen til at foretage fordelingen af det samlede antal præstestillinger mellem de 10 stifter tillægges det eller de organer, som i øvrigt tillægges kompetencen i forhold til fællesfonden og fordeling af bloktilskud. Det bør dog forudsættes, at den matematisk baserede fordelingsmodel fortsat anvendes som grundlag.

Kirkeministeren har under den gældende ordning kompetencen til at ansætte og afskedige præster. Ansættelse sker på grundlag af indstilling fra menighedsrådet suppleret med indstilling fra biskoppen. Provster udnævnes og afskediges af Dronningen efter indstilling fra kirkeministeren. Biskoppen indstiller en eller flere kandidater til et provsteembede til ministeren.

Kirkeministerens kompetence til at ansætte og afskedige præster samt foretage indstilling til Dronningen om udnævnelse af provster kan fastholdes, selv om finansieringen af løn og pension til præster og provster efter en omlægning fuldt ud sker af fællesfonden.

7.2.4 Lovgivning som følge af bloktilskud til nationalt niveau

Omlægning af statens tilskud til bloktilskud og overgang til, at løn og pension til præster og provster finansieres fuldt ud af fællesfonden, forudsætter, at der foretages en række ændringer i lov om folkekirkens økonomi¹⁵.

Den nærmere udformning af de enkelte bestemmelser afhænger bl.a. af,

- om bloktilskuddet skal defineres som et generelt eller som et øremærket tilskud, jf. afsnit 7.1,
- hvem, der skal tillægges kompetencen i forhold til fællesfonden og fordeling af bloktilskud fra det nationale til det lokale niveau, jf. afsnit 7.2.1.2, og
- hvem, der skal tillægges kompetencen til at normere det samlede antal præstestillinger samt foretage den efterfølgende fordeling til stifterne.

De følgende punkter er derfor kun en skitsering af, hvilke ændringer det er nødvendigt at foretage:

- økonomilovens § 3 om kirkekassernes indtægter: der skal tilføjes en bestemmelse om bloktilskud som en del af kirkekassernes indtægtsgrundlag,

¹⁵ LBK nr. 560 af 17. juni 2009 om folkekirkens økonomi.

- økonomilovens kapitel 2 om fællesfonden: der skal tilføjes en bestemmelse, som gør det muligt for fællesfonden at modtage og viderefordele bloktilskud,
- økonomilovens § 15 om kirkeministerens kompetence i forhold til fællesfonden: skal ændres, hvis det vælges, at kompetencen skal deles mellem kirkeministeren og en lovfæstet budgetfølgegruppe, eller hvis det vælges, at kompetencen skal tillægges en bestyrelse for fællesfonden,
- økonomilovens § 20 om statens tilskud til folkekirken: skal erstattes af en bestemmelse om, at staten yder bloktilskud, til jf. afsnit 7. 1.

7.2.5 Vurdering af model for bloktilskud til nationalt niveau

I det følgende vurderes en model for bloktilskud til det nationale niveau i forhold til de kirkepolitiske overvejelser, der er beskrevet i kapitel 5.

Folkekirkens tilstedeværelse overalt

Modellen tilgodeser på samme måde som den nuværende ordning muligheden for, at folkekirken kan være til stede overalt med præstelig betjening.

Det sker ved, at kompetence til at normere det samlede antal præstestillinger og fordele dem mellem stifterne fastholdes på centralt niveau: hos kirkeministeren eller hos kirkeministeren sammen med en lovfæstet budgetfølgegruppe og budgetsamråd eller hos en lovfæstet bestyrelse for fællesfonden. Det sker endvidere ved, at løn og pension til præster og provster fortsat finansieres centralt, samtidig med at muligheden for at oprette supplerende, lokalt finansierede præstestillinger opretholdes.

Præstens uafhængighed og placering af ansættelsesmyndigheden

Modellen tilgodeser princippet om præstens uafhængighed af menighedsrådet i udøvelsen af den pastorale virksomhed i og med, at det vil være muligt at fastholde kirkeministeren som ansættelsesmyndighed for præsterne.

Etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken

Der er i modellen peget på tre muligheder for placering af kompetencen i forhold til fællesfonden og fordelingen af bloktilskud fra det nationale niveau til det lokale.

Afhængigt af, hvor detaljeret Folketinget er i lovgivningen i forhold til øremærkning af bloktilskud og i forhold til finansiering og normering af præstestillinger, kan der blive tale om en væsentlig forøgelse af kompetencen hos kirkeministeren eller hos det organ, som alternativt skal forestå fordelingen m.v.

Den første mulighed er en videreførelse af den nuværende ordning, hvor kirkeministeren har kompetencen, men udover den efter høring af en af mi-

nisteren nedsat budgetfølgegruppe samt et budgetsamråd. Denne mulighed indebærer en udvidelse af kirkeministerens ansvarsområde til også at omfatte fordeling af bloktilskuddet til det lokale niveau. Modellen indebærer ikke etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken. Den indebærer imidlertid en forøgelse af kirkeministerens kompetence.

Den anden mulighed er, at kompetencen i forhold til fællesfonden og fordeling af bloktilskud deles mellem kirkeministeren og en lovfæstet budgetfølgegruppe samt budgetsamråd. Denne mulighed indebærer, i og med lovfæstelse af budgetfølgegruppe samt budgetsamråd, i en vis forstand etablering af nye kompetente organer i folkekirken, og den indebærer i hvert fald en markant styrkelse af folkekirkelige organer.

Den tredje mulighed er, at kompetencen i forhold til fællesfonden og fordeling af bloktilskud tillægges en lovfæstet bestyrelse for fællesfonden. Denne mulighed indebærer etablering af et nyt og forholdsvis stærkt kompetent organ i folkekirken.

Én folkekirke - eller 10 - eller 98?

Modellen tilgodeser i samme grad som den nuværende ordning hensynet til, at folkekirken skal være en enhed, samtidig med at der inden for folkekirken skal være meget udstrakt rummelighed og frihed.

7.3 Model for bloktilskud til regionalt niveau

7.3.1 Stiftet som modtager af bloktilskud

Bloktilskud kan ydes til et regionalt niveau, hvilket i folkekirken vil sige de 10 stifter, og herfra viderefordes til det lokale niveau, som har ansvaret for at finansiere de samfundsopgaver, som folkekirken varetager. I hvert stift kan stiftsrådet være modtager af bloktilskuddet.

Der er dog ikke på stiftsniveau en "fælleskasse", som svarer til fællesfonden på det nationale niveau.

Folkekirkens økonomiske midler på stiftsniveau udgøres primært af bevillinger fra fællesfonden. Det er dels bevilling til præsteløn, som administreres af biskoppen, dels bevilling til stiftsadministrationens drift, som administreres af stiftsøvrigheden (biskoppen og stiftamtmanden). En mindre del af folkekirkens økonomiske midler på stiftsniveau er stiftsbidrag fra de lokale kirkelige kasser, som kan udskrives af stiftsrådet¹⁶. Stiftsbidraget kan maksimalt udgøre 1 % af den lokale kirkelige ligning. Det kan kun anvendes til aktivi-

¹⁶ I henhold til L 506 af 12. juni 2009 skal der fra 1. november 2009 være et stiftsråd i hvert stift. Indtil da udskrives stiftsbidrag af stiftsudvalget vedrørende økonomi eller af stiftsråd, der har været etableret på grundlag af dispensation.

teter i forbindelse med kommunikation mellem stiftet, menighedsråd og præster, formidling af kristendom og udviklingsprojekter inden for undervisning, diakoni, IT, medier, kirkemusik og lignende, herunder analyser til forberedelse af sådanne projekter.

Bloktilskud vil således på stiftsniveau være en mere "isoleret" størrelse, end tilfældet vil være på nationalt niveau, hvor fællesfonden har en status som "fælleskasse".

Bloktilskud, der ydes via det regionale niveau, forudsætter, at fordelingen af det samlede bloktilskud mellem de 10 stifter fastsættes af Folketinget. Fordelingen kan fastsættes i lov om folkekirkens økonomi, eller den kan fastsættes på de årlige finanslove sammen med det samlede bloktilskudsbeløb.

Nogle af mulighederne for at placere kompetence samt finansiering m.v. af præstestillinger på regionalt niveau er belyst i figur 7.3. De muligheder, der er anført i skemaet, bliver sammen med andre muligheder beskrevet nærmere i de følgende afsnit.

Figur 7.3. Kompetenceforhold m.v. ved bloktilskud til regionalt niveau

Fordeling af bloktilskud	Finansiering af præstestillinger	Normering af præstestillinger	Fordeling af præstestillinger	Ansættelse af præster
Stiftsrådet	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren ved fastsættelse af fællesfondens budget efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Kirkeministeren efter høring af biskopperne	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen
<i>eller</i>				
Stiftsrådet	Ny "stiftsskat" <i>eller</i> opkrævning fra de lokale kirkelige kasser	Stiftsrådet	Biskoppen <i>eller</i> biskoppen efter høring af stiftsrådet	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen
<i>eller</i>				
Stiftsrådet	Ny "stiftsskat" <i>eller</i> opkrævning fra de lokale kirkelige kasser	Stiftsrådet	Biskoppen <i>eller</i> biskoppen efter høring af stiftsrådet	Biskoppen <i>eller</i> stiftsrådet

7.3.1.1 Kompetence i forhold til bloktilskud på regionalt niveau

Kompetencen til at modtage bloktilskuddet på det regionale niveau og viderefordele det til det lokale niveau kan tillægges stiftsrådet. Stiftsrådernes funktionsperiode begynder den 1. november 2009.

Hvert stiftsråd skal bestå af: biskoppen, domprovsten, 1 provst (valgt af stiftets provster), 3 præster (valgt af stiftets præster) og 1 læg repræsentant fra hvert provsti (valgt af menighedsrådsmedlemmer i provstiet). I Lolland-Falsters Stift skal der dog være 2 læge repræsentanter fra hvert provsti for at sikre, at de læge repræsentanter udgør et flertal i stiftsrådet.

Med denne sammensætning kan stiftsrådene anses for at have et tilstrækkeligt demokratisk fundament til at kunne udøve kompetence i forhold til bloktilskuddet. Sammensætningen af stiftsrådet betyder desuden, at dets medlemmer tilsammen har et stort kendskab til de forskellige dele af stiftet.

Omfanget af stiftsrådets kompetence vil afhænge af, om bloktilskuddet udformes som et generelt tilskud uden fordeling mellem de forskellige samfundsopgaver, som folkekirken varetager, eller som et i større eller mindre grad øremærket tilskud, jf. afsnit 7.1.

Ved et generelt udformet bloktilskud skal stiftsrådet have kompetence til at beslutte, hvordan bloktilskuddet skal fordeles mellem de forskellige opgaver, og hvordan det skal fordeles til det lokale niveau i stiftet.

Ved et bloktilskud med en øremærket fordeling mellem de forskellige opgaver begrænses stiftsrådets kompetence til at foretage den videre fordeling til det lokale niveau.

7.3.1.2 Fordeling til ligningsområderne

Fordelingen fra det regionale niveau kan ske til de enkelte kirkekasser. Det vurderes dog mest hensigtsmæssigt, at fordelingen sker til ligningsområderne, der typisk er lig med provstierne, idet ansvaret for koordinering af den kirkelige økonomi er placeret hos provstiudvalget eller hos et besluttende budgetsamråd i provstiet.

Ved fordeling og udbetaling af bloktilskuddet til ligningsområderne kan det sammen med den kirkelige ligning i området indgå i fastsættelsen af de enkelte kirkekassers rammebevillinger til drift og bevillinger til anlægsudgifter. Tildelingen af bloktilskud til de enkelte kirkekasser kan dermed afhænge af, hvor der i det enkelte år er særligt udgiftskrævende opgaver med hensyn til f.eks. vedligeholdelse af kulturværdier.

7.3.1.3 Kriterier for fordeling

Fordeling af bloktilskud fra det regionale til det lokale niveau kan ske efter politisk beslutning, som træffes af stiftsrådet.

Det må dog anses for hensigtsmæssigt, at fordelingen primært baseres på en matematisk model. Beslutning om, hvilke kriterier der skal indgå i modellen og den indbyrdes vægtning af kriterierne, kan træffes af stiftsrådet.

Der kan centralt udarbejdes en model, som med hensyn til valg og vægtning af kriterier kan tilpasses i de enkelte stifter ud fra stiftsrådets ønsker.

Kriterier, som naturligt kan indgå i en model til fordeling af bloktilskuddet, er:

- antallet af kirker i et ligningsområde,
- arten af kirker i et ligningsområde (alder og størrelse m.v.),
- antallet og størrelsen af folkekirkeligt bestyrede kirkegårde i et ligningsområde og
- omfanget af personregistrering i et ligningsområde.

Der kan med de to sidstnævnte kriterier tages højde for, at drift af kirkegårde i 11 kommuner primært varetages af kommunerne, samt for, at den civile del af personregistreringen i Sønderjylland varetages af kommunerne.

I en fordelingsmodel kan de enkelte ligningsområders økonomiske styrke også indgå som et kriterium. Det vil betyde, at fordelingen af bloktilskud også vil medvirke til en udligning mellem økonomisk stærke og svage områder inden for stiftet.

7.3.2 Den regionale models konsekvenser i forhold til præster og provster

7.3.2.1 Finansiering af løn og pension til præster og provster

Omlægning til bloktilskud vil betyde, at løn og pension til præster og provster skal finansieres fuldt ud af folkekirkelige midler. Det samme gælder løn og pension til biskopper.

Finansieringen kan, som beskrevet i afsnit 7.2.1.2, ske af fællesfonden. Det vil kunne indebære, at kompetencen til at normere det samlede antal præstestillinger i folkekirken og fordele dem mellem stifterne placeres i tilknytning til fællesfonden. Det kan også besluttes at fastholde Folketingets kompetence til at normere det samlede antal præstestillinger i folkekirken. En sådan beslutning vurderes dog ud fra et folkekirkeligt synspunkt som uhensigtsmæssig.

Finansiering af løn og pension til præster og provster kan desuden knyttes til det regionale niveau efter tre forskellige modeller:

- Finansieringen sker fuldt ud på regionalt niveau
- Finansieringen deles mellem det regionale niveau og fællesfonden
- Finansieringen sker regionalt eller delt kombineret med en pulje af præstestillinger, som fuldt ud finansieres af fællesfonden.

Finansiering fuldt ud på regionalt niveau

Finansiering af løn og pension til præster og provster på regionalt niveau vil forudsætte, at der for stifterne etableres et nyt indtægtsgrundlag. Det kan ske ved, at stiftsrådet får kompetence til at udskrive de nødvendige midler. Eller det kan ske ved, at stiftet modtager bidrag fra henholdsvis det lokale niveau og fællesfonden.

Finansiering på stiftsniveau kan ske ved, at stiftsrådet tillægges kompetence til at udskrive en stiftsskat. Det vil betyde, at der bliver tre skatteudskrivende niveauer i folkekirken (det lokale, stiftet og fællesfonden). Det vil i givet fald bl.a. skulle vurderes, om omkostningerne ved at oprette endnu et skatteudskrivende niveau i folkekirken opvejes af fordelene derved. Stiftsudvalgene vil i forhold til udskrivning af stiftsskat have en demokratisk legitimitet, idet hovedparten af medlemmerne er læge.

Finansiering af løn og pension til præster gennem en stiftsskat vurderes at være neutral i forhold til folkekirkens indtægter og udgifter som helhed og i forhold til den gennemsnitlige kirkeskatteprocent. Det skyldes, at landskirkeskatten kan nedsættes, fordi den ikke som hidtil skal finansiere 60 % af lønudgiften. Den øvrige del af stiftsskatten modsvares af, at den lokale del af den kirkelige ligning kan nedsættes som følge af bloktilskuddet.

Endvidere vil finansiering gennem en stiftsskat betyde, at stiftsrådet suverænt kan fastsætte den samlede bevilling til præste- og provstestillinger inden for stiftet. Det vil kunne medføre en samlet forøgelse af den kirkelige ligning.

Ministeriernes medlemmer af udvalget understreger, at dette vil skulle vurderes i forhold til skattestoppet.

Modellen vil herudover kunne få konsekvenser i forhold til de enkelte stifters mulighed for at finansiere løn m.v. til præster og provster. Dette belyses nærmere nedenfor i et afsnit om udligning.

Et alternativ til en stiftsskat som finansieringskilde på det regionale niveau kan være, at en del af de nødvendige midler til finansieringen indbetales til stiftsrådet fra det lokale niveau, mens en anden del bevilges fra fællesfonden. Det kan f.eks. fastsættes, at det lokale niveau samlet skal bidrage med 40 % (svarende til den del af lønnen, som under den nuværende ordning dækkes af statens tilskud), mens fællesfonden skal bidrage med de øvrige 60 %. Bidraget fra det lokale niveau kan eventuelt fordeles mellem de enkelte ligningsområder i stiftet i forhold til, om der er tale om et økonomisk stærkt eller et økonomisk svagere ligningsområde.

Stiftsrådets kompetence i forhold til at fastsætte den samlede bevilling til løn m.v. til præster og provster vil i denne model være begrænset af, hvilken bevilling stiftet kan få fra fællesfonden, idet de samlede udgifter til præsteløn og dermed antallet af præstestillinger i stiftet vil afhænge af bevillingen fra fællesfonden.

Denne finansieringsmodel vil heller ikke være neutral stifterne imellem. Det belyses nærmere i afsnittet om udligning.

Finansiering deles mellem det regionale niveau og fællesfonden

Finansiering af løn og pension til præster og provster kan deles mellem det regionale niveau og fællesfonden. Det kan ske ved, at det regionale niveau alene skal finansiere de 40 % af lønnen samt den fulde pensionsudgift, som under den nuværende ordning finansieres af staten, mens fællesfonden fortsat skal finansiere 60 % af lønudgifterne.

En forudsætning for denne model må være, at antallet af præster stadigvæk fastsættes over budgettet for fællesfonden, da det regionale niveau ellers vil komme til at bestemme, hvor meget der skal udskrives i landskirkeskat.

Modellen vil indebære, at stiftsrådet skal have kompetence til at udskrive en stiftsskat. Den vil dog for folkekirken som helhed blive modsvaret af, at der som følge af bloktilskud skal udskrives et tilsvarende mindre ligningsbeløb til de lokale kasser. Dette forudsætter imidlertid, at den lokale del af den kirkelige ligning i praksis reduceres tilsvarende. Der er imidlertid risiko for, at de lokale kasser ikke reduceres svarende til bloktilskuddet. Såfremt dette måtte være tilfældet, vil det kunne medføre en udgiftsstigning for folkekirken samlet set og en stigning i kirkeskatten under ét.

Ministeriernes medlemmer af udvalget understreger, at dette vil skulle vurderes i forhold til skattestoppet.

Finansieringsmodellen vil ikke være neutral stifterne imellem. Det belyses nærmere i afsnittet om udligning.

Kombination med en pulje af fællesfondsfinansierede stillinger

De ovennævnte modeller kan kombineres med en begrænset pulje af præstestillinger, som finansieres fuldt ud af fællesfonden.

En sådan pulje kan anvendes til at dække behov for særlige grupper af folkekirkemedlemmer, som rækker over stiftsgrænserne (døvepræster). Eller den kan anvendes som et instrument til udligning mellem økonomisk stærke og økonomisk svagere områder.

Udligning

Finansiering af løn og pension til præster og provster på regionalt niveau vil umiddelbart medføre, at den gennemsnitlige kirkeskatteprocent i nogle stifter må blive højere end hidtil, mens den i andre stifter kan blive lavere.

Under den nuværende ordning finansieres folkekirkens andel af løn til præster og provster af landskirkeskatten. Økonomisk stærke ligningsområder bidrager med mere til landskirkeskatten, end de får retur i form af bevillinger til præsteløn. Omvendt modtager økonomisk svagere ligningsområder mere i bevilling til præsteløn, end de bidrager med til landskirkeskatten. Et tilsvarende forhold gør sig gældende i forhold til statens del af løn og statens dækning af pensionsudgiften.

Som eksempler på dette kan nævnes Lolland-Falsters Stift og Helsingør Stift.

Ligningsområderne i Lolland-Falsters Stift bidrager i 2009 med i alt 12,9 mio. kr. til landskirkeskatten. Fællesfondens og dermed landskirkeskattens bevilling til præsteløn i Lolland-Falsters Stift er 16,7 mio. kr., altså ca. 4 mio. kr. mere, end der fra stiftet betales i landskirkeskat.

Ligningsområderne i Helsingør Stift bidrager i 2009 med i alt 140,8 mio. kr. til landskirkeskatten. Fællesfondens og dermed landskirkeskattens bevilling til præsteløn i Helsingør Stift er 73,8 mio. kr., altså ca. 67 mio. kr. mindre, end der fra stiftet betales i landskirkeskat.

Der er et tilsvarende forhold mellem, hvad der fra ligningsområderne bidrages med til statens indtægter, og hvad der fås tilbage i form af statens tilskud til præsteløn i områderne.

Hvis den præstelige betjening efter en omlægning opretholdes på det nuværende niveau, vil en regional finansiering af præstestillingerne derfor medføre en skattestigning i de økonomisk svagere stifter og en skattelettelse i de økonomisk stærkere stifter.

Et instrument til at sikre stifternes muligheder for at finansiere præsteløn uden at forskellene i kirkeskatteprocenter øges, kan være en udbygget udligningsordning, hvor der ud over kriterier som antallet af kirker sammenholdt med udskrivningsgrundlaget i de pågældende ligningsområder eksempelvis indgår kriterier som antallet af medlemmer af folkekirken, antallet af kirkegårde og antallet af kirkelige handlinger.

7.3.2.2 Normering af præstestillinger samt ansættelse og afskedigelse af præster

Ved en omlægning, hvor løn og pension til præster og provster finansieres på regionalt niveau, er der flere mulige modeller for placering af kompetencen til at normere og placere præstestillinger samt i forhold til ansættelse og afskedigelse af præster:

- Fuld kompetence i stiftet til at normere og placere stillinger
- Begrænset kompetence i stiftet til at normere og placere stillinger
- Kompetence i stiftet til at ansætte og afskedige præster
- Fastholdelse af kirkeministerens kompetence til at ansætte og afskedige præster.

Fuld kompetence i stiftet til at normere og placere stillinger

Fuld kompetence i stiftet i forhold til normering og placering af stillinger kan gives på tre måder.

En mulighed er, at stiftsrådet får kompetence til både at fastsætte antallet af præstestillinger i stiftet samt beslutte, hvor stillingerne skal placeres.

En anden mulighed er, at stiftsrådet får kompetence til at fastsætte antallet af stillinger i stiftet, mens biskoppen som i dag har ansvaret for, hvordan stillingerne skal fordeles og placeres i stiftet. Det vil betyde, at biskoppen fortsat har ansvar for den præstelige betjening af alle sogne og grupper i stiftet.

En tredje mulighed er, at stiftsrådet får kompetence til at fastsætte antallet af præstestillinger, og at biskoppens beslutninger om fordeling af stillingerne kun kan ske efter en høring af stiftsrådet.

Ovenstående modeller vil betyde, at Folketinget ikke længere har indflydelse på det samlede antal præstestillinger, ligesom kirkeministeren ikke længere vil have indflydelse på antallet af præstestillinger i de enkelte stifter.

Sammensætningen af stiftsrådene betyder dog, at der kan rejses spørgsmål om habilitet i forbindelse med stiftsrådets normering og placering af præstestillinger.

Ud over et antal læge medlemmer, som udgør flertallet, vil der i hvert stiftsråd være biskoppen, domprovst, en provst og tre præster. Det er naturligt, at biskoppen, der har et ansvar i forhold til den præstelige betjening i stiftet, deltager i stiftsrådets afgørelser i forhold til præstestillinger i stiftet. Derimod kan der opstå habilitetsproblemer, hvis provster og præster skal være med til at fastsætte antallet af stillinger og placeringen af dem i stiftet.

En løsning på dette habilitetsproblem vil være, at alene de læge medlemmer af stiftsrådet og biskoppen deltager i behandlingen af spørgsmål om fastsættelsen af antallet af præster i stiftet og placeringen af disse.

Begrænsning af kompetence i stiftet til at normere og placere stillinger

Under den nuværende ordning har biskoppen kompetencen til at fordele præstestillinger inden for stiftet. Denne kompetence kan fastholdes, samtidig med at mulighederne for på stiftsniveau at normere antallet af præstestillinger begrænses.

En mulighed for at begrænse kompetencen på stiftsniveau er, at Folketinget ved lov fastsætter det samlede antal præstestillinger i folkekirken. Den efterfølgende fordeling af stillingerne mellem de 10 stifter kan ligeledes fastsættes ved lov. Kompetencen til at fordele stillingerne mellem stifterne kan også tillægges kirkeministeren, som kan forpligtes til at lade fordelingen ske på grundlag den matematiske model, som i løbet 2008-2009 er udarbejdet i samarbejde mellem biskopperne og Kirkeministeriet.

Det vil betyde, at det regionale niveau ikke får nogen kompetence i forhold til fastsættelsen af antallet af præstestillinger, selv om stillingerne skal finansieres på dette niveau.

En anden mulighed er, at der ved lov fastsættes en rammeordning med et minimum og maksimum for antallet af præstestillinger i hvert af de 10 stifter. Det vil herefter være op til stiftsrådet at fastsætte det endelige antal i stiftet, og det vil være op til stiftsrådet/biskoppen at bestemme fordelingen i stiftet.

Der kan ved denne mulighed opstå de samme habilitetsproblemer, som er omtalt ovenfor. En løsning kan være, at kun de læge repræsentanter og biskoppen deltager i behandlingen af spørgsmål om normering og placering af præstestillinger.

Kompetence til at ansætte og afskedige præster

Under den nuværende ordning har kirkeministeren kompetencen til at ansætte og afskedige præster. Dette gælder både for tjenestemandsansatte og overenskomstansatte præster. Det gælder også de lokalt finansierede præstestillinger, som det har været muligt at oprette siden 1. januar 2007.

Kirkeministerens kompetence til at ansætte og afskedige præster kan fastholdes, selv om finansieringen flyttes til det regionale niveau. Fastholdelse af kirkeministerens ansættelseskompetence kan også ske uden konsekvenser i forhold til beslutningen om, hvor mange præstestillinger der skal være i et stift. Ansættelseskompetencen er alene relevant i forhold til ansættelse eller afskedigelse af den enkelte præst.

Ansættelse som tjenestemand, der er hovedreglen for præster og provster, kan videreføres, selv om finansieringen af løn og pension sker på det regionale niveau.

Kompetencen til at ansætte og afskedige præster kan også overføres til det regionale niveau for eksempel ved, at biskoppen får kompetencen til at ansætte og afskedige præster. Biskoppen har under den nuværende ordning bemyndigelse fra kirkeministeren til at foretage ansættelse af præster i vikariater af kortere varighed.

7.3.3 Lovgivning som følge af bloktilskud til regionalt niveau

Omlægning af statens tilskud til bloktilskud til det regionale niveau og overgang til, at løn og pension til præster og provster helt eller delvis finansieres af det regionale niveau, forudsætter, at der foretages en række lovændringer.

Den nærmere udformning af de enkelte bestemmelser afhænger bl.a. af,

- om bloktilskuddet skal defineres som et generelt eller mere eller mindre øremærket tilskud, jf. afsnit 7.1,
- hvem der skal tillægges kompetencen til at normere antallet af præstestillinger,
- hvem der skal tillægges kompetence til at ansætte og afskedige præster,
- hvordan grundlaget for finansiering på regionalt niveau af løn og pension skal tilvejebringes samt
- behovet for etablering af ordninger til udligning af forskellene i økonomisk bæreevne.

De følgende punkter er derfor kun en skitsering af, hvilke ændringer det er nødvendigt at foretage:

- økonomilovens § 3 om kirkekassernes indtægter: der skal tilføjes en bestemmelse om bloktilskud som en del af kirkekassernes indtægtsgrundlag,
- økonomilovens kapitel 2 om fællesfonden: skal ændres i forhold til, om fællesfonden skal deltage i finansiering af præsteløn eller ej,
- økonomilovens § 20 om statens tilskud til folkekirken: skal erstattes af en bestemmelse om, at staten yder bloktilskud til det regionale niveau, jf. afsnit 7. 1,
- økonomilovens kapitel 5 a om stiftsråd: der skal tilføjes bestemmelser om stiftsrådets kompetence i forhold til normering og eventuelt fordeling af præstestillinger i stiftet,
- økonomilovens kapitel 5 a: der skal tilføjes bestemmelse om stiftsrådets kompetence til at udskrive stiftsskat til finansiering af løn m.v. til præster og provster,
- lov om ansættelse i stillinger i folkekirken: loven skal ændres, hvis kompetencen til at ansætte og afskedige præster skal tillægges stiftsrådet eller biskoppen.

7.3.4 Vurdering af model for bloktilskud til regionalt niveau

I det følgende vurderes model for bloktilskud til det regionale niveau i forhold til de kirkepolitiske overvejelser, der er beskrevet i kapitel 5.

Folkekirkens tilstedeværelse overalt

Modellen tilgodeser *ikke* i sin mest konsekvente form, hvor løn og pension til præster og provster fuldt ud finansieres på regionalt niveau, muligheden for, at folkekirken kan være til stede overalt med præstelig betjening. De økonomisk svageste stifter vurderes ikke at være i stand til selv at opretholde en præstelig betjening af samme omfang som under den nuværende ordning.

Det vil til dels kunne opvejes ved, at finansiering af løn og pension til præster og provster deles mellem det regionale niveau og fællesfonden. Det vil dog herudover kunne være hensigtsmæssigt med en udbygget udligningsordning mellem økonomisk svage og økonomisk stærke stifter.

Folkekirkens tilstedeværelse i form af præstelig betjening i rimeligt omfang overalt i det enkelte stift vil dernæst være afhængig af de beslutninger, som træffes af stiftsråd og/eller biskop om normering af antallet af præstestillinger og placeringen af dem.

Præstens uafhængighed og placering af ansættelsesmyndigheden

Modellen tilgodeser princippet om præstens uafhængighed af menighedsrådet i udøvelsen af den pastorale virksomhed i og med, at kompetencen til at ansætte og afskedige præster placeres på det regionale niveau eller hos kirkeministeren.

Modellen tilgodeser *ikke* nødvendigvis ønsket om, at præster overalt i landet skal have ensartede ansættelsesvilkår, hvis kompetencen til at ansætte og afskedige præster tillægges biskoppen.

Modellen tilgodeser ønsket om ensartede ansættelsesvilkår overalt i landet, hvis kirkeministeren fastholdes som ansættelsesmyndighed for præsterne.

Etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken

Modellen indebærer for det første en styrkelse af stiftsrådene i og med, at de tillægges kompetence til at fordele bloktilskud fra det regionale til det lokale niveau.

Dernæst indebærer den en potentiel markant styrkelse af stiftsrådene i og med, at de kan tillægges kompetence til at udskrive stiftsskat eller anden form for bidrag fra det lokale niveau til finansiering af løn og pension til præster og provster.

Modellen indebærer endvidere en potentiel markant styrkelse af stiftsrådene i og med, at de kan tillægges kompetence til at normere antallet af præstestillinger i stiftet og eventuelt alene eller sammen med biskoppen træffe beslutning om fordelingen af præstestillinger i stiftet.

Én folkekirke - eller 10 - eller 98?

Modellen indebærer muligheder for en udvikling i retning af 10 folkekirker.

Disse muligheder er for det første knyttet til finansieringen af løn til præster og provster, som især ved finansiering fuldt ud på regionalt niveau vil betyde stor forskel på, i hvilket omfang der er mulighed for at opretholde den præstelige betjening.

Muligheden for udvikling i retning af 10 folkekirker kan også øges ved placering på stiftsniveau af kompetence til at ansætte og afskedige præster.

7.4 Model for bloktilskud til lokalt niveau

7.4.1 Ligningsområdet som modtager af bloktilskud

Bloktilskud kan ydes direkte fra staten til det lokale niveau, hvor ansvaret er placeret for finansieringen af de samfundsopgaver, som bloktilskud skal bidrage til.

Det er på det lokale niveau to mulige modtagere af bloktilskud: de enkelte sogne eller de 98 ligningsområder.

Bloktilskud til det lokale niveau kan mest hensigtsmæssigt ydes til ligningsområderne.

Et ligningsområde er lig med en kommune og typisk lig med et provsti. Ligningsområdet vurderes mest hensigtsmæssigt som lokal modtager af bloktilskud, fordi det er på dette niveau, at den samlede økonomi for de lokale kirkelige kasser i området bliver koordineret. Økonomien koordineres af provstiudvalget, som fastsætter rammebevillinger til drift samt anlægsbevillinger for de enkelte kirkelige kasser, og som også fastsætter det beløb, som skal udskrives i kirkeskat til de lokale kasser.

Provstiudvalgets kompetence i forhold til koordineringen af økonomien og fastsættelse af bevillinger til de enkelte kasser kan ved beslutning på et budgetsamråd mellem provstiudvalget og repræsentanter for menighedsrådene i provstiet tillægges budgetsamrådet.

Som led i provstiudvalgets (eller et besluttende budgetsamråds) koordinering sker også en prioritering i forhold til større arbejder i de enkelte sogne inden for de samfundsmæssige opgaver som restaurering og vedligeholdelse af kirker samt anlæg og drift af kirkegårde.

Bloktilskud, der ydes til ligningsområdet, vurderes dermed bedre at kunne indgå i den samlede koordinering og prioritering end tilskud, der ydes til de enkelte kirkelige kasser.

I enkelte af de største kommuner er der to eller flere provstier. I disse tilfælde varetager et budgetudvalg med repræsentation fra hvert provstiudvalg den overordnede koordinering samt fastsættelse af rammer for de enkelte provsti-

er. I det enkelte provsti foretager provstiudvalget den efterfølgende tildeling af drifts- og anlægsbevillinger til de enkelte kasser.

Det er i økonomilovens § 7, stk. 5, bestemt, at kirkeministeren ikke kan fastsætte regler om størrelsen af kirke- og præstegårdskassernes udgifter eller om kirkeskattens størrelse. Kompetencen til at fastlægge de lokale budgetter og den lokale ligning er således entydigt placeret hos menighedsråd, provstiudvalg og budgetsamråd.

Bloktilskud til det lokale niveau kan være udformet som et generelt tilskud eller som et mere eller mindre øremærket tilskud, jf. afsnit 7.1.

Ydelse af bloktilskud direkte til det lokale niveau forudsætter, at fordelingen af det samlede bloktilskud mellem de 98 ligningsområder fastsættes af Folketinget.

Der kan i lov om folkekirkens økonomi indsættes en præcis bestemmelse om, hvordan fordelingen mellem ligningsområderne skal være, f.eks. at den skal ske i henhold til det senest konstaterede udskrivningsgrundlag for kirkeskat.

En anden mulighed er, at der i loven fastsættes bestemte kriterier, som skal anvendes ved fordelingen. Det kan ud over udskrivningsgrundlag f.eks. være antallet og arten af kirker, antallet og arten af kirkegårde og eventuelt antallet af indbyggere eller folkekirkemedlemmer.

En tredje mulighed er, at der i loven indsættes en bestemmelse om, at tilskuddet skal fordeles efter kirkeministerens nærmere bestemmelse. Det kan eventuelt suppleres med en bestemmelse om, at fordelingen skal ske efter forudgående høring af en eller flere parter i folkekirken. En sådan bemyndigelse til kirkeministeren kan ledsages af, at der af bemærkningerne til lovforslaget kommer til at fremgå nogle kriterier, som ministeren skal følge ved fordelingen.

Nogle af mulighederne for at placere kompetence samt finansiering m.v. af præstestillinger på lokalt niveau er belyst i figur 7.4. De muligheder, der er anført i skemaet, bliver sammen med andre muligheder beskrevet nærmere i de følgende afsnit.

Figur 7.4. Kompetenceforhold m.v. ved bloktilskud til lokalt niveau

Fordeling af bloktilskud	Finansiering af præstestillinger	Normering af præstestillinger	Fordeling af præstestillinger	Ansættelse af præster
Folketinget <i>eller</i> Kirkeministeren efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren ved fastsættelse af fællesfondens budget efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Kirkeministerne efter høring af biskopperne	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen
<i>eller</i>				
Folketinget <i>eller</i> Kirkeministeren efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Lokale kirkelige midler i det enkelte ligningsområde	Provstiudvalget ved fastsættelse af de økonomiske rammer i ligningsområdet	Provstiudvalget ved fastsættelse af sognenes bevillinger / menighedsrådene ved budgetlægning	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen <i>eller</i> lokale kirkelige myndigheder
<i>eller</i>				
Folketinget <i>eller</i> Kirkeministeren efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Lokale kirkelige midler i det enkelte sogn	Provstiudvalget ved fastsættelse af de økonomiske rammer i ligningsområdet / menighedsrådene ved budgetlægning	Provstiudvalget ved fastsættelse af sognenes bevillinger / menighedsrådene ved budgetlægning	Lokale kirkelige myndigheder

7.4.1.1 Kompetence i forhold til bloktilskud til lokalt niveau

Ved bloktilskud, der ydes til ligningsområdet, kan kompetencen til videre at disponere over det tillægges provstiudvalget eller det besluttende budgetsamråd, hvis et sådant er etableret.

I et ligningsområde med to eller flere provstier kan kompetencen tillægges ligningsområdets budgetudvalg.

7.4.1.2 Fordeling af bloktilskud inden for ligningsområdet

Hvis bloktilskuddet er udformet som et generelt tilskud, hvor den eneste betingelse er, at det anvendes i forbindelse med folkekirkens samfundsopga-

ver, kan det fuldt ud indgå i den økonomiske koordinering og prioritering på linie med den kirkelige ligning til de lokale kasser.

Hvis bloktilskuddet er udformet som et øremærket tilskud, hvoraf en bestemt del skal anvendes i forbindelse med vedligeholdelse af kulturarv i kirkerne, en anden bestemt del i forbindelse med drift af kirkegårde og en tredje bestemt del i forbindelse med personregistrering, vil fordelingen af det inden for provstiet afhænge af, hvilke behov der er på disse områder i provstiets sogne.

7.4.2 Den lokale models konsekvenser i forhold til præster og provster

7.4.2.1 Finansiering af løn og pension til præster og provster

Omlægning til bloktilskud vil betyde, at løn og pension til præster og provster skal finansieres fuldt ud af folkekirkelige midler.

Finansieringen kan, som beskrevet i afsnit 7.2.1.2, ske af fællesfonden. Det vil indebære, at kompetencen til at normere det samlede antal præstestillinger i folkekirken og fordele dem mellem stifterne placeres i tilknytning til fællesfonden.

Finansiering af løn og pension til præster og provster kan desuden knyttes til det lokale niveau efter tre forskellige modeller:

- Finansieringen sker fuldt ud på lokalt niveau
- Finansieringen deles mellem lokalt niveau og fællesfonden
- Finansieringen sker lokalt eller delt kombineret med en pulje af præstestillinger, som fuldt ud finansieres af fællesfonden.

Finansiering fuldt ud på lokalt niveau

Finansiering af løn og pension til præster og provster kan fuldt ud ske på lokalt niveau. Ligesom det vurderes hensigtsmæssigt, at bloktilskud til det lokale niveau ydes til ligningsområdet, vurderes det hensigtsmæssigt, at finansieringen af løn og pension til præster og provster sker for ligningsområdet som helhed.

Det vil betyde, at alle udgifter, der er knyttet til drift og vedligeholdelse af kirker og kirkegårde samt til den præstelige betjening af folkekirkens medlemmer, finansieres på det lokale niveau. Det vil kunne indebære mulighed for en meget høj grad af lokal selvbestemmelse og prioritering mellem samtlige udgiftsområder, der er knyttet til det lokale kirkelige liv.

Modellen indebærer, at en del af de udgifter, som i dag finansieres af de lokale kassers egne indtægter og den lokale del af kirkeskatten, vil blive finansieret af bloktilskud, men samtidig vil løn og pension til præster og provster blive en ny, tilsvarende stor udgiftspost for det lokale niveau.

Lokal finansiering af statens del af løn samt pension til præster og provster modsvares af bloktilskuddet til ligningsområderne. Denne omlægning vil derfor set for folkekirken som helhed være neutral i forhold til kirkeskattens størrelse. Overflytning af fællesfondens finansiering af folkekirkens egen andel af præsteløn til lokal finansiering, vil betyde, at det lokale kirkelige ligningsbeløb skal øges. Det vil dog blive modsvaret af, at fællesfondens behov for landskirkeskat mindskes tilsvarende. Også denne del af omlægningen vil derfor for folkekirken som helhed være neutral i forhold til kirkeskattens størrelse. Dette forudsætter, at stigningen i den lokale del af den kirkelige ligning ikke i praksis overstiger reduktionen i landskirkeskatten. Der er imidlertid en risiko for, at de lokale kasser ikke reduceres svarende til reduktionen i landskirkeskatten. Såfremt dette måtte være tilfældet, vil det kunne medføre en udgiftsstigning for folkekirken samlet set og en stigning i kirkeskatten under ét.

Ministeriernes medlemmer af udvalget understreger, at dette vil skulle vurderes i forhold til skattestoppet, som under den gældende ordning ikke omfatter den lokale del af kirkeskatten.

Omlægningen vil ikke være neutral i forhold til kirkeskattens størrelse i de enkelte ligningsområder. Dette belyses nærmere i et følgende afsnit om udlicning.

Finansiering deles mellem det lokale niveau og fællesfonden

Finansiering af løn og pension til præster og provster kan deles mellem det lokale niveau og fællesfonden ved, at det lokale niveau skal finansiere statens nuværende del, mens fællesfondens nuværende andel af finansieringen af præsteløn fastholdes.

Det vil betyde, at det lokale niveau skal finansiere 40 % af lønnen til præster og provster samt den fulde pensionsudgift, mens fællesfonden fortsat finansierer 60 % af lønudgifterne.

En sådan delt finansiering vil for folkekirken som helhed være neutral i forhold til kirkeskattens størrelse. Den vil for det lokale niveau betyde, at den nye udgiftspost (en del af lønnen til præster og provster samt pensionen) modsvares af, at det lokale niveau modtager et tilsvarende beløb i bloktilskud. For fællesfonden vil den betyde et uændret behov for landskirkeskat.

Omlægningen vil imidlertid ikke være neutral i forhold til de enkelte ligningsområders økonomi. Det belyses nærmere i afsnittet om udlicning.

En forudsætning for denne model må i øvrigt være, at antallet af præstestillinger, som finansieres af det lokale niveau og fællesfonden i forening, fastsættes med budgettet for fællesfonden, da det lokale niveau ellers kommer til at bestemme, hvor meget der skal udskrives i landskirkeskat. Det lokale niveau kan fortsat have mulighed for at oprette præstestillinger, der er fuldt finansieret af lokale kasser.

Kombination med en pulje af fællesfundsfinansierede stillinger

En tredje mulighed er, at der etableres en begrænset pulje af præstestillinger, som fuldt ud finansieres af fællesfonden, mens hovedreglen er, at præstestillinger finansieres fuldt ud af det lokale niveau eller af det lokale niveau og fællesfonden i forening som beskrevet ovenfor.

En pulje med f.eks. 100 fællesfunds-finansierede stillinger kan f.eks. anvendes til at dække behov, der rækker ud over de enkelte ligningsområder. Det kan f.eks. være behov på stiftsniveau, behov for hospitalspræster eller behov i forhold til særlige grupper af folkekirkemedlemmer, f.eks. døvemeninghederne.

En pulje af fællesfunds-finansierede stillinger kan også anvendes som et instrument til udligning mellem økonomisk stærke og økonomisk svagere områder.

Udligning

Som nævnt i de foregående afsnit vil en omlægning, hvorefter løn og pension til præster og provster finansieres på lokalt niveau eller af det lokale niveau og fællesfonden i fællesskab, være neutral i forhold til den kirkelige økonomi og kirkeskatten i folkekirken som helhed.

Omlægningen vil imidlertid ikke være neutral i forhold til den kirkelige økonomi i de enkelte ligningsområder. Under den nuværende ordning bidrager økonomisk stærke ligningsområder med meget mere til såvel landskirkeskatten som statens indtægter end det beløb, de får tilbage i form af bevillinger til præsteløn.

Som eksempler på dette kan nævnes Rudersdal Provsti i Helsingør Stift og Morsø Provsti i Aalborg Stift.

Fra Rudersdal Provsti bidrages der i 2009 med ca. 11 mio. kr. til landskirkeskatten. Fællesfondens og dermed landskirkeskattens bevilling til præsteløn i Rudersdal Provsti er ca. 5,5 mio. kr.

Fra Morsø Provsti bidrages der i 2009 med ca. 2,7 mio. kr. til landskirkeskatten. Fællesfondens og dermed landskirkeskattens bevilling til præsteløn i Morsø Provsti er ca. 4,3 mio. kr.

Der er et tilsvarende forhold mellem, hvad der fra ligningsområderne bidrages med til statens indtægter, og hvad der fås tilbage i form af statens tilskud til præsteløn i områderne.

En omlægning, hvorefter finansiering af præsteløn skal ske i de enkelte ligningsområder, vil derfor umiddelbart betyde, at kirkeskatten i nogle områder, f.eks. i Morsø Provsti, skal hæves markant for at sikre finansiering af det hidtidige antal præstestillinger. I andre områder, f.eks. Rudersdal Provsti, kan det hidtidige antal præstestillinger finansieres samtidig med, at kirkeskatten sænkes.

Hvis den præstelige betjening overalt i landet efter en omlægning skal oprettholdes på et niveau svarende til det nuværende, vil konsekvensen være: Enten at kirkeskatteprocenten i økonomisk svagere områder må øges, mens den kan sænkes i økonomisk stærke områder. Eller at der skal etableres en udligningsordning, som indebærer, at økonomisk stærke områder kommer til at bidrage til de økonomisk svage områder.

Der er i forvejen en udligningsordning under fællesfonden. Den eksisterende ordning sigter på, at det skal være muligt at opretholde og vedligeholde de nuværende kirker. De væsentligste kriterier ved fordeling af det eksisterende udligningstilskud er derfor antallet af kirker sammenholdt med udskrivningsgrundlaget i ligningsområderne.

En udligningsordning, der skal bidrage til at sikre en rimelig præstelig betjening over alt i landet, må ud over udskrivningsgrundlag og antallet af kirker inddrage forhold som bl.a. antallet af medlemmer af folkekirken og antallet af kirkelige handlinger.

7.4.2.2 Normering af præstestillinger samt ansættelse og afskedigelse af præster

Ved en omlægning, hvor løn og pension til præster og provster finansieres helt eller delvis på lokalt niveau, er der flere mulige modeller for placering af kompetencen til at normere og placere præstestillinger samt i forhold til ansættelse og afskedigelse af præster:

- Fuld kompetence på lokalt niveau til at normere og placere stillinger
- Begrænset kompetence på lokalt niveau til at normere og placere stillinger
- Kompetence på lokalt niveau til at ansætte og afskedige præster
- Fastholdelse af kirkeministerens kompetence til at ansætte og afskedige præster.

Fuld kompetence på det lokale niveau

Ved en omlægning, hvor løn og pension finansieres fuldt ud på lokalt niveau, kan kompetencen til at normere og placere præstestillinger tillægges provstiudvalget eller det besluttende budgetsamråd, hvis et sådant er etableret.

Det vil betyde, at de, der har ansvaret for finansieringen, også har den afgørende indflydelse på normeringen og placeringen af præstestillingerne.

Antallet af præstestillinger inden for et ligningsområde og placeringen af disse vil således blive knyttet til budgetprocessen i ligningsområdet. Antallet af præstestillinger vil afhænge af de bevillingsmæssige rammer, som fastsættes af provstiudvalget eller budgetsamrådet. Det vil betyde, at det ved budgetprocessen i provstiet (ligningsområdet) såvel kan besluttes at oppri-

oritere og opnormere den præstelige betjening, som det kan besluttes at nedprioritere og nednormere den præstelige betjening.

Det vil betyde, at Folketinget ikke som hidtil har indflydelse på det samlede antal præstestillinger, og at kirkeministeren ikke som hidtil har indflydelse på antallet af præstestillinger i de enkelte stifter.

Det vil endvidere betyde, at biskoppen ikke længere har kompetence til at fordele præstestillinger inden for stiftet.

Begrænsning af kompetence på lokalt niveau

En omlægning, hvor løn og pension til præster og provster finansieres helt eller delvis på det lokale niveau, kan ske, uden at den totale kompetence til at normere og placere præstestillinger samtidig placeres på det lokale niveau.

Begrænsning af den lokale kompetence til at normere og placere præstestillinger kan ske på flere måder og med forskellige grader af begrænsning af den lokale kompetence.

En mulighed er, at Folketinget ved lov fastsætter det samlede antal præstestillinger i folkekirken. Den efterfølgende fordeling af antallet af stillinger mellem de enkelte stifter kan ligeledes fastsættes ved lov, eller kompetencen til at foretage denne fordeling kan tillægges kirkeministeren, eventuelt efter drøftelse med biskopperne.

Kompetencen til dernæst at fordele stillingerne inden for det enkelte stift kan helt eller delvis tillægges biskoppen. Det vil give biskoppen mulighed for fortsat at sikre, at alle sogne bliver tilgodeset med præstelig betjening.

En anden mulighed er, at biskoppen får kompetence til at fastsætte det samlede antal præstestillinger i stiftet og fordelingen af dem, men at der hverken af Folketinget eller kirkeministeren er fastsat et samlet antal præstestillinger i folkekirken som helhed eller i de enkelte stifter.

Disse to muligheder betyder, at der på det lokale niveau ikke er nogen kompetence i forhold til, hvor mange præstestillinger der skal være, og hvor de skal placeres, selv om det lokale niveau vil være forpligtet til at sørge for finansieringen af løn og pension til præster og provster.

Dette vil være i modstrid med det princip, som blev fastlagt i 2003, hvor det i økonomilovens § 7, stk. 5, blev bestemt, at kirkeministeren ikke kan fastsætte regler om størrelsen af kirke- og præstegårdskassernes udgifter eller om kirkeskattens størrelse. Konsekvensen af denne bestemmelse er, at der ikke er nogen kirkelig myndighed uden for ligningsområdet, som har kompetence i forhold til de lokale kirkelige udgifters størrelse.

En tredje mulighed er, at der ved lov fastsættes henholdsvis minimum og maksimum for antallet af præstestillinger i de enkelte sogne ud fra kriterier

som antal medlemmer af folkekirken, antal kirkelige handlinger og antal kirker.

I en sådan situation vil der lokalt være kompetence til i forbindelse med budgetprocessen at beslutte antallet og fordelingen af præstestillinger inden for de rammer, som er fastsat med henholdsvis det minimale og det maksimale antal stillinger.

En sådan ordning vil betyde, at biskoppen ikke har mulighed for eller kompetence til at fastsætte fordelingen af præstestillinger.

En fjerde mulighed er, at biskoppen tillægges en vetoret i forhold til de beslutninger, som på det lokale niveau træffes om oprettelse og nedlæggelse af præstestillinger.

Det vil give biskoppen en mulighed for at medvirke til, at der fortsat er sammenhæng mellem omfanget af den præstelige betjening i de forskellige dele af stiftet.

Der fastlægges således hverken af biskoppen eller højere myndigheder en bestemt normering af præstestillinger, men det lokale niveau og biskoppen tager i stedet stilling fra gang til gang og fra sag til sag. Denne model vil umiddelbart give både menighedsrådene og biskoppen forholdsvis stor bevægelsesfrihed.

Tredje og fjerde mulighed vil ikke på samme måde som de to første muligheder være i konflikt med det princip, som blev skrevet ind i økonomiloven i 2003.

Kompetence til at ansætte og afskedige præster

Under den gældende ordning har kirkeministeren kompetencen til at ansætte og afskedige præster. Det gælder for tjenestemandsansatte og overenskomstansatte præster, der aflønnes af staten og fællesfonden i forening. Det gælder også for overenskomstansatte præster, hvis løn finansieres af lokale kirkelige kasser.

Ved fuld finansiering af løn og pension til præster og provster på lokalt niveau og fuld kompetence på lokalt niveau til at normere og placere præstestillinger kan kompetencen til at ansætte og afskedige præster også placeres på lokalt niveau.

Det vil imidlertid også være muligt at fastholde kirkeministerens ansættelseskompetence.

At kirkeministeren har kompetencen til at ansætte og afskedige præster uanset ansættelsesform og uanset, hvorfra lønnen finansieres, anses for at være væsentligt i forhold til at sikre præster ensartede vilkår i ansættelsen og i forhold til at sikre den uafhængighed, som præster har til menighedsrådet i udøvelsen af deres pastorale forpligtelser. Dette har også været begrundelsen

for at give kirkeministeren ansættelseskompetencen i forhold til de præstestillinger, som siden 1. januar 2007 har kunnet oprettes med lokal finansiering af løn og pension.

En fastholdelse af kirkeministerens ansættelseskompetence vil ikke have konsekvenser i forhold til beslutning om antallet af præstestillinger i det enkelte sogn eller ligningsområde, men alene i forhold til ansættelse og afskedigelse af den enkelte præst.

Sognepræster og provster er som hovedregel ansat som tjenestemænd. Denne ansættelsesform kan videreføres, selv om finansieringen af løn og pensionsudgifter flyttes fra staten og fællesfonden til det lokale niveau.

7.4.3 Lovgivning som følge af bloktilskud til lokalt niveau

Omlægning af statens tilskud til bloktilskud til det lokale niveau og overgang til, at løn og pension til præster og provster helt eller delvis finansieres af det lokale niveau, forudsætter, at der foretages en række lovændringer.

Den nærmere udformning af de enkelte bestemmelser afhænger bl.a. af,

- om bloktilskuddet skal defineres som et generelt eller mere eller mindre øremærket tilskud, jf. afsnit 7.1,
- om finansiering af løn og pension til præster skal ske helt eller delvis på lokalt niveau,
- hvem der skal tillægges kompetencen til at normere antallet af præstestillinger,
- hvem der skal tillægges kompetence til at ansætte og afskedige præster, samt
- behovet for etablering af ordninger til udligning af forskellene i økonomisk bæreevne.

De følgende punkter er derfor kun en skitsering af, hvilke ændringer det er nødvendigt at foretage:

- økonomilovens § 3 om kirkekassernes indtægter: der skal tilføjes en bestemmelse om bloktilskud som en del af kirkekassernes indtægtsgrundlag,
- økonomilovens kapitel 2 om fællesfonden: skal ændres i forhold til, om fællesfonden skal deltage i finansiering af præsteløn eller ej,
- økonomilovens kapitel 2 a om provstiudvalg og budgetudvalg: skal tilføjes bestemmelser, som giver hjemmel til finansiering af løn og pension til præster og provster på provsti- eller ligningsområdeniveau,
- økonomilovens kapitel 2 a om provstiudvalg og budgetudvalg: skal tilføjes bestemmelse om provstiudvalgets eller budgetudvalgets kompetence til at normere og placere præstestillinger,

- økonomilovens § 20 om statens tilskud til folkekirken: skal erstattes af en bestemmelse om, at staten yder bloktilskud til det lokale niveau, jf. afsnit 7. 1,
- lov om ansættelse i stillinger i folkekirken: skal ændres, hvis kompetencen til at ansætte og afskedige præster skal placeres på lokalt niveau.

7.4.4 Vurdering af model for bloktilskud til lokalt niveau

I det følgende vurderes model for bloktilskud til det lokale niveau i forhold til de kirkepolitiske overvejelser, der er beskrevet i kapitel 5.

Folkekirkens tilstedeværelse overalt

Modellen vurderes *ikke* i sin mest konsekvente form, hvor løn og pension til præster og provster fuldt ud finansieres på lokalt niveau, at give mulighed for, at folkekirken kan være til stede overalt med præstelig betjening. De økonomisk svageste ligningsområder vurderes ikke at være i stand til selv at opretholde en præstelig betjening af samme omfang som under den nuværende ordning.

Det vil til dels kunne opvejes ved, at finansiering af løn og pension til præster og provster deles mellem det lokale niveau og fællesfonden. Det vurderes dog herudover hensigtsmæssigt med en udbygget udligningsordning mellem økonomisk svage og økonomisk stærke ligningsområder.

Folkekirkens tilstedeværelse i form af præstelig betjening i rimeligt omfang overalt i det enkelte ligningsområde vil dernæst være afhængig af de beslutninger, som træffes af provstiudvalg eller besluttende budgetsamråd om normering af antallet af præstestillinger og placeringen af dem.

Præstens uafhængighed og placering af ansættelsesmyndigheden

Modellen vurderes *ikke* at tilgodese et princip om præstens uafhængighed af menighedsrådet i udøvelsen af den pastorale virksomhed eller ønsket om ensartede ansættelsesvilkår overalt i landet, hvis kompetencen til at ansætte og afskedige præster placeres på lokalt niveau.

Modellen vurderes at tilgodese princippet om præstens uafhængighed af menighedsrådet i udøvelsen af den pastorale virksomhed eller ønsket om ensartede ansættelsesvilkår overalt i landet, hvis kirkeministeren fastholdes som ansættelsesmyndighed for præsterne.

Etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken

Modellen vurderes at indebære en markant styrkelse af provstiudvalget eller det besluttende budgetsamråd, hvis kompetencen til at normere og placere præstestillinger placeres på det lokale niveau.

Modellen indebærer yderligere en markant styrkelse af provstiudvalget eller det besluttende budgetsamråd, hvis kompetencen til at ansætte og afskedige præster placeres på det lokale niveau.

Én folkekirke - eller 10 - eller 98?

Modellen indebærer muligheder for en udvikling i retning af 98 folkekirker.

Disse muligheder er for det første knyttet til finansieringen af løn til præster og provster, som især ved finansiering fuldt ud på lokalt niveau vil kunne betyde stor forskel på, i hvilket omfang der er mulighed for at opretholde den præstelige betjening.

Muligheden for udvikling i retning af 98 folkekirker vil også kunne blive forøget, hvis kompetencen til at ansætte og afskedige præster placeres på det lokale niveau.

7.5 Model for kombination af nationalt og regionalt niveau

7.5.1 Modtagere af bloktilskud nationalt og regionalt niveau

Bloktilskud kan af staten ydes til det nationale niveau, hvorfra det fordeles til det regionale niveau, som står for den videre fordeling til det lokale niveau.

Fællesfonden vurderes at være den mest hensigtsmæssige modtager af bloktilskud på det nationale niveau, jf. afsnit 7.2.1 om fællesfonden som modtager af bloktilskud i den nationale model.

Stiftet, repræsenteret ved stiftsrådet, er den mest hensigtsmæssige modtager af bloktilskud på det regionale niveau, jf. 7.3.1 om stiftet som modtager af bloktilskud i den regionale model.

Bloktilskuddet kan udformes som et generelt tilskud eller som et øremærket tilskud, hvor fordelingen af det samlede tilskud mellem de forskellige samfundsopgaver, som folkekirken varetager, er fastlagt af Folketinget i lov om folkekirkens økonomi eller på de årlige finanslove.

Nogle af mulighederne for at placere kompetence samt finansiering m.v. af præstestillinger ved en kombination af nationalt og regionalt niveau er belyst i figur 7.5. De muligheder, der er anført i skemaet, bliver sammen med andre muligheder beskrevet nærmere i de følgende afsnit.

Figur 7.5. Kompetenceforhold m.v. ved kombination af nationalt og regionalt niveau

Fordeling af bloktilskud	Finansiering af præstestillinger	Normering af præstestillinger	Fordeling af præstestillinger	Ansættelse af præster
Fra nationalt til regionalt niveau: Folketinget <i>eller</i> Kirkeministeren i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe Fra regionalt til lokalt niveau: Stiftsrådet	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe	Kirkeministeren i samspil med en lovfæstet budgetfølgegruppe <i>eller</i> Kirkeministeren efter høring af biskopperne Inden for stiftet: Biskoppen <i>eller</i> Biskoppen efter høring af stiftsrådet	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen
<i>eller</i>				
Fra nationalt til regionalt niveau: Folketinget <i>eller</i> Kirkeministeren efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe Fra regionalt til lokalt niveau: Stiftsrådet	Fællesfonden (landskirkeskatten)	Kirkeministeren ved fastsættelse af fællesfondens budget efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe	Kirkeministeren efter høring af biskopperne Inden for stiftet: Biskoppen <i>eller</i> Biskoppen efter høring af stiftsrådet	Kirkeministeren - for provster og biskopper dog Dronningen

7.5.1.1 Kompetence i forhold til bloktilskud på nationalt og regionalt niveau

Kompetencen til at modtage bloktilskuddet og fordele det til det regionale niveau kan tillægges det eller de organer, som i øvrigt har kompetencen i forhold til fællesfonden.

Der er tre mulige modeller for placering af kompetencen i forhold til fællesfonden og fordeling af bloktilskud:

- At videreføre det nuværende kompetenceforhold. Det indebærer, at kirkeministeren har den fulde kompetence, men at kirkeministeren hører en budgetfølgegruppe, før de endelige beslutninger træffes. Budgetfølgegruppen er nedsat i henhold til en bekendtgørelse, som er udstedt af ministeren, og ministeren er ikke bundet af budgetfølgegruppens indstillinger. Den nuværende ordning er nærmere beskrevet i kapitel 3, afsnit 3.3.2.
- At kompetencen deles mellem kirkeministeren og en lovfæstet budgetfølgegruppe, som tillægges øget kompetence i forhold til den eksisterende, af ministeren nedsatte budgetfølgegruppe.
- At der lovgives om en bestyrelse for fællesfonden, som tillægges den fulde kompetence i forhold til fællesfonden og fordelingen af bloktilskud.

For uddybning af disse modeller henvises til afsnit 7.2.1.2 Kompetence i forhold til bloktilskud på nationalt niveau.

Kompetencen til at modtage bloktilskuddet på det regionale niveau og videreføre det til det lokale niveau kan tillægges stiftsrådet. Stiftsrådet kan i sin behandling af sagen drage nytte af et stort lokalkendskab, bl.a. i kraft af at der i stiftsrådet er en læg repræsentant for hvert provsti.

For uddybning af dette henvises til afsnit 7.3.1.1 Kompetence i forhold til bloktilskud på regionalt niveau.

7.5.1.2 Fordeling fra det nationale til det regionale niveau

Hvis bloktilskuddet fra statens side ydes som et generelt tilskud, kan tilskuddet fordeles til det regionale niveau som et tilsvarende generelt tilskud. Der kan også på det nationale niveau træffes beslutning om en fordeling af bloktilskud på formål, før der foretages videre fordeling til det regionale niveau.

Hvis bloktilskuddet fra statens side ydes som et øremærket tilskud, vil fordelingen fra det nationale til det regionale niveau være afgrænset til, hvor stor en del af bloktilskuddet de enkelte stifter skal modtage.

Fordelingen af bloktilskud fra det nationale til det regionale niveau kan ske efter politisk beslutning i det eller de organer, som tillægges kompetencen i forhold til fællesfonden og bloktilskuddet.

Det kan dog anses for hensigtsmæssigt, at fordelingen primært baseres på en matematisk model. Beslutning om, hvilke kriterier der skal indgå i modellen og den indbyrdes vægtning af kriterierne, kan træffes af det eller de organer, som tillægges kompetencen i forhold til fællesfonden og bloktilskuddet.

For uddybning af dette henvises til afsnit 7.2.2.2 om kriterier for fordeling af bloktilskud under den nationale model.

7.5.1.3 Fordeling fra det regionale til det lokale niveau

Hvis bloktilskuddet ydes som et generelt tilskud, kan tilskuddet fordeles fra det regionale niveau til det lokale niveau som et generelt tilskud. Der kan dog også på det regionale niveau træffes beslutning om en fordeling af bloktilskuddet på formål, før der foretages videre fordeling til det lokale niveau.

Hvis bloktilskuddet fra statens side eller efter beslutning på det nationale niveau ydes som et øremærket tilskud, vil fordelingen fra det regionale til det lokale niveau være afgrænset til, hvor stor en del af bloktilskuddet der skal ydes til de enkelte ligningsområder.

Det forudsættes i denne sammenhæng, at modtagere af bloktilskuddet på det lokale niveau vil være ligningsområderne, jf. afsnit 7.2.2.1.

Fordelingen af bloktilskuddet til det lokale niveau kan ske efter politisk beslutning i stiftsrådet.

Det kan dog anses for hensigtsmæssigt, at fordelingen primært baseres på en matematisk model. Beslutning om, hvilke kriterier der skal indgå i modellen og den indbyrdes vægtning af kriterierne, kan træffes af stiftsrådet.

Der kan centralt udarbejdes en model, som med hensyn til valg og vægtning af kriterier kan tilpasses i de enkelte stifter ud fra stiftsrådets ønsker.

For uddybning af dette henvises til afsnit 7.3.1.3 om kriterier for fordeling af bloktilskud under den regionale model.

7.5.2 Kombinationsmodellens konsekvenser i forhold til præster og provster

7.5.2.1 Finansiering af løn og pension til præster og provster

Omlægning til bloktilskud vil betyde, at løn og pension til præster og provster samt biskopper skal finansieres fuldt ud af folkekirkelige midler.

Det kan fastholdes, at finansieringen skal ske på nationalt niveau, bortset fra at muligheden for også at oprette lokalt finansierede præstestillinger oprettholdes.

Finansiering af løn og pension til præster og provster kan ske af fællesfonden.

Det vil indebære, at landskirkeskatten skal øges med et beløb, som svarer til statens nuværende tilskud til lønnen til præster og provster samt statens udgifter til pension til tidligere præster.

En sådan ordning vurderes neutral for folkekirkens økonomi som helhed og dermed den gennemsnitlige kirkeskatteprocent. Det skyldes, at forøgelsen af landskirkeskatten modsvares af, at bloktilskuddet til de samfundsmæssige opgaver medfører et tilsvarende mindre behov for kirkelig ligning til de lo-

kale kirkelige kasser. Dette forudsætter imidlertid, at den lokale del af den kirkelige ligning i praksis reduceres. Der er imidlertid en risiko for, at de lokale kasser ikke reduceres svarende til bloktilskuddet. Såfremt dette måtte være tilfældet, vil det kunne medføre en udgiftsstigning for folkekirken samlet set og en stigning i kirkeskatten under ét, hvilket vil skulle vurderes i forhold til skattetoppen.

7.5.2.2 Normering af præstestillinger samt ansættelse og afskedigelse af præster

Ved en omlægning, hvor løn og pension til præster finansieres fuldt ud af fællesfonden, kan det være en mulig følge, at normeringen af det samlede antal præstestillinger, som finansieres på denne måde, fastsættes af det eller de organer, som tillægges kompetencen i forhold til fællesfonden, jf. afsnit 7.5.1.1.

Kompetencen til at fordele det samlede antal præstestillinger placeres samme sted.

Fordelingen af præstestillingerne mellem stifterne kan ske efter politisk beslutning i det eller de organer, som tillægges kompetencen. Fordelingen kan også ske ved anvendelse af den model, som i løbet af 2008-2009 er udarbejdet i samarbejde mellem biskopperne og Kirkeministeriet.

For uddybning af dette henvises til afsnit 7.2.3.2 om normering af præstestillinger samt ansættelse og afskedigelse af præster under den nationale model.

Fordeling af præstestillinger i stifterne

Under den gældende ordning har biskoppen kompetencen til at fordele og placere præstestillingerne i det enkelte stift. Biskoppen skal gennem fordelingen af stillinger sørge for, at samtlige områder af stiftet har den nødvendige gejstlige betjening. Denne pligt hviler på delegation fra kirkeministeren, og biskoppen skal både tage hensyn til kirkens behov og demografiske forhold.

Biskoppens kompetence til at fordele stillingerne i stiftet kan fastholdes. Det vil betyde, at biskoppen fortsat har ansvar for den præstelige betjening af alle sogne og grupper i stiftet.

En anden mulighed er, at biskoppens beslutninger om fordeling og placering af præstestillingerne først kan træffes efter høring af stiftsrådet.

En tredje mulighed er, at stiftsrådet får kompetencen til at fordele og placere præstestillingerne i stiftet. Det vil betyde, at biskoppen kun har den indflydelse, som følger af at være medlem af stiftsrådet.

Hvis stiftsrådet tillægges kompetencen, kan der opstå habilitetsproblemer i forhold til de præster og provster, som er medlemmer af stiftsrådet. En løsning på dette vil være, at det alene er de læge medlemmer af stiftsrådet og

biskoppen, som deltager i behandlingen af sager om fordeling og placering af præstestillinger i stiftet.

7.5.2.3 Kompetence til at ansætte og afskedige præster

Under den gældende ordning er det kirkeministeren, som har kompetencen til at ansætte og afskedige præster, uanset om lønnen er finansieret af staten og fællesfonden i forening, eller der er tale om lokalt finansierede præstestillinger.

Kirkeministeren kan fortsat være ansættelsesmyndighed for alle præster, selv om finansiering af løn m.v. til præster lægges om som beskrevet ovenfor.

7.5.3 Lovgivning som følge af kombineret national og regional model

Omlægning i henhold til denne model med kombination af det nationale og det regionale niveau forudsætter, at der foretages en række lovændringer.

Den nærmere udformning af de enkelte bestemmelser afhænger bl.a. af,

- om bloktilskuddet skal defineres som et generelt eller mere eller mindre øremærket tilskud, jf. afsnit 7.1,
- hvem der skal tillægges kompetencen på det nationale niveau i forhold til fordeling af bloktilskud og i forhold til fællesfonden, herunder normering af det samlede antal præstestillinger,
- hvem der skal tillægges kompetencen til på stiftsniveau at fordele præstestillinger samt
- hvem der skal tillægges kompetence til at ansætte og afskedige præster.

De følgende punkter er derfor kun en skitsering af, hvilke ændringer det er nødvendigt at foretage:

- økonomilovens § 3 om kirkekassernes indtægter: der skal tilføjes en bestemmelse om bloktilskud som en del af kirkekassernes indtægtsgrundlag,
- økonomilovens kapitel 2 om fællesfonden: der skal tilføjes en bestemmelse, som gør det muligt for fællesfonden at modtage og viderefordele bloktilskud,
- økonomilovens § 15 om kirkeministerens kompetence i forhold til fællesfonden: skal ændres, hvis det vælges, at kompetencen skal deles mellem kirkeministeren og en lovfæstet budgetfølgegruppe, eller hvis det vælges, at kompetencen skal tillægges en bestyrelse for fællesfonden,
- økonomilovens § 20 om statens tilskud til folkekirken: skal erstattes af en bestemmelse om, at staten yder bloktilskud, til jf. afsnit 7. 1,

- økonomilovens kapitel 5 a: skal tilføjes bestemmelse om stiftsrådets kompetence til at foretage fordeling af bloktilskud,
- økonomilovens kapitel 5 a: skal tilføjes en bestemmelse om stiftsrådets deltagelse i fordeling af præstestillinger i stiftet, hvis denne mulighed vælges.

7.5.4 Vurdering af model for bloktilskud til nationalt og regionalt niveau

I det følgende vurderes model for ydelse af bloktilskud til en kombination af det nationale og det regionale niveau i forhold til de kirkepolitiske overvejelser, der er beskrevet i kapitel 5.

Folkekirkens tilstedeværelse overalt

Modellen vurderes på samme måde som den nuværende ordning at tilgodese muligheden for, at folkekirken kan være til stede overalt med præstelig betjening.

Det sker ved, at kompetence til at normere det samlede antal præstestillinger og fordele dem mellem stifterne kan fastholdes på centralt niveau: hos kirkeministeren eller hos kirkeministeren sammen med lovfæstet budgetfølgegruppe og budgetsamråd eller hos en lovfæstet bestyrelse for fællesfonden. Det sker endvidere ved, at løn og pension til præster og provster fortsat finansieres centralt, samtidig med at muligheden for at oprette supplerende, lokalt finansierede præstestillinger opretholdes.

Præstens uafhængighed og placering af ansættelsesmyndigheden

Modellen vurderes at tilgodese princippet om præstens uafhængighed af menighedsrådet i udøvelsen af den pastorale virksomhed i og med, at det vil være muligt at fastholde kirkeministeren som ansættelsesmyndighed for præsterne.

Etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken

På det nationale niveau er der i modellen peget på tre muligheder for placering af kompetencen i forhold til fællesfonden og fordelingen af bloktilskud fra det nationale niveau til det lokale.

Den første mulighed er en videreførelse af den nuværende ordning, hvor kirkeministeren har kompetencen, men udøver den efter høring af en af ministeren nedsat budgetfølgegruppe samt et budgetsamråd. Denne mulighed indebærer en forøgelse af kirkeministerens ansvarsområde, idet opgaverne også vil omfatte fordeling af bloktilskuddet til det lokale niveau. Den indebærer ikke etablering eller styrkelse af kompetente organer i folkekirken.

Den anden mulighed er, at kompetencen i forhold til fællesfonden og fordeling af bloktilskud deles mellem kirkeministeren og en lovfæstet budgetfølgegruppe samt budgetsamråd. Denne mulighed indebærer i og med lovfæstelse af budgetfølgegruppe samt budgetsamråd i en vis forstand etablering af nye kompetente organer i folkekirken, og den indebærer i hvert fald en markant styrkelse af folkekirkelige organer.

Den tredje mulighed er, at kompetencen i forhold til fællesfonden og fordeling af bloktilskud tillægges en lovfæstet bestyrelse for fællesfonden. Denne mulighed indebærer etablering af et nyt og forholdsvis stærkt kompetent organ i folkekirken.

På det regionale niveau indebærer modellen, at kompetencen til at modtage og viderefordre tillægges stiftsrådet. Det vil være en væsentlig forøgelse af stiftsrådets kompetence.

Hvis der vælges en model, hvor stiftsrådet inddrages i fordelingen af præstestillinger i stiftet, vil der være tale om en markant forøgelse af stiftsrådets kompetence.

Én folkekirke - eller 10 - eller 98?

Modellen tilgodeser i samme grad som den nuværende ordning hensynet til, at folkekirken skal være en enhed, samtidig med at der inden for folkekirken skal være meget udstrakt rummelighed og frihed.

Bilag

Justitsmisteriets notat af 10. august 2009

Notat

om

forholdet mellem understøttelsespligten i grundlovens § 4 og en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud

1. Indledning

I regeringsgrundlaget ”Mulighedernes samfund” af 23. november 2007 er der i afsnittet om folkekirken bl.a. anført følgende (side 60):

”Af hensyn til den brede opbakning bag folkekirkeordningen vil regeringen omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken fra et tilskud til præstelønninger mv. til en støtte til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager, fx inden for kirkegårdsdrift og vedligeholdelse af kirkebygningerne. Derfor skal støtten - uden at ændre på den økonomiske byrdefordeling mellem staten og folkekirken - omlægges til et bloktilskud.”

Regeringen nedsatte derfor i oktober 2008 Udvalg om bloktilskud med den opgave at udarbejde modeller for omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud.

Udvalget skal – ifølge sit kommissorium – analysere mulighederne for, at statens økonomiske støtte til folkekirken omlægges til bloktilskud, der ydes som (af Folketinget) øremærkede tilskud eller som generelle tilskud. Det fremgår i den forbindelse bl.a. af udvalgets kommissorium, at udvalget i sine overvejelser i relevant omfang skal inddrage grundlovens § 4, hvorefter den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.

Udvalget har på denne baggrund anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt den skitserede omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken vil rejse spørgsmål i forhold til den pligt til at understøtte folkekirken, som påhviler staten i henhold til grundlovens § 4.

I dette notat redegøres der i det følgende for dette spørgsmål. I notatets pkt. 2 redegøres der for indholdet af understøttelsespligten i grundlovens § 4 (2. led). Pkt. 3 indeholder en kort beskrivelse af folkekirkens opgaver og økonomi. Pkt. 4 indeholder Justitsministeriets vurdering af, om den påtænkte omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud vil rejse spørgsmål i forhold til indholdet af understøttelsespligten i grundlovens § 4. Der behandles i den forbindelse ikke i øvrigt spørgsmål vedrørende forholdet mellem staten og folkekirken.

2. Understøttelsespligten i grundlovens § 4

Grundlovens § 4 indeholder følgende bestemmelse:

”Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.”

Bestemmelsen, der har indgået uændret i alle fem grundlove (1849 § 3, 1866 § 3, 1915 § 3, 1920 § 3 og 1953 § 4), består af to led. Første led angiver, at den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke, og andet led pålægger staten at understøtte folkekirken.

Efter grundlovens § 4 har den evangelisk-lutherske kirke således en særstilling, derved at denne kirke (og kun den) har en grundlovssikret ret til som folkekirke at modtage støtte fra staten.

Om baggrunden for statens understøttelsespligt i forhold til folkekirken kan der bl.a. henvises til Alf Ross i Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. v/Ole Espersen, side 762, hvor bl.a. følgende anføres:

”Tanken om en vis selvstændighed for folkekirken i forhold til staten kom også til udtryk i grundlovsudkastets § 2, nu grundlovens § 4, idet det der siges, at folkekirken understøttes af staten. Ingen ville falde på at sige, at statsbanerne understøttes af staten. De drives af Staten. Der kan herefter ikke være tvivl om, at den plan for folkekirkens fremtidige stilling, der blev knæsat af grundloven af 1849 – og som efter ordene

stadig står ved magt – gik ud på at folkekirken ikke skulle være en statsinstitution, men en statsunderstøttet institution, der på lignende måde som kommunerne, grundlovens § 82, under statens tilsyn selvstændigt styrer sine anliggender.”

Alf Ross fremhæver således folkekirkens selvstændige status i forhold til staten, men understreger samtidig, at dette forhold ikke fritager staten for forpligtelsen til at understøtte folkekirken. Alf Ross anfører i den forbindelse bl.a. følgende om statens understøttelsespligt:

”Når denne kirke skal understøttes af staten er det ikke fordi denne som sådan tager standpunkt i religiøse spørgsmål, men fordi folkekirken faktisk er den kirke hvortil den overvejende del af folket bekender sig, og forpligtelsen gælder derfor kun så længe denne faktiske tilstand består.

..... Dertil kommer, at den evangelisk-lutherske kirke ikke understøttes som sådan, d.v.s. som et bestemt trossamfund, men kun som folkekirke, d.v.s. kun for så vidt den er det trossamfund, hvortil den overvejende del af den danske befolkning tilslutter sig.”

Der kan endvidere henvises til bl.a. Henrik Zahle, ”Dansk Forfatningsret” (2003), side 163, og Hans Gammeltoft-Hansen, ”Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik Zahle), (2. udg, 2006), side 47, men cfr. bl.a. Knud Berlin, ”Den danske Statsforfatningsret”, Bind 2, 2. udgave (1939), side 364, og H.J.H. Glædemark, ”Kirkeforfatningsspørgsmålet i Danmark indtil 1874” (1948), side 265.

For så vidt angår indholdet af understøttelsespligten i grundlovens § 4, blev dette spørgsmål i et vist omfang drøftet i forbindelse med 1849-grundlovens tilblivelse. Et udvalg nedsat af den grundlovgivende rigsforsamling anførte i sin betænkning bl.a. følgende om indholdet af understøttelsespligten, jf. beretningen om forhandlingerne paa Rigsdagen, spalte 1481:

”... Udvalget tilføier den Bemærkning, at Paragraphen ved at befale Folkekirkens Understøttelse af Staten, - Bestemmelsen af Understøttelsens Art og Omfang overlades Fremtidens Lovgivning, - naturligviis ikke forbyder, at andre af Staten anerkjendte Religionssamfund ligeledes understøttes af Staten, forsaavidt Saadant maatte findes rigtigt.”

Spørgsmålet om indholdet af understøttelsespligten i grundlovens § 4 er også behandlet i den statsretlige litteratur. Om forståelsen af udtrykket ”understøttes af staten” anfører Poul Andersen i Dansk Statsforfatningsret (1954), side 639, følgende:

”Bestemmelsen [i § 68] maa sammenholdes med Grl. § 4, hvorefter Folkekirken understøttes af Staten. Saadan Understøttelse kan, f.s.v. den er af økonomisk Art, navnlig tænkes ydet ved, at der af den almindelige Statskasse afholdes Udgifter til Folkekirkens Gudsdyrkelse, eller Paalæg af Skatter, der uden at gaa ind i den almindelige Statskasse anvendes til Fordel for Folkekirkens Gudsdyrkelse og afpasses efter dennes økonomiske Behov. Efter de gældende Love understøttes Folkekirken paa begge Maader...”

Hans Gammeltoft-Hansen beskriver i en artikel i ”Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum” (1999), side 447, understøttelsespligten på følgende måde:

”I § 4, 2. led, fastslås det, at Folkekirken skal ’understøttes som sådan af staten’. Hvori statens understøttelse af Folkekirken nærmere skal bestå, omtales ikke i grundloven, men er overladt til lovgiver. To bindinger kan dog under alle omstændigheder udledes af grundlovsbestemmelsen og dens forarbejder. Den ene består i, at en fuldstændig adskillelse mellem staten og Folkekirken er udelukket, så længe det nuværende forfatningsgrundlag er gældende. Den anden er, at statens ’understøttelse’ af Folkekirken indbefatter såvel økonomisk som anden støtte. Hvori denne ikke-økonomiske understøttelse nærmere består, endsige dens omfang, kan derimod ikke udledes af § 4 og dens forarbejder. Som eksempel på dens nuværende karakter og udformning kan nævnes helligdagsloven, folkeskolens undervisning i kristendomskundskab samt den civilretlige retsvirkning af kirkelig vielse og navngivning ved dåb.”

Henrik Zahle omtaler i ”Dansk Forfatningsret” (2003), side 157, i forbindelse med sin gennemgang af grundlovens § 68 understøttelsespligten i grundlovens § 4:

”Af statens indtægter ydes et bidrag til religiøse formål, nemlig til den danske folkekirke. Og til denne udgift bidrager såvel medlemmer af folkekirken som ikke-medlemmer. Ud over dette statsbidrag dækkes folkekirkens udgifter af kirkelige skatter.”

Vedrørende understøttelsespligtens nærmere omfang anfører Henrik Zahle i et senere afsnit følgende (Henrik Zahle, a.st., side 164):

”Af grl § 4 fremgår, at ’den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten’. Med denne bestemmelse er det pålagt staten at yde folkekirken støtte. Forpligtelsen til støtte forudsætter, som nævnt, dels at kirkens bekendelsesgrundlag er ’evangelisk-luthersk’, dels at det drejer sig om en folkekirke, dvs en kirke med tilslutning fra den overvejende del af befolkningen. Under disse forudsætninger er statens støtte pligtmæssig. Hvilket omfang den økonomiske støtte skal have, må bero på lovgivningsmagten...Anden støtte end økonomisk støtte kan være borgerlig (civilretlig) anerkendelse af kirkelige handlinger og overladelse af civil administration af kirken.”

Hans Gammeltoft-Hansen anfører i ”Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (redigeret af Henrik Zahle), (2. udg, 2006), side 137, at:

”Den understøttelse, som staten er pligtig at yde Folkekirken, er af såvel økonomisk som anden art.

Det nærmere omfang af den økonomiske støtte er overladt til lovgivningsmagten; støtten har gennem en længere periode være faldende. Samtidig afholder Folkekirken af egne midler (herunder den kirkelige ligning) udgifter til en række almene samfundsfunktioner, såsom begravelsesvæsen, personregistrering og vedligeholdelse af historiske kirkebygninger. I hvilket omfang staten faktisk yder økonomisk støtte til Folkekirken, lader sig således vanskeligt opgøre...

Også den ikke-økonomiske støtte må fastlægges nærmere ved lov; af § 4 og dens forarbejder kan nok udledes en pligt til (også) anden støtte end den økonomiske, men næppe noget om dens nærmere karakter og omfang. Som eksempler på sådan støtte kan nævnes helligdagsloven (lbkg. Nr. 279 af 17. juni 1983, ændret ved lov nr. 277 af 8. maj 1991) folkeskolens undervisning i kristendomskundskab (jf. lbkg. Nr. 393 af 26. maj 2005, § 5, stk. 2, 1c), driften af de teologiske fakulteter og Pastorseminariet samt den civilretlige retsvirkning af kirkelig vielse og navngivning ved dåb.

Den grundlovsfæstede forpligtelse til at støtte Folkekirken indebærer, at en fuldstændig adskillelse mellem stat og kirke ikke vil kunne ske uden en grundlovsændring.”

For så vidt angår den kirkeretlige litteratur, kan der bl.a. henvises til H.J.H. Glædemark, som i sin disputats om ”Kirkeforfatningsspørgsmålet i Danmark indtil 1874” (1948), side 265, beskriver understøttelsespligten i grundlovens § 4 således:

”Endelig skal omtales Statens forfatningsmæssige Pligt – iflg. Gr.l.s § 3 [nu § 4] – til at *understøtte* den evangelisk-lutherske Folkekirke. Da Understøttelsens Karakter og Omfang ikke angives i Grundloven, maatte det efter 5. Juni 1849 blive Lovgivningsmagtens Opgave at træffe Afgørelse herom, hvad Grundlovskomiteen for øvrigt ogsaa udtaler i sin Betænkning. Der kan dog ingen Tvivl være om, at der ved Grundlovens Bestemmelse skal forstaas en Understøttelse af baade materiel og ideel Natur. Dette fremgaar ogsaa af en Række Udtalelser i den grundlovgivende Rigsforsamling, først og fremmest af Kultusminister Madvig, der udtalte, at Understøttelsen dels skulde være pekuniær og materiel, dels skulde bestaae deri, ’at Staten, uden at tvinge Nogen ind i Kirken, tilveiebringer i det ydre Liv al den Sikkerhed for Kirken, som den behøver, at den freder om Kirken, freder om Gudsdyrkelsen, yder Gudsdyrkelsen Respect og sikkrer den mod enhver Forstyrrelse’. Dette har da ogsaa været Tilfældet i Tiden efter Grundlovens Udstedelse. I ideel Henseende er Folkekirken blevet understøttet derved, at Staten har draget Omsorg for, ikke blot at den evangelisk-lutherske Lære er foredraget i selve Kirken, det teologiske Fakultet ved Universitetet, Pastoralseminariet og Skolen, men ogsaa at Helligdagslovgivningen er opretholdt i Overensstemmelse med Kirkens Lære og Krav. I materiel Henseende er Folkekirken blevet understøttet dels ved Bevillinger paa Finansloven, dels ved Indbegrebet af de siden Reformationen til Kirkevæsenet henlagte Ejendomme og Indtægter.”

August Roesen omtaler i sin fremstilling af ”Dansk Kirkeret”, 3. udgave (1976), side 333, at hovedformålet med grundlovens § 4 er ”at hjemle folkekirken en privilegeret stilling”. Hertil føjes følgende (August Roesen, a.st., side 333 f):

”Ganske vist kunne denne bestemmelse muligvis med lidt ’god vilje’ forstås således, at den kun pålægger staten at give kirken *moralsk* støtte. Men den naturlige forståelse af udtrykket ’understøttelse’ er dog, at der derved tænkes tillige på *økonomisk* hjælp – og sådan er den også blevet forstået i praksis.”

Preben Espersen anfører i ”Kirkeret – Almindelig del” (1999), side 24 f, bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i § 4 om, at folkekirken som sådan støttes af staten, har gennem tiden givet anledning til nogen tvivl, men den gængse opfattelse i stats- og kirkeretlige fremstillinger er dog, at ordet understøttelse skal forstås i vid forstand som omfattende både økonomisk og moralsk støtte.

Hvilket omfang den økonomiske støtte skal have, må bero på lovgivningsmagten. Statens andel af folkekirkens udgifter har imidlertid gennem en længere årrække været konstant procentvis faldende. Staten har således ikke gennem mange år påtaget sig at yde tilskud til nye aktiviteter, men har tværtimod helt indstillet eller væsentligt nedsat tilskuddene til bestemte formål, således at udgifterne hertil helt eller i højere grad er flyttet over til den kirkelige ligning.

I forbindelse med spørgsmålet om byrdefordelingen mellem staten og folkekirken må det også tages i betragtning, at folkekirken udfører en række opgaver, som er nødvendige samfundsfunktioner. Væsentligst er begravelsesvæsenet og deltagelse i personregistreringen. Folkekirken finansierer også størstedelen af restaureringer af danske middelalderkirker, selv om disse restaureringer i høj grad sker i en almen samfundsmæssig kulturhistorisk interesse. Denne interesse kommer til udtryk bl.a. derved, at staten gennem Nationalmuseet stiller særlige krav til restaureringernes udførelse. Endelig kan nævnes, at folkekirken yder et ikke uvæsentligt tilskud til musiklivet, da folkekirken står som ansvarlig for videreførelsen af den kirkemusikalske tradition gennem installering og bevaring af værdifulde orgler i kirkerne og ansættelse af højt uddannede organister til videreførelse af kirkemusikken.

...

Det er i forbindelse med statstilskuddet gjort gældende af *Zahle*, at ’i et sådant bogholderi må også værdien af det offentlige bidrag til beregning og opkrævning af de kirkelige skatter og afgifter indgå’. *Zahle* peger dog tillige på, ’at folkekirken som ramme for størsteparten af befolkningens religiøse opfattelse og aktivitet udgør en kulturel institution, som man allerede i 1849 ved indførelsen af en statslig understøttelsespligt anerkendte ansvaret for’ [Citatene er fra Henrik Zahles foreløbige udgave af ”Dansk Forfatningsret”].

Under alle omstændigheder kan det fastslås, at det er vanskeligt at opgøre det samlede økonomiske mellemværende mellem stat og folkekirke.

Som eksempler på ikke-økonomisk støtte fra staten til folkekirken kan nævnes, at staten drager omsorg for de teologiske fakulteter ved universiteterne samt for kristendomsundervisning i folkeskolen med folkekirkens evangelisk-lutherske kristendom som det centrale kundskabsområde. Det kan også nævnes, at staten tillægger visse kirkelige handlinger civilretlig virkning (vielse og navngivning ved dåb).”

I betænkning nr. 952/1982 om folkekirkens økonomi afgivet af et udvalg under Kirkeministeriet anføres side 42 følgende om bestemmelsen i grundlovens § 4:

”Fortolkningen af denne bestemmelse har gennem tiden givet anledning til meget debat, særligt med hensyn til forståelsen af ordet ’understøttes’.

Det har således eksempelvis været fremført, at der ved understøttelse ikke nødvendigvis behøver være tale om økonomisk understøttelse gennem direkte bevillinger på finansloven, men at staten opfylder sin forpligtelse alene gennem en moralsk støtte til folkekirken eller ved at staten stiller sit skatteopkrævningsapparat til rådighed ved opkrævning af kirkeskatter.

Den gængse opfattelse i stats- og kirkeretlige fremstillinger er dog, at ordet understøttelse skal forstås i vid forstand, omfattende både moralsk og økonomisk støtte - og sådan er bestemmelsen også blevet forstået i praksis.

I udvalget har man ikke nærmere drøftet fortolkningen af grundlovens § 4, idet der fra begyndelsen har været enighed om at lægge den gængse opfattelse til grund for udvalgets arbejde.”

Den nævnte retsopfattelse er også lagt til grund i den rapport om omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud, som blev afgivet i oktober 2003 af et udvalg under Kirkeministeriet. I rapporten (side 7) er der således anført følgende:

”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 'moralisk' karakter og af en økonomisk støtte, men at det i øvrigt er overladt til lovgiver at bestemme udformningen og omfanget af støtten."

Vedrørende mulighederne for at omlægge statens tilskud til et bloktilskud anføres i øvrigt følgende i rapporten (side 20):

"En omlægning af statens tilskud til folkekirken til et bloktilskud kunne ud fra en teologisk og kirkeretlig 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."

Om betydningen af bestemmelsen i grundlovens § 4 kan der i øvrigt bl.a. henvises til C.G. Holck, "Den danske Statsforfatningsret", 2. del (ved C. Goos og J. Nellermann, 1869), side 262 f, C. Goos og H. Hansen, "Grundtræk af den danske Statsret" (1890), side 35 f., Henning Matzen og Johannes Timm, "Haandbog i den danske Kirkeret" (1891), side 74 og 99, Henning Matzen, "Den danske Statsforfatningsret", 4. udgave (1909), side 314, Knud Berlin, "Den danske Statsforfatningsret", Bind 2, 2. udgave (1939), side 367 f, H.J.H. Glædemark i sin disputats om "Kirkeforfatningsspørgsmålet i Danmark indtil 1874" (1948), side 265, August Roesen, "Dansk Kirkeret", 3. udgave (1976), side 314 og 333 f., Inger Dübeck, "Den retlige regulering af kirkernes økonomi i de nordiske lande" i Kirkeretsantologi (2004), side 215 f. samt Peter Christensen, "Folkekirken og finansloven" i Udfordringer til folkekirken (2006), side 53 ff.

3. Kort om folkekirkens økonomi og opgaver

3.1. Folkekirkens primære indtægter består af tilskud fra staten samt kirkeskat. Folkekirken har herudover bl.a. indtægter, herunder renter, udbytte mv., af kirkens kapitaler samt fra betaling for brug af kirke og kirkegård.

De nærmere regler om statstilskud til folkekirken er fastsat i § 20 i lov om folkekirkens økonomi, jf. herved lovebekendtgørelse nr. 560 af 17. juni 2009. Den pågældende bestemmelse, der har overskriften ”statstilskud”, er sålydende:

”§ 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. Det antal stillinger, der finansieres som nævnt i 1. pkt., fastsættes på de årlige finanslove.

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.”

Under de gældende regler for folkekirkens økonomi afholdes udgifter vedrørende løn til præster og provster således delvis af statens tilskud og delvis af folkekirkens fællesfond, det vil sige på et nationalt niveau. Løn til biskopper samt pension til tidligere præster, provster og biskopper afholdes fuldt ud af staten. Staten yder desuden i begrænset omfang tilskud til restaurering af kirker. Udgifter vedrørende kirkegårdsdrift og vedligeholdelse af kirkebygninger afholdes på lokalt niveau af sognenes kirkelige kasser, som menighedsrådene har ansvar for inden for bevillingsmæssige rammer, der fastsættes af provstiudvalgene. Desuden finansieres løn til et mindre antal præstestilling af de lokale kirkelige kasser.

3.2. For så vidt angår folkekirkens opgaver kan disse overordnet set opdeles i to hovedgrupper.

Den ene gruppe vedrører kirkelig betjening, mens den anden gruppe vedrører folkekirkens varetagelse af samfundsopgaver.

Kirkeministeriet har oplyst, at den sidstnævnte gruppe bl.a. anses for at omfatte bevarelse af kulturarv i form af vedligeholdelse af kirker, kirkers historiske inventar og kirkegårde m.v., begravelsesvæsenet i form af drift og vedligeholdelse af kirkegårde samt funktionen som begravelsesmyndighed, vielse med borgerlig gyldighed og personregistrering i form af registrering af alle, der fødes og dør i Danmark (bortset fra Sønderjylland) samt administration af navneændringer. Desuden bidrager folkekirken på flere områder til det kulturelle og samfundsmæssige liv på en måde, som rækker ud over det decideret kirkelige. Det gælder bl.a. inden for musik og kunst.

Fælles for alle de nævnte områder er, at de primært finansieres af folkekirkens egne midler. Staten yder tilskud i begrænset omfang (ca. 14 mio. kr. årligt) til restaurering af kirkebygninger og kirkers historiske inventar, jf. herved bestemmelsen i § 20, stk. 3, i lov om folkekirkens økonomi, som er omtalt ovenfor under pkt. 3.1.

Staten bidrager også via tilskuddet til præsteløn til at dække en begrænset del af lønudgifterne vedrørende personregistrering, og udgifter vedrørende navneændringer dækkes i et vist omfang ved overførsel fra staten til folkekirken af det gebyr, som borgere betaler i forbindelse med navneændring.

Adskillige af de anførte opgavers løsning har gennem århundreder været varetaget af kirken. I relation til begravelsesvæsenet er det bl.a. oplyst, at når denne opgave primært varetages af folkekirken, hænger det sammen med, at der i århundreder har været kirkegårde ved kirkerne, og at der, bortset fra et mindre antal kirkegårde eller begravelsespladser, som tilhører andre trossamfund, ikke har været ønsket om at få godkendelse til at anlægge andre begravelsespladser.

Tilsvarende er det, for så vidt angår personregistreringen, oplyst, at den grundlæggende civile personregistrering i Danmark omfatter registrering af alle, der fødes og dør i Danmark. Denne registrering har i ca. 360 år været varetaget af sognepræsterne i folkekirken. I Sønderjylland varetages den grundlæggende civile personregistrering dog af kommunerne. Det er en

videreførelse af den ordning, som var gældende i Sønderjylland, mens landsdelen hørte til Tyskland.

3.3. Om udviklingen i statens tilskud fra 1849 (hvor den første grundlov blev indført) til i dag har Kirkeministeriet oplyst følgende:

”Statens tilskud i perioden 1849 - 1919

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

I de første årtier efter grundloven var den økonomiske støtte dog 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. Det var en konsekvens af, at staten havde overtaget de kapitaler m.v., som tidligere finansierede bispeembederne.

I sidste halvdel af 1800-tallet ydede staten desuden 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.

Statens tilskud 1919 - 1969

Efter år 1900 svandt folkekirkens mulighed for ’selvfinansiering’ hastigt ind.

Dels på grund af lovgivning om tiendeafløsning og grundbyrdeafløsning samt afskaffelse af indbyggernes (folkekirkemedlemmernes) forskellige andre historiske forpligtelser til løbende at betale forskellige afgifter til kirken. Dels på grund af jordreformerne, som bl.a. omfattede udstykning af præstegårdsjord. Og endelig på grund af den almindelige økonomiske udvikling i det danske samfund.

Det medførte, at der i 1919 blev vedtaget en lønningslov for folkekirkens tjenestemænd uden for København og Frederiksberg. Den indebar, at medlemmer af folkekirken skulle til at betale en kirkeskat til ’præsteembedernes fællesfond’ (siden 1986 blot betegnet som

'fællesfonden'), som betalte en del af præstelønnen. Den medførte desuden en forøgelse af statens tilskud til løn og pension til præster, samt at staten forpligtede sig til at betale op til 50 % af pensionen til præster.

Fra begyndelsen af 1920'erne skete en markant forøgelse af statens tilskud til løn og pension til præster og provster. Statens tilskud til præsteløn blev i øvrigt øget flere gange i løbet af de følgende årtier i forbindelse med, at lønningsloven blev revideret.

Byrdefordeling: 60 % fra staten og 40 % fra fællesfonden

Ved lønningsloven af 1969, som blev vedtaget sideløbende med tjeneste-mandsloven, 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 dog 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.

På trods af den fastsatte procentfordeling af byrden kom statens tilskud til løn og pension til præster i løbet af de følgende år alligevel gradvis til at udgøre en stadig mindre del af de samlede løn- og pensionsudgifter.

I 1984 dækkede statens tilskud reelt kun 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.

Særskilt lov om folkekirkens økonomi - ny byrdefordeling

I 1984 blev der på baggrund af et udvalgsarbejde udformet en særskilt lov om folkekirkens økonomi (lov nr. 645 af 19. december 1984). Denne lov trådte ved sin ikrafttræden den 1. januar 1986 bl.a. 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 administrativt mere hensigtsmæssige opnåede man bl.a. ved at ophæve den særordning, hvorefter præsters rådighedstillæg 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 tjenestemandsansatte 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 tjenestemandsansatte 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, hvorimod løn og pension til biskopperne fortsat betales af staten.

Nye undtagelser fra procentfordelingen

Ligesom tilfældet havde været efter 1969 blev der i løbet af få år efter 1985 indført nye undtagelser fra den fastsatte procentfordeling af udgifterne til præsters løn og pension.

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 skulle være omfattet af den generelle 40/60-fordeling af præstelønnen mellem staten og fællesfonden. Denne ændring var begrundet i et ønske om, at man kunne imødekomme folkekirkenes ønske om flere præstestillinger, uden at det medførte en forøgelse af statens tilskud til præsteløn.

Med lov nr. 1567 af 20. december 2006 blev der igen ændret på finansieringen af præstelønnen. Ordningen med, at lønnen til specialpræstestillinger fuldt ud blev finansieret af fællesfonden, blev ophævet, så disse stillinger finansieres på samme måde som almindelige sognepræstestillinger med 40 % fra staten og 60 % fra fællesfonden.

Samtidig blev der imidlertid med lov nr. 1567 også skabt mulighed for, at der kan oprettes lokalt finansierede præstestillinger. Løn og pensionsbidrag vedrørende disse stillinger udredes af fællesfonden, som får udgifterne refunderet af kirkekasserne i de sogne, hvor de lokalt finansierede præster er ansat. Selv om disse stillinger finansieres af lokale midler er det også for disse stillinger kirkeministeren, som er ansættelsesmyndighed.”

4. Justitsministeriets vurdering

Justitsministeriet er anmodet om at vurdere, om en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken til et bloktilskud vil rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 4.

Det er i den forbindelse oplyst, at der vil være tale om at omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken fra et tilskud til præstelønninger mv. til en støtte til de samfundsopgaver, som folkekirken varetager med hensyn til kirkegårdsdrift, vedligeholdelse af kirker og kirkers historiske inventar samt personregistrering mv. Det er samtidig oplyst, at nogle af de opgaver, som i dag finansieres over finansloven, vurderes at have en særlig statslig karakter, og at der derfor formentlig vil blive tale om, at de ikke omfattes af et bloktilskud, men fortsat bliver finansieret særskilt over finansloven. Den påtænkte omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken vil efter det oplyste ikke indebære ændringer i det (samlede) beløb, hvormed staten støtter folkekirken.

Om den skitserede model for en omlægning af statens økonomiske støtte til folkekirken skal Justitsministeriet udtale følgende:

I grundlovens § 4 er det fastsat, at ”den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.”

Bestemmelsens 2. led – om at folkekirken (som sådan) understøttes af staten – har gennem tiden givet anledning til nogen tvivl, men den gængse opfattelse i statsretlig og kirkeretlig litteratur er dog, at udtrykket ”understøttelse” skal forstås i vid forstand, dvs. som en forpligtelse for staten til at yde både økonomisk og moralsk støtte. Bestemmelsen er også blevet forstået sådan i praksis. Der henvises herved nærmere til det, som er anført ovenfor under notatets pkt. 2.

Efter Justitsministeriets opfattelse må bestemmelsen i grundlovens § 4 således antages at indebære en forpligtelse for staten til at yde en vis økonomisk støtte til folkekirken. Dette er også tidligere lagt til grund i forbindelse med den daværende justitsministers besvarelse af 19. april 2001 af et samrådsspørgsmål stillet den 12. marts 2001 af Folketingets Kirkeudvalg.

Det er i forbindelse med tidligere forslag om omlægning af statens økonomiske støtte til et bloktilskud blevet anført, at bestemmelsen i grundlovens § 4 indebærer en forpligtelse for staten til (specifikt) at yde tilskud til den kirkelige forkyndelse, jf. herved bl.a. folketingsdebatten den 3. marts 2000 vedrørende et forslag til folketingsbeslutning (fremsat af Kristeligt Folkeparti) om nedsættelse af en kommission med henblik på at omlægge statens økonomiske støtte til folkekirken og undersøge den civile registrering (gengivet i Folketingets Forhandlinger 1999-2000, spalte 4852 ff.).

Efter Justitsministeriets opfattelse ses der imidlertid ikke at være retskildemæssige holdepunkter for en sådan retsopfattelse. Som anført ovenfor i notatets pkt. 2 er der i forarbejderne til 1849-grundloven givet udtryk for, at understøttelsens art og omfang overlades til fremtidens lovgivning. Denne opfattelse genfindes også i den statsretlige og kirkeretlige teori og er desuden tidligere lagt til grund i praksis. Den historiske udvikling viser endvidere, at statens tilskud til folkekirken gennem tiden er undergået markante ændringer, idet man er gået fra en ordning, hvor staten i perioden

fra 1849 til 1919 kun i begrænset omfang bidrog med økonomiske tilskud til folkekirken (som primært blev anvendt til at betale biskoppernes løn) og til en ordning i dag, hvor staten primært yder tilskud til præstelønninger mv., men samtidig også giver tilskud til bl.a. restaurering af kirker og kirkers historiske inventar samt særligt bevaringsværdige gravminder, jf. nærmere herom ovenfor under notatets pkt. 3.

På baggrund af forarbejderne til grundlovens § 4, den statsretlige og kirkeretlige teori samt praksis på området må det efter Justitsministeriets opfattelse antages at være overladt til Folketinget at beslutte den nærmere karakter af statens støtte til folkekirken, herunder dennes art og omfang. Man kan altså ikke generelt fastslå karakteren af den økonomiske støtte, som staten efter grundlovens § 4 er forpligtet til at yde til folkekirken.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at en omlægning som den påtænkte af statens økonomiske støtte til folkekirken fra et tilskud til præstelønninger mv. til en støtte til de samfundsmæssige opgaver, som kirken varetager med hensyn til restaurering af kirker, begravelsesvirksomhed, personregistrering mv., ikke kan antages at rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 4. Der kan herved også peges på, at disse opgaver gennem århundreder er blevet varetaget som en del af folkekirkens virksomhed.

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2008

- 1491 Straffelovrådets betænkning om en torturbestemmelse i straffeloven
- 1492 Betænkning om begrænsning aflagvarige sigtelser og varetægtsfængsling
- 1493 Ikke offentliggjort
- 1494 Betænkning om en torturbestemmelse i straffeloven
- 1495 Evaluering af forsøg med stiftsråd
- 1496 Rets håndhævelsesarrest i sædelighedssager
- 1497 Grønlandsk - Dansk selvstyre kommissionsbetænkning om selvstyre i Grønland
- 1498 Betænkning om modernisering af selskabsretten

2009

- 1499 Betænkning om offentligt hasardspil i turneringsform
- 1500 Betænkning om udveksling af oplysninger Indenfor den offentlige forvaltning
- 1501 Betænkning om konfliktråd
- 1502 Betænkning om visse køberetlige regler om sikkerhedsmangler
- 1503 Uddannelse og efteruddannelse af præster
- 1504 Betænkning om restaurations adgang til identitetsoplysninger på personer med restaurationsforbud
- 1505 Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed
- 1506 Vi kan leve længere og sundere
- 1507 Behandling af klager over politiet
- 1508 Indsatsen mod ungdomskriminalitet
- 1509 Gennemførelse af forbrugerdirektivet
- 1510 Ikke offentliggjort

IT- og Telestyrelsen

Holsteinsgade 63, 2100 København Ø
Telefon 35 45 00 00 Fax 33 37 92 91

