



Fremsat den 30. oktober 2020 af kirkeministeren (Joy Mogensen)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi

(Revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler)

§ 1

I lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 95 af 29. januar 2020, foretages følgende ændringer:

1. I § 23 a, stk. 5, 1. pkt., ændres »regnskab« til: »regnskaber, årsrapporter«.

2. I § 23 a indsættes efter stk. 5 som nyt stykke:

»Stk. 6. Rigsrevisionen reviderer regnskaber og årsrapporter, som stiftsrådet skal aflægge efter regler fastsat i medfør af stk. 5.«

Stk. 6 bliver herefter stk. 7.

§ 2

Loven træder i kraft den 1. januar 2021.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler
 - 2.1. Gældende ret
 - 2.2. Kirkeministeriets overvejelser
 - 2.3. Den foreslåede ordning
3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
5. Administrative konsekvenser for borgerne
6. Klima- og miljømæssige konsekvenser
7. Forholdet til EU-retten
8. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
9. Sammenfattende skema

1. Indledning

Rigsrevisionens revision af kirkernes og præstembedernes kapitaler (i det følgende 'stiftsmidlerne') bygger på en mangeårig praksis, der oprindeligt har været fastsat i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. (LBK nr. 384 af 25. august 1980). I forbindelse med vedtagelsen af lov om folkekirkens økonomi i 1985, der i store dele erstattede lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m., blev revisionsforpligtelsen videreført, men fremgik nu af lovforslagets bemærkninger, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg A, spalte 656.

I efteråret 2019 meddelte Rigsrevisionen Kirkeministeriet, at den ved en gennemgang af sit revisionsmandat stringent har taget udgangspunkt i, at Rigsrevisionen alene har revisionsansvaret for de områder, der er omfattet af rigsrevisorlovens § 2, medmindre der er fastsat afvigende revisionsbestemmelser i en særlov. Rigsrevisionen har i den forbindelse peget på, at fravær af udtrykkelig bestemmelse i en særlov, ville stride mod rigsrevisors uafhængighed.

Da revision af stiftsmidlerne ifølge Rigsrevisionen ikke er pålagt Rigsrevisionen i en lov, har Rigsrevisionen vurderet, at deres revision heraf må ophøre fra og med 2021.

Da Rigsrevisionens forpligtelse til at udføre revision af stiftsmidlerne ikke eksplicit fremgår af loven, foreslås det derfor med lovforslagets § 1, nr. 2, at ændre lov om folkekirkens økonomi således, at der skabes en klar lovhjemmel til, at den årlige revision af stiftsmidlerne også fremadrettet udføres af Rigsrevisionen.

Herudover foreslås med lovforslagets § 1, nr. 1, en præcisering af § 23 a, stk. 5, 1. pkt., i lov om folkekirkens økonomi, sådan at det tydeliggøres, at kirkeministerens bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om bl.a. stiftsrådets aflæggelse af regnskab også omfatter årsrapporter. Ændringen skal ses i sammenhæng med terminologien i den foreslåede nye bestemmelse i § 23 a, stk. 6, i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.

2. Revision af kirkernes og præsteembedernes kapitaler

2.1. Gældende ret

Det følger af § 2, stk. 1, nr. 1-4, i lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012 om revisionen af statens regnskaber m.m. hvilke opgaver der er omfattet Rigsrevisionens revision.

Udover de opgaver, der fremgår af § 2, stk. 1, nr. 1-4, kan Rigsrevisionens opgaver også være fastlagt ved revisionsbestemmelser i særlovgivningen.

Det fulgte af § 20, stk. 1, i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m., at stiftsøvrighederne, hvert år inden den 15. april, hver for sit stifts vedkommende skulle indsende et overslag over fællesfondens indtægter og udgifter i det følgende regnskabsår til Kirkeministeriet. Et stiftsoverskud kunne efter Kirkeministeriet bestemmelser overføres til dækning af underskud i andre stifter.

Videre fulgte det af bestemmelsens stk. 2, at regnskab, indeholdende et kapital- og kasseregnskab, skulle aflægges til Kirkeministeriet. Regnskaber skulle revideres og godkendes af vedkommende revisionsdepartement (nu Rigsrevisionen).

§ 20 i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. blev – sammen med de fleste andre bestemmelser i loven – ophævet i forbindelse med vedtagelsen af lov om folkekirkens økonomi, som trådte i kraft 1. januar 1986, jf. § 27 i lov om folkekirkens økonomi.

Lov om folkekirkens økonomi har således sin baggrund i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m.

Fællesfonden er folkekirkens fælles kasse og dækker en række fælles folkekirkelige udgifter, jf. lov om folkekirkens økonomi § 10, 1. pkt., og § 11. Fællesfonden bestyres af biskopperne og af et administrativt fællesskab efter bestemmelser fastsat af kirkeministeren og under ansvar overfor kirkeministeren, jf. lov om folkekirkens økonomi § 10, 2. pkt.

Kirkeministeren fastsætter fællesfondens samlede budget og landskirkeskatten, der er fællesfondens væsentligste indtægt, efter høring af en budgetfølgegruppe, jf. lov om fol-

kekirkens økonomi § 15, stk. 2 og 3, sammenholdt med bekendtgørelse nr. 813 af 24. juni 2013 om budget og regnskabsvæsen m.v. for fællesfonden.

Af bekendtgørelsens § 7, stk. 1, fremgår, at budgetfølgegruppen består af en biskop, en repræsentant for Landsforeningen af Menighedsråd, en repræsentant for Danmarks Provsteforening, en stiftskontorchef samt en repræsentant for Kirkeministeriet.

Budgetfølgegruppen afgiver indstilling om budgettet efter drøftelse med et budgetsamråd, der består af en repræsentant fra hver af de 10 stifter samt en observatør fra Den danske Præsteforening og en fælles observatør fra de øvrige faglige organisationer i folkekirken, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 4, sammenholdt med § 8.

Fællesfondens udgifter var i 2019 1,3 milliarder kr. og indtægter var 1,3 milliarder kr.

Af § 17, stk. 1, i lov om folkekirkens økonomi følger, at kirkeministeren aflægger regnskab for fællesfonden. Regnskabet revideres, jf. lovens § 17, stk. 4, af Rigsrevisionen.

I forslag til lov om folkekirkens økonomi, jf. Folketings-tidende 1984-85, Tillæg A, spalte 639, er § 17 affattet således:

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

Stk. 2. Regnskabet revideres af Rigsrevisionen.

Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folke-tidende 1984-85, tillæg A, side 656, at:

Bestemmelsen svarer til de i § 20, stk. 2, i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. indeholdte regler om regnskabsaf-læggelse og revision m.m.

Rigsrevisionens forpligtelse til at revidere stiftsmidlerne blev således forudsat omfattet af § 17, stk. 2, i lov om folkekirkens økonomi.

Ved lov om ændring af lov folkekirkens økonomi, lov om menighedsråd, lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde og forskellige andre love i 2006 blev opgaven med at forvalte stiftsmidlerne flyttet fra stiftsøvrigheden til stiftsudvalget vedrørende økonomi, jf. § 23, stk. 1, i lov nr. 1566 af 20. december 2006 om folkekirkens økonomi. Stiftsudvalget vedrørende økonomi blev siden med vedtagelsen af forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi i 1985 nedlagt og erstattet af stiftsrådet. I lovens nye § 23 a blev stiftsrådets kompetencer fastsat. Stiftsrådet overtog blandt andet de hidtidige stiftsudvalg vedrørende økonomis opgave med på vegne af menighedsrådet at forvalte stiftsmidlerne. Flytningen af opgaven og kompetencen til at forvalte stiftsmidlerne fra først stiftsøvrigheden til stiftsudvalget vedrørende økonomi og siden stiftsrådet blev foretaget uden indholdsmæssige ændringer i loven og i bemærkningerne. Rigsrevisionens forpligtelse til at revidere stiftsmidlerne har således hele tiden været forudsat uændret.

Med vedtagelsen af forslag til lov om ændring af lov om folkekirkens økonomi i 1985 blev de hidtidige bemyndigelsesbestemmelser videreført i en bemyndigelsesbestemmelse

i § 23 a, stk. 5, i lov om folkekirkens økonomi, hvorefter kirkeministeren kan fastsætte ”nærmere regler om kapitalernes bestyrelse, herunder om stiftsrådets aflæggelse af regnskab m.v.”.

Bemyndigelsen er senest udmøntet i bekendtgørelse nr. 55 af 22. januar 2018 om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen, hvor det fremgår af § 17, at regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kapitalerne fra stiftsrådet revideres af Rigsrevisionen.

2.2. Kirkeministeriets overvejelser

Rigsrevisionen har først med udgangspunkt i lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. og siden 1986 med udgangspunkt i lov om folkekirkens økonomi sikret en enstrengt revision af stiftsmidlerne.

I lov om folkekirkens lønningsvæsen m.m. fremgik Rigsrevisionens forpligtelse til at udføre revision af stiftsmidlerne af § 20, stk. 2, mens den blev forudsat og videreført i de særlige bemærkninger til § 17 i lov om folkekirkens økonomi.

Rigsrevisionens forpligtelse til at udføre revision af stiftsmidlerne fremgår i dag af § 17 i bekendtgørelse om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen, der som nævnt i afsnit 2.1 og 2.3. har hjemmel i § 23 a, stk. 5, i lov om folkekirkens økonomi.

I forlængelse af Rigsrevisionens vurdering af, at Rigsrevisionens eventuelle revisionsansvar for områder, der er ikke er omfattet af rigsrevisorlovens § 2, skal være udtrykkeligt fastsat i bestemmelser i en særlov, vurderer Kirkeministeriet, at det er ønskeligt med en tydeliggørelse af hjemlen.

Kirkeministeriet vurderer, at det er hensigtsmæssigt, at Rigsrevisionen fortsætter med at udføre revisionen af stiftsmidlerne, da der på den måde sikres, at revisionen af den fælles folkekirkelig økonomi forbliver enstrengt. Konsekvensen ved at flytte opgaven med at revidere stiftsmidlerne fra Rigsrevisionen ville være, at revisionen af folkekirkens fællesøkonomi ville blive flerstrengt, idet regnskabet for fællesfonden fortsat ville skulle revideres af Rigsrevisionen, mens regnskabet for kirkernes og præsteembedernes kapitaler, der bestyres af stiftsrådet og dermed forvaltes på stiftsniveau ligesom fællesfonden, ville skulle revideres af private revisorer.

Det er Kirkeministeriets vurdering, at det ikke vil have nogle økonomiske konsekvenser for det offentlige, da det er fortsættelse af praksis, og da det er udgifter, der allerede afholdes af Rigsrevisionen.

Hvis Rigsrevisionen skulle ophøre med revisionen, ville kapitalejerne blive pålagt udgiften. Revisionsudgiften for stiftsmidlerne anslås årligt til ca. 250.000 kr. inkl. moms.

2.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at der i § 23 a i lov om folkekirkens økonomi indsættes et nyt stk. 6 med følgende ordlyd: »Rigsrevisionen reviderer regnskaber og årsrapporter, som stiftsrådet skal aflægge efter regler fastsat i medfør af stk. 5.«, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.

Dermed skabes en udtrykkelig lovhjemmel til, at den årlige revision af stiftsmidlerne også fremadrettet udføres af Rigsrevisionen.

Det foreslås herudover at ændre § 23 a, stk. 5, 1. pkt., i lov om folkekirkens økonomi, således at »regnskab« ændres til: »regnskaber, årsrapporter«. jf. lovforslagets § 1, nr. 1. Ændringen skal ses i sammenhæng med terminologien i det foreslåede nye stk. 6 i § 23 a i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovforslagets § 1, nr. 1.

Ændringen vil ikke få nogen indholdsmæssig betydning for den årlige regnskabsaflæggelse eller for revisionen. Det følger således i dag af §§ 13 og 17 i bekendtgørelse nr. 55 af 22. januar 2018 om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen, at stiftsrådet skal aflægge regnskab og udarbejde årsrapport for forvaltningen af kapitalerne, og at regnskabet og årsrapporten revideres af Rigsrevisionen. §§ 13 og 17 i bekendtgørelsen er udstødt med hjemmel i § 23 a, stk. 5, i lov om folkekirkens økonomi.

3. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

Lovforslaget har ingen økonomiske konsekvenser eller implementeringskonsekvenser for staten, kommunerne eller regionerne, da det er en fortsættelse af praksis, og da der er tale om en udgift, der allerede afholdes af finansloven.

9. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindredgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Implementeringskonsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klima- og miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ingen EU-retlige aspekter	
Er i strid med de principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering/Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	Ja	Nej X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Det følger af § 23 a, stk. 5, 1. pkt., i lov om folkekirkens

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

5. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

6. Klima- og miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen klima- og miljømæssige konsekvenser.

7. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

8. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 7. til den 27. august 2020 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Alle biskopper, alle stiftsråd, Landsforeningen af Menighedsråd, Danmarks Provsteforening, Rigsrevisionen og Økonomistyrelsen.

økonomi, at kirkeministeren fastsætter nærmere regler om kapitalernes bestyrelse, herunder om stiftsrådets aflæggelse af regnskab m.v. Bemyndigelsen er anvendt til at fastsætte nærmere regler om eksempelvis stiftsrådets aflæggelse af årsregnskab og udarbejdelse af årsrapporter, jf. § 13 i bekendtgørelse nr. 55 af 22. januar 2018 om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen.

Det foreslås at ændre § 23 a, stk. 5, 1. pkt., således at »regnskab« ændres til: »regnskaber, årsrapporter«.

Forslaget er en præcisering af § 23 a, stk. 5, 1. pkt., og skal ses i sammenhæng med terminologien i det foreslåede nye stk. 6 i § 23 a i lov om folkekirkens økonomi, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.

Med ændringen tydeliggøres det, at kirkeministerens bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om bl.a. stiftsrådets aflæggelse af regnskab også omfatter udarbejdelse af årsrapporter m.v.

Ændringen vil ikke få nogen indholdsmæssig betydning for revisionen, idet det i dag følger af § 13 i bekendtgørelse nr. 55 af 22. januar 2018 om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen, at stiftsrådet skal aflægge regnskab og udarbejde årsrapport for forvaltningen af kapitalerne. § 13 i bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i § 23 a, stk. 5, i lov om folkekirkens økonomi.

Til nr. 2.

Af § 23 a, stk. 5, i lov om folkekirkens økonomi, fremgår det, at kirkeministeren fastsætter nærmere regler om kapitalernes bestyrelse, herunder om stiftsrådets aflæggelse af regnskab. Bemyndigelsen er senest udmøntet i bekendtgørelse nr. 55 af 22. januar 2018 om bestyrelse af kirke- og præsteembedekapitalen, hvor det følger af § 17, at regnskaber og årsrapporter for forvaltningen af kapitalerne fra stiftsrådet revideres af Rigsrevisionen.

Det foreslås, at der i § 23 a i lov om folkekirkens økonomi

indsættes et nyt stk. 6, hvorefter Rigsrevisionen reviderer regnskaber og årsrapporter, som stiftsrådet skal aflægge efter regler fastsat i medfør af stk. 5. Det gældende stk. 6 bliver herefter stk. 7.

Den foreslåede ændring vil medføre, at der skabes en udtrykkelig lovhjemmel til, at den årlige revision af stiftsmidlerne også fremadrettet udføres af Rigsrevisionen.

Det er som hidtidigt forudsat, at Rigsrevisionen i sin revision af stiftsmidlerne følger statens revisionsregler i henhold til lov om revision af statens regnskaber m.m.

Der henvises i øvrigt til afsnit 2. i de almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. januar 2021.

Til § 3

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde. Dette indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

Loven gælder for ikke Grønland, fordi den lov, der foreslås ændret, ikke gælder for Grønland og ikke indeholder en hjemmel til at sætte loven i kraft for Grønland.

Færøerne har i 2007 overtaget samtlige opgaver vedrørende sagsområdet »Folkekirken« og har dermed også overtaget kompetencen til at fastsætte regler om revision af kirkerne og præsteembedernes kapitaler.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

*Gældende formulering**Lovforslaget*

§ 1

I lov om folkekirkens økonomi, jf. lovbekendtgørelse nr. 95 af 29. januar 2020, foretages følgende ændringer:

§ 23 a. ---

Stk. 5. Kirkeministeren fastsætter nærmere regler om kapitalernes bestyrelse, herunder om stiftsrådets aflæggelse af regnskab m.v. Udgifterne til bestyrelse af kapitalerne afholdes efter kirkeministerens bestemmelse af de indtægter, der er forbundet med kapitalforvaltningen.

1. I § 23 a, *stk. 5, 1. pkt.*, ændres »regnskab« til: »regnskaber, årsrapporter«.

2. I § 23 a indsættes efter *stk. 5* som nyt stykke:

»*Stk. 6.* Rigsrevisionen reviderer regnskaber og årsrapporter, som stiftsrådet skal aflægge efter regler fastsat i medfør af *stk. 5.*«

Stk. 6 bliver herefter *stk. 7*.