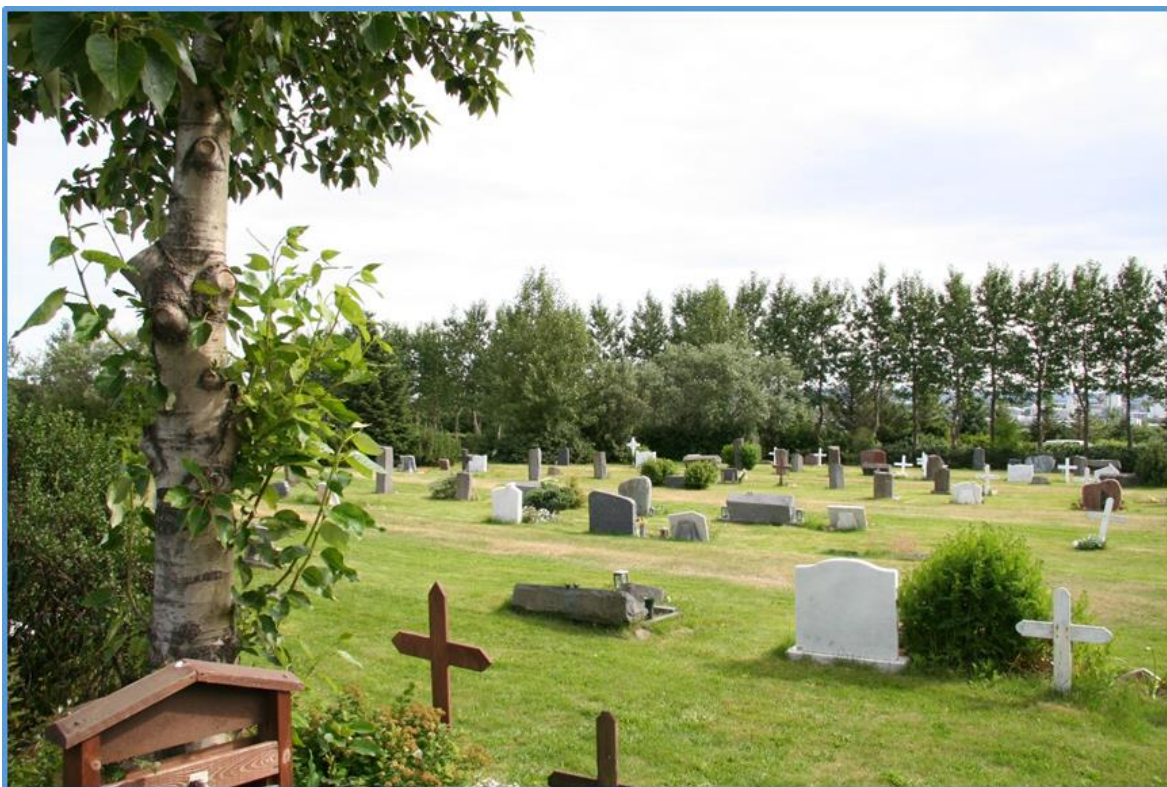


FJÁRHAGSVANDI KIRKJUGARÐA

SJÓNARMÍÐ FULLTRÚA KIRKJUGARÐARÁÐS

Fylgiskjal með skýrslu nefndar sem skipuð var af innanríkisráðherra í júlí 2014 um málefni kirkjugarða og skilaði niðurstöðum í mars 2016.



Frá Gufuneskirkjugarði.

MARS 2016

Verkefni nefndarinnar:

Skoða fjármál kirkjugarða, fara yfir samkomulagið milli ríkisins og kirkjugarðaráðs frá 2005, fara yfir lagafrumvarpið frá 2006 o.fl.

Formáli.

Hér koma sjónarmið og tillögur fulltrúa kirkjugarðaráðs um málefni kirkjugarða sem til umræðu eru í nefnd þeirri sem skipuð var í júlí 2014 til að fara annars vegar yfir samkomulagið milli ríkisins og kirkjugarðaráðs sem undirritað var í ársbyrjun 2005 og hins vegar að athuga hvort þurfi að gera breytingar á gildandi lögum með sérstöku tilliti til þess hvaða þjónustu eigi að láta almenningi í té endurgjaldslaust með hliðsjón af samningnum frá 2005. Í nefndinni sitja: Jóhannes Finnur Halldórsson sérfræðingur frá innanríkiráðuneyti sem jafnfram er formaður nefndarinnar. Guðrún Ögmundsdóttir sérfræðingur frá fjármálaráðuneyti og Þórsteinn Ragnarsson formaður Kirkjugarðasambands Íslands (KGSÍ) frá kirkjugarðaráði. Auk þess eru nefndinni til aðstoðar Oddur Einarsson stjórnsýslufræðingur og Fanney Óskarsdóttir lögfræðingur, bæði frá innanríkisráðuneyti.

Undirritaður tók skýrslu þessa saman í febrúar 2015 og afhenti hana nefndarmönnum. Skýrslan var samin til að upplýsa nefndarmenn um samskipti forráðamanna kirkjugarða og ráðuneytisstarfsmanna og þann málagang sem valdið hefur m.a. töfum á afgreiðslu lagafrumvarpsins frá 2005. Gengið var endanlega frá texta skýrslunnar í mars 2016.

Það eru fjögur atriði sem undirritaður telur að séu meginviðfangsefni nefndarinnar, þegar rýnt er í skipunarbréfið ([fylgiskjal 1](#)):

I Kanna þær **forsendur sem lágu að baki gildandi samkomulagi** um framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða sem undirritað var 15. apríl 2005.

II Fara yfir samkomulagið með tilliti til þeirra **viðmiðana** sem þar eru fyrir árlegu framlagi ríkissjóðs til starfsemi kirkjugarða **og hvað felist í því** að þessu framlagi sé ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni kirkjugarða.

III Huga almennt að **breytingum sem rétt þykir að gera á lögum um kirkjugarða.**

IV Athuga hvort ákvæði laganna séu nægilega skýr **um hvaða þjónustu ætlast sé til að kirkjugarðar láti almenningi endurgjaldslaust í té** hafandi í huga gildandi

samkomulag um að framlagi ríkissjóðs til kirkjugarða sé ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni þeirra.

Auk þess, sem beinlínis kemur fram í skipunarbréfinu eru þrjú önnur atriði sem skipta miklu máli þegar verkefni nefndarinnar eru skoðuð:

- A. Farið yfir umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um frumvarp til laga um breyting á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu sem til stóð að leggja fram á vorþingi 2012.
- B. Fjármál Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma, langstærsta kirkjugarðs landsins.
- C. Skýrsla Haraldar L. Haraldssonar um fjármál kirkjugarða frá apríl 2013.

Með skipun nefndarinnar og starfi hennar kemur fram vilji fagraðuneytis til að fara á hlutlægan og faglegan hátt yfir málefni kirkjugarða á breiðum grunni og komast að ásættanlegri málamiðlun um þau atriði sem ekki hefur verið samstaða um innan stjórnarsýslunnar á undanförunum árum og má þar nefna forsendubrest samkomulags milli ríkisins og kirkjugarðaráðs, ágreining um kostnað við rekstur líkhúsa og athafnarýma og endurskoðun frumvarps um breyting á lögum um kirkjugarða. Um þetta tel ég að nefndarmenn séu sammála og vinni samkvæmt því.

Því er ekki að neita, að það hefur valdið óánægju undirritaðs, hversu nefndarstarfið hefur dregist og hversu treglega hefur gengið að fá upplýsingar frá fjármálaráðuneytinu um forsendur útreikninga framlags ríkisins frá á tímabilinu 2009 til 2015. Raunar fengust forsendur ýmissa útreikninga, s.s. launaþróun o.fl., ekki frá ráðuneytinu og var því óhægt um vik að sannreyna þá útreikninga eða hrekja.

Undirritaður mun nú fara yfir þessi atriði sem að ofan eru nefnd og númeruð og reyna að draga fram þá þætti sem máli skipta að hans áliti og eru viðfangsefni nefndarinnar.

I Forsendur sem lágu að baki gildandi samkomulagi.

Í mars 2003 kom út viðamikil skýrsla um fjármál kirkjugarða sem stjórn Kirkjugarða-sambandið tók saman og kynnti stjórnvöldum (http://www.kgsi.is/SKYRSLA_all.pdf).

Í formála skýrslunnar segir:

„Skýrsla þessi var samin að frumkvæði Kirkjugarðasambands Íslands (KGSÍ) sem skipaði vinnuhóp til að fara ofan í saumana á fjármálum kirkjugarða, rýna í lögbundnar skyldur þeirra og athuga hvaða kostnaður hlýst af því fyrir samfélagið að uppfylla þessar skyldur. Skýrslan er í tveimur hlutum, fyrst er gerð grein fyrir gerð gjaldalíkans fyrir kirkjugarða og síðan er upptalning allra þeirra kirkjugarða, sem voru teknir inn í líkanið. Rekstrarliðir þeirra eru sundurliðaðir og niðurstöður birtar fyrir hvern kirkjugarð og hvert prófastsdæmi. Vinnuhópur KGSÍ hefur verið að störfum frá því seint á árinu 2000 fram að útgáfu skýrslunnar í mars 2003“.

Ennfremur segir í skýrslunni: „Áður en þessi skýrsla var samin höfðu tvær ráðherraskipaðar nefndir gert athugun á fjármálum kirkjugarða. Í nefndunum sátu annars vegar fulltrúar ráðuneyta og hins vegar fulltrúar KGSÍ. Fyrri nefndin skilaði skýrslu í júlí 1997, þar sem fulltrúar ráðuneytisins töldu að kirkjugarðar þyrftu 12% hækkun en fulltrúar KGSÍ töldu að hækkunin yrði að vera 20%. Síðari nefndin skilaði álit í júní 1999. Þar kom fram eftirfarandi tillaga: Niundi kafli kirkjugarðalaga fjallar um kirkjugarðsgjöld. Í 37. gr. laganna eru fyrirmæli til kirkjugarðsstjórna um skil á ársreikningum. Í 39. gr. laganna er tíundað með hvaða hætti ríkissjóður á að skila kirkjugarðsgjaldinu til kirkjugarða landsins. Þar er miðað við ákveðna upphæð á hvern íbúa á þjónustusvæði kirkjugarðs sem er 16 ára og eldri. Í 39. greininni er einnig ákvæði um breytingar á kirkjugarðsgjaldinu milli ára og þar segir: „Lagt er til að **eftirlitsnefndinni** verði fallið að undirbúa tillögu til ríkisstjórnar um hækkun tekna og/eða lækkun gjalda. Slík tillaga myndi óhjákvæmilega hafa í för með sér einhverja hækkun kirkjugarðsgjalda, þ.e. skattahækkun. Nefndin minnir á að vægi markaðsgjaldsins sem fellt var niður í áföngum árin 1994-1996 var um 20% af tekjum kirkjugarða en stjórnvöld höfðu góð orð um að kirkjugörðum yrði bætt sú skerðing. Sú hefur ekki orðið raunin“ (fylgiskjöl 2 og 3).

Eftirlitsnefndin var aldrei skipuð en stjórn KGSÍ hófst handa árið 2000 við samantekt ofangreindrar skýrslu og lagði fram tillögur í skýrsluformi í mars 2003 um breytt fyrirkomulag við útreikninga og síðan dreifingu á framlagi ríkisins til kirkjugarða auk þess sem gjaldalíkan var útbúið og sýndi að fjárþörf kirkjugarða var 16,9% hærri en rauntekjur árið 2000. Skýrsla var fyrst kynnt í kirkjugarðaráði og innan Kirkjugarðasambands Íslands og síðan á vordögum 2003 í dóms- og kirkjumála-ráðuneyti og fjármálaráðuneyti. Þessi skýrsla og þær rannsóknir á fjármálum kirkjugarða, sem vitnað er í hér að ofan, var sá efniviður sem nefndin, sem vann að samkomulaginu 2005, hafði.

Þann 15. okt. 2003 ritaði undirritaður f.h. stjórnar KGSÍ dóms- og kirkjumálaráðherra bréf (fylgiskjal 4) þar sem rætt var um hliðarverkefni kirkjugarða, s.s. líkhús, athafna-

rými. Segja má að sú áhersla KGSÍ, að aðgreina lögbundnu verkefni frá hliðarverkefnum, hafi verið rauður þráður í málflutningi sambandsins.

Þann 29. okt. 2003 ritaði undirritaður f.h. KGSÍ dóms- og kirkjumálaráðherra bréf (fylgiskjal 5) þar sem beðið var um að nefnd verði skipuð til að útfæra nýtt greiðsluferfi og gera drög að samkomulagi milli ríkisins og kirkjugarðaráðs. Annað bréf var sent til ráðherra 5. janúar 2004 þar sem óskað var eftir aukafjárveitingu vegna þeirra líkhúsa sem kirkjugarðar eiga og reka (fylgiskjal 6). Seinna bréfinu var ekki svarað en árangur varð af fyrra bréfinu og var nefnd sett á laggirnar fljótlega á árinu 2004 og var hún skipuð eftirtöldum aðilum: Hjalti Zóphóníasson, skrifstofustjóri borgaraskrifstofu í dóms- og kirkjumálaráðuneyti, sem var formaður nefndarinnar. Ásdís Ingibjargardóttir, skrifstofustjóri rekstrarskrifstofu í dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Nökkvi Bragason, hagfræðingur fjármálaráðuneyti og Þórsteinn Ragnarsson, formaður KGSÍ.

Nefndin var að störfum með hléum frá 2003 til 2005 og vann að gerð samkomulags um gerð gjaldalíkans sem að verulegu leyti var byggt á þeirri hugsun sem fram kom í skýrslu stjórnar KGSÍ frá 2003. Hluti af vinnu nefndarinnar var einnig að semja frumvarp um breyting á lögum um kirkjugarða til að koma samþykktum breytingum fram og lagði formaður fram frumvarpsdrög í lok maí 2004. Þar kom fram að eðlilegt væri að veita kirkjugörðum lagarétt til að innheimta gjald í líkhúsi. Eftir útsendingu draganna tilkynnti Nökkvi Bragason einhliða á næsta fundi nefndarinnar, sem haldinn var í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 2. júní 2004, að tekjur vegna líkhúsgjalds sem innheimt væri í Reykjavík og Akureyri verði dregið frá fjárframlagi til kirkjugarða.

Vegna þessa útskýringar var Birni Bjarnasyni dóms- og kirkjumálaráðherra, skrifað bréf 28. júní 2004 og honum var gerð grein fyrir því hvers vegna fulltrúar kirkjugarðaráðs og KGSÍ teldu að ekki kæmi til greina að „*gjald í líkhúsi*“ verði dregið frá framlagi ríkisins til kirkjugarða og voru nefndar fjórar ástæður fyrir því (fylgiskjal 7).

Það er skemmst frá því að segja að skorið var úr um þennan ágreining með undirritun samkomulags dóms- og kirkjumálaráðherra, fjármálaráðherra og biskups Íslands í apríl 2005 (fylgiskjal 8). **Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma og Kirkjugarðar Akureyrar höfðu á þeim tíma innheimt líkhúsgjald frá 1. maí 2004 og héldu því áfram eftir undirritun samkomulagsins fram til 1. ágúst 2006 án þess að ráðuneytin hafðu neitt við það að athuga og engar athugasemdir voru gerðar af þeirra hálfu, hvorki skriflegar né munnlegar.** Það var ekki fyrr en umboðsmaður Alþingis beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðuneytis í álitinu sínu í júlí 2006 að skýra lögin hvað þetta varðar, að stjórn

KGRP ákvað að hætta gjaldtöku og bíða eftir því að lagagrunnur yrði skýrður. Sú bið hefur dregist óhóflega og gerði umboðsmaður Alþingis athugasemd við það á árinu 2007 en síðan hefur ekkert í honum heyrst um þetta mál. Allan þennan tíma hafa KGRP rekið líkhúsið með tekjum af lögbundnu framlagi ríkisins og þar með stórlega skert þau lögbundnu verkefni sem tilgreind eru í samkomulaginu.

Hér hafa verið tilgreind söguleg og efnisleg rök fyrir því að samkomulagið milli ríkisins og kirkjugarðaráðs snúist alfarið um lögbundin verkefni en hafi aldrei snúist um verkefni sem kirkjugarðar hafa á höndum og eru ekki lögbundin, þ.e.a.s. rekstur líkhúss og athafnarýma, blómasala, lagfæring legsteina, leigusala o.fl. verkefni sem kirkjugarðar hafa heimild til að sinna en eru ekki lögbundin. Grein 2 í samkomulagi ásamt einingaverðunum þremur, sem liggja til grundvallar gjaldalíkaninu, gera besta grein fyrir þeim verkefnum sem samkomulagið tekur til, þ.e.a.s. einingaverð umhirðu, greftrana og stafsemi bálstofu (fylgiskjal 9). Að halda því fram að 3 kirkjugarðar af 250 kirkjugörðum eigi að sjá um þessa samfélagsþjónustu og taka eigi kostnað við reksturinn af framlagi ríkisins til lögbundinna verkefna er rökvilla og hún er þeim mun meiri eftir því sem ríkið hefur nær látlaust skert framlagið til kirkjugarða á tímabilinu 1994 til 2015. Samningurinn 2005 átti að tryggja að framlagið fylgdi verðlagi og launakostnaði en láta mun nærri að það hafi á síðari hluta skerðingatímabilsins, frá 2008 til 2015 hækkað um 15,5%, farið úr 864 m.kr. í 997,6 m.kr., en byggingavísitalan, sem mælir kaupgjald og verðlag, hefur hækkað um 60% á þessum tíma (jan. 2008 – 377,9 stig til jan. 2014 – 605,7 stig).

Hafi verið litið svo á fyrir áratugum síðan, þegar framlag ríkisins var mun meira en nú er, að ríkisframlagið ætti að sjá um allan rekstur sem kirkjugarðar höfðu á höndum, hafa forsendur algjörlega breyst í því efni. Rýrnun framlags ríkisins á árunum 1989-1996, þ.e. fyrir gerð samkomulagsins 2005, var mun meiri en kostnaður við þennan rekstur sem af þeirri ástæðu einni hrekur þær fullyrðingar að samkomulagið 2005 hafi innifalið þann aukarekstur þriggja kirkjugarða af 250.

II Hvað felst í því að framlagi ríkissjóðs sé ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni kirkjugarða? Þarf að breyta samkomulaginu til að uppfæra einingarverð og gera það gegnsærra?

Hér að ofan, undir lið eitt, hefur undirritaður gert grein fyrir forsendum samkomulagsins milli ríkisins og kirkjugarðaráðs. Þær væntingar, sem upphaflega lágu fyrir, hafa ekki gengið eftir í hugum ráðamanna kirkjugarða. Það gjaldalíkan, sem útbúið var í

fjármálaráðuneytinu og átti að endurspegla samkomulagið, gerði það ekki frá byrjun (sjá fylgiskjal 10 og greiðsluyfirlit sem JFH formaður nefndarinnar hefur tekið saman) og steininn tók úr árið 2008, þegar efnahagshrunið skall á. Þá voru framlög skert einhliða og án tilkynninga og vísað var til aðhaldsaðgerða ríkisstjórnarinnar. Stjórn Kirkjugarðasambands Íslands (KGSÍ) gerði fljótlega athugasemdir við þær tölulegu upplýsingar sem inn í líkanið fóru, t.d. fjölda greftrana, stærð umhirðusvæða o.fl. en allt kom fyrir ekki, engu var breytt. Það var síðan á árinu 2010 sem stjórn KGSÍ réði sérfræðing frá fyrirtækinu Capacent til að fara yfir útreikninga fjármálaráðuneytis með hliðsjón af samkomulaginu. Niðurstöður sérfræðingsins komu út í skýrslu í janúar 2011 (fylgiskjal 10). Í upphafi skýrslu sérfræðingsins segir:

Capacent var falið það verkefni að yfirfara það samkomulag sem er í gildi um framlög til kirkjugarðaráðs frá ríkinu og einnig yfirfara þann útreikning sem hefur legið til grundvallar framlaga undanfarinna ára. Í pósti sem sendur var þann 19. nóvember af Þórsteini Ragnarssyni var verkefnið skilgreint nánar á eftirfarandi hátt:

- ✓ Rýna þarf vel í samkomulagið og athuga hvort það á allan hátt endurspeglir útreikningum fjármálaráðuneytis.
- ✓ Kanna frá ári til árs (2005-2011) og staðfesta hvort almennar forsendur (vægi launakostnaðar og annars rekstrarkostnaðar) í reiknilíkani séu skv. opinberum gögnum frá Hagstofu og stéttarfélögum.
- ✓ Kanna frá ári til árs og staðfesta hvort uppreikningur á stærð umhirðusvæða sé rétt.
- ✓ Kanna frá ári til árs og staðfesta hvort einingaverð séu réttilega uppfærð skv. samningi (umhirða, grafartaka og líkbrennsla).
- ✓ Reikna út hvert framlag til kirkjugarða hefði verið á árunum 2009 – 2011 ef ekki hefði komið til skerðing vegna hrunsins.
- ✓ Reikna út hvert framlag til kirkjugarða hefði verið á árunum 2005 – 2011 ef farið væri eftir tölu látinna í töflunni "látinir 2005-2011".
- ✓ Koma með ábendingar um hagfellda endurskoðun á samningi.

Niðurstaða sérfræðingsins var sú að mikið vantaði upp á að samkomulagið væri haldið og nam sá mismunur stórum upphæðum (sjá töflu1 hér að neðan):

jan.11					
Framlag án skerðingar (uppsafnað):				564.002.000	
Rangur útreikningur á skerðingu				39.297.000	
Þróun á stærð umhirðusvæða				649.000	
Þróun launa miðað við launa- og verðlagsþr. í þjóðf.				215.655.000	
Þróun launa miðað við KGRP					123.261.000
Forsendur KGSÍ um tölu látinna				16.552.000	
				272.153.000	179.759.000

Tafla 1

Ekkert af þessu hefur verið leiðrétt og hafa þessir meintu röngu útreikningar valdið en hærri skerðingatölu á árunum 2012-2015 en hér er birt. Engin viðbrögð hafa borist frá ráðuneytunum, hvorki innanríkisráðuneyti né fjármálaráðuneyti.

Fljótlega læddist sá grunur að stjórnarmönnum KGSÍ að skerðing fjármálaráðuneytis, sem nefndist hagræðingarkrafa, væri langt umfram meðaltalsskerðingu þeirra stofnana sem eru innan innanríkisráðuneytis og gengu bréf og útreikningar á milli KGSÍ og ráðuneytis um það atriði. Sá embættismaður í innanríkisráðuneytinu, sem um það mál fjallaði 2012, hefur kveðið úr um það að útreikningar KGSÍ hafi verið nálagt lagi en þeir sýndu umframskerðingu á annað hundrað milljónir á árunum 2008-2012.

Formaður nefndarinnar og starfsmaður hennar höfðu í maí 2015 reiknað umframskerðinguna frá 2005 til 2015 í 355 m.kr. á þessum 11 árum en sú tala hefur minnkað og verið flutt yfir í pott sem nefndur er hagræðingarkröfur ríkisstjórna án þess að þær kröfur hafi verið skilgreindar og forsendur þeirra útskýrðar af hálfu ráðuneytanna.

Það gefur auga leið að þær skerðingar sem sannanlega hafa orðið á framlagi ríkisins til kirkjugarða gera það að verkum að samkomulagið er á engan hátt til þess fallið að uppfylla það ákvæði „að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni kirkjugarða“ og þarf því að endurskoða samkomulagið og hafa það með þeim hætti að samningsaðilum sé það ljóst hvað í því felist.

Afleiðingar skerðingarinnar á rekstur kirkjugarða.

Framlag vegna grafartöku.

Undirritaður vill gera grein fyrir misgengi á framlagi ríkisins vegna grafartöku kirkjugarða og útgjöldum við útfarir og jarðsetningu. Rétt er að geta þess að *greftrunargjaldið* frá ríkinu á að sjá umþóknun til presta annars vegar og hins vegar greiðslu til verktaka sem sjá um að taka grafir þar sem garðar eru ekki með sjálfstæðan vélarekstur. Það á einnig að sjá um rekstur þeirra kirkjugarða sem eru með eigin vélakost. Þetta misgengi var fyrirsjáanlegt á árinu 2013 þegar Prestafélag Íslands var í samningaviðræðum við ráðuneytið um hækkun gjaldskrár. KGSÍ og kirkjugarðaráð varaði við þessu í bréfum til innanríkisráðuneytis, án árangurs. Á fylgiskjal 11 má sjá bréf frá ráðuneytinu og í fylgiskjali 12 svar KGSÍ við þeim.

Þjónusta presta við útfarir hefur hækkað um 44% frá 15. október 2013¹ og búast má við hækkunum á fjögurra til sex mánaða fresti, þ.e. við úrskurð kjaradóms hverju sinni. **Ráðuneytin hafa ekki tekið tillit til þessara hækkana við útreikninga einingaverða til kirkjugarða. Hækkun einingaverða vegna grafartöku hefur verið 7,5% á sama tíma (2013-2015).** Í bréfum til innanríkisráðuneytis, bæði frá kirkjugarðaráði og frá Kirkjugarðasambandi Íslands, var varað við því að leggja þessar hækkanir á kirkjugarða án þess að á móti kæmi sama framlag til þeirra. Þessari viðvörðun hefur innanríkisráðuneytið ekki sinnt.

Þetta misgengi hefur það í för með sér að greiftrunargjaldið frá ríkinu fer í æ ríkara mæli til að greiða prestum og sú upphæð minnkar að sama skapi sem ætluð er til að greiða verktökum eða mæta rekstrarkostnaði þeirra garða sem eru með eigin vélakost. Fyrir hækkun á þóknun presta 15. október 2013 var einingaverð grafarkostnaðar frá ríkinu langt frá raunhæfum kostnaði við grafartöku hvort heldur var í dreifbýli eða þéttbýli en eftir þær gríðarlegu hækkanir er nú svo komið að kirkjugarðar hafa á árinu 2015 einungis **átta þúsund krónur** til að greiða fyrir grafartöku duftkers þegar prestur hefur verið greitt fyrir fulla þjónustu við útför og jarðsetningu duftkers. Þetta má sjá í töflu 3 hér að neðan. Þar kemur fram að kostnaður við prestsþjónustu í dreifbýli er kr. 50.552. en tekjur frá ríkinu eru kr. 58.560. Mismunur er kr. 8.008. Í þéttbýli er sami afgangur vegna þess að prestskostnaður er hafður lægri og tekjurnar lækkaðar að sama skapi.

Hækkun á milli árána 2013 (fyrir 15. okt.) til 31. júlí 2014.						
Ár	Greftrun með ræðu	Kistul.	samtals	Hækkun %	Athöfn við jarðs. duftk.	fjöldi athafna
2003-2013	13.900	4.000	17.900			37.590.000
2013				18		
15. okt.	16.500	4.700	21.200			44.520.000
2014				15		
31. júl.	18.599	5.723	24.322		5.723	54.223.850
				35,88		44

Tafla 2

Tafla 2 hér að ofan sýnir hækkun á þjónustugjöldum presta, fyrst 15. okt. 2013 og síðan 31. júlí 2014 og þá bættist við þóknun að upphæð kr. 5.723 til þeirra fyrir að vera viðstaddir jarðsetningu duftkers. Í dálknum lengst til hægri eru samtölur á ársgrunni og er þar reiknað með 2.100 jarðsetningum á ári. Reiknað er með að duftkerin verði 600 á yfirstandandi ári og prestar verði viðstaddir jarðsetningu 500 þeirra. Akstur er ekki inni í þessum tölum en hann nemur um 6 m.kr./ári.

¹ 25% hækkun var á þjónustu presta 17.12. 2015 sem gerir þennan mun enn meiri en þessi skýrsla tekur fram.

Tekjur kirkjugarða í þéttbýli fyrir duftker versus kostnaður við þjónutu presta:				Tekjur kirkjugarða í dreifbýli fyrir duftker versus kostnaður við þjónutu presta:			
Útför	18.599			Útför	18.599		
Bæn	5.723			Bæn	5.723		
Jarðs. duftk.	5.723			Jarðs. duftk.	5.723		
Aksur	20.507			Aksur	4.176		
Kost. alls:	50.552	58.560		Kost. alls:	34.221	42.229	
	Mism.:	8.008	viðk. garður		Mism.:	8.008	viðk. garður

Tafla 3

Varðandi kistugrafirnar (tafla 3) er þetta enn alvarlegra því þar þarf að nota dýr tæki til grafartöku. Afgangur þar er langt undir kostnaði við verktöku, bæði hjá dreifbýlisgörðunum og þéttbýlisgörðum, þ.e. þeirra garða sem eru með starfsmannahald og vélaútgerð.

Tekið skal fram að ofangreindar töflur um kostnað við útfarir hafa enn dekkri mynd í mars 2016 vegna þess að gjaldskrá Prestafélags Íslands hækkaði um 25% 17. desember sl. og er nú heildarhækkun frá 2013 orðin um 70%. Nú er ekkert eftir fyrir kirkjugarðana til að taka duftgrafir í þéttbýli.

Láta mun nærri að meðaltalskostnaður verktaka í dreifbýli sé á bilinu 150 – 200 þúsund og í þéttbýli 90 – 120 þús. (sjá töflu 18 í skýrslu Haraldar L. Haraldssonar (HLH) frá 2013 á bls. 7). Í skýrslu HLH (slóð: <http://www.kgsi.is/skyrsla/Skyrslan.pdf>) segir:

„Eftir að hafa skoðað rauntölur kirkjugarða, hvað varðar kostnað við grafartöku, þá virðist reglan oft vera að grafarverð sé í raun miðað við það fjármagn sem til verkefnisins er veitt en ekki miðað við raunkostnað á aðkeyptri vinnu. Þetta á sérstaklega við um sveitagarða, þar er oftast en ekki er grafið án kröfu um greiðslu eða langt undir kostnaðarverði. Vandséð er að ekki eigi að greiða þar fullt grafarverð þótt vinir eða ættingjar grafi. Benda má á að samkvæmt framreikningi á meðaleiningaverðum þeim, er lögð voru til grundvallar samningi kirkjugarðaráðs og ríkis, sem rætt er um annars staðar í skýrslu þessari, þá á sá framreikningur ágætlega við einingaverð á grafarkostnaði garðs í þéttbýli“ (Þau einingaverð hafa því miður stórlega verið skert frá upphafi samnings og standa nú engan vegin undir þeim verkefnum sem vinna skal – innskot ÞR).

„Hvað grafartöku áhrærir þá er ljóst að aðstæður og forsendur eru ólíkar eftir legu og gerð garða, fjarlægð frá bækestöð verktaka og margs annars. Því er erfitt að finna eitt verð sem á alls staðar við. Farin var sú leið að setja saman nokkur líkön sem taka á flestum þáttum sem komu upp í hugann. Í þeim öllum er reiknað með að gröf sé tekin að sumarlagi eða í góðri tíð og ófrosnum jarðvegi, grafarbakkar standi vel, aðkoma sé sæmilega auðveld og ekki þurfi að fóðra gröf að innan vegna hruns. Líkönin skiptast í gröf þar sem uppmokstur er fjarlægður og fluttur til

baka á legstaðinn að jarðarför lokinni, gróf þar sem uppgreifri er mokað á bakka og handgrafinni gróf, mokað á bakka. Þessum flokkum er svo skipt í garð í dreifbýli í um það bil klukkustundar fjarlægð frá starfstöð verktaka og garð í þéttbýli þar sem ferða og flutningskostnaður er lítill“.

Tekjur kirkjugarða í dreifbýli fyrir kistugröf á móti greiðslu fyrir þjónustu presta:				Tekjur kirkjugarða í meðalstórum kirkjugörðum fyrir kistugröf á móti greiðslu fyrir þjónutu presta:			
Útför	18.599		dreifbýli	Útför	18.599		Þorp og minni
Bæn	5.723		fl. 1; 2; 3 og 4	Bæn	5.723		kaupstaðir
Aksur	20.507			Aksur	4.176		fl. 5-8
Kost. alls:	44.829	89.519		Kost. alls:	28.498	79.751	
	Mism.:	44.690	grafarkostn.		Mism.:	51.253	grafarkostn.
Tekjur kirkjugarða í stórum kirkjugörðum fyrir kistugröf á móti greiðslu fyrir þjónutu presta:				Í skýrslu Haraldar L. Haraldssonar Fjármál kirkjugarða - greining og tillögur (bls. 37) segir: <i>“Hvað grafartöku áhrærir þá er ljóst að aðstæður og forsendur eru ólíkar eftir legu og gerð garða, fjarlægð frá bækestöð verktaka og margs annars. Því er erfitt að finna eitt verð sem á alls staðar við. Eftir að hafa skoðað rauntölur kirkjugarða, hvað varðar kostnað við grafartöku, þá virðist reglan oft vera að grafarverð sé í raun miðað við það fjármagn sem til verkefnisins er veitt en ekki miðað við raunkostnað á aðkeyptrivinnu”.</i>			
Útför	18.599		Stórir bæir				
Bæn	5.723		þéttbýli				
Aksur	4.176						
Kost. alls:	28.498	72.303					
	Mism.:	43.805	grafarkostn.				

Tafla 4

Í töflu 4 er gerð grein fyrir því hversu stóran hlut prestsþjónustan tekur af framlagi ríkisins. Afgangurinn sem er frá kr. 43.805 til 51.253 á síðan að nægja til að greiða verktakanum fyrir grafartöku eða rekstrarkostnaði hjá stærstu görðunum. Láta mun nærri að afgangurinn sé fjórðungur af því sem hann þarf að vera.

Í töflu 18 í skýrslu HLH er gerð grein fyrir þessum kostnaði. Þar segir: *„Hér að neðan eru umræddum líkönum þannig raðað að öðrum megin er grafarkostnaður miðað við aðkeypta þjónustu við grafartöku í dreifbýli og hinum megin grafarkostnaður í þéttbýli. Meginmunur á kostnaði fellst í ferðakostnaði, flutningi og því að vél þarf að bíða eða flytja þarf hana í burtu á milli grafartöku og endurfyllingar. Innifalið er allt sem þarf til verksins þ.m.t. virðisaukaskattur og prestsþjónusta“.*

Tafla 18: Áætlaður kostnaður við grafartöku í sveitagarði og garði í þéttbýli

Kostnaður við grafartöku í sveitagarði				Kostnaður við grafartöku í garði í þéttbýli			
<p>Garður þar sem ríða þarf verktaka í veðfernd, flýta vélar og starfsmenn innan við 40 km og fjarlega efni af grafarbakka. Verð inniheldur ferðir til og frá og annað það er fylgt. Reiknað er með auðgröfnu efni og að bakkar standi vel (þarfnist ekki föðrunar).</p>				<p>Garður þar sem ríða þarf verktaka í veðfernd, flýta vélar og starfsmenn innanþorjar og fjarlega efni af grafarbakka. Verð inniheldur ferðir til og frá og annað það er fylgt. Reiknað er með auðgröfnu efni og að bakkar standi vel (þarfnist ekki föðrunar).</p>			
Grafartaka	Magn	Ein.verð	Samtals	Grafartaka	Magn	Ein.verð	Samtals
Gröfturnar á gróf				Gröfturnar á gróf			
Flutningur á vél	1 stk	24.651,-	24.651,-	Flutningur á vél	0,5 stk	24.651,-	12.325,-
Vélavinnna 3t beltavél	3 klst	9.789,-	29.367,-	Vélavinnna 3t beltavél	2 klst	9.789,-	19.578,-
Vélaaður dagvinnna	4 klst	5.097,-	20.386,-	Vélaaður dagvinnna	2,5 klst	5.097,-	12.741,-
Vél með vagn/klíff vörubíll	4 klst	8.158,-	32.630,-	Vél með vagn/klíff vörubíll	2 klst	8.158,-	17.068,-
Vélaaður dagvinnna	4 klst	5.097,-	20.386,-	Vélaaður dagvinnna	2,5 klst	5.097,-	12.741,-
Endurfylling				Endurfylling			
Vélavinnna 3t beltavél	1 klst	8.534,-	8.534,-	Vélavinnna 3t beltavél	1 klst	8.534,-	8.534,-
Vélaaður dagvinnna	2 klst	5.097,-	10.193,-	Vélaaður dagvinnna	1,5 klst	5.097,-	7.645,-
Vél með vagn/klíff vörubíll	2 klst	8.158,-	16.315,-	Vél með vagn/klíff vörubíll	1 klst	8.158,-	8.158,-
Vélaaður dagvinnna	2 klst	5.097,-	10.193,-	Vélaaður dagvinnna	1,5 klst	5.097,-	7.645,-
Prestþjónusta	heild		21.000,-	Prestþjónusta	heild		21.000,-
Umsjón, utanumhald og frágangur	15 %		25.898,-	Umsjón, utanumhald og frágangur	15 %		15.965,-
			Alls grafarkostnaður 219.554,-				Alls grafarkostnaður 143.401,-
Kostnaður við grafartöku í sveitagarði				Kostnaður við grafartöku í garði í þéttbýli			
<p>Garður þar sem ríða þarf verktaka í veðfernd, flýta vélar og starfsmenn innan við 40 km og hæggt vé að moka efni á bakka grafar. Reiknað er með auðgröfnu efni og að bakkar standi vel (þarfnist ekki föðrunar).</p>				<p>Garður þar sem ríða þarf verktaka í veðfernd, flýta vélar og starfsmenn innanþorjar og hæggt vé að moka efni á bakka grafar. Reiknað er með auðgröfnu efni og að bakkar standi vel (þarfnist ekki föðrunar).</p>			
Grafartaka	Magn	Ein.verð	Samtals	Grafartaka	Magn	Ein.verð	Samtals
Gröfturnar á gróf				Gröfturnar á gróf			
Flutningur á vél	1 stk	24.651,-	24.651,-	Flutningur á vél	0,5 stk	24.651,-	12.325,-
Vélavinnna 3t beltavél	3 klst	9.789,-	29.367,-	Vélavinnna 3t beltavél	2 klst	9.789,-	19.578,-
Vélaaður dagvinnna	4 klst	5.097,-	20.386,-	Vélaaður dagvinnna	2 klst	5.097,-	10.193,-
Aðstoðarmaður	4 klst	4.349,-	18.198,-	Aðstoðarmaður	2 klst	4.349,-	9.099,-
Endurfylling				Endurfylling			
Vélavinnna 3t beltavél	2 klst	8.534,-	17.068,-	Vélavinnna 3t beltavél	1 klst	8.534,-	8.534,-
Vélaaður dagvinnna	2 klst	5.097,-	10.193,-	Vélaaður dagvinnna	1,5 klst	5.097,-	7.645,-
Aðstoðarmaður	2 klst	4.349,-	9.099,-	Aðstoðarmaður	1,5 klst	4.349,-	6.824,-
Prestþjónusta	heild		21.000,-	Prestþjónusta	heild		21.000,-
Umsjón, utanumhald og frágangur	15 %		19.344,-	Umsjón, utanumhald og frágangur	15 %		11.130,-
			Alls grafarkostnaður 169.305,-				Alls grafarkostnaður 106.328,-

Ljóst má vera að hér þarf að grípa hratt inn í ef ekki á að koma upp sú staða að ekki verði hægt að fá verktaka til að taka grafir og aðstandendur verði sjálfir að taka grafir á höndum til að jarðsetja ástvini sína. Nefndarmenn og síðan ráðamenn verða að skynja alvöru þessa máls og þeir sem taka við þessum upplýsingum í innanríkisráðuneytinu verða að axla þá ábyrgð sem störfum þeirra fylgja.

Framlag vegna umhirðu.

Umhirðagjaldið svonefnda er í raun framlag til að standa straum af öllum föstum rekstrarkostnaði (húsnæði, vélar, hluti af launakostnaði og annar rekstur) og er það framlag 80% af heildarframlaginu. Umhirðuframlagið hefur hækkað um 39,3% frá 2005 til 2015 en byggingavísitalan hefur hækkað um 98,8% á sama tíma. Kirkjugarðar hafa á þessum tíma auk þess stækkað og fleiri jarðsetningar eru árlega nú en fyrir 10 árum. Gjaldalikanið átti að sjá um að skila þeim stækkunum í peninga en árangurinn er augljós, framlagið hefur rýrnað meira en 50% á þessum tíma. Forsendur

samkomulagsins eru því brostnar. Þessar tölulegu staðreyndir eiga að auðvelda ráðamönnum að taka þá ákvörðun að nauðsynlegt sé að endurskoða einingarverðin.

[Endurnýja þarf samkomulagið uppfæra það og gera það gegnsærra.](#)

Samkomulagið verður að vera þannig úr garði gert að það tryggji af öryggi framkvæmd þeirra lögbundnu verkefna sem kirkjugörðum er falið að sinna. Ljóst er að endurskoða þarf með tilliti til þessa þau einingaverð sem eru notuð sem viðmið í gjaldalíkani ríkisins og hafa frá upphafi hækkað um tæplega 40% en verðlagsþróun hefur hækkað um tæplega 100%.

III Huga almennt að breytingum sem rétt þykir að gera á lögum um kirkjugarða.

Nokkur minnisatriði, sem þarf að huga að við endurskoðun frumvarps til laga um breyting á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, eru á [fylgiskjali 13](#).

IV Athuga hvort ákvæði laganna séu nægilega skýr um hvaða þjónustu ætlast sé til að kirkjugarðar láti almenningi endurgjalds-laust í té hafandi í huga gildandi samkomulag um að framlagi ríkissjóðs til kirkjugarða sé ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni þeirra.

Ákvæði laganna eru ekki nægilega skýr og þess vegna voru Kirkjugarðaráð, Kirkjugarðasamband Íslands, kirkjuping og innanríkisráðuneytið sammála um á vordögum 2012 að leggja fram frumvarp til laga um breyting á lögum um kirkjugarða þar sem gert var ráð fyrir að kirkjugörðum yrði með lögum leyft að taka vistunargjald í líkhúsi og aðstöðugjald í athafnarýmum enda voru allir þessir aðilar sammála um að samkomulagið frá 2005 gerði ekki ráð fyrir að rekstur líkhúss og athafnarýmis væri lögbundin verkefni kirkjugarðs. Frumvarpið var ekki lagt fyrir þingið vegna þess að umsögn skrifstofustjóra fjárlagaskrifstofu, sem barst á síðustu stundu, þótti það neikvæð að ekki væri vænlegt að leggja það fyrir þingið. Undir 1. og 2. lið gerði undirritaður grein fyrir þeirri skoðun sinni og margra annarra, að þeir sem undirrituðu samkomulagið í apríl 2005 hafi gert það vitandi vits um að líkhúsgjaldið svonefnda sem var við lýði, bæði á undan og eftir undirritun, ætti ekki að skerða framlög ríkisins sem verið var að semja um, enda kom sú skerðing ekki fram. Undirritaður mun fara sérstaklega yfir kostnaðarumsögn fjárlagaskrifstofu og gera grein fyrir skoðun sinni á henni undir lið A hér á eftir.

Stjórn KGSÍ og kirkjugarðaráð er sama sinnis og vorið 2012 að heppilegast sé að líkhúsin séu í eigu og rekstri opinberra aðila eins og tíðkast á Norðurlöndunum öllum (fylgiskjal 14) og gefa þeim sem hafa annast þessa samfélagsþjónustu leyfi til að innheimta gjald til að standa straum af daglegum rekstri þess húsnæðis og mannafla sem um ræðir. Sama er að segja um aðstöðugjald vegna athafna í þeim athafnarýmum sem kirkjugarðar hafa komið sér upp. Lagt er til að sú heimild verði sett inn í frumvarpið. Með því að skýra löginn á þann hátt væri farið að vilja umboðsmanns Alþingis frá 2006, er hann í álitinu sínu beindi þeim tilmælum til dóms- og kirkjumálaráðherra „að hann taki sérstaklega til athugunar hvort ákvæði laga nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, með síðari breytingum, séu nægilega skýr um hvaða þjónustu ætlast er til að kirkjugarðar láti almenningi endurgjaldslaust í té“.

Þann 12. janúar 2007 fór enn eitt bréfið til þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra og þar var verið að óska eftir því að ráðuneytið tæki einarða afstöðu til þeirrar tillögu KGSÍ að í frumvarpið kæmi heimild fyrir kirkjugarða til að taka gjald fyrir þau hliðarverkefni sem þau hefðu á höndum. Rætt var um andstöðu fjármálaráðuneytisins í bréfinu og frumvarpið hafi verið stöðvað vegna andstöðu þaðan (fylgiskjal 15).’

Í hugum kirkjugarðaráðs og stjórnar KGSÍ er ljóst að rekstur líkhúsa og athafnarýma eru ekki lögbundin en í lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993 er í 20 gr. heimild fyrir kirkjugarða að eiga og reka líkhús og athafnarými:

„Kirkjugarðsstjórn er heimilt að láta reisa kapellu og líkhús í eða við kirkjugarð á kostnað hans og koma þar upp húsnæðisaðstöðu fyrir starfsmenn kirkjugarðsins. Uppdrættir og staðsetning skulu samþykkt af [kirkjugarðaráði]¹⁾ og skipulags- og byggingarnefnd sveitarfélagsins. Gerð kapellu og líkhúss skal háð samþykki byggingarnefndar og heilbrigðisnefndar. [Kirkjugarðsstjórn er heimilt að taka þátt í kostnaðarsömum framkvæmdum við útfararkirkjur, en því aðeins að tryggt sé að það gangi ekki svo nærri fjárhag kirkjugarðsins að hann sé ófær um að gegna lögbundnu hlutverki sínu. Ráðherra setur reglur um fjárstuðning kirkjugarðsstjórna í þessum efnum.²⁾ Skylt er kirkjugarðsstjórn að annast greftrunarkirkjur og kosta rekstur þeirra, sbr. lög um kirkjusóknir o.fl.“

Undanfarin ár hefur það verið ágreiningsefni milli kirkjugarðaráðs og Kirkjugarðasambands Íslands a.v. og fjármálaráðuneytis h.v. hvort rekstur þessara húsa eigi að

vera inni í framlagi ríkisins eða ekki. Undirritaður hefur vísað til 2. gr. í samkomulagi milli ríkisins og kirkjugarðaráðs en þar segir:

„Framlag ríkisins til kirkjugarða er ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni kirkjugarða, þ.m.t. rekstur, endurbætur og uppbyggingu kirkjugarða, tækjabúnað og húsakost þeirra. Óheimilt er að ráðstafa framlaginu til annarra verkefna.

Framlagið miðast við að aðrar tekjur kirkjugarða af lögbundnum verkefnum verði óbreyttar frá því sem nú er, að frátöldum verðlagshækkunum. Komi til aukin eða ný gjaldtaka af hálfu kirkjugarða fyrir þau verkefni sem samkomulagið tekur til, þá lækkar framlag ríkissjóð í sama mæli.“

Lögspekingar eru allir á sama máli um að rekstur líkhúsa og athafnarýma séu ekki lögbundin verkefni heldur sé heimild til slíks reksturs veittur í lögnum. Við gerð samkomulagsins á sínum tíma var tekist á um hvort líkhúsgjaldið ætti að vera inni í samningi eða ekki og strönduðu samningaviðræður í nokkrar vikur vegna þess. Á þann hnút hjuggu dóms- og kirkjumálaráðherra og fjármálaráðherra með því að skrifa undir samninginn í apríl 2005. Það gerðu þeir þó að KGRP og KGA hafi tekið gjald í líkhúsi í eitt ár fyrir þann tíma og það gjald var síðan tekið í eitt og hálf ár eftir að skrifað var undir samkomulagið (gjaldtöku var hætt vegna áskorunar umboðsmanns Alþingis en ekki vegna afskipta ráðuneyta). Þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra og fjármálaráðherra var fullkunnugt um það og tekjur af því gjaldi voru ekki dregnar frá framlagi ríkisins enda var sá skilningur hjá ráðherrunum að það væri ekki inni í samningnum (vikið er að þessu undir 1. lið).

Ofangreindir fjórir liðir eru beinlínis í skipunarbréfi nefndarinnar og þar af leiðandi verkefni hennar. Nefndin þarf að fara vel yfir öll skjöl og útreikninga til að greina aðstæður og leggja fram tillögur til úrbótar.

Hér fyrir neðan eru þrír liðir sem tengjast verkefnum nefndarinnar og eru því gerð grein fyrir þeim til að nefndarmenn skynji heildarmyndina.

Nánari umfjöllun um mál sem tengjast verkefnum nefndarinnar.

A Farið yfir umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um frumvarp til laga um breyting á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu sem til stóð að leggja fram á vorþingi 2012.

Umsögn fjármálaráðuneytis ([fylgiskjal 16](#)) er ítarleg og þar kennir margra grasa.

Segja má að mikil orka sé lögð í að stoppa af frumvarp sem allt bakland kirkjugarðamála að fagraðuneytinu meðtöldu standa að. Höfundur umsagnarinnar er mikið niðri fyrir. Eitthvað mjög þýðingarmikið hlýtur að búa undir fyrst svo margslungin, löng og á köflum harðorð umsögn hafi verið lögð fram. Ekki var frumvarpið íþyngjandi fyrir ríkissjóð svo það var ekki ástæðan, heldur er látið í það skína að umsagnarhöfundur sé að verja hagsmuni almennings sem kirkjugarðar ætla að tvírukka. Það er kannski eingin furða þó að þeim, sem lásu umsögnina á sínum tíma, hafi dottið allur ketill í eld og ekki lagt í að fara áfram með slíka umsögn á bakinu. Undirritaður telur að höfundur hafi skákað í því skjólinu að menn þekktu ekki aðdraganda samkomulagsins, þeir þekktu ekki ágreining í nefndinni sem vann að nýja fyrirkomulaginu í árslok 2004 og síðan með hvaða hætti og við hvaða aðstæður fjármálaráðherra, dóms- og kirkjumálaráðherra og biskup Íslands skrifuðu undir samkomulagið eftir að umsagnarhöfundur hafði neitað að halda nefndarstarfi áfram á haustdögum 2004 vegna nákvæmlega sama ágreinings hans og kemur fram í umsögninni 7 árum seinna! Eitt er alveg víst, og það vissi höfundur umsagnar betur en flestir, að hafi rekstur líkhúsa og athafnarýma verið inni í framlagi ríkisins á áratugum á undan eins og honum er tíðrætt um, þá var sá hluti, sem fáum dylst að sé ekki lögbundinn, ekki lengur þar inni af þeirri einföldu ástæðu að framlag ríkisins á því herrans ári 2012 hafði verið skert sem nemur margföldum rekstri þessarar starfsemi sem um ræðir. Skattpeningar almennings, sem umsagnarhöfundur heldur fram að farið hafi í þennan rekstur á umliðnum árum, hefur einfaldlega aldrei verið afhentur kirkjugörðum vegna þess að þeir hafa einungis fengið stórlega skert endurgjald til að sjá um lögbundin verkefni.

Stór hluti umsagnarinnar fjallar um álit umboðsmanns Alþingis árið 2006 vegna kæru til hans um töku líkhúsgjalds. Það er ljóst að umboðsmaður kemst í áliti sínu að þeirri niðurstöðu að rekstur líkhúsa sé á könnu viðkomandi kirkjugarða og hann telur að framlag ríkisins eigi að sjá um þann rekstur eins og annan rekstur. Væntanlega hefur umboðsmaður haft í huga að framlag ríkisins stæði undir þeim heildarrekstri. Meginskilaboð umboðsmanns til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins var að löggin væru skýrð hvað þetta varðar og það er það sem frumvarpinu var ætlað að gera. Ekki má gleyma því að umboðsmaður er lögfræðilegur álitsgjafi og vinnur sem slíkur. KGRP fengu álit viðurkenndra lögfræðinga og lögmanna á gjaldtökunni áður en henni var hleypt af stokkunum og voru þau á þann veg að bæði samkomulagið og löggin væru

ekki hindrun í því efni. Við vitum að umboðsmaður hefur ekki völd til að gefa fyrirmæli og það gerði hann ekki í þessu máli. Hann beindi þeim tilmælum til KGRP að þeir hættu að innheimta gjaldið. Í þeirri fullvissu, að ráðuneytið tæki strax við sér og hefði hönd í bagga um að skýra lögin, var innheimtu hætt. Sú von hefur ekki orðið að veruleika fram að þessu.

Eitt er það þó sem hér skal minnst á sem umboðsmaður tekur ekki með í reikninginn þegar hann semur álit sitt 2006 og má gagnrýna þá stóru yfirsjón. Hann setur sig á engan hátt inn í það hvernig framlag ríkisins til kirkjugarða þróaðist á neikvæðan hátt á árunum á undan álitsgjöf hans. Hefði hann gert það, þá hefði hann betur skilið samkomulagið sem gert var milli ríkisins og kirkjugarðaráðs og átti að stöðva látlausan niðurskurð sem gengið hafði yfir kirkjugarðana á árunum eftir 1989 (fylgiskjöl 2 og 3). Umboðsmaður, sem mikið dvaldi við söguleg atriði, hefði væntanlega áttað sig betur á því að endurgjald ríkisins vegna rekstur líkhúsa sem þrjú kirkjugarðar höfðu á höndum væri ekki lengur fyrir hendi, hvort heldur sá rekstur væri lögbundinn eður ei.

Niðurlag umsagnarinnar, þar sem höfundur ræðir um áhrif frumvarpsins á bókhald ríkisfjármála og blandar því inn í fyrirhugaðar sértekjur sjálfseignarstofnunar vegna verkefna sem ekki eru lögbundin, er ótrúlegt og algjörlega úr tengslum við það frumvarp sem honum var falið að fjalla um.

Undirritaður telur gagnslaust að eyða löngum tíma til að fara yfir einstök atriði umsagnarinnar, fremur eigi að leita eftir samkomulagi milli ráðuneytanna á þeim grunni að tekjur kirkjugarða hafi rýrnað það hressilega frá gerð samkomulagsins að ekki þurfi lengur að hafa áhyggjur af því hvort líkhús og athafnarými hafi verið eða eigi að vera inni í framlagi ríkisins. Þau rök voru reyndar fyrir hendi þegar frumvarpið var lagt fram en þeim var ekki teft fram í skýringum með því. Nýjustu tölulegar upplýsingar um tekjurýrnun þessa málaflokks sýna fram á að rýrnunin frá gerð samkomulagsins er margfalt meiri en sem nemur rekstrarkostnaði líkhúsa og athafnarýma á vegum kirkjugarða á Íslandi. Allur þungi umsagnar fjárlagaskrifstofu er í þá veru að rökstyðja þá fullyrðingu höfundar að reksturinn ætti að vera inni í framlaginu samkvæmt samkomulaginu og þeim einingaverðum sem lagt var af stað með. Þessi staða hefur algjörlega breyst og þar með ætti ekki að vera erfitt fyrir höfundinn að taka þeim tölulegu rökum sem fyrir liggja.

B Fjármál Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma (KGRP) stærsta kirkjugarð landsins.

Gerð er hér sérstök grein fyrir rekstri KGRP sem eru langstærsta eining meðal kirkjugarða landsins. KGRP þjóna þremur sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu: Reykjavík, Kópavogi og Seltjarnarnesbæ. Fólksfjöldi 1. janúar 2014 var skv. Hagstofu Íslands á þessu svæði 157.919 og er það 48,5% af heildarfjölda Íslendinga. Ef samanburður er tekinn í greftrunum árið 2014, þá er hlutur KGRP 49,25% af heild. Forvitnilegt, já og reyndar nauðsynlegt er fyrir nefndarmenn að vita hver sé fjárstaða þess garðs sem sér um helming þjónustunnar.

Í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytis (liður 5.1. hér að ofan) ræðir höfundur um afkomu stærsta kirkjugarð landsins og telur að árin eftir 2005 sanni það. Reyndar var tap á árinu 2011 sem höfundur gat ekki um er hann segir í umsögn sinni:

Með framlaginu sem þannig var ákveðið fyrir árið 2005 var rekstrarafkoma kirkjugarðanna í heild jákvæð. Sá grundvöllur hefur reynst ágætlega sem m.a. má merkja af því að afkoma lang stærsta kirkjugarðsins, Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis, hefur skilað góðum hagnaði öll árin síðan þá þrátt fyrir að gerð hafi verið talsverð hagræðingarkrafa til garðanna eins og til ríkisaðila almennt eftir efnahagsáfallið haustið 2008.

Ekki er allt sem sýnist. Á þessum árum og allt til 2012 var ársreikningur KGRP færður eftir reglum sveitarfélaga. Allar fjárfrekar nýframkvæmdir voru eignfærðar og skekkti það niðurstöðu rekstrarreiknings sem skilaði afgangi á þessum árum en í raun var peningaleg staða stofnunarinnar ekki í samræmi við það. Það er vitanlega ekki eðlilegt að eignfæra nýframkvæmdir, s.s. stækkun kirkjugarða, vegna þess að þeir munu aldrei ganga kaupum og sölum í framtíðinni. Stjórn KGSÍ beitti sér fyrir því að fá þessu breytt og Ríkisendurskoðun féllst á þessa röksemd og taldi eðlilegt að gjaldfæra slíkar framkvæmdir. Það hefur verið gert síðustu ár hjá KGRP.

Á bls. 22 í skýrslu Haraldar L. Haraldssonar frá 2013, er hann ræðir um ársreikninga KGRP, segir:

Til að glöggva sig á því hvort fjárveitingar ríkisins til reksturs kirkjugarða duga er eðlilegt að skoða ársreikninga kirkjugarða. Hins vegar er framsetning ársreikninganna þannig að með því að skoða eingöngu niðurstöðu þeirra fæst ekki alveg rétt mynd af því hvort framlög ríkisins dugi til að standa undir rekstri garðanna.

Þar sem tæplega 50% af framlögum ríkisins til kirkjugarða renna til Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma (KGRP) er rétt að skoða ársreikning KGRP í þessu sambandi. Skoðaður var ársreikningur vegna árana 2010 og 2011.

Tafla 3: Rekstrarreikningur Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma árið 2010 og 2011

	Skýr.	2011	2010
Lögbundnar tekjur	3	406.153.527	427.866.530
Aðrar tekjur		49.260.207	47.081.441
Laun og launatengd gjöld	4	(315.538.324)	(295.719.906)
Rekstur og viðhald fasteigna		(52.671.661)	(39.023.737)
Rekstur og viðhald garða		(23.217.987)	(25.635.062)
Þjónusta presta		(21.384.510)	(21.760.463)
Annar rekstrarkostnaður		(36.992.195)	(34.900.292)
Afskriftir fastafjármuna	7	(38.238.263)	(39.142.402)
(Rekstrartap), rekstrarhagnaður		(32.629.206)	18.766.109
Hlutdeild í afkomu dótturfélags	8	23.627.100	18.358.098
Fjármunatekjur	5	13.058.560	11.327.094
Fjármagnsgjöld	6	(10.745.265)	(10.758.777)
(Tap), hagnaður ársins		(6.688.811)	37.692.524

Heimild: Ársreikningur 2011 fyrir Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma

Við skoðun ársreikningsins eru einkum þrjú atriði sem skýrsluhöfundur vill benda á.

Í ársreikningnum eru ný grafarsvæði færð til eigna. Þannig voru eignfærð ný grafarsvæði hjá KGRP á árinu 2011 fyrir 21.857 þús. kr. Samtals eru grafarsvæði og

stígar eignfærð hjá KGRP skv. ársreikningi 2011 fyrir 197.983 þús. kr. Vegna þessa voru gjaldfærðar afskriftir fyrir 8.794 þús. kr. á árinu 2011. Það er spurning hvort ekki væri eðlilegra að kostnaður við grafarsvæði sé allur gjaldfærður þegar hann fellur til. Ef það hefði verið gert á árinu 2011 væru rekstrarútgjöldin hærri sem nemur mismuninum á nýframkvæmdinni (21.857 þús. kr.) og gjaldfærðri afskrift vegna grafarsvæða (8.794 þús. kr.), eða hækkun á rekstrartapi ársins um 13.063 þús. kr.

Ætla má að þetta gæfi gleggri mynd af rekstrarafkomu kirkjugarðanna. Enda verður að telja eðlilegt að þetta sé gert þannig. Almennt í fyrirtækjarekstri eru eignir eignfærðar ef þær geta skapað tekjur í framtíðinni og/ eða eru seljanlegar. Hvorugt á við í þessu sambandi. Með hliðsjón af því er eðlilegt að kostnaður við grafarreiti sé gjaldfærður frekar en eignfærður. Það myndi einnig gefa réttari mynd af rekstrarafkomu kirkjugarðanna.

Tafla 4: Ömmur mannvirki og stígar í gördum, eignfærsla/ afskrift

	2007	2008	2009	2010	2011	Samtals
Eignfært á árinu	4.284.057	10.475.227	70.321.828	3.304.519	21.857.557	110.243.188
Afskrift ársins	4.488.684	5.536.763	6.181.184	8.796.530	8.793.719	33.796.880
Mismunur	-204.627	4.938.464	64.140.644	-5.492.011	13.063.838	76.446.308

Heimild: Ársreikningar Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma 2007 til 2011

Tafla 4 sýnir nýframkvæmdir vegna grafarsvæða og stíga hjá KGRP árin 2007 til 2011 og hvað var afskrifað þessi sömu ár vegna grafarsvæða. Allt á verðalagi hvers árs. Fengið úr ársreikningum KGRP.

Eins og þarna kemur fram eru fjárfestingar í nýjum grafarsvæðum mun meiri en afskriftirnar á þessu tímabili. Munurinn er 76,4 millj. kr. Bókhaldslega ættu uppsafnaðar afskriftir á ákveðnu tímabili að samsvara kostnaði við nýframkvæmdir. Af þessu má ljóst vera að það gerist ekki enda eru nýframkvæmdir vegna nýrra grafarsvæða, sem koma ekki í staðinn fyrir þær sem fyrir eru. Þetta er eðlilegt þar sem þörfin á nýjum grafarreitum er mun meiri en afskriftir á þeim sem fyrir eru skv. bókhaldsreglunum enda erfitt að sjá hvernig á að afskrifa í eiginlegri merkingu eldri grafarsvæði. Af þessari ástæðu getur rekstrareikningurinn ekki gefið rétt mynd af þörfinni fyrir fjármagn vegna nýrra grafarsvæða og því hætta á, a.m.k. hjá stærri kirkjugörðunum, að fjárvöntun verði vegna þessa. Eðlilegt verður að telja að kostnaður við ný grafarsvæði sé allur gjaldfærður þegar hann fellur til og þá ekki eignfærður.

Í öðru lagi færast rekstrarafkoma dótturfélagsins, Útfararstofu kirkjugarðanna ehf sem er í 100% eigu KGRP, inn í rekstrarreikning KGRP. Eins og þarna kemur fram bætir það afkomu KGRP um 23,6 millj. kr. Það getur vart talist eðlilegt að hluti þjónustugjalda útfararstofunnar, sem aðstandendur og/eða dánarbúi hins látna greiða, sé notaður til að greiða niður rekstrarútgjöld KGRP, sem sinnir svo til eingöngu lögbundnum verkefnum fyrir utan rekstur líkhúss og kapellu.

Ef það er vilji löggjafans að rekstur líkhúss sé ekki lögbundið verkefni og þar af leiðandi reksturinn ekki fjármagnaður af ríkinu verður að telja eðlilegt að útfararstofur almennt greiði gjald til KGRP ef notast er við líkhúsið í Fossvogi. Í stað þess að Útfararstofa Kirkjugarðanna skili hagnaði sem að hluta er notaður til að standa undir rekstri KGRP ef fjármagn vantar til rekstursins.

Sú hugmynd sem kemur fram í síðustu greinarskilum hér að ofan er nokkuð góð, þ.e. að láta útfarargeirann greiða fyrir aðgengi sem þeir mundu síðan innheimta hjá dánarbúinu.

Verður nú gerð grein fyrir fjármálum KGRP eins og þau eru þegar þessar línur eru skrifaðar. Í síðustu viku var óendurskoðaður ársreikningur 2014 lagður fram hjá KGRP og sýnir hann að tapið á árinu var um 30 milljónir. Einnig var lögð fram fjárhagsáætlun og er þar gert ráð fyrir að tap rekstrartímabilsins verði 52,5 m.kr. og gengið verði á sjóð eftirlaunaskuldbindinga að upph. kr. 65,5 m.kr. (sjá bréf til og frá Ríkisendurskoðun (fylgiskjöl 17 og 18).

Þetta eru dekkstu horfur í rekstri KGRP þau síðustu 20 ár sem undirritaður hefur stýrt stofnuninni. Hvernig má annað vera? Frá því að samkomulagið var gert 2005 hefur, skv. athugun formanns nefndarinnar sem nú er að störfum, framlag ríkisins verið skert um 355 m.kr.(skv. útreikningum nefndarinnar í maí 2015) og eru þá aðhaldsaðgerðir ríkisstjórna síðustu ára

utan við þá tölu (fylgiskjal 19)². Spyrja má: Hver ber ábyrgð á því að umframskerða þennan málaflokk svo nemi þriðjung af núverandi ríkisframlagi á 11 árum? Um 50% þessarar umframskerðingar bitna á KGRP. Ef litið er til skerðingarinnar í heild á þessum 11 árum (2005-2015) og miðað er við byggingavísitölu, sem mælir kaupgjald og verðlag í landinu, kemur í ljós að einingaverðin hafa hækkað á þessu tímabili um tæp 40% en byggingavísitalan um tæp 100%. Rýrnunin milli einingaverða og þróunar kaupgjalds og verðlags er um 60%. Vitanlega lætur eitthvað undan. Þess má geta að um 70% af gjöldum KGRP er launakostnaður. Launavísitalan, sem reyndar mælir mun hærri launþróun, en miðað er við í samkomulaginu, hefur hækkað um 93,6% á þessu tímabili (des. 2004 – 255,5 stig og des 2014 – 494,6 stig).

Höfundur kostnaðarumsagnarinnar fjármálaráðuneytisins taldi að kirkjugarðaráði væri í lófa lagið að skipta framlagi ríkisins á þann veg að þeir garðar sem reka líkhús gætu miðlað peningum til þeirra og vitanlega væri það hægt og leggja þar með starfsemina nánast niður hjá minni gördunum. Þessi leið hefur ekki verið valin, hún er einfaldlega ekki talin réttlát og leysir ekki þau vandræði sem greinin stendur frammi fyrir í heild.

C Skýrsla Haraldar L. Haraldssonar. Helstu punktar sem vert er að athuga og koma í framkvæmd (sjá slóðina: <http://www.kgsi.is/skyrsla/Skyrslan.pdf>).

Nýjasta úttekt á fjármálum kirkjugarða var gerð að tilstilli stjórnar KGSÍ á árinu 2012 og 2013. Stjórn KGSÍ taldi mjög þýðingarmikið að óhlutdrægur aðili tæki að sér þá rannsóknarvinnu. Í september 2012 var Haraldur L. Haraldsson (HLH) hagfræðingur fenginn til að gera viðamikla úttekt á fjármálum kirkjugarða og koma með tillögur. Afraksturinn var skýrsla: „Fjármál kirkjugarða, greining og tillögur“, sem kom út í apríl 2013. Rannsókn HLH var vönduð og margar tillögur litu dagsins ljós. Skýrslan var kynnt í innanríkisráðuneyti fljótlega eftir útkomu hennar og þar fór höfundur yfir hana á fundi.

Samkvæmt samkomulagi við HLH var honum falið að athuga útreikninga og skiptingu fjár frá ríkinu og síðan innan KGSÍ. Honum var falið að athuga flokkaskiptingu KGSÍ og fjárhag kirkjugarða í hverjum flokki með tilliti til skiptingar framlags ríkisins. Einnig var honum falið að leitast við að svara þeim spurningum hvort eðlilegur tekjumismunur

² Fylgiskjal 19 er sú reiknitafla sem fylgdi lokaútgáfu skýrslu nefndarinnar í mars 2016 og eiga tölur sem vísað er til ekki við þá reiknitöflu að öllu leyti heldur þá útreikninga sem nefndin gerði í febrúar 2015.

sé á milli flokka miðað við þær forsendur sem stjórn KGSÍ gaf sér í upphafi. Sömu leiðis átti hann að leitast við að svara þeim spurningum hvort þau einingaverð sem reiknuð eru út í fjármálaráðuneyti árlega og samkomulagið milli ríkisins og kirkjugarðaráðs er grunnur að, nægi til að framkvæma þau lögbundnu verkefni sem samkomulagið gerir ráð fyrir að unnin séu. Athuganir HLH leiddu í ljós að margt má betur fara í þessum efnum og sumt mun betur.

Undirritaður mun nú fara yfir þau atriði í skýrslu HLH sem brýnast er að athuga og koma í framkvæmd. Farið verður yfir tillögur HLH á bls. 44 – 48 sem eru í 14 liðum og mun undirritaður lýsa sínum skoðunum á tillögum HLH. Þau atriði sem komin eru í framkvæmd eru merkt grænum lit, gulum lit það sem er á leiðinni og rauðum lit það sem ekki hefur verið ákveðið og er ekki komið til framkvæmdar.

Í formála HLH að tillögunum segir hann: „Eftir yfirferð á fjármálum kirkjugarða er það mat skýrsluhöfundar að framlög til kirkjugarða dugi ekki til að standa undir rekstri þeirra í heild sinni miðað við síðustu ár. Jafnframt virðist sem svo að misvægi sé í framlögum til kirkjugarða eftir flokkun þeirra og jafnvel innan hvers flokks. Til að auka skilning fjárveitingavaldsins á þessum vanda er það mat skýrsluhöfundar að taka þurfi á nokkrum atriðum í málefnum og fjármálum kirkjugarða og endurskoða þau. Verði það ekki gert er hætt á að ekki muni takast í náginni framtíð að leysa þann ágreining sem er á milli fjárveitingavaldsins og forsvarsmanna kirkjugarða um fjárframlög til garðanna. Með þetta að leiðarljósi eru eftirfarandi tillögur settar fram.“

1. SKIPAN NEFNDAR

Lagt er til að skipuð verði fimm manna nefnd sem fari yfir fjárveitingar til kirkjugarða og beri fjárveitingarnar saman við raunverulegan kostnað við rekstur kirkjugarða. Nefndin skili síðan tillögum um hvernig tekist verði á við fjárhagsvanda kirkjugarða.

Ath. undirritaðs: Nefndin hefur verið skipuð og er að störfum. Undirritaður hvetur nefndarmenn til að lesa skýrslu HLH yfir og verða þannig færari um að meta þann mikla vanda sem steðjar að málaflokknum.

2. FLOKKASKIPTING KIRKJUGARÐA

Lagt er til að skipting kirkjugarða í flokka, sem framlög til kirkjugarða byggja á, verði endurskoðuð. Kannað verði hvort til greina komi að fjárveiting til hvers kirkjugarðs miðist við áætlun um fjárþörf hvers kirkjugarðs fyrir sig miðað við ákveðið þjónustustig.

Ath. undirritaðs: Við útteilingu fjár fyrir yfirstandandi ár var farið í ríkara mæli inn á þessa braut. Undirritaður hefur áhuga á að „skraddarasauma“ gjaldalíkna utan um hvern garð og þar með mundu garðarnir fá mun nákvæmari skiptingu en nú er.

3. **KOSTUN TÍMABILS FRÁ ANDLÁTI TIL GREFTRUNAR**

Lagt er til að bundið verði í lög að ríkissjóður kosti tímabilið frá andláti til greftrunar miðað við ákveðna grunnþjónustu.

Ath. undirritaðs: Undirritaður leggur til að útfararstofum verði falin þessi þjónusta og þeim sem verður falið að reka líkhúsin fái greiðslu frá ríkinu sem þessum kostnaði nemur og gæti þar með gert upp við viðkomandi útfararþjónustu.

4. **LÍKHÚS OG LÍKGEYMSLUR**

Lagt er til að sett verði í lög kröfur um líkhús og líkgeymslur og hverjir megi reka líkhús og líkgeymslur.

Ath. undirritaðs: Tekið er undir þessa tillögu. Ekki er úr vegi að nýta sér reynslu og Norðurlandþjóða í þessu efni en þar er þessi þjónusta á höndum opinberra aðila. **Því má bæta við að mjög brýnt er orðið að marka stefnu í þessum málum. Líkhúsið í Fossvogi er orðið of lítið og vandræði vegna þess koma upp nokkrum sinnum á ári. Ljóst er að KGRP munu ekki reka líkhúsið í Fossvogi áfram nema að til komi greiðsla annað hvort í formi aukins framlags frá ríkinu eða sértekjur til að mæta þeim kostnaði.**

5. **NÝ GRAFARSVÆÐI**

Lagt er til að ný grafarsvæði verði gjaldfærð í ársreikningum kirkjugarða en ekki eignfærð eins og gert hefur verið.

6. **LÍFEYRISSKULDBINDINGAR**

Lagt er til að óskað verði eftir því við Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins að hann taki yfir lífeyrissjóðsskuldbindingar kirkjugarða. Við yfirtökuna greiði viðkomandi kirkjugarðar uppreiknaðar lífeyrissjóðsskuldbindingar viðkomandi kirkjugarðs. Á þetta einkum við um Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma.

Ath. undirritaðs: Forráðamenn KGRP fóru fyrir allmörgum árum á fund framkvæmdastóra LSR og ræddu þessi mál við hann. Sjóðurinn var ekki á þeim tíma tilbúinn til að fara í samningaviðræður við sjálfseignastofnanir. Þetta hefur ekki verið athuga nýlega en engin tilkynning hefur komið frá LSR um að breyting hafi orðið þar á.

7. **BANKAINNISTÆÐUR OG SJÓÐIR KIRKJUGARÐA**

Lagt er til að þeir kirkjugarðar, sem eru með bankainnistæður og sjóði umfram það sem talist getur eðlilegt til reksturs eða fjárfestingar á allra næstu árum, skili því sem umfram er til kirkjugarðaráðs. Þessum fjármunum verði síðan ráðstafað til reksturs kirkjugarða almennt.

Einnig kæmi til greina, í stað þess að skila því sem umfram er, að rekstrarframlög til þessara kirkjugarða verði skert tímabundið samkvæmt sérstöku samkomulagi þar um.

Ath. undirritaðs: Undirritaður leggur til að fremur yrði fari eftir tillögunni sem kemur fram í seinni greinarskilum.

8. UPPGJÖR Á MILLI KIRKNA OG KIRKJUGARÐA

Lagt er til að fram fari uppgjör vegna skulda á milli kirkna og kirkjugarða.

Ath. undirritaðs: Þetta hefur verið rætt innan kirkjugarðaráðs og sýnist mönnum þar að ráða þurfi starfsmann í þetta tímabundið. Miklar upphæðir hanga á spýtnunni, bæði að kirkjusóknir skuldi kirkjugörðum og v.v. Það skiptir verulegu máli að koma þessum málum á hreint. Áhugi er innan ráðsins að þetta verði gert hið fyrsta.

9. KIRKJUGARÐSSTJÓRNIR OG SÓKNARNEFNDIR

Lagt er til að unnið verði að því að sameina kirkjugarðsstjórnir a.m.k. innan prófastsdæma. Einnig að kirkjugarðsstjórn sé ekki jafnframt sóknarnefnd.

Ath. undirritaðs: Tekist hefur að sameina nokkrar kirkjugarðsstjórnir í Eyjafirði og hægt er að þakka framkvæmdastjóra KGA að það tókst eins vel og raun ber vitni um. Treglega hefur gengið í öðrum landshlutum og er ljóst að það eina sem dugar er að setja sameiningu inn í frumvarpið og gefa einhvern frest til aðlögunar.

10. SKIL Á ÁRSREIKNINGUM KIRKJUGARÐA TIL RÍKISENDURSKOÐUNAR

Lagt er til að framlög af fjárlögum til kirkjugarða verði skilyrt því að ársreikningi viðkomandi kirkjugarðs sé árlega skilað til ríkisendurskoðunar innan tilsetts tíma eins og ber að gera.

Ath. undirritaðs: Sammála þessu. Rétt er að setja þetta inn í lagafrumvarpið.

11. GREIÐSLUR VEGNA GRAFARTÖKU TIL KIRKJUGARÐA Í FLOKKI 1 TIL 3

Lagt er til að skoðað verði að greiðslur vegna grafartöku verði miðlægar eins og fyrir prestsþjónustu fyrir kirkjugarða í flokki 1 til 3.

Ath. undirritaðs: Undirritaður telur að þetta geti orðið til bóta og hægt verði með því fyrirkomulagi að tryggja að gjald fyrir grafartöku yrði svipað í dreifbýlinu og vitanlega í samræmi við þann texta sem gildir hverju sinni.

12. LAGFÆRINGAR OG/EÐA STÆKKUN KIRKJUGARÐA Í FLOKKI 1 TIL 3

Lagt er til að greiðslur vegna kirkjugarða í flokki 1 til 3 vegna lagfæringa og stækkunar kirkjugarðs fari fram í gegnum kirkjugarðasjóð.

Ath. undirritaðs: Undirritaður er samþykktur þessu. Þar með væri hægt að reikna umhirðugjald til þessara kirkjugarða einungis út frá grasumhirðu.

13. **GREIÐSLUR VEGNA UMHIRÐU TIL KIRKJUGARÐA Í FLOKKI 1 TIL 3**

Lagt er til, nái tillaga nr. 11 og 12 fram að ganga, að tilkynna þurfi til KGSÍ um að umhirða, grassláttur o.fl., hafi farið fram áður en framlag til viðkomandi kirkjugarðs er innt af henti.

Ath. undirritaðs: Undirritaður er samþykktur þessu. Þar með væri hægt að tryggja að umhirðugjald til þessara kirkjugarða væri einungis greitt ef sláttur viðkomandi garðs hefði farið fram og þar með að útiloka að kirkjugarðar í þessum flokki söfnuðu peningum vegna þess að þeir væru ekki nýttir í viðhald garðanna.

14. **GJALDTAKA KIRKJUGARÐA**

Lagt er til að löggjafinn taki á þeim deilumálum, sem upp hafa komið um hvað kirkjugarðar megi taki í gjald fyrir ýmis konar þjónustu sem þeir veita en er ekki lögboðin.

Ath. undirritaðs: Sammála þessu. Í frumvarpi til laga um breyting á lögum um kirkjugarða sem lagt var fram á vordögum 2012 er tekið á þessu með þeim hætti að opinberum aðilum skuli falin þessi þjónusta en einkaaðilum einnig gert kleift að sækja um að reka líkhús með sérstöku leyfi.

Niðurlag.

Undirritaður hefur nú farið yfir þau helstu atriði sem tínd eru til í skipunarbréfinu og málefni tengd þeim verkefnum. Það skal ítrekað að þessi samantekt var gerð til að auðvelda nefndarmönnum og aðstoðarmönnum nefndarinnar að átta sig á því sem skiptir málaflokkinn mestu um þessar mundir. Nefndin hefur sem sagt haft þessa skýrslu og fleiri gögn undir höndum. Ekki hefur nema að litlu leyti verið rætt um skýrsluna á þeim fundum sem liðið hafa, þ.e.a.s. frá maí 2015 til mars 2016.

Því er ekki að neita að undirrituðum og þeim sem vinna við þennan málflokk finnst að nefndarstarfið hafi dregist óþarflega lengi og hefur undirritaður gert athugasemdir við þann drátt með bréfi til ráðherra, dags. 19. nóvember 2014 og í tölvupóstum til formanns nefndarinnar. Þegar þessar línur eru ritaðar í byrjun mars 2016 hefur ekki enn verið skrifað undir skýrsluna sem þó hefur legið fyrir í nokkuð endanlegum drögum frá síðastliðnu hausti.

Reykjavík, 8. mars 2016.



Þórsteinn Ragnarsson,
forstjóri KGRP og formaður KGSÍ.

Fylgiskjöl 1-19:

Fylgiskjal 1



Jóhannes Finnur Halldórsson
Vesturgötu 141
300 Akranes

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Söðvbílgötu 7 101 Reykjavík
sími:345 9800 bréfasími:552 7340
postur@ir.is
innanrikisraduneyti.is

Reykjavík 10. júlí 2014
Tilv.: IRR.13060104/12.12.0

Hér með eru þér skipaðir formaður í nefnd sem hefur það hlutverk að endurskoða svokallað kirkjugarðssamkomulag.

Hlutverk nefndarinnar verður m.a. að kanna þær forsendur sem lágu að baki gildandi samkomulagi um framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða sem undirritað var 15. apríl 2005. Samkomulagið var gert í kjölfar breytingar á 39. gr. ofangreindra laga, sbr. 6. gr. laga nr. 138/2004. Í 1., 2. og 3. gr. þessa samkomulags segir m.a. að dóms- og kirkjumálaráðuneytið og kirkjugarðaráð skuli gera með sér samkomulag um viðmiðanir fyrir árlegu framlagi ríkissjóðs til starfsemi kirkjugarða og að þessu framlagi sé ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni kirkjugarða. Þá skuli framlagið reiknað í sérstöku reiknilíkani miðað við ákveðnar forsendur sem fjármálaráðuneytið uppfæri í samráði við dóms- og kirkjumálaráðuneytið og kirkjugarðaráð við undirbúning framvarps til fjárlaga ár hvert.

Að lokum skal nefndin huga almennit að bættingum sem réttar þykja á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993, með síðari breytingum, en sérstaklega athuga hvort ákvæði laganna séu nægilega skýr um hvaða þjónustu ætlast sé til að kirkjugarðar láti almenningi endurgjaldslaus í té hafandi í huga gildandi samkomulag um að framlagi ríkissjóðs til kirkjugarða er ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni þeirra.

Nefndin er þannig skipuð:

Jóhannes Finnur Halldórsson, sérfræðingur í innanríkisráðuneytinu og jafnframt formaður, tilnefndur af innanríkisráðherra.

Guðrún Ógmundsdóttir, sérfræðingur á skrifstofu stjórnunar og umbóta, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðherra.

Dórsteinn Ragnarsson, formaður Kirkjugarðasambands Íslands, tilnefndur af Kirkjugarðsráði.

Ráðuneytið greiðir ekki sérstaklega fyrir störf í nefndinni.

Með nefndinni mun starfa Fanney Óskarsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu mannréttinda og sveitarfélaga.

Formanni hefur verið falið að kalla nefndina saman til fyrsta fundar.

Fylgiskjöl 2 og 3

Formáli.

Með skipunarbréfi 25. nóvember 1996 skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra nefnd til að kanna fjárhagslega afkomu kirkjugarða í ljósi þess að tekjur þeirra hafa farið minnkandi og setja fram tillögur um leiðir til að tryggja fjárhagslegan grundvöll fyrir starfrækslu garðanna, ef gengið sé of nærri greiðslugetu þeirra. Nefnd þessi var sett á laggirnar vegna beiðni Kirkjugarðasambands Íslands til ráðherra um að leiðrétta tekjuskerðingu sem kirkjugarðar hafa orðið fyrir. Nefndarmenn voru Ásdís Sigurjónsdóttir, deildarsérfræðingur í fjármálaráðuneytinu, Benedikt Ólafsson, lögfræðingur, tilnefndur af Kirkjugarðasambandi Íslands, Hjalti Zóphóníasson, formaður, skrifstofustjóri dóms- og kirkjumálaráðuneyti, Sólmundur Már Jónsson, fjármálastjóri í dómsmálaráðuneyti og Þórsteinn Ragnarsson, forstjóri, tilnefndur af KGSÍ. Afrit af skipunarbréfi er í fylgiskjali 1.

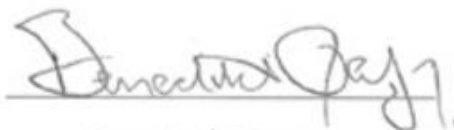
Niðurstaða nefndarinnar er að kirkjugarðarnir hafi orðið fyrir verulegri tekjurýrnun undanfarin ár og að bæta þurfi þeim hana upp að hluta. Nefndarmenn voru hins vegar ekki sammála um að hve miklu leyti það ætti að vera. Nánar er fjallað um þetta í kafla 5. Nefndin leggur til að samráðshópur verði settur á laggirnar til að meta fjárhagsstöðu kirkjugarðanna á næstu árum og telur brynt að ákvarðanir um hvernig bæta eigi rekstrargrundvöll verði teknar í tengslum við fjárlög 1998.



Hjalti Zóphóníasson



Ásdís Sigurjónsdóttir



Benedikt Ólafsson



Sólmundur Már Jónsson



Þórsteinn Ragnarsson

4. Mat á rekstrarvanda kirkjugarða.

Eins og fram kemur í kafla 2 hafa tekjur kirkjugarðanna lækkað verulega. Ef bornar eru saman áætlaðar tekjur árið 1998 og hvað þær hefðu orðið miklar ef engar lækkanir hefðu komið til sést að heildarlækkun er allt að 189 m.kr. (fylgiskjal 4) eða rúmlega 40 %. Ljóst er að grípa þarf til aðgerða til að mæta rekstrarvanda sem af þessu hefur hlotist og verður enn alvarlegri eftir því sem árin líða. Nefndarmenn eru sammála um að brýnt sé að tekin verði ákvörðun um aðgerðir í tengslum við fjárlagafrumvarp 1998. Þeir eru hins vegar ekki fyllilega sammála um hve mikið bæta þarf hag garðanna. Fyrst og fremst stafar það af því hvort gengið sé út frá fjárhagsáætlunum kirkjugarðanna eða byggt á gögnum Ríkisendurskoðunar um rekstur garðanna 1993-1995.

Sé byggt á fjárhagsáætlunum kirkjugarðanna þurfa þeir á bilinu 17 – 23 % hækkun á tekjum. Vankantur við að styðjast við fjárhagsáætlanir aðeins tveggja garða, þó svo að þeir séu með rúmlega 50 % gjaldenda, þegar gerðar eru tillögur sem snerta alla kirkjugarða landsins er að ekki er hægt að fullyrða að þörf annarra garða sé sú sama.

Þegar greinargerð Ríkisendurskoðunar er lögð til grundvallar er ekki þörf á jafn mikilli hækkun. Eins og komið hefur fram þá var töluverður rekstrarafgangur á rekstri kirkjugarðanna 1993-1995. Það er þrátt fyrir lækkun kirkjugarðsgjalds einstaklinga sem að fullu var komin til framkvæmda þegar árið 1991 og var endanlega lögfest árið 1993. Kirkjugarðarnir höldu því þá skerðingu. Aðstöðugjald sem rann til kirkjugarðanna var um 63,6 m.kr. árið 1993. Samkvæmt greinargerð Ríkisendurskoðunar var rekstrarafgangur 64,3 m.kr.³ Eðlilegt er því að álykta að kirkjugarðarnir hafi einnig getað tekið á sig þá tekjulækkun sem afnám aðstöðugjaldsins hefur haft í för með sér. Hvað varðar aukinn kostnað vegna prestshjónustu þá var hann að fullu kominn á árið 1995 en eftir sem áður var rekstrarafgangur af kirkjugörðunum. Þá stendur eftir að garðarnir njóta ekki lengur vaxtatekna. Vaxtatekjur á þessum árum námu frá 12,4 m.kr. til 24 m.kr. eða 3-6 % af tekjum eins og komið hefur fram. Samkvæmt þessu þarf aðeins að styrkja rekstur garðanna um sem nemur töpuðum vaxtatekjum. Ef reiknað er með meiri vaxtakostnaði á næstu árum en var á þessum árum (þar sem tekjur hafa lækkað) þá má hækka töluna í 5-8 %. Hins vegar væri þá ekkert svigrúm til framkvæmda, viðhalds og stækkun garða.

Framangreind umfjöllun á við alla kirkjugarða landsins sem heild. Nefndin vill þó leggja áherslu á að brottfall aðstöðu- /markaðsgjald hafði mismikil áhrif á garðana. Til dæmis vóg aðstöðugjald 17 – 20 % af heildartekjum KGA og KGRP og á því framgreind lýsing ekki við þessa garða hvað varðar þennan þátt.

Í máli fulltrúa Kirkjugarðasambands Íslands hefur komið fram að viðmiðunarárin 1993-1995 séu ekki að fullu marktæk því kirkjugarðarnir frestuðu nauðsynlegum framkvæmdum og viðhaldi auk þess að ráðast í hagræðingarverkefni til að búa sig undir framangreinda tekjuskerðingu. Rekstrarafgangurinn er því óvenjumikill á þessum árum. Fulltrúar ráðuneytanna fallast að nokkru leyti á þetta. Með tilsjón af því, lækkuðum tekjum, töpuðum vaxtatekjum og fyrirsjáanlegum framkvæmdum (einkum hjá KGRP) leggja fulltrúar ráðuneytana til að tekjur verði hækkaðar eða gjöld lækkuð um allt að 12 %.

Fulltrúar KGSÍ telja þessa hækkun alls ekki nægjanlega og leggja til 20 % hækkun. Nefndin er hins vegar sammála um að ýmsir stórir kirkjugarðar hafa orðið fyrir meiri skerðingu en aðrir við afnám aðstöðugjaldsins og er því ef til vill nauðsynlegt að grípa til sértækra aðgerða vegna þeirra.

³ Athuga að annars vegar er um að ræða tekjur allra kirkjugarða af aðstöðugjaldi en hins vegar rekstrarafgangur um 70 % af fjölda kirkjugarða. Ef rekstur þeirra garða sem skila ekki ársreikningi er í takt við hina ætti rekstrarafgangur að vera aðeins meiri en 64,3 m.kr.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Dóms- og kirkjumálaráðherra**
Sendandi: **Hjalti Zóphóniasson; Ásdís Sigurjónsdóttir**
Dagsetning: **8. júní 1999**
Málsnúmer: **99020252**
Bréfalykill: **168-24**

Efni: Fjárhagsleg afkoma kirkjugarða

Drög

Á árinu 1996 bar Kirkjugarðasamband Íslands sig upp við dóms- og kirkjumálaráðherra vegna yfirvofandi rekstrarerfiðleika ýmissa stærri kirkjugarða landsins þar sem fjárhagsleg afkoma þeirra hafði versnað verulega og tekjur þeirra skerst um meira en 40% frá árinu 1990 með lækkun á kirkjugarðsgjöldum, afnámi aðstöðugjalds og skyldu sem lögð var á kirkjugarða til að greiða kostnað vegna prestsþjónustu við jarðarfarir.

Í nóvember þá um haustið skipaði ráðherra nefnd til þess að gera úttekt á tekjuskerðingu kirkjugarða og skyldi hún jafnframt benda á leiðir til að lagfæra fjárhagsstöðu þeirra. Ekki varð samkomulag í nefndinni um hve þörf á tekjuaukningu væri mikil, fulltrúar ríkisins töldu 12% nægja en fulltrúar KGSÍ lögðu til 20% hækkun. Benti nefndin á ýmsar leiðir sem hún taldi koma til greina. Nefndin skilaði allitarlegri skýrslu um störf sín í júlí 1997 og er hún hér meðfylgjandi. Niðurstöður nefndarinnar eru birtar á bls. 9 -11.

Ríkisstjórnin ákvað að koma til móts við sjónarmið um úrbætur en farin var nokkur önnur leið en nefndin hafði lagt til, sbr. meðfylgjandi frumvarp til laga (engar efnislegar breytingar voru gerðar á frumvarpinu í meðförum Alþingis). Kirkjugarðsgjöld og sóknargjöld skulu taka verðlagshækkun milli ára til samræmis við hækkun á meðaltekjuskattstofni einstaklinga tvö næstliðin tekjuár á undan. Haustið 1997 leiddi samanburður frá Þjóðhagsstofnun í ljós að hækkun hafi numið 6,3-7,6% milli tekjuáranna 1995 og 1996, eftir því hvaða viðmiðun var tekin. Í tillögu að lagabreytingu var gert ráð fyrir að sóknargjöld hækkðu um 6,3% frá fyrra ári en kirkjugarðsgjöld um 7,6% auk þess sem þau hækkðu sem nam 1,3% hækkun sóknargjalda. Þessi breyting var talin auka tekjur kirkjugarða um rúmlega 15 m.kr. sem var rúmlega 4% af veltu þeirra og var sú tekjuhækkun til frambúðar. Þá voru Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma undanþegnir greiðslu framlags til Kirkjugarðasjóðs á árunum 1998 og 1999 og við það lækkuðu útgjöld þeirra um 16 m.kr. Í fjárlögum 1999 veitti Alþingi 8 m.kr. tímabundna fjárveitingu til kirkjugarðasjóðs til að mæta tekjutapi sjóðsins vegna undanþágu kirkjugarða Reykjavíkur.

Í ársbyrjun 1998 skipaði ráðherra þriggja manna nefnd til þess að fylgjast með afkomu kirkjugarða í kjölfar laga frá 16. desember 1997, og til að meta hvort hækkunin hafi nægt til að kirkjugarðar geti starfrækt hlutverk sitt eins og gera megj kröfu til, og ef ekki, hversu mikið vantar upp á að svo sé. Nefndin hefur ekki talið ástæðu til að koma saman fyrir en

nýverið, þar sem ekki hafa verið fyrirbyggjandi töluleg gögn um rekstur og afkomu einstakra kirkjugarða fyrir árið 1998, en þau eru óðum að berast. Þá liggur fyrir endurskoðuð fjárhagsáætlun Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma fyrir árin 1998-2002, þar sem talið er nauðsynlegt að hefja uppbyggingu þjónustuaðstöðu í Gufuneskirkjugarði, fyrr en áætlað hafði verið.

Eftirlitsnefndin hefur nú haldið þrjá fundi og farið yfir fjárhagsstöðu kirkjugarða og telur hún nauðsynlegt að grípa til aðgerða til að bæta afkomu kirkjugarðanna enda voru aðgerðir haustið 1997 að hluta tímabundnar. Af texta hér að framan má sjá að tekjur kirkjugarða hafa aukist um rúmlega 4% til frambúðar en nefnd um fjárhagslega afkomu kirkjugarða taldi nauðsynlegt að auka tekjur um 12-20%. Tímabundin undanþága kirkjugarða Reykjavíkur um greiðslu í kirkjugarðasjóð sem fellur niður á næsta ári. Í ljósi þessa telur eftirlitsnefndin nauðsynlegt að taka til endurskoðunar fjárhagslega afkomu kirkjugarða með það að augnamiði að auka tekjur garðanna eða gera þeim kleift að draga úr útgjöldum. Má í því sambandi nefna að kirkjugörðum er skylt að greiða prestum fyrir útfarir og nemur það um 6% af útgjöldum kirkjugarðanna.

Tillaga

Lagt er til að eftirlitsnefndinni verði falið að undirbúa tillögu til ríkisstjórnar um hækkun tekna og/eða lækkun gjalda. Slík tillaga myndi óhjákvæmilega hafa í för með sér einhverja hækkun kirkjugarðsgjalda, þ.e. skattahækkun. Nefndin minnir á að vægi markaðsgjaldsins sem fellt var niður í áföngum árin 1994-1996 var um 20% af tekjum kirkjugarða en stjórnvöld höfðu góð orð um að kirkjugörðum yrði bætt sú skerðing. Sú hefur ekki orðið raunin.

Meðfylgjandi:

- Fjárhagsleg afkoma kirkjugarða, júlí 1997. Skýrsla nefndar.
- Frumvarp til laga um breyting á lögum um sóknargjöld o.fl., lögum um kirkjugarða, greiftrun og líkbrennslu og lögum um kirkjusóknir, safnaðarfundi, sóknamefndir, héraðsfundi o.fl.

Fylgiskjal 4

Hr. Björn Bjarnason,
kirkjumálaráðherra.

Reykjavík, 15. október 2003.

Ágæti ráðherra!

Í framhaldi af fundi með þér þann 30. júlí, er fulltrúar Kirkjugarðasambands Íslands (KGSÍ) ræddu við þig fjármál kirkjugarða, var haldinn einn óformlegur fundur, þann 16. september, með skrifstofustjóra dóms- og kirkjumálaráðuneytis um nýtt úthlutunarkerfi fyrir kirkjugarða og síðan formlegur fundur, þann 23. september með fulltrúum dóms- og kirkjumálaráðuneytis og fulltrúa fjármálaráðuneytis.

Á þessum fundum kom fram að stjórnvöld væru reiðubúin til að sveigja sig inn á annað úthlutunarkerfi en það sem notast hefur verið við sl. áratugi og taka mið af hugmyndafræði gjaldalíkans Kirkjugarðasambandsins en hafa viðmiðanir aðeins tvær: **Einingarverð vegna greftrana** væri reiknað út og tilgreint í samkomulagi og einnig **einingarverð vegna hirðingar**. Þannig yrði fundinn nýr grundvöllur við ákvörðun kirkjugarðsgjalds og skiptingu þess og það viðurkennt að sömu grundvallar verkefni þarf að vinna í hverjum garði, án tillits til fjölda íbúa í sókninni.

Jafnframt kom fram að fjárveitingarvaldið væri ekki til umræðu um hækkun kirkjugarðsgjalds umfram lögbundnar hækkanir, en eins og þér er kunnugt var það niðurstaða skýrslu um fjármál kirkjugarða, sem vinnuhópur KGSÍ lagði fram, að hækkunarpörf væri tæplega 17% þar með talin verkefni sem ekki eru lögbundin og nokkrir kirkjugarðar hafa haft á höndum, s.s. rekstur líkhúsa, athafnarýma og bálstofu og vegur um 7% af tekjum kirkjugarða af kirkjugarðsgjaldi (allra garða) og er axlað af fáeinum kirkjugörðum.

Niðurstaða fundarins var sú að útbúa drög að greinargerð og samningi á grundvelli þessara funda og hafa þessi drög væntanlega borist í þínar hendur. Það er von stjórnar KGSÍ að samkomulagið verði undirritað sem allra fyrst og greinargerðin verði lögð fyrir kirkjuþing.

Um leið og þessa er óskað, vill undirritaður benda þér á að kostnaður við ofangreinda þrjá rekstrarþætti, sem ekki eru lögbundnar skyldur kirkjugarða þarf, að brúa með einhverjum hætti.

Undirritaður óskar eftir því að ráðherra beiti sér fyrir því að hækka fjárframlög til kirkjugarða sem nemur 40 milljónum til að unnt verði að útdeila þeim fjármunum til þeirra kirkjugarða, sem sjá um þessa starfsemi svo ekki þurfi að hefja sérstaka gjaldtöku þar.

Með bestu kveðju,

Þórsteinn Ragnarsson,
formaður KGSÍ.

Fylgiskjal 5

Hr. Björn Bjarnason,
kirkjumálaráðherra.

Reykjavík, 29. október 2003.

Ágæti ráðherra!

Ég vil þakka þér fyrir að leggja fram á kirkjuþingi tillögu að þingsályktun um nýjan grundvöll að ákvörðun kirkjugarðsgjalds og skiptingu þess. Tillagan, sem var að efnisinnihaldi í samhljóman við hugmyndafræði gjaldalíkans Kirkjugarðasambands Íslands (KGSÍ), var samþykkt samhljóða og er nú framundan vinna við útfærslu á tillögunni og lagabreytingarfrumvarp í kjölfarið.

Þýðingarmikið er að unnið verði sameiginlega³ að þeirri vinnu sem framundan er og tel ég að það hljóti að vera vilji þinn, samanber orðalag í greinargerð þinni, sem flutt var á kirkjuþingi: „Á grundvelli minnisblaðs til dóms- og kirkjumálaráðherra, sem hafði að geyma þau atriði sem að ofan eru rakin, taldi ráðherra rétt að rætt yrði við formann KGSÍ og þess yrði freistað að leita eftir sameiginlegri niðurstöðu.“

Þessa samvinnu skorti reyndar af hálfu embættismanna ráðuneytanna við undirbúning og samningu greinargerðar þeirrar er lögð var fyrir kirkjuþing, þar var í bland lögð áhersla á atriði sem óþarfi var að velta upp og höfðu beinlínis villandi og stuðandi áhrif á þingheim. Tillaga þín, þ.e.a.s. að formbreyta tekjakerfi kirkjugarða, var kjarninn og hann þurfti ekki slíkra skýringa við.

Undirritaður telur eðlilegt að nú verði settur saman vinnuhópur til að útfæra tillöguna, sem samþykkt var á kirkjuþingi. Sú útfærsla yrði forsenda fyrir frumvarpi að breytingum á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu. Eðlilegt væri að kirkjugarðaráð og KGSÍ hefðu tvo fulltrúa í þeirri nefnd og ráðuneytin þrjá.

Með bestu kveðju,

Þórsteinn Ragnarsson,
formaður KGSÍ.
Afrit sent fjármálaráðherra.

³ Annars vegar kirkjugarðaráð og KGSÍ og hins vegar kirkjumálaráðuneyti (fagráðuneytið) og fjármálaráðuneyti.

Fylgiskjal 6

Hr. Björn Bjarnason,
kirkjumálaráðherra.

Reykjavík, 5. janúar 2004.

Ágæti ráðherra!

Undirritaður óskar þér og þínum starfsmönnum gleðilegs nýárs um leið og vísað er til bréfs, dags. 15. október 2003, sem undirritaður skrifaði þér. Í bréfinu var farið yfir samskipti undirritaðs og ráðuneytisins varðandi fjármál kirkjugarða og kom m.a. fram í bréfinu sú vitneskja stjórnar KGSÍ, að fjárveitingarvaldið væri ekki til umræðu um hækkun kirkjugarðsgjalds umfram lögbundnar hækkanir, en eins og þér er kunnugt var það niðurstaða skýrslu um fjármál kirkjugarða, sem vinnuhópur KGSÍ lagði fram, að hækkunarþörf væri tæplega 17%, þar með talin verkefni sem ekki eru lögbundin og nokkrir kirkjugarðar hafa haft á höndum, s.s. rekstur líkhúsa, athafnarýma og bálstofu og vegur um 7% af tekjum kirkjugarða af kirkjugarðsgjaldi (allra garða) og er axlað af fáeinum kirkjugörðum.

Þessi beiðni er nú ítrekuð, þ.e.a.s. að kirkjugörðum, sem hafa á höndum ofangreind verkefni, sem ekki eru lögbundin, verði tryggð aukafjárveiting sem nemur 40 milljónum króna. Ljóst er að þeir kirkjugarðar, sem um ræðir, þurfa að óbreyttum tekjum að hefja strax gjalddöku í líkhúsi og athafnarýmum til að gera þann rekstur kostnaðarréttan.

Þess er vænst að svar við þessu bréfi berist sem allra fyrst.

Með bestu kveðju,

Þórsteinn Ragnarsson,
formaður KGSÍ.

Fylgiskjal 7

Björn Bjarnason,

kirkjumálaráðherra.

Reykjavík, 28. júní 2004.

Ágæti ráðherra!

Nú um nokkurt skeið hefur nefnd um fjármál kirkjugarða, undir formennsku skrifstofustjóra dóms- og kirkjumálaráðuneytis, unnið að undirbúningi að gerð lagafrumvarps um breytingu á tekjum kirkjugarða með það að markmiði að frumvarpið verði lagt fram af þinni hálfu í haust. Vinna nefndarinnar hefur gengið vel og sér nú fyrir endann á gerð reiknilíkans, sem er í samræmi við þingsályktun um nýjan grundvöll að ákvörðun kirkjugarðsgjalds og skiptingu þess, sem þú lagðir fram á kirkjupingi sl. haust og samþykkt var. Einnig hafa verið samin drög að gerð lagatexta.

Rétt er að rifja upp aðdraganda þess að þingsályktunin var lögð fram á kirkjupingi.

Fjármál kirkjugarða.

Frá árinu 1996 hefur Kirkjugarðasamband Íslands knúið dyra í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu í því augnamiði að farið væri yfir fjármál kirkjugarða og komið yrði á trúverðugu tekjukerfi fyrir garðana. Skipaðar voru tvær nefndir á árunum 1996 til 2000 til að fara yfir fjármálin og sýndu þær báðar að margvíslegar stjórnvaldsaðgerðir höfðu rýrt tekjur kirkjugarða, sérstaklega á árabílinu 1989-1997 (lækkun kirkjugarðsgjalds, afnám markaðsgjalds o.fl.).

Um miðjan júní 2003 lagði Kirkjugarðasamband Íslands (KGSÍ) fram ítarlega skýrslu um fjármál kirkjugarða. Skýrsla þessi var kostnaðarúttekt á verkefnum kirkjugarða landsins. Í skýrslunni var farið nákvæmlega yfir rekstur kirkjugarða og honum skipt niður í 10-15 rekstrarliði eftir umfangi garðanna. Vel var vandað til vinnunnar og kostnaðartölur fengnar frá opinberum aðilum, s.s. Hagstofu og sveitarfélögum.

Megintilgangur með skýrslugerðinni (gjaldalíkaninu) var að koma á framfæri nýrri hugmyndafræði sem notuð yrði sem tæki til að sjá kirkjugörðum landsins fyrir eðlilegu

fjármagni til rekstursins. Hugmyndafræðin felst í því að hver kirkjugarður fái rekstrarfé sem nægir til að sjá um garðinn í samræmi við lagaskyldur hans og í réttu hlutfalli við umsvif og kostnað við þann lögbodna rekstur. Það var og er álit forráðamanna kirkjugarða á landinu að núverandi fyrirkomulag greini ekki nógu vel rekstrarþörfina og úr því þurfi að bæta með því að taka upp annað og skilvirkara fyrirkomulag⁴.

Niðurstaða skýrslunnar sýndi að fjárþörf kirkjugarða samkvæmt gjaldalíkaninu var 16,9% hærrí en rauntekjur árið 2000. Meðal þeirra gjaldaliða, sem tilgreindir voru í skýrslunni, var rekstur líkhúsa, athafnarýma og bálstofu og tekið var fram að sá rekstur væri ekki lögbundinn. Athygli kirkjumálaráðherra var vakin á þessu með tveimur bréfum, fyrri bréfið var dags. 15. okt. 2003 og það seinna 5. jan. 2004 og var þar beðið um aukafjárveitingu vegna reksturs líkhúsa, en þeim erindum var ekki svarað. Í ljósi þess ákváðu stjórnir Kirkjugarða Reykjavíkur (KGRP) og Kirkjugarða Akureyrar (KGA) að leggja á gjald til að mæta rekstri líkhúsanna og var það gert frá og með 1. maí sl.

Í upphafi nefndarstarfs kom skýrt fram hjá fulltrúum ráðuneytanna að ekki yrði gengið að kröfu fulltrúa KGSÍ um hækkun til kirkjugarða eins og skýrsla um fjármál kirkjugarða sýndi og var sá málflutningur í samræmi við viðbrögð þín við ofangreindum bréfum um hækkun. Ákveðið var á fyrstu fundum nefndarinnar að fjárframlag yfirstandandi árs yrði notað sem upphafspunktur og þar að baki lægju afmörkuð verkefni, a.v. stærð landssvæðis sem væri í umhirðu kirkjugarða árið 2003 og h.v. fjöldi greftrana það sama ár. Tekjur kirkjugarða næstu árin tækju síðan mið af þessari upphæð að viðbætti stækkun grafarsvæða og fjölgun látinna á milli ára. Auk þess kæmu til verðlagshækkunar í samræmi við þróun kaupgjalds og verðlags. Taka á sérstaklega tillit til reksturs bálstofu KGRP, þar sem hún þjónar öllu landinu og þjóðhagslega hagkvæmt þykir að auka líkbrennslu. Fulltrúar KGSÍ féllust á þetta og hófst undirbúningsvinna fljótlega á þessu ári við gerð reiknilíkans og lagatexta og hefur þeirri vinnu miðað vel áfram eins og áður sagði.

Ágreiningur um líkhúsgjald.

Á síðasta fundi nefndarinnar, sem haldinn var í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu 2. júní sl., tilkynnti fulltrúi fjármálaráðuneytisins nefndarmönnum að tekjur vegna auglýsts líkhúsgjalds í Reykjavík og Akureyri verði dregið frá fjárframlagi til kirkjugarða. Þetta telja fulltrúar KGSÍ ekki vera í takti við þá vinnu sem hófst eftir útgáfu skýrslunnar um fjármál kirkjugarða og afhent var ráðherrum í júní 2003 og hélt áfram með þingsályktun þinni á kirkjuþingi sl. haust og síðan þeirri vinnu sem er að baki í nefndinni frá áramótum.

Vegna þessa útspils, sem aðallega er komið frá fulltrúa fjármálaráðuneytisins, er rétt að gera nokkra grein fyrir því hvers vegna fulltrúar KGSÍ telja að ekki komi til greina að „gjald í líkhúsi“ verði dregið frá framlagi ríkisins til kirkjugarða:

⁴ Núverandi tekjakerfi kirkjugarða miðar eingöngu við tölu 16 ára og eldri á þjónustusvæði kirkjugarðsins, án tillits til þess hvaða verkefni eru fyrir hendi hjá viðkomandi kirkjugarði. Þetta veldur því að sumum kirkjugörðum eru greiddar mörg hundruð króna fyrir að hirða hvern fermetra í garði en öðrum margfalt minna. Núverandi kerfi hefur gengið sér til húðar og eru nefndarmenn sammála um það að nú sé „vitlaust gefið“ og það þurfi að leiðrétta.

1. Niðurstaða „Skýrslu um fjármál kirkjugarða“ sýnir að árið 2000 vantar 16,9% upp á tekjur kirkjugarða til að þeir geti sinnt þeim verkefnum sem þeir hafa haft á höndum undanfarin ár. Þessi verkefni eru að meginhluta til lögbundin verkefni og einnig verkefni sem kirkjugörðum er heimilt en ekki skylt að annast, þar á meðal rekstur líkhúsa. Auk þess frysti ríkisstjórnin hækkun kirkjugarðsgjald á milli áráanna 2001 og 2002 en þá átti gjaldið að hækka skv. lögum um 9% eða um 54 millj. króna.
2. Líkhúsin í Reykjavík og á Akureyri þjóna mun fleiri íbúum en tilheyra þjónustusvæðum þessara tveggja kirkjugarða. Augljóst er að hið hefðbundna kirkjugarðsgjald hefur ekki og getur ekki staðið straum af þessum rekstri. Kirkjugarðar eru sjálfseignastofnanir sem hafa rétt á að grípa til gjaldtöku ef verkefni sem þeir sinna eru utan lögbundinna verkefna þeirra. Áætlaðar árstekjur af gjaldi í líkhúsi í Reykjavík og Akureyri nema um 2% af heildartekjum kirkjugarða landsins árið 2004. Um er að ræða 13 milljón króna aukatekjur hjá þessum tveimur kirkjugörðum.
3. Að áliti stjórnar KGSÍ eru líkhúsmál í ólestri víðast hvar á landinu og engin leið að koma þeim í lag með núverandi tekjum kirkjugarða. Það er markmið KGSÍ að koma upp viðunandi líkhúsum í öllum stærri byggðarkjörnum landsins og gera rekstur þeirra kostnaðarréttan með gjaldtöku. Nauðsynlegt væri af þeim sökum að setja inn í löginn heimild fyrir kirkjugarða til að taka gjald fyrir þessa þjónustu og setja reglugerð um reksturinn.
4. Það er væntanlega ekki stefna ríkisstjórnarinnar að svipta fyrirtæki eða stofnanir þeim sjálfsákvörðunarrétti sem miðar að því að tryggja rekstrarlega nauðsynlega samfélagsþjónustu og færa hana til betri vegar á landsvísu.

Niðurlag.

Fyrirhuguð breyting á tekjum kirkjugarða hefur verið kynnt mjög vel innan kirkjunnar og góður rómur var gerður um þingsályktun þína innan kirkjunnar og var hún samþykkt samhljóða á kirkjuþingi. Aðildarfélagar innan KGSÍ hafa samþykkt fyrirhugaðar breytingar með miklum meirihluta og falið stjórn að vinna að því að koma henni á.

Stjórn KGSÍ telur mjög mikilvægt að skapa sátt um þetta einstaka mál innan nefndarinnar og er hér með óskað eftir því að ráðherra hlutist til um að hægt verði að halda nefndarstörfum áfram með það fyrir augum að hægt verði í haust að leggja fyrir Alþingi frumvarp um breytingu á lögum um kirkjugarða í þá veru að breyta aðferðafræði við tekjuútreikning kirkjugarða.

Virðingarfyllst,

Þórsteinn Ragnarsson,
formaður KGSÍ.

Afrit sent fjármálaráðherra.

S a m k o m u l a g

um framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða

1. gr.

Dóms- og kirkjumálaráðuneytið og kirkjugarðaráð gera með sér eftirfarandi samkomulag um viðmiðanir fyrir árlegu framlagi ríkissjóðs til starfsemi kirkjugarða.

Með samkomulagi þessu eru tvö fylgiskjöl, nr. 1 og 2. Í fylgiskjali 1 er sett fram reiknilíkan sem lagt er til grundvallar við útreikning framlagsins. Í fylgiskjali 2 eru tilgreindar almennar forsendur útreikningsins í reiknilíkaninu.

2. gr.

Framlagi ríkissjóðs til kirkjugarða er ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni kirkjugarða, þ.m.t. rekstur, endurbætur og uppbyggingu kirkjugarða, tækjabúnað og húsakost þeirra. Óheimilt er að ráðstafa framlaginu til annarra verkefna.

Framlagið miðast við að aðrar tekjur kirkjugarða af lögbundnum verkefnum verði óbreyttar frá því sem nú er, að frátöldum verðlagshækkunum. Komi til aukin eða ný gjaldtaka af hálfu kirkjugarða fyrir þau verkefni sem samkomulagið tekur til þá lækkar framlag ríkissjóðs í sama mæli.

3. gr.

Framlag til kirkjugarða skal reiknað í reiknilíkani samkvæmt fylgiskjali 1 miðað við forsendur í 4. gr. og 5. gr. Fjármálaráðuneytið uppfærir reiknilíkanið í samráði við dóms- og kirkjumálaráðuneytið og kirkjugarðaráð við undirbúning frumvarps til fjárlaga ár hvert og leggur niðurstöðuna til grundvallar fjárveitingu til kirkjugarða í frumvarpinu.

Á þessum forsendum er gert ráð fyrir að heildarframlag til kirkjugarða verði 714,6 m.kr. í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2005.

Fjárhæðir í samkomulagi þessu eru settar fram með fyrirvara um ákvörðun Alþingis um fjárveitingu í fjárlögum og með fyrirvara um að stjórnvöld kunna að ákveða aðrar viðmiðanir við undirbúning fjárlaga vegna aðstæðna í ríkisfjármálum á hverjum tíma.

4. gr.

Við árlegan undirbúning fjárlaga fyrir komandi ár verður framlag úr ríkissjóði til starfsemi kirkjugarða byggt á eftirtöldum viðmiðunum:

a) Reikna skal 82.234 kr. fyrir hverja grafartöku og jarðsetningu á næstliðnu ári.

- b) Reikna skal 52.260 kr. fyrir hverja líkbrennslu og grafartöku í duftgarði á næstliðnu ári.
- c) Reikna skal 461 kr. fyrir hvern fermetra grafarsvæða í umhirðu næstliðið ár. Alls skal miðað við 1.242.657 fermetra árið 2003 vegna framlags í fjárlögum ársins 2005. Fjöldi fermetra skal aukinn árlega um 8,3 fyrir hverja jarðsetningu skv. lið a. og um 1,5 fyrir hverja grafartöku í duftgarði skv. lið b.

Fjárhæðir í lið a), b) og c) taka breytingum í fjárlögum hvers árs samkvæmt verðlagsákvæði í 5. gr. og í samræmi við fjárveitingar sbr. 3. málsgrein 3. gr.

5. gr.

Fjárhæðir í 4. gr. miðast við verðlag frumvarps til fjárlaga 2005 og skulu breytast árlega í samræmi við almennar launa- og verðlagsforsendur sem lagðar eru til grundvallar fjárveitingu til kirkjugarða í fjárlögum hvers árs. Framlag ríkisins vegna annars kostnaðar en launa skal breytast samkvæmt forsendum fjárlaga um almennar verðlagsbreytingar á sama kostnaði hjá ríkisstofnunum. Framlag vegna launa skal taka breytingum sem taka mið annars vegar af hlutfallslegu vægi starfshópa eins og tilgreint er í fylgiskjali 2 og hins vegar af mati fjármálaráðuneytis á hækkunum í kjarasamningum við stéttarfélag viðkomandi starfshópa ríkisstarfsmanna hjá ríkisstofnunum. Fari fram endurmat á launa- og verðlagsforsendum fjárveitinga til ríkisstofnana innan ársins skal endurskoða framlag til kirkjugarða með sama hætti. Telji kirkjugarðaráð ástæðu til að breyta vægi starfshópa í launaforsendum samkvæmt fylgiskjali 2 skulu lögð fram launagögn því til stuðnings áður en níu mánuðir eru til upphafs næsta fjárlagaárs.

6. gr.

Heildarframlagi úr ríkissjóði skv. 3. gr. úthlutar kirkjugarðaráð til einstakra kirkjugarða í samræmi við eigið reiknilíkan sem samþykkt skal fyrir upphaf hvers fjárlagaárs ekki síðar en 1. desember árið áður. Skal þá gert ráð fyrir að af heildarframlaginu renni að lágmarki 8% en að hámarki 12% til Kirkjugarðasjóðs og úthlutað verði úr honum m.a. til að aðlaga eða jafna framlög, t.d. til minnstu kirkjugarðanna, miðað við niðurstöður reiknilíkansins. Ákvörðun kirkjugarðaráðs um fyrirhugaða úthlutun ásamt greinagerð um breytingar frá fyrra ári skal kynnt fyrir dóms- og kirkjumálaráðuneyti tveimur vikum áður.

Kirkjugarðaráð ákvarðar uppbyggingu og forsendur þessa reiknilíkans og ber fulla ábyrgð á ráðstöfun fjármuna til einstakra garða og Kirkjugarðasjóðs innan þess ramma er lög setja.

7. gr.

Fyrir upphaf hvers fjárlagaárs skal Kirkjugarðaráð senda Fjársýslu ríkisins yfirlit um framlag til hvers kirkjugarðs í landinu á árinu á grundvelli útreiknings samkvæmt 6. gr. Fjársýsla ríkisins stendur skil á framlögunum til kirkjugarða með jöfnum mánaðarlegum greiðslum.

8. gr.

Samkomulag þetta gildir frá 1. janúar 2005 með fyrirvara um samþykki Alþingis á frumvarpi til laga um breytingu á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, sem lagt var fram á Alþingi x. október 2004.

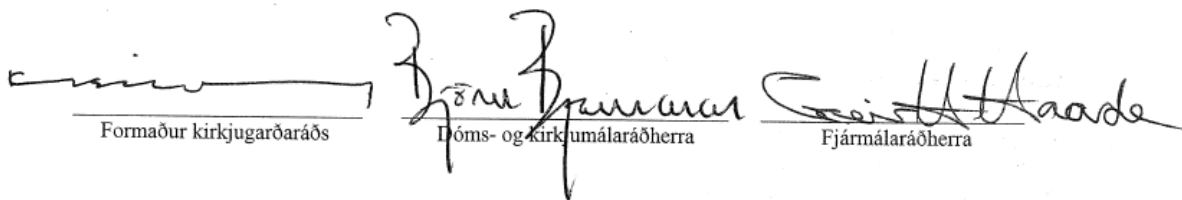
Samkomulagið gildir til ársloka 2009 og getur þá komið til endurskoðunar óski aðilar þess ekki síðar en 6 mánuðum fyrir lok samkomulagsins en annars framlengist það til 5 ára í senn.

9. gr.

Í samræmi við ákvæði 2. og 20. gr, laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, skulu kirkjugarðar gera ársreikning innan tveggja mánaða frá lokum reikningsárs og skila honum til Fjársýslu ríkisins og Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun fer með árlega endurskoðun á fjárreiðum kirkjugarða og getur gert stjórnsluendurskoðun á starfsemi þeirra sbr. 6. og 9. gr. laga nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun.

Reykjavík, 15. apríl 2005.


Formaður kirkjugarðaráðs Dóms- og kirkjumálaráðherra Fjármálaráðherra

Skýringar við einstakar greinar samningsins:

Um 1. gr.

Starfshópur með fulltrúum dóms- og kirkjumálaráðuneytis, fjármálaráðuneytis og Kirkjugarðasambands Íslands hefur um hríð haft fjármögnun kirkjugarðanna til athugunar. Starfshópurinn varð sammála um að ýmsir annmarkar hafi verið á forsendum núverandi framlags. Helst var horft til þess að lögbundna framlagið byggir á forsendum sem ætla má að þróist á annan veg en raunverulegar rekstrarforsendur kirkjugarðanna. Er þá átt við það að fjárförf garðanna ræðst aðallega af stærð þeirra og fjölda árlegra greftrana fremur en af því hversu margir einstaklingar eldri en 16 ára eru á lífi í landinu og hversu margir þeirra búa á viðkomandi svæði. Þar við bætist að þarna mun skilja mikið á milli vegna lýðfræðilegrar þróunar á næstu áratugum þegar „öldrunar“ þjóðarinnar fer að gæta í auknum mæli og jarðsetningum fjölgar væntanlega í sama hlutfalli. Einnig hefur viðmiðunin við tekjuskattsstofnin verið talin óheppileg að því leyti að breytingar á honum geta verið sveiflukenndar frá einu ári til annars og auk þess geta komið tímabil þar sem hann stendur í stað eða jafnvel lækkar að raungildi

vegna samdráttar í efnahagslífinu. Rekstrarkostnaður kirkjugarðanna tekur hins vegar hægfara breytingum milli ára.

Eftir vandlega athugun varð niðurstaða starfshópsins sú að leggja til að teknar verði upp breyttar viðmiðanir fyrir heildarframlagi ríkissjóðs með það fyrir augum að framvegis verði byggt á frekar einföldu reiknilíkani og forsendum sem eru í betra samhengi við þá þætti sem væntanlega munu ráða mestu um þróunina í umfangi reksturins og kostnaði við hann. Í stórum dráttum byggir reiknilíkanið á því að framlagið verði miðað við að greidd verði tiltekin fjárhæð annars vegar fyrir grafarsvæðin sem þarf að hirða um og annan fastan rekstrarkostnað ársins og hins vegar fyrir nýjar grafir sem teknar eru á árinu, líkbrennslur og annan breytilegan rekstrarkostnað ársins. Framlagið hækki síðan í samræmi við launa- og verðlagsforsendur fjárlaga á sama hátt og á við um flestan annan rekstur sem fjármagnaður er úr ríkissjóði.

Samkomulag þetta byggir á þessari niðurstöðu starfshópsins. Er því ætlað að vera traustur frambúðargrundvöllur fyrir árlegri rammafjárveitingu sem beinist að heildarstarfsemi kirkjugarða á landsvísu en ekki að einstökum atriðum í rekstraraðföngum þeirra eða að tilkostnaðinum hjá einstökum görðum. Í samkomulaginu er að tillögu starfshópsins hins vegar einnig gert ráð fyrir að kirkjugarðaráð fái aukið vægi við yfirstjórn málaflokksins. Ráðinu verði falið að ákvarða forsendur fyrir skiptingu heildarframlagsins til einstakra kirkjugarða, sem eru um 250 talsins, fremur en að sú skipting sé í rauninni bundin í lögum. Í því skyni hefur á vegum Kirkjugarðasambandsins verið útbúið annað reiknilíkan fyrir innbyrðis skiptingu framlagsins milli garðanna. Þar er byggt á mun fleiri og sértækari rekstrarforsendum og á tilteknum viðmiðunum um jöfnun á milli kirkjugarðanna. Að auki er fyrirhugað að svigrúm til að ráðstafa hluta framlagsins í gegnum Kirkjugarðasjóð verði aukið í allt að 12% í stað 8% í gildandi lögum. Tilgangurinn með því er m.a. sá að unnt verði að jafna og aðlaga úthlutanir samkvæmt niðurstöðum í reiknilíkani kirkjugarðaráðs.

Um 2. gr.

Í 2. gr. grein er tiltekið að framlagi ríkissjóðs er ætlað að standa undir öllum útgjöldum við verkefni kirkjugarða sem ákvörðuð eru í lögum og að því verði ekki varið til annarra verkefna. Verði eigin tekjuöflun garðanna fyrir þessi verkefni aukin er gert ráð fyrir að beint framlag úr ríkissjóði lækki jafn mikið. Í greininni er hins vegar gert ráð fyrir að kirkjugarðar geti veitt þjónustu sem fellur utan lögbundinna verkefna þeirra og tekið gjald fyrir það.

Um 3. gr.

Í greininni er kveðið á um að í árlegu fjárlagafrumvarpi verði framlag til kirkjugarða byggt á forsendum og reiknireglum reiknilíkans sem fram kemur í fylgiskjali 1 og 2. Á grundvelli reiknilíkansins hefur fjárveitingin verið ákvörðuð sem 714,6 m.kr. í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2005. Þar með hefur þegar verið gengið út frá forsendum líkansins um breytingar frá upphafsárinu, fjárlögum 2004. Hins vegar er gerður fyrirvari um að ákvörðun um árlega fjárveitingu er í höndum Alþingis, sem fer með fjárveitingarvaldið, og það getur leitt til annarrar niðurstöðu. Einnig er gerður fyrirvari um að ekki er unnt að útiloka að þær aðstæður skapist í ríkisfjármálum að stjórnvöld telji óhjákvæmilegt að veita aðhald með framlögum til reksturs sem fjármagnaður er úr

ríkissjóði, þ.m.t. framlög til sjálfseignastofnana á borð við kirkjugarðana, eins og dæmi eru um að gert hafi verið með lagasetningu á umliðnum árum.

Um 4. gr.

Fjárhæðir sem lagðar eru til grundvallar í reiknilíkani fyrir framlaginu voru ákvarðaðar með því að deila magntölum ársins 2002 í framlag fjárlaga ársins 2004. Fjárhæðirnar í greininni hafa verið uppfærðar til verðlags ársins 2005 miðað við forsendur frumvarps til fjárlaga. Fjárhæðirnar verða síðan verðlagsreiknaðar árlega sbr. 5. gr. og einnig kann að þurfa að aðlaga þær með tilliti til fjárveitinga sbr. 3. gr.

Um 5. gr.

Gert er ráð fyrir að fjárhæðir í 4. gr. taki árlegum breytingum í samræmi við verðlagsforsendur fjárlaga. Verðlagsreikningurinn í reiknilíkaninu byggir á eftirfarandi forsendum:

- a) Af heildarframlagi ríkisins samkvæmt samkomulaginu skulu 40% teljast vera vegna launakostnaðar og 60% vegna annars kostnaðar.
- b) Af þeim hluta sem telst vera vegna launakostnaðar skulu 15% fjárhæðin breytast í samræmi við mat fjármálaráðuneytis á kostnaðaráhrifum kjarasamnings Starfsmannafélags ríkisstofnana en 85% fjárhæðarinnar samkvæmt mati á kostnaðaráhrifum kjarasamnings Starfsgreinasambandsins.

Um 6. gr.

Á vegum kirkjugarðaráðs hefur verið unnið annað reiknilíkan sem ætlað er til að skipta heildarframlagi ríkissjóð niður á kirkjugarða á grundvelli stærðar þeirra og umsvifa. Úthlutunin verður endurskoðuð árlega. Verði frumvarp samkvæmt 8. gr. óbreytt að lögum mun kirkjugarðaráð einnig hafa meira svigrúm til að úthluta framlögum úr kirkjugarðasjóði en áður, eða á bilinu 8-12% af heildarfjárveitingu ríkissjóðs í stað 8% áður. Gefur það kost á því að aðlaga og jafna úthlutanir reiknilíkansins og einnig að smæstu garðarnir fái framlag úr kirkjugarðasjóði fremur en samkvæmt líkaninu. Forsendur þessa reiknilíkans um framlög til einstakra kirkjugarða eru á ábyrgð kirkjugarðaráðs.

Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir að Fjársýsla ríkisins annist um að greiða einstökum kirkjugörðum framlag eins og til þessa. Þær greiðslur verða þá samkvæmt niðurstöðum reiknilíkans kirkjugarðaráðs.

Um 8. gr.

Frumvarp til laga um breytingar á lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, nr. 36/1993, var lagt fram á Alþingi x. október sl. Í frumvarpinu eru lagðar til þær breytingar á lögnum sem samkomulagið byggir á og er því gerður fyrirvari um að frumvarpið verði lögfest.

Um 9. gr.

Greinin er til áréttingar á nokkrum lagaákvæðum um ársreikninga og endurskoðun þeirra og þarfnast ekki frekari skýringa.

2. gr.

Framlagi ríkissjóðs til kirkjugarða er ætlað að standa straum af heildarkostnaði við lögbundin verkefni kirkjugarða, þ.m.t. rekstur, endurbætur og uppbyggingu kirkjugarða, tækjabúnað og húsakost þeirra. Óheimilt er að ráðstafa framlaginu til annarra verkefna.

Framlagið miðast við að aðrar tekjur kirkjugarða af lögbundnum verkefnum verði óbreyttar frá því sem nú er, að frátöldum verðlagshækkunum. Komi til aukin eða ný gjaldtaka af hálfu kirkjugarða fyrir þau verkefni sem samkomulagið tekur til þá lækkar framlag ríkissjóðs í sama mæli.

KIRKJUGARÐASAMBAND ÍSLANDS

Úttekt á samkomulagi við ríkið
Janúar 2011

Nánari upplýsingar:

Hallbjörn Björnsson (hallbjorn.bjornsson@capacent.is), sími 862 2539

EFNISYFIRLIT

VERKEFNIÐ.....	2
FORSENDUR VERKEFNISINS.....	3
ÚTREIKNINGUR RÍKISINS	5
STÆRÐ UMHIRÐUSVÆÐA.....	8
ALMENN ÞRÓUN VERÐLAGS OG LAUNA.....	9
ÞRÓUN LAUNA KGRP.....	11
FRAMLAG ÁN SKERÐINGAR.....	12
FRAMLAG MV. AÐRAR FORSENDUR UM TÖLU LÁTINNA.....	13
ÁBENDINGAR.....	14

VERKEFNIÐ

Capacent var falið það verkefni að yfirfara það samkomulag sem er í gildi um framlög til kirkjugarðaráðs frá ríkinu og einnig yfirfara þann útreikning sem hefur legið til grundvallar framlaga undanfarinna ára. Í pósti sem sendur var þann 19. nóvember af Þórsteini Ragnarssyni var verkefnið skilgreint nánar á eftirfarandi hátt:

- Rýna þarf vel í samkomulagið og athuga hvort það á allan hátt endurspeglar í útreikningum fjármálaráðuneytis.
- Kanna frá ári til árs (2005-2011) og staðfesta hvort almennar forsendur (vægi launakostnaðar og annars rekstrarkostnaðar) í reiknilíkani séu skv. opinberum gögnum frá Hagstofu og stéttarfélögum.
- Kanna frá ári til árs og staðfesta hvort uppreikningur á stærð umhirðusvæða sé rétt.
- Kanna frá ári til árs og staðfesta hvort einingaverð séu réttilega uppfærð skv. samningi (umhirða, grafartaka og líkbrennsla).
- Reikna út hvert framlag til kirkjugarða hefði verið á árunum 2009 – 2011 ef ekki hefði komið til skerðing vegna hrunsins.
- Reikna út hvert framlag til kirkjugarða hefði verið á árunum 2005 – 2011 ef farið væri eftir tölu látinna í töflunni "látinir 2005-2011".
- Koma með ábendingar um hagfellda endurskoðun á samningi.

Í þessari skýrslu er dregnar saman niðurstöður ofangreindra verkefna.

FORSENDUR VERKEFNISINS

Til að geta metið áhrif ýmissa þátta á framlög til kirkjugarðaráðs þá var sett upp reiknilíkan sem endurspeglar útreikning ríkisins. Meðfylgjandi eru niðurstöður þeirra útreikninga.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Útreikningur á framlagi hvers árs								
Fjöldi látinna einstaklinga:								
Fjöldi látinna á árinu.....	1.823	1.858	1.860	1.942	1.986	2.002		
Þ.a. grafartökur.....	1.508	1.523	1.527	1.593	1.593	1.590		
Þ.a. líkbrennslu.....	315	335	333	349	393	412		
Stærð umhirdusvæða (m²)								
Stærð umhirdusv. skv. samning í upph.árs...	1.242.657	1.255.950	1.268.939	1.282.082	1.295.256	1.309.001		
Viðbót vegna grafartöku.....	12.882	12.516	12.641	12.674	13.222	13.222		
Viðbót vegna líkbrennslu.....	411	473	503	500	524	590		
Stærð umhirdusvæða í lok árs.....	1.255.950	1.268.939	1.282.082	1.295.256	1.309.001	1.322.812		
Notað í útreikningum ársins hjá ríkinu.....		1.242.657	1.255.950	1.268.939	1.282.082	1.295.256	1.309.001	1.322.812
Skiptihlutföll kostnaðarliða								
Laun - SFR.....		6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Laun - SGS.....		34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%	34,0%
Annar kostnaður.....		60,0%	60,0%	60,0%	60,0%	60,0%	60,0%	60,0%
SAMTALS		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Útreikningur á framlagi hvers árs								
Visitölur								
Neysluverðsvísitala.....		3,50%	3,80%	3,00%	3,80%	22,73%	5,00%	2,30%
Laun SFR - hækkun milli ára.....		4,87%	5,02%	4,71%	8,58%	-0,05%	5,07%	
Laun SGS - hækkun milli ára.....		6,77%	4,68%	4,46%	11,78%	1,82%	13,04%	
Hagræðingarkrafa (þús.kr.)								
Krafa ársins.....						47.000	96.000	82.500
Krafa ársins.....						8.000		
Krafa ársins.....						20.000		
Einingarkostnaður								
Einingarkostnaður vegna svæða í umhirdu....	442	462	480	499	534	567	559	505
Einingarkostnaður vegna grafartöku.....	78.828	82.527	85.689	88.996	95.228	101.244	99.823	90.161
Einingarkostnaður vegna líkbrennslu.....	50.096	52.447	54.456	56.557	60.518	64.341	63.438	57.298
Framlag ársins (þús. kr.)								
Vegna svæða í umhirdu.....	574.660	603.060	632.805	684.134	734.827	732.201	732.201	668.310
Vegna grafartöku.....	128.083	129.220	135.540	145.413	161.281	159.018	159.018	143.356
Vegna líkbrennslu.....	14.370	17.154	18.947	20.152	22.455	24.931	24.931	23.607
SAMTALS FRAMLAG	717.113	749.433	787.292	849.700	918.563	916.150	916.150	835.273
INNSLEGID framlag (þús.kr.).....	717.113	749.433	787.292	849.700	918.943	917.211	917.211	844.676
Mismunur (þús.kr.).....		0	0	0	0	381	1.061	9.403

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Útreikningur á stofni til uppreiknings á framlagi								
Visitölur								
Neysluverðsvisitala.....		3,50%	3,80%	3,00%	3,80%	22,73%	5,00%	2,30%
Laun SFR - hækkun milli ára.....		4,00%	6,22%	5,77%	11,67%	1,54%	1,54%	0,00%
Laun SGS - hækkun milli ára.....		5,92%	5,23%	4,85%	16,51%	8,14%	7,63%	0,00%
Hagræðingarkrafa (þús.kr.)								
Krafa til áframhaldandi útreiknings.....						20.000	96.000	82.500
Krafa til áframhaldandi útreiknings.....						47.000		
Krafa til áframhaldandi útreiknings.....						8.000		
Einingarkostnaður								
Einingarkostnaður vegna svæða í umhirðu....	442	461	481	500	543	578	549	505
Einingarkostnaður vegna grafartöku.....	78.828	82.258	85.904	89.165	96.829	103.234	97.923	90.161
Einingarkostnaður vegna líkbrennslu.....	50.096	52.276	54.592	56.665	61.535	65.606	62.231	57.298
Framlag til uppreiknings (þús.kr.)								
Vegna svæða í umhirðu.....		572.786	604.568	634.011	695.636	749.274	718.266	668.310
Vegna grafartöku.....		127.665	129.543	135.798	147.858	164.452	155.991	143.356
Vegna líkbrennslu.....		14.324	17.197	18.983	20.491	22.897	24.457	23.607
SAMTALS FRAMLAG		714.774	751.307	788.792	863.985	936.623	898.713	835.273
INNSLEGID framlag (þús.kr.).....		714.774	751.307	788.791	863.985	936.623	905.128	844.676
Mismunur (þús.kr.)		0	0	0	0	0	6.414	9.403
Greitt framlag skv. bókhaldi kirkjugarðaríðs (þús.kr.)								
Framlag.....		717.100	747.085	794.100	852.170	918.943	901.211	844.700
Mismunur á útreikningi.....		-13	-2.348	6.808	2.469	381	-14.939	9.427

Það er rétt að taka fram tvennt í tengslum við þennan útreikning. Í fyrsta lagi þá kann að virðast skrítið að hér er annars vegar reiknað út framlag hvers árs til kirkjugarðaríðs („Útreikningur á framlagi hvers árs“) og síðan er reiknaður stofn til uppreiknings á framlagi næsta árs („Útreikningur á stofni til uppreiknings á framlagi“). Ástæða þessa er að oft geta komið fram hækkanir á launum eða kostnaðarliðum innan ársins og þá þarf að meta slíkt hlutfallslega fyrir viðkomandi ár. Einnig geta komið fram einskiptis launagreiðslur sem þarf að halda fyrir utan uppreikning næstu ára.

Í öðru lagi þá er smávægilegur munur á því framlagi sem reiknað var/greitt út af ríkinu og niðurstöðu meðfylgjandi útreiknings. Ástæðan er sú að við útreikning ríkisins var ekki fylgt þeirri reglu að nota loka niðurstöðu síðasta árs við uppreikning þess næsta (sjá kafla „Útreikningur ríkisins“).

Til þess að geta séð afleidd áhrif breytinga á komandi ár er hins vegar nauðsynlegt að fylgja þeirri grunn reglu að nota síðasta ár sem stofn. Því er grunnurinn hér á undan notaður í þeim greiningum sem eru gerðar í skýrslunni.

ÚTREIKNINGUR RÍKISINS

Þegar útreikningur ríkisins er borinn saman við texta samkomulagsins sem liggur til grundvallar þá er megin niðurstaðan að hann endurspegli samkomulagið. Á því eru þó undantekningar og hér verða tíunduð atriði sem þarfnast skoðunar.

Útreikningur á stærð umhirðusvæða

Við uppreikning á stærð umhirðusvæða þá sækir ríkið 3 ár aftur í tímann forsendur um fjölda látinna í stað þess að nota næstlíðið ár eins og samningurinn kveður á um. Það er farið nánar í þetta í kaflanum „Stærð umhirðusvæða“.

Skerðingar hafa áhrif á þau ár sem á eftir koma

Ríkið hefur heimild til að skerða framlag til kirkjugarðaráðs ef aðstæður í ríkisfjármálum eru þannig að það sé nauðsynlegt. Það skýtur þó skökku við að líkani ríkisins þá er þessi skerðing útfærð þannig að hún hefur áhrif til lækkunar á þeim einingarverðum sem notuð eru til að meta fjárþörf kirkjugarðanna. Þetta þýðir að ef lækkun verður á einu ári, þá hefur hún áhrif til framtíðar. Afleiðing þessa er að á árinu 2010 er framlagið 103,2 millj.kr. lægra en ella og árið 2011 er munurinn orðinn 202,0 millj.kr. Varanleg áhrif þessa skerðinga eru því orðnar verulegar.

Vissulega hefur ríkið rétt til að færa niður einingarverðin þar sem texti samkomulagsins segir „Fjárhæðir í samkomulagi þessu eru settar fram með fyrirvara um ákvörðun Alþingis um fjárveitingu í fjárlögum og með fyrirvara um að stjórnvöld kunna að ákveða aðrar viðmiðanir við undirbúning fjárlaga vegna aðstæðna í ríkisfjármálum á hverjum tíma“. Þar sem samkomulagið tilgreinir einungis einingarverðin, þá hefur ríkið sannarlega leyfi til að færa upphæðirnar niður. Hins vegar má deila um hvort það eigi við til frambúðar eða einungis innan ársins. Í þessu samhengi má benda á tvennt:

- Ef horft er á skýringar með samkomulaginu þá kemur þar fram að verið sé að reyna að byggja á „...forsendum sem eru í betra samhengi við þá þætti sem ráða að líkindum mestu um þróunina á umfangi rekstursins og kostnaði við hann“.
- Ef horft er á fimmtu grein samkomulagsins, er varðar árlegar breytingar á þeim fjárhæðum sem um ræðir, þar er þar kveðið skýrt um að viðkomandi fjárhæðir breytist með verðlagi og launakostnaði en engar aðrar breytingar tilgreindar.

Það er því túlkunatriði hvort skerðingar eigi einungis við um hvert ár fyrir sig en eigi ekki að hafa áhrif á þann grunn sem miðað er við. Hér þarf einnig að hafa í huga þær venjur sem hafa skapast við útreikning á framlagi til ríkisstofnanna.

Rangur grunnur fyrir hagræðingarkröfu 2011

Hagræðingarkrafa ríkisins er færð inn í einingarverðin með því að finna út hlutfallsleg áhrif hagræðingar miðað við framlag síðasta árs. Það hlutfall er síðan margfaldað við útreikning á einingarverðum ársins. Við útreikning fyrir fjárlög ársins 2011 eru hins vegar gerð þau mistök að í stað þess að reikna hlutfallsleg áhrif út frá síðasta ári (árið 2010) þá er miðað við reiknuð framlög ársins 2009.

Þar sem framlög til kirkjugarðaráðs árið 2009 eru hærrí en þau voru fyrir árið 2010 þá verða hlutfallsleg áhrif skerðingarnar lægri og framlög ársins 2011 því hærrí en ef rétt væri reiknað. Munurinn er 2,9 millj.kr.

Breyting á hagræðingarkröfu ársins 2010

Við útreikning á framlagi ársins 2011 hefur orðið breyting á upphæð hagræðingarkröfu ársins 2010 í líkaninu. Hún hefur lækkað í 90 millj.kr. úr 96 millj.kr. eins og útgáfa 2010D sýnir. Þetta hefur þau áhrif að einingarverð ársins 2011 eru nokkuð hærrí en þau ættu að vera.

Rangur útreikningur á skerðingu

Eins og lýst er hér á undan þá er hagræðingarkrafa hvers árs fundin með því að finna út hlutfallsleg áhrif hennar og margfalda við einingarverð hvers árs. Þegar útreikningur ríkisins er skoðaður kemur í ljós að raunveruleg skerðing hvers árs er ekki í samræmi við þær forsendur sem eru lagðar fram. Fyrir því eru tvær ástæður og til að útskýra þær er best að setja upp einfalt dæmi.

Hér er reiknuð niðurstaða ársins út frá margföldun á einingarverði og magni. Til að einfalda dæmið enn frekar þá er magnið óbreytt. Hins vegar er sett inn forsenda um 10% hækkun á einingarverði og síðan 5% árið eftir. Einnig er gerð hagræðingarkrafa upp á 10.000. Þessi tafla sýnir réttan útreikning á niðurstöðunni. Til að sannreyna það er rétt að brjóta útreikninginn aðeins niður og horfa þá á „Ár 0“.

	Ár -2	Ár -1	Ár 0
Breyting á einingarverði	0,0%	10,0%	5,0%
Hagræðingarkrafa			10.000
Magn	100	100	100
Einingaverð	1.000	1.100	1.055
Niðurstaða ársins	100.000	110.000	105.500

- Niðurstaða ársins er fengin með því að reikna Magn x Einingarverð. 5% hækkun á einingarverði má því reikna einnig með $110.000 \times (1+5\%) = 115.500$.
- Hagræðingarkröfu upp á 10.000 má þá í framhaldinu reikna þannig $115.500 - 10.000 = 105.500$ sem stemmir við niðurstöðu töflunnar.

Megin orsök þess að raunveruleg skerðing ríkisins er ekki í samræmi við forsendur er sú að þegar hagræðingarkrafan er færð inn í einingarverð ársins þá er það gert með því að finna út hlutfallsleg áhrif hagræðingarinnar út frá niðurstöðu síðasta árs (Ár -1) og margfalda það við reiknuð einingarverð ársins (Ár 0). Þetta er í lagi ef einingarverðin breytast ekkert á milli ára en ef það gerist þá hækkar eða lækkar skerðingin í samræmi við breytingu á einingarverðum. Meðfylgjandi tafla sýnir áhrifin á dæmið sem sett hefur verið upp.

	Ár -2	Ár -1	Ár 0
Breyting á einingarverði	0,0%	10,0%	5,0%
Hagræðingarkrafa			10.000
Magn	100	100	100
Einingaverð	1.000	1.100	1.050
Niðurstaða ársins	100.000	110.000	105.000

Réttur útreikningur á einingarverðinu væri:

$$1.055 = 1.100 \times (1+5\%) - 1.100 \times (10.000/110.000)$$

Hér er einingarverðið hins vegar reiknað á eftirfarandi hátt:

$$1.050 = 1.100 \times (1+5\%) \times (1 - (10.000/110.000))$$

Einnig er að skapast munur sem á rætur sínar að rekja til þess að árið 2009 er hagræðingarkröfunni skipt upp í þrjá hluta. Í stað þess að reikna út frá heildar hagræðingarkröfu ársins í samræmi við það sem áður hefur verið lýst, eru útreikningarnir framkvæmdir þrisvar sinnum fyrir sama árið. Meðfylgjandi tafla sýnir hvaða áhrif það hefur ef hagræðingarkröfu upp á 10.000 er skipt upp í 2 jafna hluta og reiknað á sama hátt og ríkið gerir.

	Ár -2	Ár -1	Ár 0
Breyting á einingarverði	0,0%	10,0%	5,0%
Hagræðingarkrafa			10.000
Magn	100	100	100
Einingaverð	1.000	1.100	1.052
Niðurstaða ársins	100.000	110.000	105.239

Að ofan má sjá rétta formúlu fyrir einingarverðið en hér er það reiknað á eftirfarandi hátt:

$$1052 = 1.100 \times (1+5\%) \times (1 - (5.000/110.000)) \times (1 - (5.000/110.000))$$

Fjárhagsleg áhrif þessa á framlög til kirkjugarðanna eru töluverð eða um 39,3 millj.kr. uppsafnað árið 2011 á verðlagi í nóvember 2010.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mismunur á framlagi miðað við réttan útreikning á skerðingu (þús.kr.)								
Reiknað framlag hvers árs (grunnur).....		717.113	749.433	787.292	849.700	918.563	916.150	835.273
Framlag miðað við breyttar forsendur.....		717.113	749.433	787.292	849.700	926.124	932.337	851.253
Breyting á framlagi		0	0	0	0	7.562	16.188	15.980
Á verðlagi nóvember 2010.....		0	0	0	0	7.129	16.188	15.980
Uppsafnað.....		0	0	0	0	7.129	23.317	39.297

Notaðar rangar forsendur

Í útreikningi fyrir fjárlög ársins 2009 koma fram frávik frá þeim útreikningi sem notaður hafði verið fyrir árin þar á undan. Endanlegt framlag til kirkjugarðaráðs er ákveðið í nokkrum skrefum, fyrst er sett fram frumvarp, síðan getur komið fram endurmat á því frumvarpi og að lokum verður framlagið að lögum. Samkomulagið leyfir líka að gert sé endurmat þegar líður á árið.

Frávikið liggur í því að fyrir árið 2009 er reiknað framlag til frumvarps sem byggir á árinu 2009 og er það í samræmi við samninginn. Hins vegar þegar reiknuð er breyting á þessu framlagi fyrir lög ársins 2009 þá er byggt á þeim útreikningi sem var gerður fyrir frumvarpið. Sambærilegt frávik er síðan þegar framkvæmt er endurmat og endanlegt framlag ákveðið, þar sem það byggir á lögum 2009.

Þessi aðferðafræði skekkir útreikningana töluvert. Sem dæmi ef gert er ráð fyrir í endurmati að laun ársins 2009 hækki um 1,87% umfram það sem áður hafði verið sett fram þá kemur fram lægri niðurstaða en ella þar sem inn í einingarverðum fyrir lög 2009 er komin hagræðingarkrafa upp á 55 millj.kr. og stofninn því mun lægri en ef byggt hefði verið á árinu 2008.

Árið 2010 ekki byggt á síðustu tölum

Fyrir árið 2010 er miðað við lög ársins 2009 sem stofn til áframhaldandi útreiknings á einingarverðum í stað þess að miða við endurmat ársins 2009 sem var endanlegt framlag þessa árs. Þetta hefur þau áhrif að framlag ársins 2010 er hærra en ella hefði orðið.

Þessi villa er leiðrétt með 16 millj.kr. skerðingu í fjárukalögum fyrir árið 2010. Fjármálaráðuneytið útskýrir þessa skerðingu með því að hækkun tryggingargjalds hafi verið tvítalin, en þegar málið er skoðað þá hafði sú villa í raun engin áhrif heldur var munurinn nær allur tilkominn þar sem vísað var í rangan stofn við uppreikning ársins 2010.

Mörg líkön í gangi

Fljótlega var komið upp þeirri aðferðafræði að koma með nýtt skjal á hverju ári þar sem niðurstaða síðasta árs var ekki í samræmi við endanlegt framlag til kirkjugarðanna. Ekki er hægt að segja að þessi aðferðafræði sé röng en hún hefur leitt til þess að erfitt er að sjá samhengi í þeim útreikningi sem er framkvæmdur. Þetta mætti bæta með tiltölulega einfaldri breytingu á líkaninu.

STÆRÐ UMHIRÐUSVÆÐA

Stærð umhirðusvæða eru reiknuð út frá eftirfarandi samkvæmt samkomulaginu.

„Alls skal miðað við 1.242.657 fermetra árið 2003 vegna framlags í fjárlögum ársins 2005. Fjöldi fermetra skal aukin árlega um 8,3m² fyrir hverja jarðsetningu skv. lið a) og um 1,5m² fyrir hverjar graftöku í duftgarði skv. lið b)“.

Upphafsstaðan er fengin úr ítarlegri sundurliðun á því svæði sem er í umhirðu hjá kirkjugörðunum og ekki skoðuð nánar hér að öðru leiti en því að spurning er um hvort þetta eigi við um upphaf eða lok árs 2003. Ef reiknilíkan ríkisins er skoðað þá er tiltekið framlag undir fyrirsögninni „Reiknað flatarmál svæða í umhirðu í árslok“ og einnig ef skoðuð er athugasemd frá Nökkva Bragasyni í líkani frá árinu 2006 (í reit fyrir árið 2003), þá kemur fram „Metið svæði í umhirðu í lok ársins 2003 skv. gögnum KGSÍ..“. Því má túlka svo að matið hafi átt við um umhirðusvæði í árslok 2003.

Pegar skoðaður er útreikningur á stærð umhirðusvæða fyrir hvert ár eftir 2003 og það borið saman við útreikning ríkisins þá kemur eftirfarandi í ljós.

	Forsendur	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fjöldi látinna einstaklinga:									
Fjöldi látinna á árinu.....		1.821	1.826	1.823	1.858	1.860	1.942	1.986	2.002
þ.a. grafartökur.....		1.550	1.552	1.508	1.523	1.527	1.593	1.593	1.590
þ.a. líkbrenslur.....		271	274	315	335	333	349	393	412
Stærð umhirðusvæða mv. forsendur (m²)									
Stærð umhirðusv. skv. samning í upph.árs.....				1.242.657	1.255.646	1.268.789	1.281.963	1.295.708	1.309.520
Viðbót vegna grafartöku.....	8,3			12.516	12.641	12.674	13.222	13.222	13.197
Viðbót vegna líkbrenslu.....	1,5			473	503	500	524	590	618
Stærð umhirðusvæða í lok árs.....				1.242.657	1.255.646	1.268.789	1.281.963	1.295.708	1.309.520
Forsenda ríkisins.....				1.242.657	1.255.949	1.268.938	1.282.081	1.295.255	1.309.000
Mismunur - lok árs				-1	303	149	119	-453	-519

Taflan sýnir að fyrir árið 2004 kemur strax fram mismunur í útreikningum upp á 303m². Liggur orsök þessa mismunar í því að ríkið tekur inn stærð umhirðusvæða í lok árs 2003 og reiknar viðbót ársins 2004 út frá fjölda látinna árið 2003. Það má því segja að ríkið reikni með í sínum forsendum að mat á stærð umhirðusvæða hafi átt við upphaf ársins 2003 í stað lok þess.

Það hvort réttara sé að miða við fjölda fermetra í lok árs eða upphafi árs í viðmiðunum er ekki hægt að segja til um út frá því samkomulagi sem liggur fyrir, en viðbótargögn styðja þá skoðun að 2003 talan eigi við um lok árs.

Fjárhagsleg áhrif af þessari breytingu eru minniháttar eða uppsöfnuð 649 þús.kr. á verðlagi í nóvember 2010, sjá í meðfylgjandi töflu.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mismunur á framlagi miðað við breyttan útreikning á umhirðusvæðum (þús.kr.)							
Reiknað framlag hvers árs (grunnur).....	717.113	749.433	787.292	849.700	918.563	916.150	835.273
Framlag miðað við breyttar forsendur.....	717.113	749.287	787.218	849.637	918.814	916.462	835.586
Breyting á framlagi	0	-146	-74	-63	251	313	313
Á verðlagi nóvember 2010.....	0	-104	-56	-53	236	313	313
Uppsafnað.....	0	-104	-160	-213	23	336	649

ALMENN ÞRÓUN VERÐLAGS OG LAUNA

Samkomulagið er í eðli sínu þannig að við upphaf hvers árs er áætlað fyrir launa- og verðlagsþróun og þær upplýsingar notaðar við útreikning á framlagi komandi árs. Breyting í launum og verðlagi er alltaf reiknuð ofan á framlag síðasta árs, þannig að frávik áætlunar frá raunverulegri launa- eða verðlagsþróun fylgir til framtíðar. Það er því forvitnilegt að skoða hver framlög hefðu orðið miðað við raunverulega launa- og verðlagsþróun og er það gert í þessum kafla.

Launaþróun SFR

Til að meta raunverulega þróun launa hjá SFR launþegum þá er annars vegar notast við samantekt gerða af Kjararannsóknarnefnd Opinberra Starfsmanna (KOS) sem safnaði saman upplýsingum um kjör starfsmanna hjá opinberum aðilum. Á heimasíðu þessarar stofnunar eru til gögn frá árinu 2005 fram til júní 2007. Hins vegar er notast við launakannanir sem framkvæmdar hafa verið í febrúar ár hvert hjá félagsmönnum SFR frá árinu 2007. Árið 2007 er notast við rauntölur KOS fyrir febrúar mánuð.

Til að greiningin nái yfir þann tíma sem samkomulagið nær til þá vantar upplýsingar um breytingu milli 2004 og 2005 og einnig áætlun fyrir árið 2011. Fyrir þessi tímabil er gert ráð fyrir að forsendur ríkisins hafi staðist. Einnig er gert ráð fyrir að aðrar hækkunir en launahækkunir hafi verið rétt áætlaðar. Þetta gefur eftirfarandi launaþróun fyrir starfsmenn SFR.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Launaþróun SFR								
Launakönnun SFR.....				274.000	304.000	320.000	325.000	325.000
Meðallaun skv. KOS fyrir SFR.....	230.080	239.283	261.024	274.318				
Grunnur fyrir vísitölu	230.080	239.283	261.024	274.318	304.000	320.000	325.000	325.000
Vísitala launa	100	104,0	113,4	119,2	132,1	139,1	141,3	141,3
Breyting á öðrum launakostnaði								
Breyting á tryggingargjaldi.....				-0,45%		0,83%	2,49%	
Breyting á lífeyrissjóðsiðngjöldum.....			1,25%	1,25%				
Þróun launakostnaðar SFR	100,0	104,0	114,9	121,7	134,8	143,1	149,0	149,0
Árshækkun		4,00%	10,45%	5,93%	10,82%	6,14%	4,10%	0,00%

Launaþróun SGS

Til að meta þróun launa hjá launþegum SGS þá er notast við meðalvísitölu launa fyrir verkafólk á almennum markaði fyrir árin 2005-2009. Fyrir árið 2010 er notast við vísitölu 3. ársfjórðungs. Eftir að hafa rætt við Ólaf Darra Andrason, deildarstjóra hagdeildar hjá ASÍ, þá var það niðurstaðan að þessi vísitala endurspeglaði hóp SGS einna best.

Notast er við sambærilegar forsendur og fyrir SFR varðandi tímabil sem vantar upp á. Einnig er unnið út frá þeirri forsendu að aðrar hækkunir en launahækkunir hafi verið rétt áætlaðar.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Launaþróun SGS								
Vísitala launa verkafólks á almennum markaði.....		100,0	110,8	122,4	134,3	142,0	153,4	153,4
Uppreiknuð vísitala miðað við 2004.....	100	105,9	117,4	129,6	142,2	150,4	162,5	162,5
Breyting á öðrum launakostnaði								
Breyting á tryggingargjaldi.....				-0,45%		0,83%	2,49%	
Breyting á lífeyrissjóðsiðngjöldum.....			1,25%	1,25%				
Þróun launakostnaðar SGS	100	105,9	118,8	132,3	145,2	154,8	171,4	171,4
Árshækkun		5,92%	12,19%	11,35%	9,72%	6,61%	10,72%	0,00%

Verðlagsforsendur

Til að meta þróun á öðrum kostnaði en launum er notast við meðal neysluverðsvísitölu án húsnæðis fyrir árin 2004-2009. Fyrir árið 2010 er notast við vísitölu fyrir nóvember og fyrir árið 2011 er gert ráð fyrir að sú áætlun sem sett var upp standist.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vísitala neysluverðs án húsnæðis								
Vísitala neysluverðs án húsnæðis.....	227,5	229,6	240,7	246,7	276,8	321,4	348,0	356,0
Þróun vísitölu	100	100,9	105,8	108,4	121,7	141,3	153,0	156,5
Árshækkun		0,92%	4,83%	2,49%	12,20%	16,11%	8,28%	2,30%

Áhrif á framlag

Miðað við þessa greiningu þá hefur tekist nokkuð vel að fylgja þeirri launa- og verðlagsþróun sem hefur orðið í þjóðfélaginu. Uppsafnaður munur á verðlagi í nóvember 2010 er reyndar 215,7 millj.kr. en hafa skal í huga að þetta er einungis 4,4% frávik frá framlagi til kirkjugarðaráðs. Munurinn er nokkuð breytilegur milli ára og fer frá 1,8% upp í 7,8%. Eftirfarandi tafla sýnir niðurstöður útreikninganna.

Mismunur á framlagi miðað við breyttar launa- og verðlagsforsendur (þús.kr.)							
Reiknað framlag hvers árs (grunnur).....	717.113	749.433	787.292	849.700	918.563	916.150	835.273
Framlag miðað við breyttar forsendur.....	704.184	763.132	815.970	915.814	961.795	956.693	891.357
Breyting á framlagi	-12.929	13.699	28.678	66.114	43.232	40.543	56.084
Á verðlagi nóvember 2010.....	-8.635	9.768	21.475	55.658	40.760	40.543	56.084
Uppsafnað.....	-8.635	1.133	22.608	78.267	119.027	159.570	215.655

Hér er rétt að áréttta þá staðreynd að munur á einu tímabili hefur áhrif til frambúðar og því má segja að það sé kominn varanlegur munur upp á um 6% í útreikninginn.

PRÓUN LAUNA KGRP

Með samkomulaginu er reynt að ná utan um heildarkostnað kirkjugarðanna við að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Það er því forvitnilegt að bera framlög til kirkjugarðanna saman við hver þau hefðu orðið miðað við raunverulega þróun í launakostnaði kirkjugarðanna. Til að fá vísbendingu um þetta þá voru teknar saman launaupplýsingar fyrir Kirkjugarða Reykjavíkurprófastdæma (KGRP) fyrir árin 2004 til 2010.

Skoðuð er þróun fyrir starfsmenn í SFR sérstaklega og unnið út frá þeirri forsendu að aðrir starfsmenn samsvari þróun launa SGS. Fyrir árið 2011 er gert ráð fyrir að sú áætlun sem sett var upp hafi staðist. Einnig er gert ráð fyrir að aðrar hækkanir en launahækkanir hafi verið rétt áætlaðar. Þetta gefur eftirfarandi launaþróun fyrir starfsmenn KGRP.

Launaþróun Kirkjugarða Reykjavíkurprófastdæma

SFR

Vísitala launa SFR starfsmanna m.v. grunn 2004.....	100	102,7	114,3	127,4	136,7	146,5	148,7	148,7
Breyting á öðrum launakostnaði								
Breyting á tryggingargjaldi.....				-0,45%		0,83%	2,49%	
Breyting á lífeyrissjóðsiðngjöldum.....			1,25%	1,25%				
Þróun launakostnaðar SFR	100	102,7	115,8	130,0	139,5	150,7	156,9	156,9
Árshækkun SFR		2,68%	12,75%	12,32%	7,32%	8,03%	4,07%	0,00%

Aðrir starfsmenn KGRP

Vísitala launa annarra starfsmanna m.v. grunn 2004	100	114,1	116,3	126,1	132,7	139,6	146,7	146,7
Breyting á öðrum launakostnaði								
Breyting á tryggingargjaldi.....				-0,45%		0,83%	2,49%	
Breyting á lífeyrissjóðsiðngjöldum.....			1,25%	1,25%				
Þróun launakostnaðar annarra starfsmanna	100	114,1	117,8	128,7	135,5	143,7	154,7	154,7
Árshækkun annarra starfsmanna (SGS)		14,09%	3,23%	9,25%	5,28%	6,05%	7,70%	0,00%

Þegar þessar forsendur eru settar inn þá kemur í ljós að uppsafnað frávik í framlagi er um 123,3 millj.kr. á verðlagi í nóvember 2010. Þetta verður að teljast lítið frávik þar sem hlutfallslega er það einungis 2,5%. Munur hvers árs er frá 0,8 – 5,6%.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mismunur á framlagi miðað við launaforsendur KGRP (þús.kr.)							
Reiknað framlag hvers árs (grunnur).....	717.113	749.433	787.292	849.700	918.563	916.150	835.273
Framlag miðað við breyttar forsendur.....	722.689	762.043	812.255	897.559	940.346	924.194	858.254
Breyting á framlagi	5.576	12.610	24.963	47.859	21.783	8.044	22.981
Á verðlagi nóvember 2010.....	3.724	8.991	18.694	40.290	20.538	8.044	22.981
Uppsafnað.....	3.724	12.715	31.408	71.699	92.237	100.280	123.261

FRAMLAG ÁN SKERÐINGAR

Í samkomulaginu er fyrirvari við framlög til kirkjugarðanna að „stjórnvöld kunni að ákveða aðrar viðmiðanir við undirbúning fjárlaga vegna aðstæðna í ríkisfjármálum á hverjum tíma“. Þennan fyrirvara hafa stjórnvöld nýtt sér undanfarin ár og hafa skert framlag til kirkjugarðanna um 253,5 millj.kr. sem skiptast þannig á milli ára:

- Árið 2009 75 millj.kr.
- Árið 2010 96 millj.kr.
- Árið 2011 82,5 millj.kr.

Þessi skerðing er reiknuð þannig að hún hefur áhrif til frambúðar fyrir kirkjugarðanna. Ástæðan er sú að í líkaninu er skerðingin tekin inn í einingarverðin og þar með inn í grunn til hækkunar fyrir næstu ár á eftir. Því hefur þetta margföldunaráhrif inn í framtíðina og má því færa rök fyrir að skerðing árána 2010 og 2011 sé töluvert meiri en hér kemur fram. Í kaflanum „Útreikningur ríkisins“ er einnig farið yfir hvernig framkvæmd útreikningsins leiðir til þess að raunveruleg skerðing hvers árs er ekki í samræmi við gefnar forsendur.

Meðfylgjandi tafla sýnir hver áhrifin eru á hverju ári fyrir sig.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mismunur á framlagi miðað við óskert framlög árin 2009-2011 (þús.kr.)							
Reiknað framlag hvers árs (grunnur).....	717.113	749.433	787.292	849.700	918.563	916.150	835.273
Framlag miðað við breyttar forsendur.....	717.113	749.433	787.292	849.700	1.003.720	1.115.408	1.119.730
Breyting á framlagi	0	0	0	0	85.157	199.258	284.457
Á verðlagi nóvember 2010.....	0	0	0	0	80.288	199.258	284.457
Uppsafnað.....	0	0	0	0	80.288	279.546	564.002

Taflan sýnir að margfeldisáhrifin af skerðingunni eru veruleg. Ef horft er á árið 2011 þá er fyrirhuguð skerðing upp á 82,5 millj.kr. en sú aðferð sem er beitt við útreikning á skerðingunni leiðir til þess að raun skerðing þessa árs er upp á 284,5 millj.kr. Þarna munar rúmlega 200 millj.kr. Ef tekin er saman skerðingin fyrir árin 2009 til 2011 þá er hún 564,0 millj.kr. á verðlagi í nóvember 2010.

FRAMLAG MV. AÐRAR FORSENDUR UM TÖLU LÁTINNA

Kirkjugarðaráð lagði fram töflu um fjölda látinna á árunum 2002-2009 þar sem reynt er að nálgast þá tölu sem sannarlega eru jarðsettir hérlendis á viðkomandi ári. Munurinn frá tölum hagstofunnar getur til að mynda falist í einstaklingum sem létust erlendis en voru fluttir heim til greftrunar. Meðfylgjandi tafla sýnir muninn.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Breyting á tölum um fjölda látinna							
Grunnur fjármálaráðuneytis	1.826	1.823	1.858	1.860	1.942	1.986	2.002
Gögn frá kirkjugarðaráði	1.826	1.823	1.862	1.922	1.978	2.011	2.031
Mismunur	0	0	-4	-62	-36	-25	-29

Þegar skoðað er hvaða áhrif þessar nýju tölur hafa á framlög til kirkjugarðaráðs kemur í ljós að áhrifin eru hlutfallslega óveruleg innan hvers árs eða frá 0 – 0,6%. Ef munurinn er lagður saman fyrir árin 2005-2011 þá er hann 16,6 millj.kr. á verðlagi í nóvember 2010. Þetta er munur upp á 0,34% af heildar framlögum til kirkjugarðaráðs á fyrr greindu tímabili.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mismunur á framlagi miðað við breyttar forsendur um fjölda látinna (þús.kr.)							
Reiknað framlag hvers árs (grunnur).....	717.113	749.433	787.292	849.700	918.563	916.150	835.273
Framlag miðað við breyttar forsendur.....	717.113	749.433	787.129	854.974	923.017	919.879	839.578
Breyting á framlagi	0	0	-163	5.274	4.454	3.730	4.305
Á verðlagi nóvember 2010.....	0	0	-122	4.440	4.200	3.730	4.305
Uppsafnað.....	0	0	-122	4.318	8.517	12.247	16.552

ÁBENDINGAR

Í samkomulaginu er endurskoðunarákvæði sem gerir ráð fyrir að það sé endurskoðað á fimm ára fresti. Við þá endurskoðun er rétt að hafa nokkur atriði í huga sem eru tíunduð hér. Einnig verður bent á atriði sem rétt er að verði skoðuð við útreikning fyrir árið 2011, ef kostur er á því.

Skýra reglur um hagræðingarkröfur

Nauðsynlegt er að skýra reglur um heimildir Alþingis um skerðingar á fjárveitingu til kirkjugarðanna. Tólkun ríkisins virðist vera á þann hátt að skerðing framlags innan ársins eigi að hafa áhrif á komandi ár, þannig að skerðingin er varanleg. Samkomulagið er ekki skýrt hvað varðar þetta atriði og því nánari útskýringar nauðsynlegar.

Að auki er rétt að útreikningar á skerðingu hvers árs verði teknir til endurskoðunar þar sem raunveruleg skerðing er ekki í samræmi við þær forsendur sem settar eru fram.

Stærð umhirðusvæða

Eins og bent er á í skýrslunni virðist ríkið reikna stærð umhirðusvæða út frá öðrum forsendum en sagt er í samkomulaginu. Þetta þarf að skýra við næsta uppreikning.

Leiðrétting út frá rauntölum

Með samkomulaginu er verið að reyna að láta lögbundið framlag þróast með raunverulegum rekstrarforsendum kirkjugarðanna. Því er rétt að setja inn í samninginn virkni sem leiðréttir einingarverðin út frá rauntölum. Hér væri hægt að nota til dæmis rauntölur eins og neysluverðsvisitölu án húsnæðis, launavísitölur, launakannanir o.s.frv. Þar sem framlagið er áætlun þá væri hægt að láta leiðréttinguna ná 2 ár aftur, líkt og með uppreikning á umhirðusvæðum. Þannig væri tryggt að frávík áætlunar og rauntalna yrði leiðrétt innan 2 ára.

Samhliða þessu er rétt að fara yfir þann uppsafnaða mun sem orðin er á einingarverðum vegna mismunar áætlunar og rauntalna síðustu ára. Samkvæmt niðurstöðum skýrslunnar þá er þessi munur orðinn um 5%, en hér skiptir megin máli hvaða viðmið eru notuð við mælingar á launapróun.

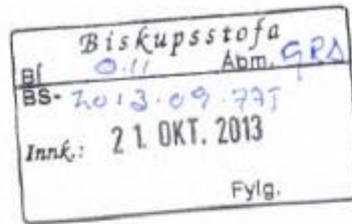
Skýrara verklag

Við þessa úttekt á samkomulaginu hefur komið í ljós að nauðsynlegt er að skýra verklag við útreikning á framlagi hvers árs. Erfitt var að rekja sig í gegnum margar útgáfur af skjölum að endanlegu framlagi. Það er nauðsynlegt að allir aðilar séu vel upplýstir um þær forsendur sem eru lagðar til grundvallar og hvernig vafaatriði samningsins eru túlkuð.

Varðandi verkferlið þá er rétt að kirkjugarðsráð fái útskýringar á öllum þeim breytingum sem hafa orðið frá síðustu úthlutun. Samkomulagið er í eðli sínu mjög einfalt og því auðvelt að koma því við að allar breytingar sem gerðar eru milli ára séu vel útskýrðar í texta.

Kirkjugarðaráð þarf að fá mun nákvæmari sundurliðun á útreikningi fyrir hækkun á launaliðum SFR og SGI milli ára. Gott væri að setja upp sérstaka töflu þar sem útreikningur á þessum þáttum væri sundurliðaður. Einnig væri æskilegt að gera sérstakan útreikning fyrir grunn að framlagi viðkomandi árs og ekki síður að sýna útreikning fyrir hækkun á einingarverðum fyrir grunn komandi ára.

Samhliða þessu mætti gera endurbætur á líkaninu þannig að það sýni jafnhliða útreikning á framlagi hvers árs og uppreikning á einingarverðum fyrir stofn næstu ára. Það tryggir að haldið sé í grundvallar reglur samkomulagsins og gerir eftirlit með því auðveldara.



Kirkjugarðaráð
Laugavegi 31
150 Reykjavík

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgötu 7 150 Reykjavík
sími: 545 9000 brefasími: 552 7340
postur@irr.is irr.is

Reykjavík 17. október 2013
Tilv.: IRR13090004/12.10.3

Efni: Greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar.

Visað er til fyrri bréfaskipta varðandi tillögur stjórnar Prestafélags Íslands til innanríkisráðherra vegna nýrrar gjaldskrár fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar.

Ráðherra setti í fyrradag nýja gjaldskrá sem birt hefur verið í B-deild Stjórnartíðinda nr. 908/2013.

Í svarbréfi innanríkisráðuneytisins til stjórnarinnar kom m.a. fram að ráðherra hefði ákveðið að endurskoða lagaákvæði um aukaverk presta í lögum nr. 36/1931 og að sú vinna mundi hefjast sem fyrst og skyldi ljúka fyrir 1. apríl 2014. Eitt af markmiðum þeirrar endurskoðunar yrði m.a. að kanna hvort ákvarðanir um greiðslur fyrir aukaverk presta ættu að færast frá ráðuneytinu og þá hvert. Endurskoðunin tæki enn fremur til nýsettrar gjaldskrár eins og heimild gerði ráð fyrir í 1. gr. gjaldskrárinnar.

Í bréfinu var jafnframt tekið fram að við þessa endurskoðun óskaði ráðuneytið eftir samstarfi við Prestafélag Íslands, biskup Íslands og kirkjugarðaráð.

Ráðuneytið mun hafa samband við framkvæmdastjóra kirkjugarðaráðs innan tíðar.

Fyrir hönd ráðherra
eftir umboði

Skúli Guðmundsson

Fylgiskj.: Ljósrit af bréfi innanríkisráðuneytisins til Prestafélags Íslands, dags. 15. október 2013 og gjaldskrá nr. 908/2013.



Prestafélag Íslands
Laugavegi 31
101 Reykjavík

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgötu 7 150 Reykjavík
sími: 545 9000 bréfasími: 552 7340
postur@irr.is irr.is

Reykjavík 15. október 2013
Tilv.: IRR13090004/12.10.3

Efni: Greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar.

Við er til bréfs stjórnar Prestafélags Íslands, dags. 30. ágúst 2013, ásamt fylgiskjali og vefpósta, dags. 26. september 2013 og 10. október 2013, varðandi tillögur stjórnarinnar vegna nýrrar gjaldskrár fyrir aukaverk presta.

Tilfni bréfsins var að gjaldskrá, og auglýsing um breytingu á henni, fyrir aukaverk presta, sem settar voru samkvæmt 3. gr. laga um embættiskostnað sóknarpresta og aukaverk þeirra nr. 36/1931, skyldu falla úr gildi 30. september 2013, sbr. gjaldskrá nr. 668/2003 og auglýsingu nr. 989/2003, en stjórnin hafði komið að undirbúningi setningar nýrrar gjaldskrár.

Í tillögum stjórnarinnar var m.a. lagt til að gjöld fyrir aukaverk presta yrðu uppreiknuð í ljósi þróunar launavísitölu síðastliðinna tíu ára og tengd við ákvarðanir kjararáðs sem ákveðið hlutfall af einingu í gildandi launatöflu ráðsins. Grunnneiningin yrði tilgreind í krónum við gildistöku nýrrar gjaldskrár. Þá benti stjórnin á að launavísitala hefði hækkað um 91% á gildistíma fyrri gjaldskrár en samkvæmt þessum tillögum stjórnarinnar yrði meðalhækkunin 65% með þeim afslætti sem stjórnin legði til fyrir aukaverkin. Að auki tók stjórnin fram að í 1. gr. fyrri gjaldskrár voru aukaverk miðuð við einingar sem jafngildu 1/10 hluta gjalds fyrir borgarlegar hjónavígslur á hverjum tíma samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Gjald fyrir hjónavígslu prests, sem ákveðið var árið 2003, hefði því hækkað um 18.5% þegar gjald fyrir borgaralega hjónavígslu hækkaði sem því nemur 1. janúar 2010. Því væru tillögur Prestafélags Íslands um hækkum fyrir aukaverk nú í reynd ekki nema um 40% á þessu tíu ára tímabili. Af öllu þessu væri augljóst að greiðslur fyrir aukaverk hefðu dregist mjög saman á liðnum árum og kjör presta að þessu leyti rýrnað langt umfram allar viðmiðanir af launaþróun síðustu ára. Með tillögum Prestafélags Íslands, um afslátt af framangreindri launavísitölu, væri leitast við að draga úr samfélagslegum áhrifum hækkunar gjaldskrár sem félagið teldi óumflýjanlega. Hvað varðar ákvæði um akstur í gjaldskrá lagði stjórnin til að áfram yrði greiddur ferðakostnaður fyrir hvert aukaverk prests eftir akstursreikningi samkvæmt gjaldskrá ferðakostnaðarnefndar ríkisins á hverjum tíma en þó skyldi ekki greiða fyrir akstur vegna ferminga. Kirkjugarðasjóður skyldi greiða aksturskostnað vegna kistulagningar, útfarar og jarðsetningar duftkers innan prestakalls. Um aksturskostnað vegna útfararþjónustu í dreifbýli var lagt til að akstursgjald fyrir fyrstu 70 km. yrði hæsta einingaverð, fyrir næstu 70 km. miðeiningaverð og fyrir akstur umfram 140 km. lægsta einingaverð.

Ráðuneytið kallaði eftir afstöðu biskupsstofu og kirkjugarðaráðs við tillögum Prestafélags Íslands. Í svari biskupsstofu kom m.a. fram að hún væri fylgjandi tillögum félagsins og að það

væri sanngirmismál að ný gjaldskrá yrði á einhvern máta tengd launaþróun í landinu. Í svari kirkjugarðaráðs kom m.a. fram að það gerði ekki athugasemd við tillögur félagsins. Þó tók kirkjugarðaráð fram að það teldi liggja alveg ljóst fyrir að kirkjugarðar landsins gætu ekki tekið á sig neinar þær hækkanir sem lagðar væru til í tillögum Prestafélags Íslands, nema ríkið greiddi sömu upphæð til viðbótar útreiknuðu framlagi ríkisins til kirkjugarða.

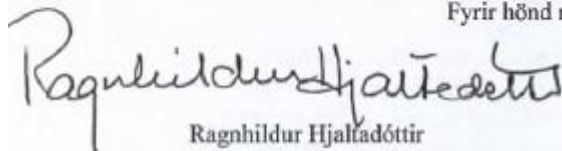
Við setningu nýrrar gjaldskrár, um greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar, þarf ráðherra ekki síður en Prestafélag Íslands að hafa í huga samfélagsleg áhrif hækkunar gjaldskrár. Hafandi það í huga setti ráðherra í dag nýja gjaldskrá um greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar. Með þessari gjaldskrá hækka greiðslur fyrir aukaverk presta sem nemur hlutfallslega þeirri hækkun sem varð á gjaldi fyrir borgaralegar hjónavígslur samkvæmt gildandi lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Þá tvöfaldast kílómetrar í gjaldskránni, sem krefjast má greiðslu fyrir, við akstur presta vegna skirna eða hjónavígslna í þéttbýli og dreifbýli. Að öðru leyti er gjaldskráin óbreytt frá fyrri gjaldskrá.

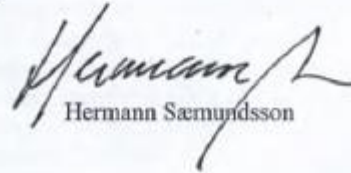
Lagaákvæði um setningu gjaldskrár á tíu ára fresti fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar í nútíma samfélagi er óheppilegt og fallið til þess að þessi lögboðnu verk fylgi ekki almennri launaþróun hjá sambærilegum hópum. Vegna þessa hefur ráðherra ákveðið að endurskoða lagaákvæði um aukaverk presta í lögum nr. 36/1931 og að sú vinna hefjist sem fyrst og ljúki fyrir 1. apríl 2014. Eitt af markmiðum þeirrar endurskoðunar yrði m.a. að kanna hvort ákvarðanir um greiðslur fyrir aukaverk presta ættu að færast frá ráðuneytinu og þá hvert. Endurskoðunin tæki enn fremur til nýsettrar gjaldskrár eins og heimild gerir ráð fyrir í 1. gr. gjaldskrárinnar.

Við framangreinda endurskoðun óskar ráðuneytið eftir samstarfi við Prestafélag Íslands, biskup Íslands og kirkjugarðaráð.

Hjálögð fylgir í ljósríti ný gjaldskrá um greiðslur fyrir aukaverk presta þjóðkirkjunnar nr. 908/2013.

Fyrir hönd ráðherra


Ragnhildur Hjaltadóttir


Hermann Sæmundsson



Innanríkisráðuneyti,
Hermann Sæmundsson, skrifstofustjóri,
Pétur Fenger, skrifstofustjóri,
Oddur Einarsson, stjórnsýslufræðingur.

Reykjavík, 23. september 2013.

Sælir!

Í farvatninu er endurnýjun á samningi milli ríkisins og Prestafélags Íslands um aukaverk. PÍ gerir tillögu um 70% hækkun taxta vegna útfara og kistulagninga og lagt er til að breytingar verði gerðar á aksturskostnaði sem felst í því að prestar verði látnir meta hversu marga kílómetra er ekið hverju sinni.

Í lögum um kirkjugarða er kveðið á um það að kirkjugarðar beri kostnað af prestsþjónustu vegna útfara (10. gr. laga nr. 36/1993). Gerð er nánari grein fyrir þessari greiðsluskyldu í reglugerð nr. 155/2005. Hlutaðeigendur þurfa að athuga með hvaða hætti skuli mæta slíkum hækkunum sem ekki hefur verið gert ráð fyrir í framlagi ríkisins til kirkjugarða.

Stjórn KGSÍ leggur ekki mat á tillögu PÍ um taxtahækkun vegna prestsþjónustu við útfarir og tekur ekki undir tillögur PÍ um breytingu á aksturskostnaði, þ.e. að notuð verði akstursdagbók í dreifbýli og greitt eftir henni. Lagt er til að reglugerð um greiðslu kostnaðar vegna prestsþjónustu við útfarir nr. 155/2005 verði notuð áfram með þeim breytingum á viðmiðunum (kílómetrafjölda) sem samningsaðilar koma sér saman um. KGSÍ gerir ráð fyrir í útreikningum hér að neðan, að kílómetratala á útför og bæn í þéttbýli muni ekki hækka en í dreifbýli muni hækkunin nema tæplega 20% vegna þess að þriðjungur af bæn og útför er tekin af hærri upphæð, sbr. tillaga PÍ um hækkun á þjónustu presta. Láta mun nærri að kílómetratalan í heild sé nú um 27 km/gröf en verði samkvæmt útreikningum KGSÍ um 32 km/gröf.

Auðvelt er á áætla kostnaðaraukann á prestsþjónustunni út frá tillögum PÍ. Í útreikningum miðar KGSÍ við spá Hagstofunnar um 2000 andlát árið 2014. Í þéttbýli er gert ráð fyrir að fjöldi kílómetra verði óbreyttur en aksturskostnaður vegna kistulagningarbænar og útfarar í dreifbýli verði eins og áður, þ.e. að hámarki 1/3 af kostnaði vegna þóknunar prests skv. gildandi gjaldskrá fyrir kistulagningarbæn og útför, enda hafi akstur verið yfir 24 km, eins og segir í reglugerðinni. Reiknað er með sama fjölda km vegna jarðsetninga duftkera, þ.e. 12 km fyrir ferð. Gert er ráð fyrri að duftgrafir verði 25% af heildarfjölda jarðsetninga og prestar verði við jarðsetningu duftkera í 60% tilfella. Reynslutölur sýna að hlutfallið útfara í þéttbýli og í dreifbýli er 90:10.

Stjórn KGSÍ er ekki aðili að samningi milli ríkisins og PÍ og notar tillögur PÍ einungis til að sýna fram á viðbótarfjárför kirkjugarða. Miðað við þær forsendur kemur í ljós að þjónustan hækkar um 70% eða rúmlega 25 milljónir á ári. Áætlun um breytingu á akstri sýnir að hann hækkar um rúmlega 18% eða tæplega 1.200 þús. á ári. Samtals um 26,2 millj. á ári eða 2,2 millj./mán. (sjá fylgiskjal).

Hvernig á ráðuneytið eigi að bregðast við slíkum kostnaðarauka, ef af verður?

Samkomulagið, sem gert var milli ríkisins og kirkjugarðaráðs 2005, gerði ráð fyrir ákveðnum breytingum á einingaverðum vegna breytinga á verðlagi og kaupgjaldi (sjá 4. og 5. gr. samningsins, sem hér er meðfylgjandi). Þessar hækkunir hafa ekki náð fram að ganga vegna skerðinga undanfarinna ára, sem nema tugum prósentu og eru margfalt hærrí en sem nemur hugsanlegri hækkun á gjaldskrá PÍ. Ekki verður því hægt að vísa til þess að hækkunartillaga PÍ sé innbyggð í samninginn. Láta mun nærri að á tímabilinu 2004-2013 hafi einingaverð til kirkjugarða hækkað um rúm 20% en byggingavísitala, sem mælir hækkun kaupgjalds og verðlags hefur á sama tíma hækkað um rúm 90%. Tap var á rekstri kirkjugarða landsins árið 2011 og ekki er útlit um betri niðurstöðu árið 2012 og á yfirstandandi ári. Ljóst má vera að kirkjugarðar landsins geta ekki tekið á sig neina gjaldskrárhækkun nema hún komi að fullu til baka sem aukafjárveiting til kirkjugarða.

Þess má geta að samkvæmt greiðsluferfi KGSÍ á yfirstandandi ári eru kirkjugörðum í þéttbýli greiddar kr. 70.470 fyrir hverja kistugröf. Áætlaður prestskostnaður á gröf, eftir hækkun, er kr. 34.240 en sú upphæð er 48,5% af tekjum kirkjugarða á gröf og á þá viðkomandi kirkjugarður eftir að standa straum af greiðslu verktaka við grafartektina eða rekstur grafardeildar, sbr. stærstu kirkjugarðar landsins. Fyrir hækkun er prestsþjónustan 30% af greiddu grafargjaldi til kirkjugarða í þéttbýli.

F.h. stjórnar KGSÍ,



Þórsteinn Ragnarsson,
formaður KGSÍ.

Fylgiskjal: Tillaga PÍ og útreikningar KGSÍ.

gröf áv. gáðin 2002/2003	innviðskráðin frá 1.1.2011	gáðin 2002/2003 heild með innviðskráð	álagd sk. (Kvarðinn 5%)	gáðin 2002/2003 heild með skatt	hlutf. af tekju gáðin 2002/2003	hlutf. af tekju greiddur	Tilgangur af tekju gáðin 2002/2003	Tilgangur af tekju gáðin 2011	Tilgangur af tekju gáðin 2012	hlutf. af tekju gáðin 2002/2003	hlutf. af tekju gáðin 2011	hlutf. af tekju gáðin 2012																																																																																	
1 Skim	1.500	1.91	6.875	6.918	0,80	17,1%	5.525	1.478	11.458.000	18,97	4,00%	18.974.400																																																																																	
2 Ferntug	9.300	1.91	17.795	6.918	2,58	14,3%	15.207	4.934	40.027.300	65,56	83,0%	65.568.830																																																																																	
3 Hjúskvika	6.500	1.91	12.995	6.918	1,79	10,7%	11.206	1.098	6.842.000	11,82	7,7%	11.821.770																																																																																	
4 Greifna með reðu	13.900	1.91	26.595	6.918	5,82	34,0%	20.777	1.855	26.598.500	45,18	50,0%	45.182.500																																																																																	
5 Kirkjagang	4.000	1.91	7.638	6.918	1,10	6,3%	6.518																																																																																						
6 Greifna án reðu	5.000	1.91	9.335	6.918	1,32	7,9%	8.015																																																																																						
7 Fyrir endursviðbót	6.50	1.91	1.240	6.918	0,15	0,9%	1.088																																																																																						
										84.473.700	130.483.512	Heildin 65%																																																																																	
												Héttu úr af heildinni gjaldskrá rennur aðeins 65% á meðan víðtalan heildin um 91%																																																																																	
<p>Dæmi:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Áttátt ára greiðsla</th> <th>skólar</th> <th>ferntugur</th> <th>greifna</th> <th>kirkjagangur</th> <th>hjúskvika</th> <th>skólar</th> <th>skólar</th> <th>skólar</th> <th>skólar</th> <th>skólar</th> <th>skólar</th> <th>skólar</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>33</td> <td>51</td> <td>15</td> <td>13</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>3.189.044</td> <td>115.900</td> <td>474.300</td> <td>208.500</td> <td>52.000</td> <td>65.000</td> <td>65.300</td> <td>26,61%</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>6.370.188</td> <td>115.900</td> <td>474.300</td> <td>208.500</td> <td>52.000</td> <td>65.000</td> <td>65.300</td> <td>14,37%</td> <td>Nýttgjöld</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>6.370.188</td> <td>182.440</td> <td>776.219</td> <td>352.827</td> <td>89.936</td> <td>110.691</td> <td>1.512.313</td> <td>23,74%</td> <td>Uppfærð gjöldin með afbót</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Skilmálar:</p> <p>Aktskattskattur hefur við skim, hjuðkviku, kirkjagang og greifna ef því er að sleppa. Með þessum skilmálin er þótt að skattgjafandi sé í kirkjunni heildin um hlutf. af tekjum KGSÍ.</p> <p>Af þessu verði eigin gjöldin greidd fyrir skilaðan skil í sér stað í skatta eða skattgjafandi gjöldþjónusta. Þessu samhengi gjaldskrá og við skilaðan skil (frá 1993 - 2001) hefur verið ein vaxendagur, en þar skila var þótt gjöldin gjaldgjafi uppfærð með við skilaðan skil. Með skilmálinum PÍ var afbót af skattgjafandi skatta við skilaðan skil og skatta gjöldin skilgjafi af skatta gjöldin skilgjafi.</p> <p>Með skilmálinum er á uppreknað gjöldin fyrir skilaðan skil og skatta gjöldin skilgjafi af skatta gjöldin skilgjafi.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>ein. veð</th> <th>ein. 0808</th> <th>veð</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Akstur allt að 70 km.</td> <td>117,5</td> <td>70</td> <td>8.225</td> </tr> <tr> <td>akstur 70-140 km.</td> <td>105</td> <td>70</td> <td>7.420</td> </tr> <tr> <td>akstur umfram 140 km.</td> <td>94</td> <td>100</td> <td>6.400</td> </tr> </tbody> </table> <p>heildarkostn. km. heildarkostn. 240 25.945</p> <p>Um aktskattskatt vegna útfararþjónustu í dreifbýli skal fara eftir ákveðnum ferðakostnaðarmethóðum um aktskattgjald, þar sem að fyrri 70 kílómetra skal greiða með skilgjafandi fyrir fyrstu tíu þúsund km, þar á eftir yfir 70 kílómetra en ná ekki 240 km. skal greiða það sem er umfram 70 km með skilgjafandi fyrir næstu tíu þúsund km., en fari á eftir yfir 140 km. skal greiða það sem er umfram 140 km með skilgjafandi umfram tuttugu þúsund km.</p>													Áttátt ára greiðsla	skólar	ferntugur	greifna	kirkjagangur	hjúskvika	skólar	skólar	skólar	skólar	skólar	skólar	skólar	33	51	15	13	10	10	10	10	10	10	10	10	10	3.189.044	115.900	474.300	208.500	52.000	65.000	65.300	26,61%						6.370.188	115.900	474.300	208.500	52.000	65.000	65.300	14,37%	Nýttgjöld					6.370.188	182.440	776.219	352.827	89.936	110.691	1.512.313	23,74%	Uppfærð gjöldin með afbót						ein. veð	ein. 0808	veð	Akstur allt að 70 km.	117,5	70	8.225	akstur 70-140 km.	105	70	7.420	akstur umfram 140 km.	94	100	6.400
Áttátt ára greiðsla	skólar	ferntugur	greifna	kirkjagangur	hjúskvika	skólar	skólar	skólar	skólar	skólar	skólar	skólar																																																																																	
33	51	15	13	10	10	10	10	10	10	10	10	10																																																																																	
3.189.044	115.900	474.300	208.500	52.000	65.000	65.300	26,61%																																																																																						
6.370.188	115.900	474.300	208.500	52.000	65.000	65.300	14,37%	Nýttgjöld																																																																																					
6.370.188	182.440	776.219	352.827	89.936	110.691	1.512.313	23,74%	Uppfærð gjöldin með afbót																																																																																					
	ein. veð	ein. 0808	veð																																																																																										
Akstur allt að 70 km.	117,5	70	8.225																																																																																										
akstur 70-140 km.	105	70	7.420																																																																																										
akstur umfram 140 km.	94	100	6.400																																																																																										

Núverandi kostnaður við akstur:	6.370.372					
	á hvern lätinn	kr/km	á hvern lätinn		samtals	27 km/gröf
	km	ein.verð	samt. kostnaður	fjöldi útfara	kostnaður	heildarfjöldi km
Akstur í pöttbýli	24	117,5	2.820	1800	5.076.000	43.200
Akstur í dreifbýli	51	117,5	5.966	200	1.193.200	10.200
Bálfarir	12	117,5	1.410	74	101.172	888
					6.370.372	54.288
Áætlaður kostnaður við akstur:	7.528.400					
	km	ein.verð	samt. kostnaður	fjöldi útfara	kostnaður	32 km/gröf
	á hvern lätinn	kr/km	á hvern lätinn		samtals	heildarfjöldi km
Akstur í pöttbýli	24	117,5	2.938	1800	5.076.000	43.200
Akstur í dreifbýli	70	117,5	8.225	200	1.643.000	14.000
Akstur í dreifbýli	18	106	1.922	200	384.400	3.626
Bálfarir	12	117,5	1.410	300	423.000	3.600
					7.528.400	64.426
					Mismunur kr:	Mismunur km:
			Áætlaður kostn.	7.528.400	1.158.028	10.138
			Skv. núg. gjaldskrá	6.370.372	Hækkun kr %	Hækkun km %
					18,2	18,7

	Núverandi kostnaður við prestsþjónustu:		35.800.000			
	baen	einingav.	samt.	útför	einingav.	samt.
	fjöldi athafna			fjöldi athafna		
Pöttbýli	1800	4000	7.200.000	1800	13.900	25.020.000
Dreifbýli	200	4000	800.000	200	13.900	2.780.000
		Samt.:	8.000.000		Samt.:	27.800.000
	Áætlaður kostnaður við prestsþjónustu:		60.880.000			
	baen	einingav.	samt.	útför	einingav.	samt.
	fjöldi athafna			fjöldi athafna		
Pöttbýli	1800	6918	12.452.400	1800	23.522	42.339.600
Dreifbýli	200	6918	1.383.600	200	23.522	4.704.400
		Samt.:	13.836.000		Samt.:	47.044.000
						Mismunur:
			Áætlaður kostn.	47.044.000	25.080.000	
			Skv. núg. gjaldskrá	27.800.000	Hækkun %	
					70,1	

Heildarpakkinn:

Akstur + þjónusta	Núverandi heildarkostn.:	42.170.372	kostnaður per gröf	21.083
	Áætlaður heildarkostn.:	68.408.400	kostnaður per gröf	34.204
	Mismunur:	26.238.028		
	Hækkun í heild %:	62,2 millj.		

Fylgiskjal 13

Atriðaskár (ekki eftir áhersluröð):

Athugasemdir Minjastofnunar Íslands:

11.gr. 1 m.gr.

[Kirkjugarðaráð hefur yfirumsjón með kirkjugörðum landsins svo sem nánar er mælt fyrir um í lögum þessum. Í því eiga sæti biskup Íslands eða fulltrúi hans, [forstöðumaður Minjastofnunar Íslands]¹⁾ eða fulltrúi hans, einn fulltrúi tilnefndur af Kirkjugarðasambandi Íslands, einn fulltrúi tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn fulltrúi kosinn af kirkjuþingi. Skipunartími nefndarinnar er fjögur ár. Biskup Íslands eða fulltrúi hans skal vera formaður kirkjugarðaráðs. Ef atkvæði falla jöfn í ráðinu ræður atkvæði biskups.

26.gr.

Kirkjugarðsstjórn er heimilt að fjarlægja af leiðum ónýtar eða óviðeigandi girðingar og minnismerki, en gera skal þá vandamönnum viðvart áður ef kostur er og jafnan haft samráð í þessum efnum við sóknarprest, í Reykjavíkurborgarprófastsdæmum við prófesta. Minnismerkjum, sem fjarlægð eru, skal að jafnaði komið fyrir á vissum stað í garðinum þar sem best þykir á fara að dómi prófests. Þetta gildir og um minnismerki á þeim gröfum sem eru eldri en 75 ára og enginn hefur óskað friðunar á og falla ekki undir aldursfriðunarákvæði laga um menningarminjar nr 80/2013. Séu slík minnismerki flutt skal upprunalegur staður þeirra merktur greinilega samkvæmt öðrum ákvæðum þessara laga.

Kirkjugarðsstjórnnum er heimilt að láta hefja gömul minnismerki úr moldu ef þörf krefur. Ef minnismerkin falla undir aldursfriðunarákvæði laga um menningarminjar nr 80/2013 skal samráð haft við Minjastofnun Íslands. Enn fremur er þeim skylt að láta smíða hlífðarstokka um þá legsteina er [forstöðumaður Minjastofnunar Íslands]¹⁾ tiltekur. Kostnað, sem af þessu leiðir, ber hlutaðeigandi kirkjugarði að greiða.

29. gr.

Allar grafir skulu friðaðar í 75 ár. Að þeim tíma liðnum er kirkjugarðsstjórn heimilt að grafa þar að nýju eða framlengja friðun ef þess er óskað. Heimilt er og kirkjugarðsstjórn að friða leiði ef þar eru smekklegr minnismerki að mati hennar og þeim vel við haldið eða af öðrum ástæðum.

Ath ákvæði laga um menningarminjar, 100 ára friðunaregla

31. gr. 2. mgr.

Niðurlagningu kirkjugarðs skal tilkynna biskupi og [ráðuneytinu].³⁾ Niðurlagðir kirkjugarðar eru friðhelgir og skulu taldir til fornleifa, sbr. lög um menningarminjar. Heimilt er að þinglýsa ákvörðun um niðurlagningu kirkjugarðs

32.gr.

Nú eru liðin tuttugu ár frá niðurlagningu kirkjugarðs eða tíu ár a.m.k. frá greftrun í kirkjugarði og getur þá löglegur safnaðarfundur eða safnaðarfundir, í

Reykjavíkurrófastsdæmum kirkjugarðsstjórn, fengið garðinn í hendur hlutaðeigandi sveitarfélagi sem almenningsgarð með ákveðnum skilyrðum ef [kirkjugarðaráð]¹⁾ samþykkir og [ráðuneytið]²⁾ staðfestir. Heimilt er og með samþykki sömu aðila að slétta yfir niðurlagðan kirkjugarð eða gamla grafreiti sem löngu er hætt að jarða í (**Stangast á við lög um menningarminjar**) en þá skal kirkjugarðsstjórn jafnframt láta reisa þar varanlegt minnismerki með áletrun um það að þar hafi kirkjugarður verið.

Frá formanni kirkjugarðaráðs:

11. gr. laganna: breytar orðinu „nefndin“ í „ráðið“.

12. gr. laganna: Var að hugleiða hvort þarna mætti skerpa á skyldum sveitarfélags í samræmi við verklagsreglur á milli kirkjugarðaráðs og Sambands ísl. sveitarfélaga.

18. gr. laganna: í lok 3. mál. 1. gr. fella brott orðin „en kirkjugarðastjórn í Reykjavíkurrófastsdæmum“ vegna þess að „safnaðarfundur eða safnaðarfundir“ er breytt í „kirkjugarðsstjórn“. Nær það þá ekki yfir Rvkpróf. líka?

20. gr. laganna: d. lið á eftir orðinu líkhúsi komi sbr. 15. gr.

Svo að lokum. Ákveða þarf hver á að skipa kirkjugarðaráð, er það ráðherra eða biskup?

M.a. frá stjórn KGSÍ:

- Breyta því að kirkjugarðar taki inn til sín framlag sem fer í kirkjugarðasjóð. Ríkisendurskoðun fékk þetta til umsagnar og sagði að lagabreytingu þyrfti til.
- Ákvæði um að skila inn ársreikningi verði að liggja fyrir ef sótt er um styrk í kirkjugarðasjóð.
- Gera öllum sóknum innan prestakalls skylt að sameinast um stjórn þeirra kirkjugarða sem eru í prestakallinu. Gefa 2ja ára aðlögun.
- Bæta við 17.gr. þar sem stendur „að gera á sérstöku eyðublaði uppdrætti af kirkjugörðum landsins“ að bæta þar við „**hnitsetta uppdrætti**“ Sama mundi þá vera í 27.gr þar sem stendur „uppdráttur af kirkjugarðinum fylgi hverri legstaðaskrá“ að hafa þetta einnig „**hnitsettur uppdráttur**“,
- Í 11.gr. er talið upp hverjir eigi að sitja í Kirkjugarðaráði og þar stendur m.a. „forstöðumaður Fornleifaverndar ríkisins“ en þarf að breyta í „**forstöðumaður Minjastofnunar Íslands**“
- benda á í 11.gr. sé talað um skipunartíma Kirkjugarðaráðs en þar segi ekkert um hver eigi að skipa ráðið.
- Breyta nafni lagana og tala um grafreiti fremur en kirkjugarða.

1. gr. Gera nánari grein fyrir hvernig kistan eigi að vera og vísa í reglugerð.

í 5. gr. má bæta við grafreitum

Í 24. gr. Er kirkjugarðastjórn yfir niðurlögðum kirkjugörðum?

Rekstur líkhúsa á Norðurlöndum

Athugun gerð innan ráðherranefndar
sem var skipuð í júlí 2014 til að kanna
fjármál kirkjugarða, lagaumhverfi o.fl.

Spurningum svarað af stjórnarmönnum í NFKK
(Nordiska Förbundet för Kyrkogårdar och Krematorier)
sem er norrænt samband þeirra sem
vinna innan kirkjugarða og bálstofa.

Janúar 2015

Að beiðni formanns nefndarinnar gerði Þórsteinn Ragnarsson (ÞR) könnun í janúar 2015 meðal stjórnarmanna NFKK, sem er norrænt samband þeirra sem starfa innan kirkjugarða og bálstofa á Norðurlöndum, um fyrirkomulag á rekstri líkhúsa á Norðurlöndum. Fram kom að í öllum þessum löndum er rekstur líkhúsa á höndum opinberra aðila, s.s. kirkjusókna, sveitarfélaga og heilbrigðisstofnana. ÞR sendi fjórar spurningar til stjórnar NFKK:

1. Hver greiðir flutning á líki frá dánarstað í líkhús?
2. Hver er ábyrgur fyrir rekstri líkhúss í þínu landi?
3. Hvað er greitt fyrir vistun í líkhúsi og hver greiðir það?
4. Hvaða aðgang hefur starfsfólk útfararstofa að líkhúsum?

Danmörk. Klaus Frederiksen klaus@garnisonskirkegaard.dk í Kbh., svarði:

1. Það gjald greiðir fjölskyldan (dánarbúið).
2. Það eru opinberir aðilar sem reka líkhúsin og þeir bera ábyrgð á rekstri þeirra. Staðsetning líkhúsa eru í tengslum við kapellur, bálstofur eða sjúkrastofnanir. Þessar stofnanir geta krafist dánarbúið um gjald.
3. Fjölskyldan (dánarbúið) greiðir gjald annað hvort beint til viðkomandi rekstraraðila eða til viðkomandi útfararstofu sem gerir upp við rekstraraðila. Sóknarnefnd getur fengið rekstrarfé í gegnum prófastdæmið til að sjá um gjald fyrir þá sem eru í dönsku þjóðkirkjunni.
4. Hver og ein stjórn yfir líkhúsum ákveður aðgengi að því líkhúsi sem þeir ráða fyrir. Ég veit ekki hvað greitt er fyrir þann aðgang.

Noregur. Inghild Hareide Hansen, inghild.hareide.hansen@akasia.no í Bergen, svaraði: Ég er ekki viss hversu mörg líkhús eru í Noregi en þau eru byggð og rekin af kirkjugarðastjórnnum, sveitarstjórnnum eða heilbrigðisstofnunum.

1. Ef keyrslan er yfir 20 km greiðir sérstakur sjóður, sem er fjármagnaður af ríkissjóði, alla nauðsynlega flutninga á líki hvort heldur farið er í líkhús eða bálstofur.
2. Ekki eru í gildi lög í Noregi um það hver eigi að reka líkhús en um það gilda hefðir í hverju byggðalagi. Þessi rekstur er og hefur verið á höndum opinberra aðila sem greiða rekstur þessara húsa.

3. Það heyrir til undantekningar að sérstakt gjald sé greitt í líkhúsum í Noregi.
4. Það er undantekning ef greitt er fyrir aðgengi að líkhúsum í Noregi.

Svíþjóð. Jan Olov Andersson, Jan-olov.andersson@skkf.se , í Stokkhólmi, svaraði:

1. Það er ekkert eitt kerfi í gangi. Í vissum tilfellum greiðir sveitarfélagið eða ríkið (landspingið) og í öðrum tilfellum, ca. 50% tilfella, greiðir dánarbúið. Líkhús eru á forræði opinberra aðila í Svíþjóð.
2. Ríkið (Landsþingið).
3. Ríkið greiðir fyrir kostnað á vistun í líkhúsi þar til útför eða líkbrennsla á sér stað. Kostnaður við flutninga á milli líkhúss og kirkjugarðs/líkbrennslu er á kostnað dánarbúsins. Sá kostnaður, sem fellur til eftir að lík er komið í líkhús, er á kostnað viðkomandi kirkjugarðs sem aftur er greitt af sveitarfélagi eða ríki.
4. Allur kostnaður við rekstur líkhúsa í Svíþjóð er greitt af ríkinu (landstinget). Balsamering (smurning) líka er kostað af dánarbúi.

Finnland. Annette Nyman, annette.nyman@evl.fi , svarar:

1. Fjölskyldan/dánarbúið greiðir ávallt.
2. Heilbrigðisstofnanir og kirkjusóknir.
3. Ekki er greitt gjald á sjúkrahúsum og venjulega ekki í þeim líkhúsum sem rekin eru af kapellum eða bálstofum (kirkjan). T.d. er gjald í Vasaborg þar sem innheimtar eru 7 evrur á dag af dánarbúum.
4. Útfararstjórar hafa frían aðgang að líkhúsum í Finnlandi.

Spurningar voru sendar út í janúar 2015 og voru þau síðan tekin saman og send nefndarmönnum.



Þórsteinn Ragnarsson,
forstjóri.



**Dóms- og kirkjumálaráðherra,
Björn Bjarnason.**

Reykjavík, 12. janúar 2007.

Sæll ráðherra og gleðilegt nýár!

Vegna andstöðu í fjármálaráðuneyti við þann lið í kirkjugarðafrumvarpinu, sem lýtur að líkhúsgjaldi, átti undirritaður og Guðmundur Rafn Sigurðsson, framkv.stj. Kirkjugarðaráðs, ágætan fund í húsakynnum dóms- og kirkjumálaráðuneytisins með Bryndísi og Hjalta, starfsmönnum ráðuneytisins sl. miðvikudag. Við fórum yfir gang mála í samninga- viðræðum árið 2004, þegar samið var um útgangspunkta í nýju greiðslu- kerfi kirkjugarða, og rifjuðum upp þann ágreining sem fulltrúi fjármálaráðuneytis í nefndinni gerði í júní 2004 um líkhúsgjaldið, sem Kirkjugarðar Reykjavíkur (KGRP) og Kirkjugarðar Akureyrar (KGA) settu á 1. maí 2004, með vitneskju dóms- og kirkjumálaráðuneytis. Fulltrúi fjármálaráðuneytis vildi draga áætlaðar tekjur af líkhúsgjaldi frá framlagi ríkisins en samningsnefnd Kirkjugarðasambandsins taldi það ekki rétt, þar sem ekki væri um lögboðnar skyldur kirkjugarða að ræða. Málinu var því skotið til þín í bréfi (hér meðfylgjandi) og afrit var sent til Geirs H. Haarde, þáverandi fjármálaráðherra. Eftir móttöku bréfsins í ráðuneytunum var þessum ágreiningi vikið til hliðar og samningar héldu áfram og samningur undirritaður laust eftir áramótin 2004/2005. Þetta rifjaði ég upp í tölvupósti til Hjalta Zóphóníassonar, 4. des. sl., með afriti til þín og þú svaraðir og hafðir sömu skoðun og undirritaður.

Eftir því sem á undan er gengið, er undirritaður undrandi á því að embættismaður í fjármálaráðuneytinu geti með endurteknum hætti tafið framlagningu frumvarpsins.

Það sem skiptir meginmáli varðandi þennan tilbúna ágreining er eftir- farandi:

1. Á miðju ári 2004 var tekist á um meðhöndlun líkhúsgjaldsins milli fulltrúa fjármálaráðuneytis og Kirkjugarðasambandsins við gerð samnings um greiðslukerfi kirkjugarða. Fundum var frestað af hálfu fulltrúa fjármálaráðuneytis vegna ágreiningsins. Undirritaður skrifaði bréf, dags. 28.06.04 til dóms- og kirkjumálaráðherra með afriti til þáverandi fjármálaráðherra Geirs H. Haarde og í kjölfar þess var gefið grænt ljós á áframhaldandi viðræður og ágreiningnum vikið til hliðar.
2. Viðræðunefndirnar funduðu áfram og gengu frá samkomulagi sem undirritað var 15. apríl 2005 af ráðherrum beggja ráðuneytanna og biskupi Íslands. Þegar undirritun samningsins fór fram höfðu Kirkjugarðar Reykjavíkur (KGRP) og Kirkjugarðar Akureyrar (KGA) innheimt líkhúsgjald í tæpt ár eða frá 1. maí 2004 og engir fyrirvarar voru gerðir um líkhúsgjaldið. Benda má á að ákvæði í 2. gr. samkomulagsins um að framlag ríkisins miðist við lögbundin verkefni á ekki við líkhúsgjaldið þar sem rekstur líkhúsa er ekki lögbundinn heldur er hann heimilaður í lögum, ef kirkjugarðastjórnir hafa vilja til að reisa og reka líkhús. Ákvæðið í sömu grein um að framlagið lækki ef til komi aukin eða ný gjaldtaka á heldur ekki við, þar sem líkhúsgjaldið var ársgamalt þegar samningur var undirritaður.
3. Samkvæmt 4. gr. samkomulagsins er greiðslukerfi kirkjugarða í þremur liðum:
 - a) Umhirðugjald (80% af heild), greitt eftir fermetrum garða.
 - b) Grafargjald (18% af heild) greitt eftir fjölda jarðsetninga. Gjaldið sér um kostnað vegna grafartöku (verktakar) og prestspjónustu.
 - c) Bálstofa (2% af heild) rennur til bálstofunnar í Fossvogi og sér um hluta af rekstrarkostnaði hennar.

Því fer fjarri að inni í ofangreindum þremur liðum sé að finna rekstur líkhúsa. Flestum er ljóst, að skv. gildandi lögum er kirkjugörðum ekki gert skylt að reka líkhús en þeim er það heimilt. Aðeins örfáir kirkjugarðar koma að þessum rekstri og hafa KGRP og KGA axlað þessa samfélagsábyrgð í áraraðir en það gerir rekstur líkhúsa ekki að lögbundnu verkefni.

4. Ljóst má vera, að það er ekki áhugi hjá þeim kirkjugarðastjórnnum, sem hafa haft líkhúsrekstur á sinni könnu, að innheimta líkhúsgjald sem síðan er tekið af framlagi þeirra frá ríkinu.
5. Lagafrumvarpið, sem áformað er að leggja fyrir þingið, gerir ráð fyrir að kirkjugörðum verði falinn rekstur og umsjón líkhúsa og ljóst er að ekki er áhugi fyrir því innan kirkjugarðageirans nema til komi tekjur á

móti eins og gert er ráð fyrir að hluta til með líkhúsgjaldinu. KGRP hafa gert áætlun um byggingu þjónustukjarna á Hallsholti við Gufuneskirkjugarð og er líkhús hluti af þeirri byggingasamstæðu. Fyrsti áfangi, starfsmannahús, er risið og verður húsið tekið í notkun í sumarbyrjun. Næsti áfangi er líkhús sem áformað er að byggja á árunum 2009-2011. Þau áform eru í uppnámi vegna þessarar óvissu og ljóst er að KGRP munu ekki leggja í þann kostnað, ef gjaldtaka verður ekki heimiluð eða aukafjármagni verði bætt við framlag ríkisins sem rynni til þeirra kirkjugarða sem reka líkhús.

Ég lít svo á að samningur sem gerður var milli ríkisins og Kirkjugarðaráðs hafi verið mikið heillaskref fyrir samfélagið og óhætt er að segja að tekist hafi mjög vel að útfæra nýja tekjakerfið og almenn ánægja er með það, bæði í þéttbýli og dreifbýli. Það er því ekki gæfulegt að hætta þessu samkomulagi með því að halda til streitu þeirri órökstuddu skerðingarhugmynd, sem tafið hefur framlagningu frumvarpsins. Til að koma í veg fyrir að málið lendi í ógöngum er um tvennt að velja, a.v. að lögleiða gjaldtökuna eins og gert var ráð fyrir eða h.v. að bæta við ríkisframlagið um 20 milljónum króna sem er sú upphæð sem gjaldtakan skilar á ári.

Kveðja,

Dórsteinn Ragnarsson,
formaður KGSÍ.

Afrit sent:

Geir H. Haarde, forsætisráðherra og
Árni M. Mathiesen, fjármálaráðherra.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 36/1993, um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu.

Í frumvarpinu eru lagðar til margvíslegar breytingar á gildandi lagaákvæðum um greftranir, bálfarir, geymslu á líkum, grafarsvæði, helgiathafnir vegna jarðarfara o.fl. Hvað varðar fjárhagsleg atriði þá er eitt megin markmið frumvarpsins að kirkjugörðum verði heimilað að afla nýrra tekna með því að innheimta hjá aðstandendum látinna eða hjá dánarbúum kostnað við rekstur líkhúsa og greftrunarkirkjur þrátt fyrir að hann hafi þegar verið greiddur úr ríkissjóði samkvæmt samkomulagi um framlög ríkisins til kirkjugarða.

Nánar tiltekið eru nokkrar helstu breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu þær að lagt er til að ráðherra geti sett reglur um stofnun og starfrækslu líkhúsa, að skylt verði að grafa eða brenna lík svo fljótt sem kostur er, og ekki síðar en 21 degi eftir andlát, að heimilt verði að leggja lík andvana fædds barns eða ungbarns í kistu með öðru líki, s.s. með nánnum skyldmennum, að afnumdar verði skorður við því að menn geti valið sér legstað, að settar verði reglur um flutning á líkum milli landshluta, að veittar verði heimildir fyrir jarðsetningu í óvígðum reit eða í reit sem afmarkaður hefur verið fyrir tiltekin trúarbrögð, að útför geti verið helgiathöfn samkvæmt síðum trúfélags eða athöfn á vegum lífsskoðunarfélags eða aðstandenda, að heimilt verði að veita undanþágu frá því að lík verði jarðsett í kistu, að sýslumenn geti heimilað að dreifa ösku eftir bálför yfir öræfi eða sjó hafi hinn látni óskað eftir því, að sýslumenn geti afturkallað leyfi fyrir útfararþjónustu, að sýslumenn veiti leyfi fyrir rekstri líkhúsa og geti afturkallað þau, að heilbrigðisnefndum sveitarfélaga beri að hafa eftirlit með líkhúsum, að þeim sem reka líkhús verði heimilt að ákveða gjaldtöku af aðstandendum látinna til að standa straum af stofnkostnaði og rekstrarkostnaði líkhúsa og að gjaldið komi ekki til lækkunar á rekstrarframlagi úr ríkissjóði til garðanna, að kirkjugarðsstjórnnum sem komið hafa upp greftrunarkirkjum verði heimilt að innheimta gjald af aðstandendum látinna til að standa undir rekstrarkostnaði við þær og að gjaldið komi ekki til lækkunar á rekstrarframlagi úr ríkissjóði til garðanna.

Fjárhagsleg atriði í þessu frumvarpi sem snúa að ríkissjóði felast einkum í tillögum um að kirkjugörðum verði heimiluð ný gjaldtaka á aðstandendur látinna og dánarbú vegna líkhúsa og greftrunarkirkna. Í því sambandi er ástæða til að fjalla nokkuð um gildandi samkomulag ríkisins og kirkjugarða um fjármögnun á starfsemi þeirra.

Fyrri fyrirkomulag á fjármögnun kirkjugarðanna byggðist á svonefndu kirkjugarðsgjaldi. Um var að ræða lögboðið framlag sem miðað var við að greidd væri tiltekin fjárhæð á mánuði fyrir hvern einstakling 16 ára eða eldri sem bjó á viðkomandi svæði í lok ársins á undan gjaldaárinu. Miklar umkvartanir voru settar fram um þetta fjármögnunarfyrirkomulag af hálfu forsvarsmanna kirkjugarða um árabíl. Ýmis annmarkar voru taldir vera á eldra tekjukerfinu en einkum þó að það skilaði eingöngu tekjum til kirkjugarða á grundvelli fjölda gjaldenda í umdæmi hvers garðs, án tillits til stærðar garðanna í fermetrum eða ýmissa annarra verkefna sem þeir hefðu með höndum, s.s.

bálfarir og líkhús, eða annarra séraðstæðna. Einnig var horft til þess að fjárþörf garðanna ræðst aðallega af stærð þeirra og fjölda árlegra greftrana fremur en af því hversu margir einstaklingar eldri en 16 ára eru á lífi í landinu og hversu margir þeirra búa á viðkomandi svæði. Því til viðbótar mátti telja fyrirsjánlegt að vegna lýðfræðilegrar þróunar næstu áratugina þegar „öldrunar“ þjóðarinnar færi að gæta í auknum mæli og jarðsetningum og bálförum fjölgaði mundu rekstrarforsendur kirkjugarðanna þróast á annan veg en forsendur fyrir lögbundna framlaginu. Kirkjugarðar Reykjavíkur töldu sig einnig vera í aukinni fjárþörf þar sem framundan voru framkvæmdir við uppbyggingu garðanna s.s. nýtt og kostnaðarsamt þjónustu- og starfsmannahús sem nú hefur verið reist í Gufuneskirkjugarði.

Starfshópur sem skipaður var um málið með fulltrúum dóms- og kirkjumálaráðuneytis, fjármálaráðuneytis og Kirkjugarðasambands Íslands hafði fjármögnunar- fyrirkomlagið til athugunar um nokkurt skeið. Niðurstaðan af því starfi var að í nóvember 2004 var undirritað þríhliða samkomulag tveggja ráðherra og Kirkjugarðaráðs um breytt fyrirkomulag, sem tók gildi ásamt lagabreytingu í ársbyrjun 2005. Kirkjugarðsgjaldið var aflagt og framlagið er ekki lengur lögboðið í sérlægum heldur ákvarðað í fjárlögum hverju sinni. Í stað kirkjugarðsgjaldsins voru teknar upp breyttar viðmiðanir fyrir heildarframlagi ríkissjóðs með það fyrir augum að framvegis væri byggt á frekar einföldu reiknilíkani og forsendum sem væru í betra samhengi við þá þætti sem munu ráða mestu um þróunina í umfangi reksturins og kostnaði við hann. Í stórum dráttum byggir reiknilíkanið, sem fjármálaráðuneytið útfærði og viðheldur, á því að framlagið er reist á tveimur breytum, sem hvor fyrir sig var metin upphaflega til tiltekens vægis í heildarframlaginu. Annars vegar er reiknaður einingakostnaður eftir heildarflatarmáli grafarsvæðanna sem þarf að hirða um hjá öllum gördunum. Sá þáttur á að standa undir öllum föstum rekstrarkostnaði ársins og var hann ákvarðaður sem 80%. Hins vegar er reiknaður einingakostnaður fyrir nýjar grafir (18%) sem teknar eru á árinu eða líkbrennslur (2%). Sá þáttur á að svara til breytilegs rekstrarkostnaðar ársins og var ákvarðaður sem 20% af framlaginu. Framlagið hækkar síðan í samræmi við almennar launa- og verðlagsforsendur fjárlaga. Sem dæmi má taka að í fjárlögum ársins 2012 nemur fastur þáttur framlagsins, sem er óháður fjölda jarðsetninga og bálfara, 711 m.kr. af um 888 m.kr. heildarframlagi. Þá ber að geta þess að grunnframlagið til garðanna sem var fyrir hendi í þágildandi fjárlögum var í engu skert heldur var nýja reiknilíkanið notað til að ákvarða hvernig það hækkaði á næsta fjárlagaári og framvegis. Í athugasemdum og skýringum með samkomulaginu sagði að því væri ætlað „að vera traustur frambúðar- grundvöllur fyrir árlegri rammafjárveitingu sem beinist að heildarstarfsemi kirkjugarða á landsvisu en ekki að einstökum atriðum í rekstraraðföngum þeirra eða að tilkostnaðinum hjá einstökum gördum.“

Með framlaginu sem þannig var ákveðið fyrir árið 2005 var rekstrarafkoma kirkjugarðanna í heild jákvæð. Sá grundvöllur hefur reynst ágætlega sem m.a. má merkja af því að afkoma lang stærsta kirkjugarðsins, Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæmis, hefur skilað góðum hagnaði öll árin síðan þá þrátt fyrir að gerð hafi verið talsverð hagræðingarkrafa til garðanna eins og til ríkisaðila almennt eftir efnahagsfallið haustið 2008.

Árlegt framlag ríkisins til kirkjugarða í fjárlögum samkvæmt samkomulaginu er þannig heildarframlag til allrar starfsemi garðanna sem þarf að fara fram vegna greftranna, bálfara, reksturs og umhirðu garðanna, tækjakosts, garðveggja, göngustíga og húsbygginga og annað sem til þarf. Reikniviðmiðin sem sett voru fyrir því hvernig

framlagið breytist frá einu ári til annars eru aðferð sem var valin til að nota mætti fremur einfaldar forsendur en að þær gætu þó gefið góða nálgun við hvernig kostnaðarþróun í rekstri garðanna yrði til lengri tíma litið. Í því felst hins vegar engan veginn að viðmunarfjárhæðirnar sem reiknað er með séu beint og nákvæmt endurgjald fyrir einungis þessa þætti í starfeminni en ekki aðra né að einingaverð vegna þessara atriða sem tiltekin eru í 4. gr. samkomulagsins séu tæmandi sundurgreining á rekstrarþáttum og aðföngum sem greitt er fyrir. Fullyrðingar um að svo sé sem settar eru fram í greinargerð með frumvarpinu eru á misskilningi byggðar. Margs konar aðrir þættir koma við sögu í starfeminni sem ekki eru tilgreindir í þeirri grein, t.d. yfirstjórn, rekstur skrifstofu og þjónustuhúsa, bókhald og endurskoðun, ferðir á erlenda fundi og ráðstefnur, tækjakaup, raflýsing, líkbrennsluofnar, viðhald og rekstur skrifstofuhúsa, þjónustuhúsa og greftrunarkirkju og þar á meðal líkhús. Heildarframlagi ríkisins er ætlað að standa straum af allri slíkri aðstöðu og starfsemi garðanna. Verður því ekki séð hvers vegna ætti þrátt fyrir það að koma á gjaldtöku á aðstandendur vegna líkhúsa og aðstöðu í greftrunarkirkju fremur en t.d. vegna skrifstofu- eða þjónustuhúsnaðis eða kostnaðar við bókhald.

Að mati fjármálaráðuneytisins er því alveg ljóst, á sama hátt og áður átti við um lögboðna kirkjugarðgjaldið, að framlagi ríkisins hefur verið ætlað að fjármagna alla lögbundna og nauðsynlega starfsemi garðanna, þ.m.t. að það hefur verið notað fram til þessa til reksturs og viðhalds líkhúsa og greftrunarkirkna. Hefði svo ekki verið þyrfti þá að veita svör við því með hvaða fjármagni þessi aðstaða hefur verið byggð upp og rekin undanfarna áratugi.

Með samkomulaginu var einnig gert ráð fyrir að kirkjugarðaráð fengi aukið vægi við yfirstjórn málaflokksins. Ráðinu var falið að ákvarða forsendur fyrir skiptingu heildarframlagsins til einstakra kirkjugarða, sem voru um 250 talsins, fremur en að sú skipting væri í rauninni bundin í lögum. Í því skyni var á vegum Kirkjugarðasambandsins útbúið annað reiknilíkan fyrir innbyrðis skiptingu framlagsins milli garðanna. Þar er byggt á mun fleiri og sértækari rekstrarforsendum og á tilteknum viðmiðunum um jöfnun á milli kirkjugarðanna. Í reikniverki sambandsins fyrir úthlutun til einstakra kirkjugarða er hægt að taka tillit til sérstakra aðstæðna hjá hinum ýmsu gördum á landinu, m.a. með því að skipta þeim í marga flokka. Þannig er þá hægt að taka mið af kostnaðarþáttum sem eiga við í hverjum garði, s.s. reksturs líkhúsa, líkbrennslu og greftrunarkirkju, fyrir utan fjölda árlegra jarðsetninga. Úthlutunarlíkan kirkjugarðanna er alfarið þeirra smíð og á þeirra ábyrgð. Í 6. gr. fyrrnefnds samkomulags segir: „Kirkjugarðaráð ákvarðar uppbyggingu og forsendur þessa reiknilíkans og ber fulla ábyrgð á ráðstöfun fjármuna til einstakra garða og Kirkjugarðasjóðs innan þess ramma er lög setja.“

Líkt og algengt er þegar gert er slíkt samkomulag eða þjónustusamningur um rekstrarframlag var sérstaklega tekið fram í 2. gr. samningsins að rekstraraðilinn gæti ekki jafnframt aflað sér viðbótartekna til starfeminnar sem þannig hefur verið fjármöggnuð að fullu með því að leggja sjálfur ný gjöld á þá sem þurfa að nota þjónustuna. Ákvæðið er svohljóðandi: „Framlagið miðast við að aðrar tekjur kirkjugarða af lögbundnum verkefnum verði óbreyttar frá því sem nú er, að frátöldum verðlagshækkunum. Komi til aukin eða ný gjaldtaka af hálfu kirkjugarða fyrir þau verkefni sem samkomulagið tekur til þá lækkar framlag ríkissjóðs í sama mæli.“ Ríkið getur vitaskuld ekki samið við aðila með þeim hætti að þeir fái rekstrarkostnað sinn allan greiddan af almennu skattfé en standi einnig fyrir álögum á notendur. Af

augljósum ástæðum segir einnig í þessari sömu grein samkomulagsins varðandi fjármögnun ríkisins á lögbundnum verkefnum garðanna: „Óheimilt er að ráðstafa framlaginu til annarra verkefna.“ Fyrir liggur að framlagi ríkisins hefur í samræmi við þetta verið ráðstafað til viðhalds og reksturs líkhúsa og greftrunarkirkna á undanförunum árum eins og alla tíð áður.

Þegar undirbúningur að nýju reiknilíkani um fjármögnunarfyrirkomulag kirkjugarðanna var að verða lokið, ekki löngu áður en kom að því að undirrita samkomulagið haustið 2004, bárust fjármálaráðuneytinu upplýsingar um að tekin hefði verið upp gjaldtaka hjá gördunum á aðstandendur látinna fyrir líkhús. Gekk það gegn samnings-skilmálum um að ekki yrðu lögð ný gjöld á notendur þjónustunnar nema framlag ríkisins væri þá lækkað í sama mæli. Var þá staldrað við í lokaundirbúningnum en fjármálaráðuneytið ákvað að endingu engu að síður að ganga frá samkomulaginu þar sem ráðuneytið taldi fullvíst að um ólögmdæta gjaldtöku væri að ræða, sem yrði numin úr gildi en ella yrði framlagið lækkað. Sú varð líka raunin. Gjaldtakan var kærð af aðstandenda látins einstaklings til umboðsmanns Alþingis og komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu í álitni nr. 4417/2005 að engin heimild væri fyrir hendi í lögum til að innheimta líkhúsgjald og var gjaldtökunni hætt í framhaldi af því. Í álitinu kom einnig fram „að allt frá árinu 1902 hefði í reglugerð verið gert ráð fyrir heimild kirkjugarða til að reisa líkhús og með lögum nr. 29/1926, um líkhús, hefði komið fram að um niðurlögnun kostnaðar við þau færi með sama hætti og um annan kostnað við kirkjugarða og viðhald þeirra. Ákvæði laga hefðu lengst af mælt fyrir um að kostnaði við að koma upp og reka kirkjugarða væri mætt með sérstökum kirkjugarðsgjöldum sem innheimt hefðu verið með opinberum gjöldum en eftir lagabreytingu frá árinu 2004 skyldi kostnaður við rekstur kirkjugarða greiddur úr ríkissjóði samkvæmt fjárveitingu í fjárlögum.“ Í álitinu sagði einnig að umboðsmaður taldi „að ekki yrði ráðið af þeim breytingum sem gerðar hefðu verið á síðari árum á lagareglum um kirkjugarða að horfið hefði verið frá því fyrirkomulagi að þar sem líkhúsum hefði verið komið upp við kirkjugarða teldust þau hluti af nauðsynlegum mannvirkjum kirkjugarðs og að um kostnað vegna þeirra færi á sama hátt og um kostnað af öðrum lögmæltum verkefnum kirkjugarðanna.“ Verður því ekki annað séð en að með frumvarpi þessu sé gengið gegn þessum lögskýringum í álitni Umboðsmanns Alþingis.

Við þetta má einnig bæta að í reglugerð sem sett var árið 1934, nr. 83/1934, sagði í 17. gr. „Kostnaður af líkhúsbyggingu, og eins af verkamannaskýli, þar sem þörf þykir að koma því upp, greiðist úr kirkjugarðssjóði.“ Í núgildandi lögum nr. 36/1993 um kirkjugarða segir í 20. gr. „Kirkjugarðsstjórn er heimilt að láta reisa kapellu og líkhús í eða við kirkjugarð á kostnað hans og koma þar upp húsnæðisaðstöðu fyrir starfsmenn kirkjugarðsins.“ Í sömu grein segir einnig: „Skylt er kirkjugarðsstjórn að annast greftrunarkirkjur og kosta rekstur þeirra.“ Í gildandi reglum um Kirkjugarða Reykjavíkur sem dóms- og kirkjumálaráðherra setti árið 1995 segir í 3. gr. „Kirkjugarðsstjórn skal kosta og annast rekstur kapellu og líkhúss við þá kirkjugarða, sem þörf er á. Heimilt er og að koma upp húsnæðisaðstöðu fyrir starfsmenn kirkjugarðanna.“

Starfræksla líkhúsa hefur þannig í meira en eitt hundrað ár verið óaðskiljanlegur hluti af starfsemi viðkomandi kirkjugarða og fjármálaráðuneytið telur að líta beri á þann þátt sem nauðsynlegan hluta af lögbundinni starfsemi þeirra líkt og gert er í fyrrnefndu álitni umboðsmanns Alþingis. Fjármálaráðuneytið telur því að fullyrðingar í greinargerð frumvarpsins um að líkhús hafi ekki verið nauðsynlegur þáttur í þeim verkefnum sem kirkjugörðum eru falin að annast um í lögum eigi hvorki við lagarök að styðjast né eigi

sér neina stoð í fjármögnunarfyrirkomulagi garðanna allan þennan tíma. Sama á við um rekstur greftrunarkirkna. Af hálfu fjármálaráðuneytisins er megin atriðið þó ekki þessi lögformlega hlið málsins heldur fremur að ríkið hefur þegar greitt fyrir byggingu og rekstur líkhúsa sem og hlutdeild kirkjugarða í byggingu og rekstri greftrunarkirkna og því er ekki tilefni til að innheimta gjöld líka af afstandendum við andlát.

Af gjaldtökuákvæðunum í frumvarpinu verður ekki ráðið hversu hátt gjald kirkjugarðar geti innheimt fyrir geymslu í líkhúsi eða greftrunarkirkju né heldur á hvaða forsendum gjöldin skuli reist að öðru leyti en að gjaldi vegna líkhúsa verði ætlað að standa straum af stofnkostnaði og rekstrarkostnaði en gjaldi vegna greftrunarkirkju vegna reksturs eingöngu og er umsjón og eftirlit tilgreint í því sambandi. Samkvæmt upplýsingum frá innanríkisráðuneytinu sem fylgdu með frumvarpinu hefur verið áætlað lauslega að gjald fyrir geymslu á kistu í líkhúsi hjá kirkjugörðunum gæti orðið 20.000 kr. Þessi áætlun miðast við að samtals verði innheimtar um 30 m.kr. fyrir líkgeymslur og 5 m.kr. fyrir kistulagningarbætur og útfarir í greftrunarkirkjum af aðstandendum látinna eða dánarbúum árlega af hálfu kirkjugarðanna. Innheimta þjónustugjalda er m.a. háð því skilyrði að fyrir þau komi sérgreint endurgjald og má innheimt fjárhæð ekki vera hærri en sem nemur þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita hið sérgreinda endurgjald. Ekki verður séð að tilvísun til stofn- og rekstrarkostnaðar geti talist nægjanleg sérgreining til þess að gjaldtakan samrýmist grundvallarreglum stjórnsýsluréttar um töku þjónustugjalda. Ekki verður ráðið af ákvæðunum hverjir skuli greiða umrædd gjöld og fyrir hvaða sérgreindu þjónustu. Því verður að telja að umrædd ákvæði standist ekki kröfur sem gera verður til lagaumbúnaðar um þjónustugjöld. Auðsætt má vera að þar sem ríkissjóður hefur þegar fjármagnað byggingu og rekstur líkhúsa og greftrunarkirkna kirkjugarðanna en að ætlunin með frumvarpinu er að aðstandendur látinna greiði þann kostnað aftur þá verður þeim fjármunum í reynd ráðstafað í annað en þessi verkefni. Ákvæði í þessum greinum frumvarpsins um að tekjur af þessari gjaldheimtu komi ekki til frádráttar árlegu framlagi úr ríkissjóði er bersýnilega ætlað að ganga í berhögg við skýrt ákvæði samkomulagsins sem ráðuneytin gerðu við Kirkjugarðaráð. Verði slík ákvæði lögfest er ljóst að forsendur núverandi samkomulags um framlög til kirkjugarða væru brostnar og að fjármálaráðuneytið mun þurfa að rifta samkomulaginu til að gæta að hagsmunum almennings og skattgreiðenda.

Í þessu sambandi er ástæða til að vekja athygli á því að þrátt fyrir að þessi áform um lögþvingaða tekjuöflun fyrir kirkjugarða snúi að fjármögnun á starfsemi þeirra samkvæmt þrihliða samkomulagi sem kirkjugarðaráð, dóms- og kirkjumálaráðherra og fjármálaráðherra gerðu og undirrituðu hafði innanríkisráðuneytið ekkert samráð við fjármálaráðuneytið um undirbúning þessa frumvarps. Miðað við þann misskilning og rangtúlkningar sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu um samkomulag ríkisins við garðana um rekstrarframlag hefði þó ekki verið vanþörf á því.

Nálægt 40% af líkgeymslum landsins eru hjá heilbrigðisstofnunum. Kostnaður við byggingu, viðhald og rekstur á líkgeymslum sem starfræktar hafa verið um langt árabil hjá þessum stofnunum hefur verið greiddur að fullu með fjárveitingum til þeirra með fjárlögum í gegnum tíðina á sama hátt og hjá kirkjugörðum. Væri nú tekin upp gjaldtaka fyrir geymslu á líkum hjá þessum stofnunum ríkisins sem rynni til þeirra, e.t.v. um 5 m.kr. á ári, mundi framlag ríkissjóðs til viðkomandi stofnana að sjálfsgöðu vera lækkað í sama mæli. Afstaða fjármálaráðuneytisins er að skattgreiðendur verði ekki látnir greiða tvívegis fyrir starfrækslu á slíkum geymslum, fyrst í gegnum fjárveitingar í fjárlögum og síðan með sérstöku gjaldi þegar aðstandandi lætur lífið. Til að gæta samræmis og til að

sporna gegna tilhneigingu til þess að lík verði fremur geymd ókeypis hjá heilbrigðisstofnunum en gegn all háu gjaldi hjá kirkjugörðum má ætla að tekin verði upp gjaldheimta fyrir líkgeymslur heilbrigðisstofnana. Kynni þá að fara svo að aðstandendur látinna þyrftu að greiða líkhúsgjald í tvígang, fyrst til heilbrigðisstofnunar og síðan til kirkjugarða, enda fela gjaldtökuákvæði frumvarpsins ekkert annað í sér.

Þar sem umrædd gjaldtaka væri lögbvinguð mundi hún í samræmi við lög um fjárreiður ríkisins færast í fjárlögum sem ríkistekjur á tekjuhlið ríkissjóðs en jafnframt á útgjaldahlið sem fjármögnunarliðurinn „innheimt af ríkistekjum“ eins og aðrar slíkar markaðar tekjur aðila sem ásamt beinum greiðslum úr ríkissjóði standa undir þeirri fjárheimild sem veitt er til starfsemi eða verkefnis sbr. sundurliðun 2 í fjárlögum. Engu máli skiptir í þessu sambandi þótt gjaldið væri í reynd ekki greitt inn og út úr ríkissjóði. Þetta hefði því í för með sér í fjárlögum að hjá kirkjugörðum kæmi fram slíkur fjármögnunarliður vegna markaðra tekna af gjaldinu og einnig hjá heilbrigðisstofnunum ríkisins sem innheimtu gjaldið þótt þar væru fjárhæðirnar mun lægri. Gjaldtaka af hálfu garðanna hefði hins vegar engin áhrif á útreikning fjárveitingarinnar ef hann væri framkvæmdur á þeim forsendum sem felast í reiknilíkaninu og gert er ráð fyrir í gildandi samkomulagi. Verður því ekki annað séð eins og frumvarpið liggur fyrir að fjárheimild kirkjugarðanna í fjárlögum yrði eftir sem áður sú sama. Samsetning á fjármögnun hennar breyttist hins vegar þannig að bein greiðsla úr ríkissjóði ætti að lækka sem nemur mörkuðum tekjum af lögbvinguðu gjöldunum þar sem fjármögnun getur ekki orðið meiri en fjárheimild til útgjalda.

Rekstrarframlag í fjárlögum 2012, m.kr.	Án gjaldtöku	Með gjaldtöku
06-733 Kirkjugarðar		
Almennur rekstur:		
1.11 Kirkjugarðar	888,0	888,0
Fjármögnun:		
Greitt úr ríkissjóði	888,0	853,0
Innheimt af ríkistekjum	0,0	35,0

Samkvæmt framangreindu telur fjármálaráðuneytið að forsendur séu brostnar fyrir núverandi samkomulagi um rekstrarframlag til kirkjugarða verði frumvarp þetta lögfest óbreytt og að því verði óhjákvæmilegt að rifta því og falla frá þeim grundvelli fjármögnunar sem framlagið var reist á. Framlagið yrði þá ákveðið árlega í fjárlögum með sama hætti og margra annarra ríkisaðila og rekstraraðila sem fjármagnaðir eru úr ríkissjóði samkvæmt tillögum fjármálaráðherra með framlagningu fjárlagafrumvarps. Ekki er ástæða til að ætla að breytt fyrirkomulag við ákvörðun þessara útgjalda ríkissjóðs muni hafa í för með sér að þau aukist við það.

Ríkisendurskoðun,
Skúlagötu 57
Reykjavík



Reykjavík, 17.12.2014.

Ósk um álit Ríkisendurskoðunar.

Í ársreikningum Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma (KGRP) er ávallt gerð grein fyrir þeim eftirlaunaskuldbindingum sem hvíla á KGRP (33. gr. laga nr. 1/1997 um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins). Auk þess hefur verið kappkostað að eiga í sjóði fyrir reiknuðum skuldbindingum hverju sinni. Ekki er neitt að finna í lögum eða reglum um starfsemi KGRP sem kveður á um að þeir þurfi eiga þessa peninga tiltæka. Raunar er gert ráð fyrir því í ofangreindri 33. gr. að mögulegt sé að gera þessar skuldbindingar upp með útgáfu skuldabréfs, sem bendir til þess að þessir peningar þurfi ekki endilega að vera tiltækir.

Mikill rekstrarvandi steðjar nú að KGRP og hefur framkvæmdastjórn og forstjóri því velt því fyrir sér, hvort eitthvað ákvæði í lögum eða reglum hamli því að þeir peningar, sem teknir hafa verið frá vegna eftirlaunaskuldbindinga, verði notaðir í lögbundinn rekstur KGRP, þar sem framlag ríkisins til kirkjugarða nægir ekki til þeirra hluta að áli ofangreindra.

Með bestu kveðju,

Þórsteinn Ragnarsson,
forstjóri.



RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartúni 7, 105 Reykjavík IS-Iceland.

	Dagsetning	Tilvísun
Kirkjugarðar Reykjavíkur	16. janúar 2015	14120156
b.t. Þórsteins Ragnarssonar		11.02
Suðurhlíð		LÖ/bb
105 Reykjavík		

Vísað er til bréfs Kirkjugarða Reykjavíkurprófestsdæma, dags. 17. desember sl. Þar er óskað eftir álit Ríkisendurskoðunar á því hvort eitthvað í lögum eða reglum hamlí því að sjóður, sem fyrirtækið hefur myndað til að geta staðið við skuldbindingar sínar vegna lífeyrishækkana skv. 33. gr. laga nr. 1/1997 um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR), verði notaður í þágu lögbundins reksturs þess. Fram kemur í erindinu að ávallt sé gerð grein fyrir lífeyrisskuldbindingum sjálfseignarstofnunarinnar í ársreikningum hennar.

Til svars erindinu skal tekið fram að það er eðli skuldbindinga þeirra, sem hér um ræðir, að þær koma að jafnaði til greiðslu á löngu árabíli. Ríkisendurskoðun er ókunnugt um lagafyrirmæli eða aðrar bindandi reglur, sem mæla svo fyrir að jafnan skuli vera til staðar handbært fé til þess að svara skuldbindingum þessum í heild sinni. Í þessu efni sýnist fyrst og fremst mikilvægast að stofnun eða fyrirtæki eigi jafnan eignir, sem tiltölulega auðvelt er að koma í verð, framselja eða innleysa í því skyni að leysa úr greiðsluþörf hverju sinni vegna lífeyrisskuldbindinga sem og annarra skuldbindinga, sem á þeim kunna að hvíla.

Eins og réttilega er bent á í erindinu er stjórn LSR heimilt, að fengnu samþykki ráðherra að taka við skuldabréfi til greiðslu á áföllnum skuldbindingum vegna lífeyrishækkana skv. 1. mgr. 33. gr., enda sé skuldin tryggð með fullnægjandi hætti. Skuldbindingin sem gerð væri upp með þessum hætti skal byggð á tryggingafræðilegu mati miðað við uppgjörsdag. Launagreiðandi, sem gert hefur upp skuldbindingu sína á þennan hátt, ber ekki frekari ábyrgð á skuldbindingum lífeyrissjóðsins vegna þess tímabils og þeirra starfsmanna, sem uppgjórið tekur til. Kjósi sjálfseignarstofnunin að gera upp áfallnar skuldbindingar sínar með þessum hætti verður það að snúa sér til LSR og semja um slíkt uppgjör.

Með vísan til þess, sem að ofan er rakið þá er almennt séð að mati Ríkisendurskoðunar ekki ástæða til að gera athugasemdir við að handbært fé, sem safnað hefur verið til að standa undir reiknuðum lífeyrisskuldbindingum, sé notað til að leysa úr brýnni eða aðkallandi greiðsluþörf stofnunar eða fyrirtækis vegna annarra rekstrarþátta, enda sé tryggt að þær geti losað um aðrar eignir til að standa við umræddar lífeyrisskuldbindingar sínar ef á reynir.

Fylgisjal 19

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Reiknað skv. 3. gr. samkomulags um framlag til kirkjugarða frá árinu 2005							
Einingaverð							
Umhirða á hvern m ²	632,10	668,06	699,99	729,91	768,71	797,76	835,00
Grafartaka og jarðsetning	112.805	119.221	124.920	130.259	137.183	142.368	149.013
Líkbrennsla og jarðsetning	71.688	75.765	79.387	82.780	87.181	90.476	94.699
Einingafjöldi							
flatarmál svæða í umhirðu	1.295.255	1.309.000	1.322.812	1.336.627	1.350.312	1.363.837	1.376.738
grafartökur	1.593	1.593	1.590	1.567	1.551	1.466	1.548
líkbrennslur	349	393	412	453	434	489	606
Framlag skv. samningi (m.kr.)							
Framlag vegna umhirðu	818,7	874,5	926,0	975,6	1.038,0	1.088,0	1.149,6
Framlag vegna grafartöku	179,7	189,9	198,6	204,1	212,8	208,7	230,7
Framlag vegna líkbrennslu	25,0	29,8	32,7	37,5	37,8	44,2	57,4
Reiknað framlag alls án hagræðingar	1.023,5	1.094,2	1.157,3	1.217,2	1.288,6	1.341,0	1.437,6
Uppreiknaður samningur							
Einingaverð							
Umhirða á hvern m ²	632,19	668,15	700,09	729,99	768,80	797,86	835,03
Grafartaka og jarðsetning	112.804	119.220	124.919	130.256	137.180	142.365	149.008
Líkbrennsla og jarðsetning	71.688	75.766	79.388	82.779	87.180	90.475	94.697
Einingafjöldi							
M2 til útreikn. framlags umhirðu	1.296.510	1.310.633	1.324.788	1.338.750	1.352.210	1.365.103	1.378.962
Grafartökur til útr. framlags	1.618	1.630	1.631	1.601	1.541	1.465	1.558
Líkbrennslur (útreikn. framlags)	349	396	412	449	446	489	619
Framlag skv. samningi (m.kr.)							
Framlag vegna umhirðu	819,6	875,7	927,5	977,3	1.039,6	1.089,2	1.151,5
Framlag vegna grafartöku	182,5	194,3	203,7	208,5	211,4	208,6	232,2
Framlag vegna líkbrennslu	25,0	30,0	32,7	37,2	38,9	44,2	58,6
Reiknað framlag alls án hagræðingar	1.027,2	1.100,0	1.163,9	1.223,0	1.289,9	1.342,0	1.442,2
Fjárheimild skv. Alþingi							
Hagræðingarkrafa skv. fjárlögum	55,0	90,0	82,5	25,3	10,9	6,9	14,4
Hagræðingarkrafa skv. fjárukalög	20,0	-20,0					
Fjárheimildir (m.kr.) ¹⁾	927,8	901,2	860,5	887,2	924,9	960,6	1.130,6
¹⁾ Leiðrétting á útreikningi á samkomulagi							
Reiknað framlag	929,9	919,8	885,6	904,0	945,4	976,6	1.031,5
Leiðrétt framlag m.v. fjárheimild	-2,1	-18,6	-25,1	-16,8	-20,5	-16,0	-33,9
Leiðrétt í fjárukalögum							133,0
	927,8	901,2	860,5	887,2	924,9	960,6	1.130,6
Samanburður							
Munur v. magnútreknings	3,7	5,9	6,6	5,8	1,2	1,0	4,6
Munur á framreiknuðum samningi og fjárheimildum	95,7	193,0	296,8	330,0	363,7	380,4	307,0
Uppsöfnuð hagræðingarkrafa	-87,5	-165,4	-248,9	-276,3	-287,7	-295,0	-310,1
Mismunur	11,9	33,5	54,6	59,5	77,2	86,4	1,5