



BISKUPSSTOFA, SÓKNIR OG SJÓÐIR KIRKJUNNAR

NÓVEMBER 2011

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM.....	6
1 INNGANGUR	8
2 STEFNA OG SKIPAN MÁLA	10
2.1 Stefna og framtíðarsýn	10
2.1.1 Þingsályktanir.....	12
2.1.2 Árangur af framkvæmd á stefnu þjóðkirkjunnar.....	13
2.2 Tillögur um breytta stjórnskipan þjóðkirkjunnar.....	13
3 BISKUPSSTOFA	15
3.1 Almenn um uppbyggingu stjórnsýslu kirkjunnar	15
3.1.1 Biskup	15
3.1.2 Kirkjubing	15
3.1.3 Kirkjuráð	16
3.2 Skipulag Biskupsstofu	17
3.2.1 Verkefni Biskupsstofu	17
3.2.2 Skipurit og skipulag Biskupsstofu	18
3.2.3 Starfsfólk Biskupsstofu	20
3.3 Upplýsingagjöf/samskipti Biskupsstofu	22
4 FJÁRMÁL ÞJÓÐKIRKJUNNAR.....	24
4.1 Kirkjujarðasamkomulagið	24
4.1.1 Þróun greiðslna samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu.....	24
4.2 Helstu sjóðir	25
4.2.1 Kirkjumálasjóður	25
4.2.2 Jöfnunarsjóður sókna	26
4.2.3 Kristnisjóður	27
4.3 Samvinna Biskupsstofu og helstu sjóða.....	28
4.3.1 Sameining sjóða	29
5 SÓKNIR.....	31
5.1 Sóknir á Íslandi.....	31
5.1.1 Framtíðarskipan sókna, prestakalla og prófastsdæma.....	31
5.2 Áform um aukið aðhald kirkjubings og kirkjuráðs.....	32
5.3 Fækkun sókna	33
5.4 Eignarhald og umsýsla prestssetra	35
VIÐAUKI 1.....	36

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Biskupsstofa er mikilvæg fyrir kirkjulegt starf í landinu enda skrifstofa biskups, kirkjuráðs og kirkjubings. Í lögum, reglugerðum eða starfsreglum kirkjunnar er ekki með heildstæðum hætti fjallað um verkefni hennar eða hlutverk. Þá hafa henni ekki verið sett skammtíma- eða langtímamarkmið. Biskupsstofa hefur smám saman þróast í átt til núverandi skipulags í samræmi við þau verkefni sem henni hafa verið falin á hverjum tíma án þess að fyrir liggi heildstæð stefnumörkun um starfsemi hennar. Erfitt er að leggja mat á hvort skipulag stofunnar sé hagkvæmt eða árangursríkt þar sem skýr markmið vantar til viðmiðunar.

Ríkisendurskoðun telur að vandi Biskupsstofu og þar með þjóðkirkjunnar einskorðist ekki við skort á stefnumótun. Biskupi eru, samkvæmt gildandi löggjöf, falin umfangsmikil stjórnunarstörf sem óhjákvæmilega takmarka þann tíma sem hann hefur til að sinna meginhlutverki sínu sem faglegur leiðtogi þjóðkirkjunnar. Hann er yfirmaður Biskupsstofu og jafnframt forseti kirkjuráðs. Ráðið hefur fjárstjórnar- og framkvæmdarvald yfir helstu sjóðum kirkjunnar og því fylgir mikil umsýsla. Þá hafa komið fram efasemdir um að æskilegt sé að biskup sé í forystu fyrir stjórnarsýslunefnd á borð við kirkjuráð. Hætta getur verið á að hann taki ákvörðun í málum á lægra stjórnarsýslustigi sem síðar verður skotið til ráðsins sem æðra stjórnvalds. Í ljósi framangreinds er það mat Ríkisendurskoðunar að breyta þurfi lögum á þann veg að dregið verði sem mest úr skyldum biskups til að sinna fjármálaumsýslu kirkjunnar. Liður í því er að biskup sitji ekki í kirkjuráði sem forseti með atkvæðisrétt eins og nú er heldur fái sömu stöðu og hann hefur á kirkjubingi, þ.e. hann sitji í ráðinu með málfrelsi og tillögurétt en ekki atkvæðisrétt.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að breyta skipulagi Biskupsstofu og gera úr henni tvær sjálfstæðar skipulagseiningar, annars vegar skipulagseiningu sem hefði með höndum trúarleg málefni kirkjunnar, handleiðslu presta o.fl., og hins vegar skipulagseiningu sem annaðist veraldlega umsýslu, þ.e. fjármál o.fl.

Þjóðkirkjusjóðir eiga samkvæmt lögum ákveðna hlutdeild í tekjuskatti. Sóknargjöld námu um 1.800 m.kr. á árinu 2010 en eru áætluð 1.632 m.kr. árið 2011. Ríkið greiðir hins vegar framlag sem miðast við ákveðið hlutfall sóknargjalda til stærstu sjóða kirkjunnar, þ.e. Kirkjumálasjóðs og Jöfnunarsjóðs sókna, auk þess sem Kristnisjóður fær framlög á fjárlögum í samræmi við ákvæði í kirkjujarðasamkomulaginu. Áætlað er að heildargreiðslur til kirkjustarfs í landinu muni nema 3.520 m.kr. á árinu 2011. Framangreindir þrjú sjóðir auk Hins almenna kirkjusjóðs eru undir stjórn kirkjuráðs. Biskupsstofa annast fjárvörslu og færir bókhald allra sjóðanna en þeir greiða ákveðið hlutfall tekna sinna til hennar fyrir þá þjónustu. Að auki fjármagna sjóðirnir fjölda

**EKKI FJALLAÐ UM
VERKEFNI BISKUPS-
STOFU MEÐ HEILD-
STÆÐUM HÆTTI Í
LÖGUM**

**DREGIÐ VERÐI ÚR
SKYLDUM BISKUPS
TIL AÐ SINNA FJÁR-
MÁLAUMSÝSLU**

**HEILDARGREIÐSLUR
TIL KIRKJUSTARFS 3,5
MA.KR. ÁRIÐ 2011**

verkefna sem unnin eru beint eða óbeint á vegum Biskupsstofu. Til viðbótar eru 13 smærri sjóðir í vörslu Biskupsstofu en þeir eru ekki á fjárlögum. Miklir fjármunir eru færðir annars vegar milli sjóðanna og hins vegar milli sjóðanna og Biskupsstofu. Flækjustigið er því verulegt sem veldur bæði óhagræði fyrir starfsmenn og ógagnsæi fjármunahreyfinga. Ríkisendurskoðun telur að ráða megi bót á þessu með sameiningu stærstu sjóðanna, eins og hún og aðrir aðilar hafa áður bent á.

SAMEINING SÓKNA HEFUR GENGID HÆGT

Hluti af verkefnum Biskupsstofu felst í margvíslegri aðstoð við sóknir en þar fer grasrótastarf kirkjunnar fram. Sóknir eru margar hér á landi og sumar mjög fámennar. Þannig eru t.d. 15 sóknir með færri en tíu sóknarbörn og 145 með færri en 100. Sameining sókna hefur gengið hægt þrátt fyrir að kirkjuþing hafi á sínum tíma kvatt til fækkunar þeirra. Mikilvægt er að sóknarbörn séu nægilega mörg til að sóknirnar séu starfhæfar einingar og safnaðarstarf öflugt. Með því að viðhalda fámennum og illa starfhæfum sóknum er í raun verið að draga úr vægi þeirra sem sjálfstæðra skipulagsheilda. Að mati Ríkisendurskoðunar er raunhæfara að taka á þeim vanda sem fámennið skapar með því að fækka sóknum í stað þess að auka einungis samvinnu milli þeirra eins og nú er lögð áhersla á. Samvinna margra fámennra sókna hefur í för með sér lengri boðleiðir en ella, skapar aukna vinnu og krefst meira skipulags.

SÓKNIR FARI MEÐ EIGNARHALD OG ANNIST UMSÝSLU PRESTSSETRA

Ríkisendurskoðun telur að sóknir landsins eigi að fara með eignarhald prestssetra, að undanskildum prestssetursjörðum, og annast umsýslu þeirra og viðhald en ekki Biskupsstofa. Sóknirnar eru grunneiningar kirkjunnar og það er þeirra að ákvarða um heimilisfesti sóknarpresta og hvernig að þeim skuli búið.

ÁBENDINGAR TIL ÞJÓÐKIRKJUNNAR

1. BREYTA ÞARF SKIPAN KIRKJURÁÐS

Það er mat Ríkisendurskoðunar að breyta þurfi lögum á þann veg að dregið verði sem mest úr skyldum biskups til að sinna fjármálaumsýslu kirkjunnar. Endurskoða þarf ákvæði í 10. gr. laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997 þess efnis að biskup sé forseti kirkjuráðs í þá veru að hann sitji í ráðinu með málfrelsi og tillögurétt en án atkvæðisréttar.

VINNA ÞARF AÐ HEILDARSTEFNUMÓTUN UM MÁLEFNI BISKUPSSTOFU

Þjóðkirkjan þarf að móta stefnu um þá starfsemi sem fram fer á Biskupsstofu, þar sem fram komi lykilmarkmið og árangursmælikvarðar. Þá þarf að forgangsraða og tímasetja aðgerðir til að framfylgja stefnunni. Liður í slíkri stefnumótun er að meta hvort kirkjan á að sinna öllum þeim verkefnum sem nú er sinnt á Biskupsstofu.

2. SKIPTA ÆTTI UPP NÚVERANDI VERKEFNUM BISKUPSSTOFU

Skipta ætti upp verkefnum sem nú eru unnin á Biskupsstofu í trúarleg verkefni og veraldleg verkefni. Verkefnin ættu að falla undir tvær stjórnunarlega aðskildar skipulagseiningar sem hvor hefði sinn yfirmann. Móta þyrfti skipurit og skriflegar starfsreglur fyrir báðar einingarnar.

3. AUKA ÞARF GAGNSÆI Í FJÁRMÁLUM ÞJÓÐKIRKJUNNAR

Fjármál þjóðkirkjunnar verða að vera gagnsærri en nú er. Þannig er t.d. æskilegt að helstu sjóðir kirkjunnar, þ.e. Kirkjumálasjóður, Kristnisjóður, Jöfnunarsjóður sókna

og Hinn almenni kirkjusjóður verði sameinaðir í einn Kirkjusjóð. Að auki þarf að vinna skýrar verklagsreglur um styrkveitingar á vegum kirkjunnar, þar sem m.a. komi fram með hvaða hætti umsóknir eru metnar og hvernig eftirfylgni með nýtingu fjárens sé háttáð.

4. SAMEINA VERÐUR SÓKNIR

Sóknir á Íslandi eru margar og algengt að þær séu fámennar. Ríkisendurskoðun telur að stefna eigi að sameiningu fámennra og illa starfhæfra sókna í stað þess að leggja einungis áherslu á að efla samvinnu milli þeirra. Stofnunin telur því að nauðsynlegt sé að sett verði skilyrði um lágmarksfjölda sóknarbarna í hverri sókn. Færa ber frumkvæði að sameiningu sókna frá biskupafundi til kirkjuþings.

5. UMSÝSLA OG EIGNARHALD PRESTSSETRA VERÐI HJÁ SÓKNUM

Ríkisendurskoðun telur að eignarhald og viðhald prestssetra eigi að vera hjá sóknum, að undanskildum prestssetursjörðum. Sóknirnar eru grunneiningar kirkjunnar og það er þeirra að ákvarða um heimilisfesti sóknarpresta í samráði við þá og hvernig að þeim skuli búið. Þessari breytingu þyrfti að fylgja fjármagn til sóknanna frá Kirkjumálasjóði. Húsaleigutekjur vegna prestssetranna myndu með sama hætti renna til þeirra. Þá þyrfti við úthlutun úr Jöfnunarsjóði sókna að horfa til þeirra viðhaldsverkefna sem munu hvíla á sóknunum.

VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM

SVÖR KIRKJURÁÐS VIÐ ÁBENDINGUM TIL ÞJÓÐKIRKJUNNAR

1. BREYTA ÞARF SKIPAN KIRKJURÁÐS

„Hér er um að ræða álitamál á vettvangi kirkjunnar sem mun líklega verða rætt á kirkjuþingi 2011 í tengslum við umræðu um nýtt lagafrumvarp um málefni kirkjunnar sem verið er að vinna að.“

2. VINNA ÞARF AÐ HEILDARSTEFNUMÓTUN UM MÁLEFNI BISKUPSSTOFU

„Kirkjuráð og biskup munu taka ábendingu þessa til gaumgæfilegrar athugunar.“

3. SKIPTA ÆTTI UPP NÚVERANDI VERKEFNUM BISKUPSSTOFU

„Verið er að vinna að nýju skipulagi á verkefnum Biskupsstofu. Þannig hafa öll mál sem varða beint þjónustu kirkjunnar verið sett undir eitt svið, þjónustusvið. Áfram er unnið að því að skipuleggja önnur svið Biskupsstofu og nú stendur yfir vinna við gerð nýs skipurits fyrir stofnunina. Kirkjuráð og biskup munu taka þessar ábendingar Ríkisendurskoðunar til sérstakrar athugunar við þessa vinnu.“

4. AUKA ÞARF GAGNSÆI Í FJÁRMÁLUM

„Kirkjuráð og biskup munu taka til gaumgæfilegrar athugunar ábendingu um að auka þurfi gagnsæi í fjármálum þjóðkirkjunnar.“

5. SAMEINA VERÐUR SÓKNIR

„Þetta er afar viðkvæmt úrlausnar vegna hinnar sterku hefðar fyrir því að virða sjálfs-ákvörðunarrétt og sjálfstæði sóknarinnar. Í starfsreglum um skipulag kirkjunnar í héraði nr. 1026/2007 endurspeglast þessi hefð en þar er kveðið á um rétt hvers sóknarmanns til að gera tillögu um breytingu á skipan sókna. Nú á kirkjuþingi í nóvember n.k. er lagt fram þingmannamál þar sem fjallað er um tillögu til þingsályktunar um sameiningu sókna innan prestakalla. Því mun þetta málefni verða tekið þar til umræðu og ályktunar.“

6. UMSÝSLA OG EIGNARHALD PRESTSSETRA VERÐI HJÁ SÓKNUM

„Kirkjuráð getur ekki fallist á að heppilegt sé að umsýsla og eignarhald prestssetra eigi að vera hjá sóknum. Prestar eru skilgreindir sem opinberir starfsmenn og heyra undir biskup Íslands og fá launagreiðslur samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu frá 1997 milli ríkis og kirkju. Prestssetur eru embættisbústaðir viðkomandi presta og hluti af starfskjörum þeirra þar sem það er lagt til. Sóknarnefndir hafa því ekkert með kjör presta að gera enda er ekki vinnuréttarsamband milli presta og sóknarnefnda.“

Einnig má benda á að kirkjuráð telur hagkvæmt að rekstur og umsýsla prestssetra sé á einni hendi. Með því er hægt að ná samlegðaráhrifum varðandi viðhald, rekstur, fjármálaumsýslu og margháttáðrar stjórnarsýslu vegna þeirra. Umsýslan útheimtir á mörgum sviðum sérfræðiþekkingu og reynslu sem byggð hefur verið upp á löngum tíma hjá Kirkjumálasjóði. Mörg verkefni sem varða málefni prestssetra geta verið flókin og varðað lögfræði, byggingatæknifræði, skipulagsmál og fjármál.“

1 INNGANGUR

ÚTTEKTIN BEINDIST EINKUM AÐ BISKUPSSTOFU

Á haustmánuðum árið 2010 varð að samkomulagi milli Ríkisendurskoðunar og kirkjuráðs að gerð yrði úttekt á stjórnýslu Biskupsstofu. Hinn 3. febrúar 2011 sendi Ríkisendurskoðun innanríkisráðuneytinu og biskupi Íslands bréf og tilkynnti að forkönnun væri hafin. Forkönnun lauk um miðjan mars og var þá ákveðið að ráðast í formlega úttekt. Beindist hún fyrst og fremst að núverandi stjórnýslu og skipulagi Biskupsstofu og mögulegum breytingum til einföldunar og hagræðingar. Einnig komu til skoðunar helstu sjóðir sem heyra undir þjóðkirkjuna og hvort fækka skuli sóknum. Í skýrslunni er leitast við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- Er skipulag Biskupsstofu eðlilegt, hagkvæmt og árangursríkt með tilliti til þeirra ólíku verkefna sem þar eru unnin?
- Er ástæða til að sameina sjóði sem undir kirkjuna heyra í meira mæli en gert hefur verið?
- Á að leggja meiri áherslu á að fækka sóknum?

Skrifstofan sem í daglegu tali er nefnd Biskupsstofa er embættisskrifstofa biskups Íslands og skrifstofa kirkjuráðs, sem fer með stjórn stærstu sjóða kirkjunnar. Þegar talað er um Biskupsstofu í skýrslunni er átt við alla starfsemi sem þar fer fram og alla starfsmenn sem þar vinna. Á nokkrum stöðum er þó gerður greinarmunur á skrifstofu biskups annars vegar og skrifstofu kirkjuráðs hins vegar.

NÁÐI EKKI TIL HUGSANLEGRAR ENDURSKOÐUNAR Á KIRKJUSKIPANINI

Úttektin náði ekki til hugsanlegrar endurskoðunar á núverandi kirkjuskipan landsins en tillaga til þingsályktunar um það efni var flutt á 139. löggjafarþingi 2010–2011. Þá nær úttektin ekki til starfa presta, embættisfærslna þeirra eða launakjara.

Almennra upplýsinga um þjóðkirkjuna var aflað af heimsíðu hennar, með gögnum frá Biskupsstofu, lögum um starfsemi þjóðkirkjunnar, sjóða hennar og þeim lögum öðrum og reglugerðum sem starfsemi hennar markast af. Einnig voru skoðaðar ársskýrslur kirkjunnar og ársreikningar einstakra sjóða sem hún hefur yfir að ráða o.fl. Haldnir voru fundir með tveimur starfsmönnum innanríkisráðuneytisins og einum fyrrverandi starfsmanni þess, biskupi, nokkrum núverandi og fyrrverandi kirkjuráðsmönnum, forseta kirkjubings, framkvæmdastjóra kirkjuráðs, fjármálastjóra og skrifstofustjóra Biskupsstofu, biskupsritara o.fl.

RAFÆN KÖNNUN MEÐAL PRESTA

Ríkisendurskoðun gerði rafræna könnun meðal þjónandi presta um viðhorf þeirra til þeirrar starfsemi sem fram fer á Biskupsstofu o.fl. í apríl 2011. Tveir prestar voru ekki með netfang þegar könnunin var gerð og tóku því ekki þátt. 16 spurningar í könnuninni voru með fimm valmöguleika hver, þ.e. mjög sammála, frekar sammála,

hvorki né, frekar ósammála og mjög ósammála. Ein spurning var um starfsheiti, þ.e. sóknarprestur, prestur eða prófastur. Þá var ein opin spurning þar sem þátttakendur gátu komið á framfæri ábendingum sínum og athugasemdum. Alls var 134 prestum send könnunin og af þeim svöruðu 115 eða 85,8%. Af þessum 115 voru 28 prestar, 78 sóknarprestar og 9 prófastar. Af þeim sem svöruðu voru 36, eða 31,3%, sem nýttu sér opnu spurninguna.

Innanríkisráðuneytið og kirkjuráð fengu drög að skýrslunni til umsagnar auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum kirkjuráðs við þeim ábendingum sem beint er til þjóðkirkjunnar.

Stofnunin þakkar þeim fjölmörgu sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 STEFNA OG SKIPAN MÁLA

2.1 STEFNA OG FRAMTÍÐARSÝN

Þjóðkirkjan er fjölmennasta trúfélag á Íslandi. Henni tilheyrðu 77,6% þjóðarinnar hinn 1. janúar 2011 en hlutfallið hefur farið lækkandi undanfarin ár. Um þjóðkirkjuna gilda lög nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti kirkjunnar. Í lögnum kemur m.a. fram að kirkjan nýtur sjálfstæðis gagnvart ríkisvaldinu innan lögættra marka. Þá segir einnig að innanríkisráðuneytið hafi með höndum tengsl við þjóðkirkjuna af hálfu ríkisvaldsins að því er varðar fjárlagagerð.

Þjóðkirkjan hefur á undanförunum árum markað sér stefnu í fjölmörgum málaflokkum. Á árinu 2003 fór fram viðamikil stefnumótun í málefnum þjóðkirkjunnar með þátttöku safnaða um allt land. Niðurstaða þeirrar vinnu var greinargerðin „Stefna og starfsáherslur þjóðkirkjunnar 2004–2010“, sem gerð var í samstarfi við Háskóla Íslands. Stefnan er enn í fullu gildi og hefur ekki verið endurskoðuð enda þótt gert hafi verið ráð fyrir því að á árinu 2010 færi fram heildarmat á henni. Í stefnunni er lýst framtíðarsýn kirkjunnar, meginstefnu hennar og lykiláherslum í starfinu. Kveðið er nánar á um helstu verkefni og markmið, bæði kjarnastarfsemi og stoðþjónustu. Ríkisendurskoðun skoðaði sérstaklega umfjöllun um stoðþjónustu, sem og þann hluta stefnunnar sem fjallar um skipulag þjóðkirkjunnar.

STOÐÞJÓNUSTA

Í kafla um fjármál, húsnæði og aðstöðu í framangreindri greinargerð segir m.a. að kirkjan hafi sjálfræði um fjármál sín og beri ábyrgð á þeim. Við ráðstöfun fjár eigi að gæta hagkvæmni og réttlætis í samræmi við hlutverk og forgangsröðun þjóðkirkjunnar. Hver starfseining þurfi að ná þeirri lágmarksstærð og því fjárhagslega bolmagni að hún geti sinnt hlutverki sínu og borið ábyrgð á fjárhagsáætlun og ráðstöfun fjár. Þá skuli unnið eftir samþykktari fjárhags- og framkvæmdaáætlun og upplýsingar um fjárhagsstöðu eigi að vera aðgengilegar.

Í ljósi markmiðs um lágmarksstærð starfseininga og vegna mikils fjölda sókna hér á landi, hugaði Ríkisendurskoðun að því sem fram kemur í stefnunni um ráðgjöf, sameiningar og samstarf. Þar kemur eftirfarandi fram:

1. Sinnt verði fjármála- og rekstrarráðgjöf við sóknir er þess þarfnast og vilja þiggja þá þjónustu.
2. Litlar einingar leiti eftir samstarfi um þjónustu eða úrlausn verkefna eða sameinist til þess að uppfylla skyldur sínar í samræmi við megináherslur í stefnumótun kirkjunnar.
3. Kannað verði hvort sameina beri stærri sjóði kirkjunnar.

**77,6% ÞJÓÐARINNAR
TILHEYRÐU ÞJÓÐ-
KIRKJUNNI Í
ÁRSBYRJUN 2011**

**VIÐAMIKIL
STEFNUMÓTUN ÁRIÐ
2003**

**RÁÐGJÖF VIÐ
SÓKNIR, SAMEINING
OG SAMSTARF**

4. Kannað verði hvort þörf sé á að veita sóknum aukna þjónustu, m.a. með því að stofna launaskrifstofu kirkjunnar er annist launagreiðslur sókna, presta, starfsmanna og stofnana.

Leitað var eftir upplýsingum hjá framkvæmdastjóra kirkjuráðs um hvernig til hefði tekist með framkvæmd framangreindra atriða, enda vísaði kirkjuþing málinu til kirkjuráðs. Í svari hans kemur eftirfarandi fram varðandi liði tvö og þrjú:

LITLAR EININGAR

Á kirkjuþingi árið 2000 var samþykkt sérstök stefnumörkun um framtíðarskipan sókna, prestakalla og prófastsdæma. Þar kemur m.a. fram að leitast skuli við að sóknarmörk fylgi almennum landfræðilegum og félagslegum mörkum og eru þau nánar skilgreind í stefnumörkuninni. Þá segir að miðað skuli við að sókn hafi a.m.k. 500 þús.kr. í tekjur af sóknargjöldum á ári, til að geta haldið uppi lágmarksþjónustu og viðunandi stjórnsýslu. Af því leiði að ekki skuli vera færri en 100 gjaldendur sóknargjalda í sókn að jafnaði. Fram kemur að æskilegasti fjöldi sóknarbarna sé 150–1.500 sóknarbörn í hverri sókn í dreifbýli en allt að 10.000 í þéttbýli. Þrátt fyrir þessa samþykkt hefur gengið illa að fækka sóknum.

Árið 2004 samþykkti kirkjuþing einnig þingsályktun um viðmið um málsmeðferð á tillögum um skipan sókna, prestakalla og prófastsdæma. Samkvæmt þingsályktuninni skulu tillögur um breytingar á skipan sókna og prestakalla fá umsögn á aðal-safnaðarfundum viðkomandi sókna og því næst á að bera þær upp á héraðsfundi, sem sendir þær biskupafundi sem býr málið til kirkjuþings. Tillaga um skipulagsbreytingar þarf því að fá umfjöllun a.m.k. þriggja kirkjulegra aðila hið minnsta til að unnt sé að samþykkja hana á kirkjuþingi (sjá einnig bls. 33).

SAMEINING SJÓÐA

Sjóðir kirkjunnar starfa allir samkvæmt sérstökum lögum eða skipulagsskrám auk kirkjujarðasamkomulags frá 1997, viðauka frá árinu 1998 og annars viðauka frá árinu 2006. Breytingar á sjóðakerfinu hafa oft komið til umræðu og a.m.k. í tveimur skýrslum hafa þær verið teknar til umfjöllunar. Fyrri skýrslan sem hér er vísað til var unnin af starfshópi sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið skipaði á árinu 1996. Hópurinn skilaði skýrslu í maí 1997 og lagði þar m.a. til að helstu sjóðir kirkjunnar yrðu sameinaðir. Síðari skýrslan var unnin á árinu 1998 af Löggiltum endurskoðendum hf. að beiðni biskups/Biskupsstofu. Í þeirri skýrslu var einnig lagt til að sjóðirnir yrðu sameinaðir. Úttektirnar leiddu ekki af sér endurskoðun á sjóðakerfinu enda höfðu nýlega verið sett ný þjóðkirkjulög sem fólu í sér miklar breytingar á skipulagi og starfsháttum kirkjunnar og ærinn starfi var fyrir höndum við að aðlaga stjórnkerfi og starfsemi hennar að þeim. Í bókun kirkjuráðs frá 29. september 1998 segir um skýrslu endurskoðendanna: „Kirkjuráð taldi ekki vænlegt að sameina stóru sjóðina, Jöfnunarsjóð sókna, Kristnisjóð og Kirkjumálasjóð, sem helst kæmi þó til greina að sameina. Nýlega er búið að ná samningi við ríkið um rekstur kirkjunnar og ekki heppilegt að fara í kjölfarið að leggja sjóðina fram til endurmats. Því fylgdi viss áhætta og taldi kirkjuráð best að halda stóru sjóðunum óbreyttum eins og er.“

STEFNUMÖRKUN UM FRAMTÍÐARSKIPAN SÓKNA

BREYTINGAR Á SJÓÐAKERFINU HAFU OFT KOMIÐ TIL UMRÆÐU

Nokkur umræða hefur síðan verið um sameiningu þessara sjóða, m.a. í tengslum við endurskoðun á lögum um þjóðkirkjuna. Einnig hefur Ríkisendurskoðun lagt til að sjóðirnir yrðu sameinaðir. Af sameiningu hefur þó ekki orðið enn og er það miður að mati Ríkisendurskoðunar.

Verkefni Kristnisjóðs og Prestssetrasjóðs hafa verið færð undir Kirkjumálasjóð sem hefur nú umsjón með öllum fasteignum kirkjunnar. Því má segja að sameining þessara sjóða hafi orðið í reynd enda þótt lög um þá séu enn óbreytt. Það ætti að stuðla að því að auðveldara verði að færa verkefni Jöfnunarsjóðs sókna til Kirkjumálasjóðs og sameina síðan alla sjóðina í einn kirkjusjóð. Nánar er fjallað um sjóði, þ.e. fjárreiður þeirra og verkefni í kafla 4.

SKIPULAG ÞJÓÐKIRKJUNNAR

Í fyrrgreindri stefnu frá 2003 er skýrt hvað átt er við með skipulagi þjóðkirkjunnar. Þar segir að með skipulagi sé átt við þann hluta starfsramma þjóðkirkjunnar sem birtist m.a. í lögum, reglugerðum, starfsreglum kirkjuþings, samþykktum og stefnum innan kirkjunnar er varði skipulagið. Undir það falli stjórnskipulag, svo og skipurit er sýni boðleiðir og ábyrgð. Í kafla 3.2 er umfjöllun um skipulag Biskupsstofu.

2.1.1 ÞINGSÁLYKTANIR

ÞINGSÁLYKTUN FJÁRHAGSNEFNDAR KIRKJUÞINGS UM FJÁRMÁL ÞJÓÐKIRKJUNNAR

Á kirkjuþingi árið 2010 lagði fjárhagsnefnd þingsins fram þingsályktun um fjármál þjóðkirkjunnar og beindi henni til kirkjuráðs og biskups. Inntak hennar er eftirfarandi:

1. Að fram fari heildarmat á stefnu og starfsáherslum þjóðkirkjunnar 2004–2010 og að framtíðarsýn þjóðkirkjunnar verði endurskoðuð.
2. Að stjórnskipulag þjóðkirkjunnar verði endurskoðað út frá heildarstefnu um þjónustu kirkjunnar. Þar verði gegnsæi og skilvirkni að vera í fyrirrúmi og skýr ábyrgð í fjármálum. Þetta eigi ekki síst við á sviði sóknanna og prófastsdæmanna. Auka þurfi fræðslu um stjórnun og skipulag og efla fjárhagslegt eftirlit í kirkjunni. Horft verði til þess að einfalda skipurit í stjórnsýslu kirkjunnar með ofangreind markmið að leiðarljósi.
3. Að fjárhagsáætlun verði gerð til næstu þriggja ára með það að markmiði að jafnvægi ríki í fjármálum kirkjunnar. Áætlunin verði í tengslum við skipulag sem greint er frá í 2. lið.
4. Að mótuð verði fasteignastefna þjóðkirkjunnar.
5. Að hvatt verði til þess að sóknir og/eða prófastsdæmi sameinist um verkefni eins og aðstæður leyfi til hagræðis og sparnaðar t.d. í reikningshaldi, innkaupum o.fl.
6. Vegna fyrirhugaðs niðurskurðar á sóknargjöldum er lagt til að kirkjuráð hafi forystu um að fulltrúar sóknanna fari á fund fjárlaganefndar Alþingis til þess að upplýsa þingmenn um alvarlega fjárhagsstöðu þeirra.

Kirkjuráð tók málið fyrir á fundi ráðsins hinn 1. desember 2010. Af fundargerð má ráða að öll ofangreind mál hafi verið tekin fyrir og þeim flestum fundinn farvegur. Engu málanna virðist þó lokið en unnið er að því að hrinda þeim í framkvæmd.

ÞINGSÁLYKTUN ALLSHERJARNEFNDAR KIRKJUÞINGS UM SKÝRSLU KIRKJURÁÐS 2010

Í þingsályktun allsherjarnefndar kirkjuþings á árinu 2010 um skýrslu kirkjuráðs kemur m.a. fram að nefndin brýni kirkjuráð til að marka stefnu til nokkurra ára um rekstur þjóðkirkjunnar. Forðast verði eins og unnt er að ganga á höfuðstól til að mæta rekstrarútgjöldum. Sala fasteigna verði hófstíllt og skynsamleg. Fjárframlög dugi til rekstrar þjóðkirkjunnar. Þá kemur fram í ályktuninni að nefndin telji nauðsynlegt, eins og raunar fjárhagsnefnd þingsins, að gerð verði úttekt á því hvernig til tókst með *Stefnu og starfsáherslur þjóðkirkjunnar 2004–2010*. Samkvæmt athugun Ríkisendurskoðunar er búið að taka málið til umfjöllunar í kirkjustarfshópi kirkjuráðs og var það kynnt kirkjuráði vorið 2011. Verkinu er ekki lokið.

**KIRKJURÁÐ HVATT TIL
AÐ MARKA STEFNU
UM REKSTUR**

2.1.2 ÁRANGUR AF FRAMKVÆMD Á STEFNU ÞJÓÐKIRKJUNNAR

Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að tiltölulega fáar af þeim aðgerðum sem kveðið er á um í *Stefnu og starfsáætlun þjóðkirkjunnar 2004–2010* hafa verið framkvæmdar. Þetta á m.a. við aðgerðir sem falla undir ráðgjöf, sameiningu og samstarf (sjá bls. 10). Þó hefur minni stofnunum fækkað. Viðameiri þættir, s.s. sameining stærri sjóða eru enn óleystir. Sama á við um fækkun sókna. Þess í stað hefur verið lögð áhersla á samvinnu þeirra. Á tímabilinu sem stefnan nær til hefur samanlögðum ársverkum á Biskupsstofu hins vegar fjölgað talsvert. Þetta gæti bent til þess að unnið hafi verið að öðrum verkefnum en þeim sem kirkjuþing lagði áherslu á. Ríkisendurskoðun telur brýnt að hraðað verði úttekt á stefnunni og starfsáætlunum þjóðkirkjunnar 2004–2010 með framtíðarskipan þjóðkirkjunnar í huga. Nefna má að í svörum við opinni spurningu viðhorfskönnunar Ríkisendurskoðunar frá apríl 2011 meðal þjónandi presta var í nokkrum tilvikum vikið að stjórnsýslulegum ákvörðunum og framkvæmd hjá kirkjunni. Meðal þess sem fram kom í athugasemdum svarenda var að stjórnsýslulegar ákvarðanir hjá þjóðkirkjunni væru handahófskenndar og að samþykktum kirkjuþings væri ekki fylgt eftir.

**TILTÖLULEGA FÁAR
AÐGERÐIR HAFU
VERIÐ
FRAMKVÆMDAR**

2.2 TILLÖGUR UM BREYTTA STJÓRNSKIPAN ÞJÓÐKIRKJUNNAR

Fyrir liggja drög að frumvarpi til nýrra þjóðkirkjulaga þar sem kveðið er á um breytta stjórnskipan kirkjunnar. Frumvarpið var samþykkt á kirkjuþingi í nóvember 2008. Það var hins vegar ekki lagt fyrir Alþingi þá vegna bankahrunsins og stjórnarskipta í febrúar 2009. Kirkjuþing 2009 hvatti síðan til þess að frumvarpið fengi eðlilegan framgang. Biskup ræddi í framhaldi af því við þáverandi dómsmála- og mannréttindaráðherra um framgang frumvarpsins og kom þeim saman um að rétt væri að bíða átekta vegna stjórn málaástandsins.

Á fyrri hluta árs 2010 gerði kirkjuráð nokkrar breytingar á frumvarpinu og var það síðan lagt að nýju fyrir kirkjuþing í nóvember 2010. Við þá endurskoðun var ályktað að í meginatriðum skyldi frumvarpið vera óbreytt sem og það markmið þess að einfalda almenna löggjöf um þjóðkirkjuna og færa ábyrgð og ákvarðanatöku í þeim efnum í enn ríkara mæli til kirkjuþings en gert var með lögum nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar.

**FRUMVARPIÐ LAGT
FRAM AÐ NÝJU ÁRIÐ
2010**

Kirkjuþingið skipaði millipinganefnd til að fara yfir frumvarpið og átti hún að skila niðurstöðum sínum til kirkjuráðs hinn 1. ágúst 2011. Formaður nefndarinnar kynnti

BREYINGAR LAGÐAR TIL ÁRÍÐ 2011

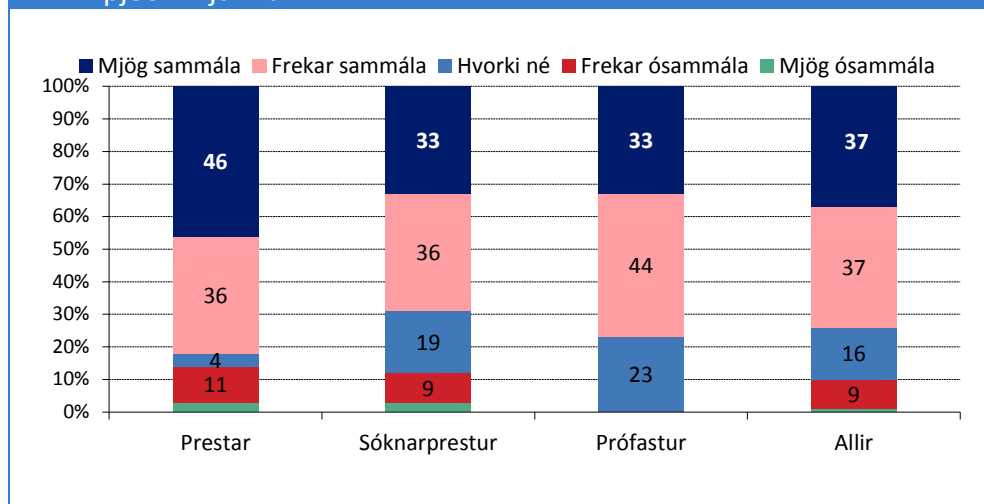
kirkjuráði stöðu mála í byrjun ágúst, þ.e. frumvarpsdrög ásamt greinargerð. Nefndin skilaði síðan fullbúnu frumvarpi að nýjum þjóðkirkjulögum í september 2011. Gert er ráð fyrir að frumvarpið verði lagt fyrir kirkjuþing að nýju í nóvember 2011. Ríkisendurskoðun hefur ekki séð endanlegt frumvarp en samkvæmt fréttatilkynningu frá kirkjuþingi í júní 2011 leggur nefndin til frekari breytingar á stjórnarháttum kirkjunnar. Meðal þessara breytinga er, að kirkjuþing fái fjárstjórnarvald og að biskupar og prestar verði ekki skilgreindir í lögum sem embættismenn ríkisins. Þá lagði nefndin til að forseti kirkjuráðs verði leikmaður. Því hefur nú verið breytt og hljóðar ákvæðið nú:

Kirkjuráð skal kosið á fyrsta kirkjuþingi á nýju kjörtímabili. Kirkjuþing setur starfsreglur um skipan kirkjuráðs og kosningu þess, hlutfall vígðra og leikra og umboð kirkjuráðsmanna.

74% SAMMÁLA ÞVÍ AÐ EINFALDA ÞURFI SKIPULAGIÐ

Í viðhorfsskönnun Ríkisendurskoðunar meðal presta frá apríl 2011 var kannað hvort þeir teldu þörf á að einfalda skipulag þjóðkirkjunnar. Um 74% svarenda voru mjög eða frekar sammála fullyrðingu þessa efnis, sbr. mynd 2.1. Í svörum við opinni spurningu þar sem svarendur gátu sett fram athugasemdir sínar og ábendingar kom m.a. fram það álit að lög og starfsreglur þjóðkirkjunnar væru ógagnsæ, að stjórnarsýsla kirkjunnar væri ekki viðunandi og endurskoða þyrfti allt stjórnkerfi hennar og skipulag. Jafnframt kom fram sú skoðun að leysa þyrfti biskup undan daglegum rekstri svo hann gæti sinnt betur trúarlegum viðfangsefnum.

2.1 Fullyrðing í könnun Ríkisendurskoðunar: Einfalda þarf skipulag þjóðkirkjunnar



3 BISKUPSSTOFA

3.1 ALMENNT UM UPPBYGGINGU STJÓRNSÝSLU KIRKJUNNAR

Biskupsstofa þjónustar allar einingar þjóðkirkjunnar, starfsmenn hennar og skjólstæðinga, beint og óbeint. Stór hluti af þjónustunni er umsýsla með og rekstur á sjóðum kirkjunnar. Skipulag stofunnar tekur mið af þessari margbreytilegu þjónustu og skipulagi þjóðkirkjunnar í heild sem gerð verður stuttlega grein fyrir hér á eftir.

Kirkjuþing og kirkjuráð eru ásamt biskupi í forsvari fyrir stjórn þjóðkirkjunnar. Biskupsstofa er skrifstofa biskups Íslands, kirkjuráðs og kirkjuþings. Almennt er litið á alla sem þar starfa sem starfsmenn stofunnar en Kirkjumálasjóður greiðir engu að síður laun hluta þeirra.

3.1.1 BISKUP

Biskup er andlegur leiðtogi og höfuðtalsmaður þjóðkirkjunnar. Hann hefur eftirlit með kenningu hennar og kristnihaldi í landinu. Verkefni hans á þessum sviðum eru fjölmörg og lúta í senn að kristnihaldi, kenningu kirkjunnar og aga innan hennar. Biskup er einnig æðsti embættismaður þjóðkirkjunnar og höfuð hennar í stjórnsýslulegum skilningi. Verkefni hans taka því einnig til veraldlegra mála sem kirkjuna varða enda er hann forseti kirkjuráðs. Hann fylgir eftir reglum og samþykktum sem kirkjuþing setur og hefur ákvörðunarvald um einstök mál, nema þau heyri undir önnur stjórnvöld þjóðkirkjunnar. Vald biskups er því umtalsvert. Þá skal biskup beita sér fyrir lausn ágreiningsefna sem rísa kunna á kirkjulegum vettvangi.

3.1.2 KIRKJUÞING

Kirkjuþing hefur samkvæmt lögum æðsta vald í málefnum þjóðkirkjunnar innan lög-mætra marka. Prestastefna, sem biskup boðar til, skal fjalla um reglur varðandi kirkjulegar athafnir er hafa trúarlegt gildi áður en þær eru samþykktar á kirkjuþingi.

Kirkjuþingsfulltrúar eru kjörnir til fjögurra ára í senn, 17 leikmenn og 12 vígðir menn. Að auki sitja nokkrir fulltrúar þingið án atkvæðisréttar en með málfrelsi og tillögurétt og er biskup einn þeirra. Forseti kirkjuþings er úr hópi leikmanna. Tvö mál er skylt að ræða á kirkjuþingi, þ.e. skýrslu kirkjuráðs og fjármál þjóðkirkjunnar.

Fastar þingnefndir kirkjuþings eru þrjár, auk kjörbréfanefndar, þ.e. allsherjarnefnd sem í sitja tíu kirkjuþingsfulltrúar og fjallar um mál sem geta talist almenns eðlis, lög-gjafarnefnd sem í sitja níu fulltrúar og fjárhagsnefnd þar sem einnig sitja níu fulltrúar. Þessar nefndir eru ráðgefandi fyrir kirkjuþingið og er kosið til þeirra í upphafi kirkjuþings. Að auki er að störfum sérstök nefnd sem kirkjuþing skipaði, þ.e.

**ANDLEGUR LEIÐTOGI
OG ÆÐSTI EMBÆTTIS-
MAÐUR KIRKJUNNAR**

**ÆÐSTA VALD Í
MÁLEFNUM
KIRKJUNNAR**

ÞRJAR FASTANEFNDIR



millipinganefnd. Meðal verkefna þeirrar nefndar er að yfirfara drög að frumvarpi til breytinga á lögum um þjóðkirkjuna.

**KEMUR BEINT OG
ÓBEINT AÐ
FJÁRMÁLUM
KIRKJUNNAR**

Kirkjuþing á sér fyrirmynd í löggjafarsamkomu landsins og hefur vald til að setja allri starfsemi kirkjunnar starfsreglur. Það kemur beint og óbeint að fjármálum þjóðkirkjunnar, m.a. með ákvörðunum sínum um kaup og sölu fasteigna. Yfirleitt felur kirkjuþing kirkjuráði að framkvæma það sem felst í þingsályktunum en getur einnig ákveðið að skipa nefnd eða starfshóp til að annast ákveðin mál. Starfsreglur sem kirkjuþing hefur sett eru nú um 30 talsins og hafa þær reglugerðarígildi. Þær eru af ýmsum toga, m.a. um starfsmenn kirkjunnar svo sem presta, prófasta, biskupafund, prestssetur o.fl.

3.1.3 KIRKJURÁÐ

Fimm manna kirkjuráð fer með framkvæmdarvald í málefnum þjóðkirkjunnar í umboði kirkjuþings. Ráðið fer þannig með framkvæmd sameiginlegra málefna þjóðkirkjunnar, þ.á m. verkefna sem lög og stjórnvaldsreglur kveða á um. Einnig fjallar ráðið um ýmis erindi sem m.a. kirkjuþing og prestastefna vísa til þess. Kirkjuráð hefur tiltölulega sjálfstæða stöðu í stjórnkerfi kirkjunnar. Það starfar á grundvelli laga um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar nr. 78/1997, auk fyrirmæla í öðrum lögum. Þá starfar ráðið einnig samkvæmt starfsreglum nr. 817/2000 sem kirkjuþing setti. Ráðið er kosið af kirkjuþingi og heyrir undir það. Biskup er forseti ráðsins og heyrir sem slíkur undir kirkjuþing en það gerir hann ekki í hlutverki sínu sem biskup Íslands. Auk hans eru tveir prestar og tveir leikmenn í ráðinu. Kirkjuráð skilar kirkjuþingi árlega skýrslu um starfsemi næstliðins árs.

**FER MEÐ
FRAMKVÆMD
SAMEIGINLEGRA
MÁLEFNA**

Kirkjuráð ræður framkvæmdastjóra og setur honum erindisbréf. Framkvæmdastjóri framfylgir ákvörðunum ráðsins og hefur umsjón og eftirlit með störfum og verkefnum á vegum þess samkvæmt nánari fyrirmælum ráðsins.

Verkefni kirkjuráðs eru fjölmörg, m.a. gerir það fyrir hönd þjóðkirkjunnar tillögur um fjárveitingar á fjárlögum. Þá hefur það yfirumsjón með ráðstöfun og varðveislu fjár sem veitt er af opinberri hálfu til kirkjulegrar starfsemi. Einnig hefur ráðið yfirumsjón með fasteignamálum þjóðkirkjunnar. Þær fasteignir sem um ræðir eru prestsbústaðir í þéttbýli, prestssetursjarðir og aðrar jarðir, aflögð prestssetur, skrifstofu,- verslunar- og þjónustuhúsnæði og íbúðarhúsnæði. Ráðið undirbýr kirkjuþing í samráði við forseta þess og forsætisnefnd og annast einnig framkvæmd ákvarðana þingsins ef annað er ekki ákveðið.

**HEFUR YFIRUMSJÓN
MEÐ RÁÐSTÖFUN OG
VARÐVEISLU
FJÁRVEITINGA**

Nokkrir starfshópar vinna á vegum kirkjuráðs, þ.e. kirkjustarfshópur, löggjafarhópur og fjármálahópur. Í hverjum hópi eru einn eða tveir kirkjuráðsmenn, formaður samsvarandi þingnefndar kirkjuþings og einn tilnefndur af biskupi Íslands. Hóparnir vinna í samræmi við erindisbréf sem þeim eru sett. Hlutverk þeirra er að undirbúa mál í hendur kirkjuráðs sem ber ábyrgð á öllum málum sem undir það falla.

Kirkjuráð fer einnig með stjórn helstu sjóða kirkjunnar. Fjármálaumsýsla því tengd er á vegum Biskupsstofu en í henni felst m.a. gerð fjárhagsáætlana, áritun ársreikninga

sjóðanna sem ráðið stýrir og leggur fram á kirkjubingi og úthlutun styrkja á grundvelli umsókna. Jafnframt veitir kirkjuráð sóknum margháttaða ráðgjöf um fjármál.

3.2 SKIPULAG BISKUPSSTOFU

Með lögum nr. 78 frá 1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, sem tóku gildi hinn 1. janúar 1998, fluttust verkefni frá kirkjumálaráðuneyti (nú innanríkisráðuneyti) til Biskupsstofu. Engar starfsreglur eru til um stofuna. Setja hefði þurft slíkar reglur samhliða þessum breytingum en segja má að með þeim hafi verkefni þjóðkirkjunnar endanlega færst frá ríkisvaldinu. Einnig hefði verið ástæða til að setja Biskupsstofu starfsreglur í tengslum við gerð stefnu og starfsáherslna þjóðkirkjunnar 2004–2010, eða fljótlega eftir að hún tók gildi. Í stefnunni er hvorki vikið að hlutverki eða markmiðum Biskupsstofu né að því hvaða verkefnum stofunni sé ætlað að sinna til lengri eða skemmri tíma og í hvaða mæli. Samkvæmt stefnunni átti að þróa skipulag kirkjunnar þannig að hlutverk og staða allra starfseininga væri vel skilgreind og umsýsla og stjórnun þeirra skilvirk. Til þess að ná þeim árangri þyrfti að skilgreina tilgang og meginverkefni eininganna, skilgreina markhópa og þörf fyrir þjónustuna, gera starfslýsingar og setja starfsreglur ef nauðsyn krefði.

Ríkisendurskoðun telur að setja eigi formlegar starfsreglur fyrir Biskupsstofu til að skapa meiri festu í starfseminni. Á heimasíðu hennar eru vissulega sett fram meginmarkmið um starfsemina. Þar segir að öll svið Biskupsstofu hafi það markmið að móta og framfylgja stefnu kirkjunnar á einstökum verksviðum og styðja við starf sókna og stofnana. Markmiðin eru svo víðtæk að nánast hvað sem er getur fallið undir þau. Þau gagnast því lítt við að móta og skipuleggja starfsemi stofunnar. Starfsemi hennar hefur fengið að þróast í takt við þau verkefni sem henni hafa verið falin hverju sinni án þess að fyrir hafi legið af hálfu þjóðkirkjunnar heildstæð stefnumörkun eða framtíðarsýn um starfsemina. Þá kemur ekki lengur fram í lögum hver ræður starfsmenn Biskupsstofu en í lögum nr. 62/1990 um skipan prestakalla og prófastsdæma og starfsmenn þjóðkirkju Íslands, sem nú eru fallin úr gildi, kom fram að biskup réði starfsmenn hennar. Allir þessir þættir eru til þess fallnir að skapa óvissu um skipulag og starfsemi stofunnar. Við blasir að þjóðkirkjan þarf að móta stefnu um starfsemi hennar, þar sem fram koma lykilmarkmið og árangursmælikvarðar. Þá þarf jafnframt að forgangsraða og tímasetja aðgerðir til að framfylgja stefnunni.

3.2.1 VERKEFNI BISKUPSSTOFU

Rekja má upphaf Biskupsstofu í núverandi mynd til setningar laga nr. 43/1957 um kirkjubing. Á þessum tíma störfuðu á Biskupsstofu tveir starfsmenn auk biskups, þ.e. biskupsritari og einn starfsmaður. Málafni kirkjunnar heyrðu undir kirkjumálaráðuneytið en stjórn innri mála þjóðkirkjunnar var eins og verið hafði í höndum biskups og kirkjuráðs sem stofnað var með lögum nr. 21/1931. Verkefni Biskupsstofu jukust smám saman og starfsfólki fjölgaði að sama skapi.

Embætti æskulýðsfulltrúa við biskupsembættið var stofnað með lögum árið 1960 og árið 1970 heimiluðu lög um skipan prestakalla og prófastsdæma að ráða tvo æskulýðsfulltrúa til viðbótar. Embættið varð þar með að sérstakri deild sem fór í fyrstu með æskulýðsmál og barnastarf. Nú eru þessi verkefni unnin innan fræðsludeildar

**ENGAR
STARFSREGLUR TIL
UM BISKUPSSTOFU**

**MARKMIÐIN OF
VÍÐTÆK OG GAGNAST
ÞVÍ LÍTT**

**STARFSMENN
BISKUPSSTOFU
UPPHAFLEGA TVEIR
AUK BISKUPS**

kirkjunnar, sem er hluti af þjónustusviði Biskupsstofu. Hjálparstofnun kirkjunnar var sett á laggirnar árið 1970 sem sérstök deild innan stofunnar. Nú er stofnunin sjálfseignarstofnun. Þá rekur Biskupsstofa sérstakt svið kærleikspjónustu sem er tengiliður og skipuleggjandi á sviði hjálparstarfs og líknarmála.

Árið 1974 samþykkti kirkjuþing tillögu um blaðafulltrúa og útgáfu fréttabréfs. Þessi staða tengdist fyrst Hjálparstofnun kirkjunnar en árið 1979 var skipaður blaðafulltrúi á Biskupsstofu og skyldi kostnaður greiddur úr Kristnisjóði. Þetta var upphafið að núverandi samskiptasviði og vefþjónustu Biskupsstofu. Embætti söngmálastjóra þjóðkirkjunnar var upphaflega stofnað með skipun fyrsta söngmálastjóra þjóðkirkjunnar árið 1941. Það var síðar lengi sjálfstætt embætti með algjörlega sjálfstæðan rekstur. Lög um söngmálastjóra voru endurskoðuð og ný lög sett árið 1981, þ.e. lög um söngmálastjóra og Tónskóla þjóðkirkjunnar nr. 3/1981. Tónskólinn var þá hluti embættisins. Með lögum um Kirkjumálasjóð voru lög in um söngmálastjóra afnumin og rekstur hans færður undir sjóðinn. Nú tilheyrir söngmálastjóri Biskupsstofu en Tónskólinn varð sjálfstæð eining en á ábyrgð kirkjuráðs.

Með reglugerð um starfsþjálfun guðfræðikandidata árið 1991 sem byggði á breytingu á lögum um skipan prestakalla og prófastsdæma og um starfsmenn þjóðkirkju Íslands, hætti guðfræðideild Háskóla Íslands að fullmennta prestsefni en biskupsembættið tók að sér að annast starfsþjálfun presta og síðar einnig djáknaefna.

Með lögum nr. 91/1987, um sóknargjöld, var sett á fót fjármálasvið hjá Biskupsstofu. Í lögnum er kveðið á um að reikningshald Jöfnunarsjóðs sókna skuli vera í höndum hennar. Verkefni annarra helstu sjóða þjóðkirkjunnar eru jafnframt tilgreind í lögum og að fjármálaumsýsla þeirra skuli vera á hendi kirkjuráðs. Fyrir bragðið verður þjónusta þeim tengd verulegur hluti af verkefnum Biskupsstofu.

Auk þeirra verkefna sem hér hafa verið talin gegnir stofan margháttaðu hlutverki við stjórnun og reikningshald kirkjunnar og við að veita sóknum og stofnunum hennar ýmsa þjónustu. Þá annast hún almennt fyrirsvar vegna sameiginlegra mála kirkjunnar og samskipti og samstarf við hinar ýmsu stofnanir hér á landi og erlendis. Að auki annast Biskupsstofa starfsmannahald þjóðkirkjunnar og verkefni á sviði fræðslumála, kærleikspjónustu, guðfræði og þjóðmála, kirkjutónlistar, helgihalds og upplýsingamála. Í samræmi við lög um skjalavörslu stofnana starfar skjalavörður við stofuna sem einnig hefur umsjón með bókasafni.

Til viðbótar hefur kirkjuráð að eigin frumkvæði eða að tilhlutan kirkjuþings smám saman bætt við ýmsum verkefnum. Enda þótt í lögum sé kveðið á um tilgang stærstu sjóða kirkjunnar telur Ríkisendurskoðun að setja þurfi einstökum verkefnum fjárhags- og tímaramma.

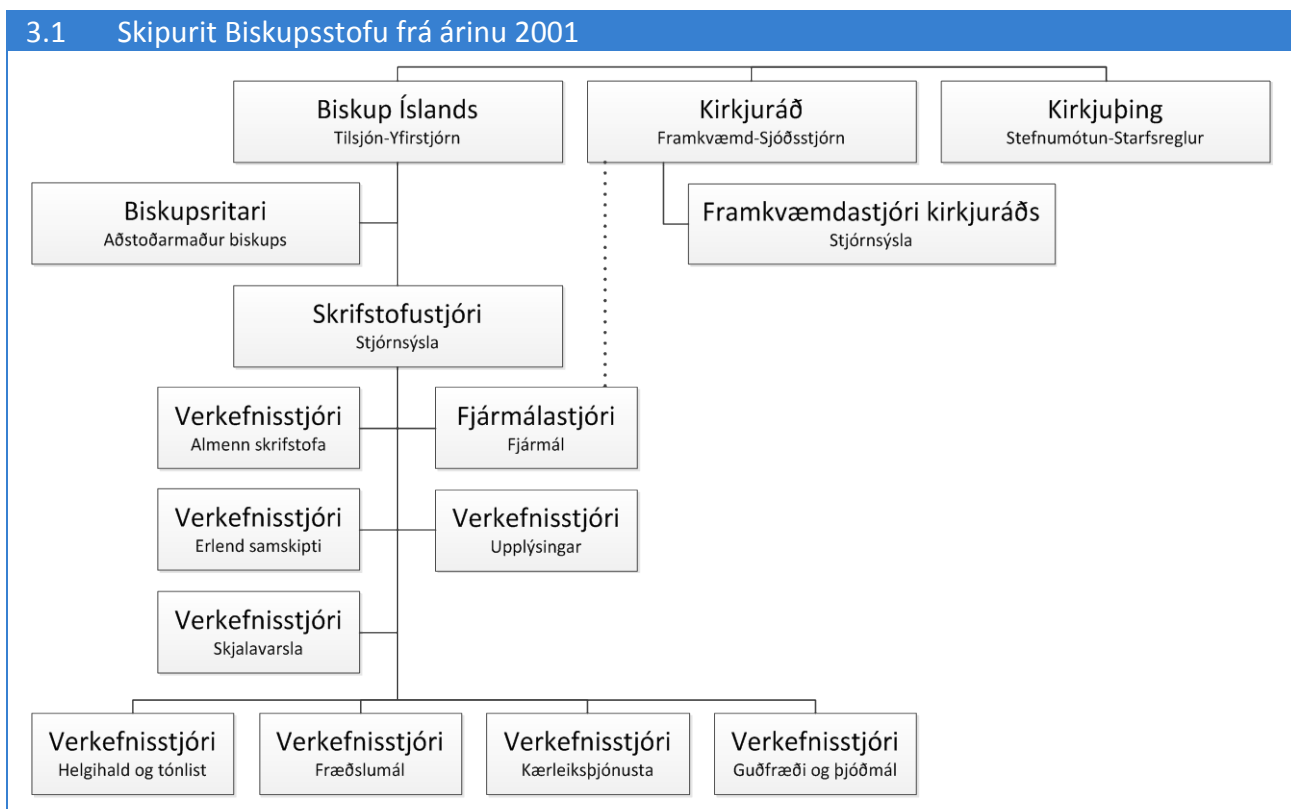
3.2.2 SKIPURIT OG SKIPULAG BISKUPSSTOFU

Skipurit er myndræn framsetning á skipulagi stofnunar og á að sýna á einfaldan hátt stjórnunarlega ábyrgð og umboð yfirmanna og millistjórnenda. Í því þarf að koma fram hvaða deildir eða verksvið eru nauðsynleg til að stofnun geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu og náð markmiðum sínum. Gott skipurit sýnir einnig hve mörg

stjórnunarþrep eru innan stofnunar, helstu boðleiðir og fyrirmælakeðju, þ.e. boðvald eða umboð yfirmanns til að gefa starfsmanni fyrirmæli. Eftir því sem þrepin eru færri verða boðleiðir styttri.

Fyrir hendi er myndrænt skipurit frá árinu 2001 af Biskupsstofu og tengingu hennar við kirkjuráð og kirkjuþing, sbr. mynd 3.1. Skipuritið er ekki í samræmi við núverandi starfsemi og endurspeglar ekki helstu boðleiðir og umboð yfirmanna. M.a. kemur ekki fram að fjórar deildir hafa verið færðar undir eitt svið, þjónustusvið. Um er að ræða fræðslumál, kærleikspjónustu, guðfræði- og þjóðmál og helgihald og kirkjutónlist. Biskupsritari veitir þjónustusviðinu forstöðu. Ekki hefur enn verið gengið frá nýju skipuriti en unnið er að því að útfæra núverandi skipurit frekar.

**EKKI Í SAMRÆMI VIÐ
NÚVERANDI
STARFSEMI**



Auk þess sem nýja þjónustusviðið sést ekki á skipuritinu er það óþarflega flókið og nánast villandi. Biskup Íslands, kirkjuráð og kirkjuþing eru sýnd sem hliðsettar einingar þó að sú sé ekki raunin. Kirkjuþing hefur æðsta vald í málefnum kirkjunnar og kirkjuráð framkvæmir ákvarðanir þess. Biskup er forseti ráðsins og heyrir sem slíkur undir kirkjuþing en gerir það ekki í hlutverki sínu sem biskup Íslands. Benda má á að í álitssgerð sem tveir lögfræðingar gerðu á árinu 1999 að beiðni kirkjuþings um valdsvið og verkefni þess og kirkjuráðs kemur m.a. fram að staða æðstu valdastofnana þjóðkirkjunnar sé ekki nægilega skýrt skilgreind í lögum. Sama gildi um valdmörk á milli þeirra innbyrðis og milli þeirra og kirkjumálaráðherra.

**FLÓKIÐ OG NÁNAST
VILLANDI**

Fjárveitingavaldið er í höndum kirkjuráðs enda fer ráðið með stjórn stærstu sjóðanna samkvæmt lögum um þá. Útfærsla skipuritsins virðist hafa tekið mið af því að biskup er forseti kirkjuráðs. Framkvæmdastjóri kirkjuráðs hefur samkvæmt skipuritinu ekkert boðvald yfir skrifstofustjóra eða fjármálastjóra Biskupsstofu né heldur þeim



starfsmönnum sem annast sjóðina á fjármálasviði og eru kostaðir af Kirkjumálasjóði. Því má álykta sem svo að staða hans sé fremur óskýr. Þá er í starfslýsingum starfsmanna almennt ekki að finna upplýsingar um næsta yfirmann sem bendir til þess að staða millistjórnenda sé einnig óljós.

ÓLÍK HLUTVERK BISKUPS FARA EKKI VEL SAMAN

Biskup er höfuðtalsmaður þjóðkirkjunnar og hefur eftirlit með kenningum hennar og kristnihaldi í landinu. Hann er allt í senn prestur prestanna, andlegur leiðtogi þeirra, sáttasemjari og sálusorgari. En hann er jafnframt æðsti yfirmaður hins veraldlega hluta kirkjustarfsins sem forseti kirkjuráðs. Þessi hlutverk fara ekki vel saman. Starfinu fylgir mikil umsýsla og ákvarðanataka henni tengd hvílir óhjákvæmilega á herðum biskups. Það takmarkar möguleika hans til að sinna helsta hlutverki sínu sem er að vera hinn trúarlegi leiðtogi þjóðkirkjunnar. Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar frá apríl 2011 meðal þjónandi presta kom fram að meirihluti svarenda taldi handleiðslu biskups ábótavant. Leiða má líkum að því að umfangsmikil störf biskups á sviði rekstrar komi í veg fyrir nægileg samskipti við presta.

DRAGA Á ÚR SKYLDUM BISKUPS TIL AÐ SINNA FJÁRMÁLA- UMSÝSLU

Það er mat Ríkisendurskoðunar að breyta þurfi lögum á þann veg að dregið verði sem mest úr skyldum biskups til að sinna fjármálaumsýslu kirkjunnar. Það er því aðeins mögulegt að biskup láti af störfum sem forseti kirkjuráðs. Biskup þarf engu að síður að hafa aðkomu að kirkjuráði til þess að hann haldi yfirsýn yfir fjárhagsleg málefni kirkjunnar. Hann gæti haft þar sama sess og hann hefur nú á kirkjuþingi, þ.e. hann gæti setið í ráðinu með málfrelsi og tillögurétt en án atkvæðisréttar. Í þessu sambandi má geta þess að í fyrrnefndri álitsgerð lögfræðinganna frá árinu 1999, um valdsvið og verkefni kirkjuþings og kirkjuráðs, er vikið að setu biskups í kirkjuráði en þar segir m.a.

Frá lögfræðilegum sjónarhóli séð má hins vegar hreyfa því hvort sú skipan sé æskileg að biskup sé í forystu fyrir stjórnáskýringarnefnd á borð við kirkjuráð þegar við blasir að mörgum málum, þar sem hann hefur tekið ákvörðun, kann að verða skotið til ráðsins sem æðra stjórnvalds. Umhugsunarvert er hvort slíkt samrýmist góðum stjórnáskýringunum með tilliti til svonefndra almennra neikvæðra hæfisreglna í stjórnáskýringunni.

Ríkisendurskoðun tekur undir ofangreint álit.

GREINA ÆTTI STARFSEMINA Í TVÆR SJÁLFASTÆÐAR SKIPULAGSEININGAR

Það er ennfremur mat Ríkisendurskoðunar að best fari á því að breyta skipulagi Biskupsstofu og gera úr henni tvær sjálfstæðar skipulagseiningar sem hvor hafi sinn yfirmann. Annars vegar skipulagseiningu sem hefur með höndum trúarleg málefni kirkjunnar, handleiðslu presta o.fl., og hins vegar skipulagseiningu sem annast veraldlega umsýslu, fjármál o.fl.

3.2.3 STARFSFÓLK BISKUPSSTOFU

Tafla 3.2 sýnir ársverk presta og starfsmanna Biskupsstofu árin 2000 til 2011. Ekki er gerður greinarmunur á því hvort laun presta eru greidd af Fjársýslu ríkisins eða Biskupsstofu né hvort starfsmenn eru skráðir hjá Biskupsstofu eða hjá Kristni-sjóði/Kirkjumálasjóði.

Ársverkum presta hefur fækkað frá árinu 2006 þegar þau voru flest, eða 155. Árið 2010 voru ársverkin tæp 148 og fækkaði í 136 á árinu 2011. Ástæða fækkunarinnar er

að hluta til sú að sóknir hafa ekki lengur ráð á að hafa aðstoðarpresta í þjónustu sinni en sparnaðaraðgerðir stjórnvalda skipta þar einnig máli. Þannig hefur öllum prestum sem störfuðu erlendis verið sagt upp í sparnaðarskyni. Meðal presta eru fimm föst stöðugildi sérþjónustupresta og greiðast laun þeirra samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu (sjá kafla 4.1). Að auki eru u.þ.b. 2,5 stöðugildi sérþjónustupresta en laun þeirra eru greidd af viðkomandi stofnun. Áður en gengið var frá kirkjujarðasamkomulaginu, sem tók gildi í byrjun árs 1998, var hluti verkefna sem nú eru ýmist unnin hjá skrifstofu biskups eða Kirkjumálasjóði unnin í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.

3.2 Ársverk presta og starfsmanna Biskupsstofu árin 2000 til 2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PRESTAR	146,3	146,3	145,4	148,3	151,2	152,6	155,3	151,1	151,8	153,1	147,8	136,4
STARFSMENN	19,1	21,8	21,4	23,4	23,2	24,6	27,0	25,7	29,4	32,8	31,0	26,2
SAMTALS	165,4	168,1	166,8	171,7	174,4	177,2	182,3	176,8	181,2	185,9	178,8	162,6

Upplýsingar frá Biskupsstofu.

Tafla 3.3 sýnir fjölda ársverka Biskupsstofu, þ.e. skrifstofu biskups annars vegar og Kristnisjóðs/Kirkjumálasjóðs hins vegar árin 2000 til 2011. Árið 2011 voru starfsmenn á skrifstofu biskups 19 í 16,4 stöðugildum, biskup ekki meðtalinn. Kirkjumálasjóður greiðir laun 13 starfsmanna í 9,8 stöðugildum. Í reynd er ekki gerður greinarmunur á þeim starfsmönnum sem um ræðir og litið á þá sem eina heild, þ.e. sem starfsmenn Biskupsstofu. Starfsmönnum var fækkað á árinu 2010 í kjölfar lækkunar á fjárveitingum vegna niðurskurðar í ríkisfjármálum. Kostnaðarlækkunin skilaði sér þó ekki strax þar sem hluti þeirra sem sagt var upp var á biðlaunum.

3.3 Ársverk starfsmanna Biskupsstofu – skrifstofa og sjóðir

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SKRIFSTOFA	13,8	15,8	16,1	17,1	16,6	17,6	19,1	17,0	15,4	16,2	17,1	16,4
SJÓÐIR	5,3	6,0	5,3	6,3	6,6	7,0	7,9	8,7	14,0	16,6	13,9	9,8
SAMTALS	19,1	21,8	21,4	23,4	23,2	24,6	27,0	25,7	29,4	32,8	31,0	26,2

Upplýsingar frá Biskupsstofu.

Eins og tafla 3.3 sýnir lætur nærri að heildarfjöldi ársverka hjá Biskupsstofu hafi á árinu 2000 verið sá sem kirkjujarðasamkomulagið gerði ráð fyrir tveimur árum áður. Ársverkum á skrifstofu biskups fjölgaði svo jafnt og þétt milli árana 2000 og 2006 að undanskildu árinu 2004. Ástæðuna má að hluta til rekja til aukinnar þjónustu vegna verkefna sjóðanna. Ársverkum hefur hins vegar fækkað frá árinu 2007. Ársverkum hjá Kristnisjóði og Kirkjumálasjóði fjölgaði hægt framan af. Til ársloka 2005 voru ársverk Kristnisjóðs fleiri en Kirkjumálasjóðs en sá sjóður yfirtók starfsemi Kristnisjóðsins á árinu 2006. Milli árana 2006 og 2007 var starfsmönnum fjölgað vegna verkefnisins „Lífsleikni“ í framhaldsskólum, mötuneytis, landmælinga og tölvumála. Milli árana 2007 og 2008 fjölgaði ársverkum um 5,3 og um 2,6 milli árana 2008 og 2009. Ábyrgð á fjölgun verkefna liggur að mestu hjá kirkjuráði og kirkjubingi. Milli árana 2009 og 2010 fækkaði ársverkum hjá Kirkjumálasjóði hins vegar um 2,7.

**ÁRSVERKUM Á
BISKUPSSTOFU HEFUR
FÆKKAÐ FRÁ ÁRINU
2007**

Í töflu 3.4 sést skipting ársverka eftir verkefnum hjá skrifstofu biskups annars vegar og Kirkjumálasjóði hins vegar á árunum 2010 og 2011. Verkefnin skarast verulega og ekki liggur alltaf fyrir af hverju ákveðin verkefni eru talin verkefni Kirkjumálasjóðs fremur en verkefni skrifstofu biskups eða öfugt. Taflan sýnir að gert er ráð fyrir verulegri fækkun starfsmanna Kirkjumálasjóðs milli áruna 2010 og 2011. Niðurskurðurinn mun beinast að fasteignasviði, æskulýðsmálum o.fl. auk þess sem aðstoðarmaður söngmálastjóra mun láta af störfum.

3.4 Skipting stöðugilda eftir verkefnum árin 2010 og 2011					
SKRIFSTOFA BISKUPS	2010	2011	KIRKJUMÁLASJÓÐUR	2010	2011
BISKUPSritari	1,0	1,0	SAM. ÞJÓNUSTA (SÍMI/ELD. OFL.)	3,6	3,6
ALMENN SKRIFSTOFA	3,0	3,5	ALMENN SKRIFSTOFA	2,0	2,0
SKJALAVARSLA	1,6	1,6	SAMSKIPTA- OG UPPLÝSINGASVIÐ	1,0	1,0
FJÁRMÁL	6,0	5,3	FASTEIGNASVIÐ	3,3	2,0
FRÆÐSLU- OG UPPLÝSINGAMÁL	3,0	3,0	VÍGSLUBISKUPINN Á HÓLUM*	0,2	0,2
KÆRLEIKSPJÓNUSTA	1,0	1,0	HÓPSLYSANEFND	0,1	0,1
GUÐFR. ÞRÓUN OG SAMKIRKJUMÁL	1,0	0,5	UPPLÝSINGATÆKNISVIÐ	2,0	1,0
KIRKJUTÓNLIST	0,5	0,5	FRÆÐSLUSVIÐ	1,0	0,0
SAMTALS	17,1	16,4	SAMTALS	13,1	9,8

Upplýsingar frá Biskupsstofu. *Ritari

3.3 UPPLÝSINGAGJÖF/SAMSKIPTI BISKUPSSTOFU

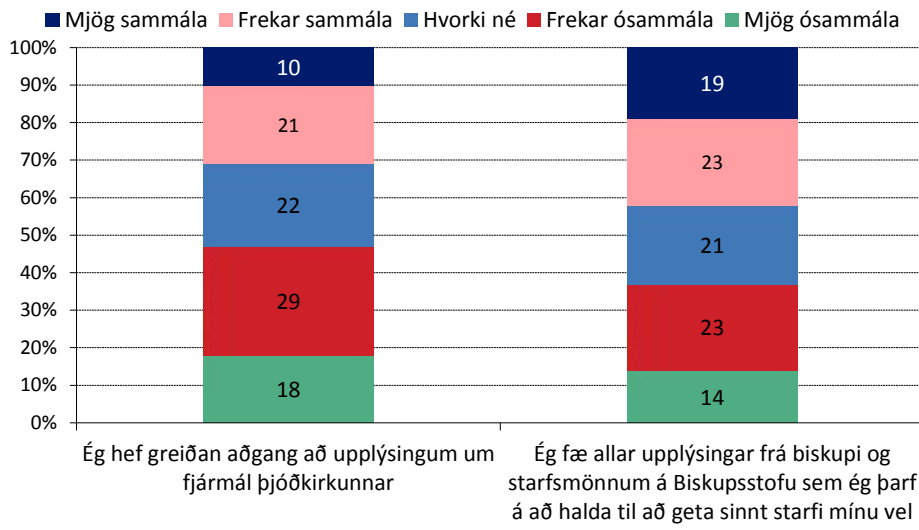
Upplýsingarskyldu Biskupsstofu er ýmist sinnt af starfsmönnum hennar beint eða með birtingu upplýsinga á heimasíðu hennar. Þar er gerð grein fyrir stjórnýslu kirkjunnar, því sem er efst á baugi hverju sinni auk annars sem máli skiptir fyrir starfsmenn kirkjunnar, sem og aðra sem eru áhugasamir um málefni henni tengd.

Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar í apríl 2011 voru prestar spurðir að því hvort þeir væru ánægðir með heimasíðu þjóðkirkjunnar, bæði þá ytri sem allir hafa aðgang að og þá innri sem er einungis fyrir presta og starfsmenn (sjá mynd 3.5). Af þeim sem tóku afstöðu voru 67% mjög eða frekar ánægð með ytri síðuna en 18% mjög eða frekar óánægð. Nokkuð færri eða 54% voru mjög eða frekar ánægð með innri heimasíðuna en 22% mjög eða frekar óánægð. Í ljósi þessa hefði mátt vænta einhverra ábendinga um það sem vantar á innri vefinn í opnu spurningunni en engar slíkar bárust.

Þá voru prestarnir beðnir um að taka afstöðu til eftirfarandi fullyrðingar: „Ég hef greiðan aðgang að upplýsingum um fjármál þjóðkirkjunnar.“ Voru 31% svarenda mjög eða frekar sammála fullyrðingunni en 47% mjög eða frekar ósammála. Í opnu spurningunni var þó ekki að finna neinar athugasemdir eða ábendingar um það sem betur mætti fara í upplýsingagjöf um fjármál.

Ennfremur voru prestarnir beðnir að taka afstöðu til eftirfarandi fullyrðingar: „Ég fæ þær upplýsingar frá biskupi og starfsmönnum á Biskupsstofu sem ég þarf á að halda til að geta sinnt starfi mínu vel.“ Voru 42% svarenda mjög eða frekar sammála fullyrðingunni en 37% mjög eða frekar ósammála. Í opnu spurningunni urðu ýmsir til að lýsa yfir ánægju með störf starfsfólks Biskupsstofu. Á hinn bóginn kom einnig fram gagnrýni á að formlegum, skriflegum erindum væri ekki svarað eða þeim svarað seint og um síðir og athugasemdum úr héraði væri ekki sinnt.

3.5 Könnun Ríkisendurskoðunar: Aðgangur að upplýsingum um fjármál kirkjunnar o.fl.



4 FJÁRMÁL ÞJÓÐKIRKJUNNAR

4.1 KIRKJUJARÐASAMKOMULAGIÐ

Ríkið og þjóðkirkjan skrifuðu undir samkomulag, nefnt kirkjujarðasamkomulagið í byrjun árs 1997. Samkvæmt því urðu kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir sem þeim fylgja, að frátöldum prestssetrum og því sem þeim fylgir, eign íslenska ríkisins. Á móti skuldbatt íslenska ríkið sig til þess að greiða laun 138 presta þjóðkirkjunnar og 18 starfsmanna biskupsembættisins. Í byrjun september 1998 gerðu íslenska ríkið og þjóðkirkjan síðan með sér samning um rekstrarkostnað vegna prestsembætta og prófasta, rekstrarkostnað Biskupsstofu, framlag til Kristnisjóðs og sérframlög til þjóðkirkjunnar. Sá samningur er nánari útfærsla á ofangreindu samkomulagi frá 1997. Þá var gerður samningur milli íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar um prestssetur á árinu 2006. Í lok árs 2009 var síðan gerður viðaukasamningur við kirkjujarðasamkomulagið um lækkingu framlags ríkissjóðs og samsvarandi samningur í lok árs 2010. Í þeim fólst að kirkjan tók á sig byrðar eins og velflestir í þjóðfélaginu og samþykkti tímabundna skerðingu á framlögum.

4.1.1 PRÓUN GREIÐSLNA SAMKVÆMT KIRKJUJARÐASAMKOMULAGINU

Tafla 4.1 sýnir þróun mannfjölda á landinu 1. janúar ár hvert árin 1998 til 2011, fjölda skráðra einstaklinga í þjóðkirkjunni, fjölda greiðenda sóknargjalda, hlutfall þeirra sem skráðir eru í þjóðkirkjuna af mannfjölda og hlutfall greiðenda sóknargjalda af mannfjölda. Jafnframt eru færðar þær fjárhæðir sem þjóðkirkjan fékk á fjárlögum á hverju ári fyrir sig vegna kirkjujarðasamkomulagsins, sjá einnig viðauka með skýrslunni en í honum eru fjárhæðir sem tilheyra kirkjujarðasamkomulaginu skyggðar.

Eins og fram kemur í töflunni hefur hlutfall þeirra sem skráðir eru í þjóðkirkjuna lækkað frá því að vera 89,9% af mannfjölda í byrjun árs 1998 í 77,6% í byrjun árs 2011. Þó að hlutfallið hafi lækkað á þessu tímabili eru tæplega 2.400 fleiri einstaklingar skráðir í þjóðkirkjuna árið 2011 en árið 1998. Greiðslur til þjóðkirkjunnar vegna kirkjujarðasamkomulagsins byggjast á þessum gögnum og eru endurskoðaðar árlega í tengslum við gerð fjárlaga. Fjárhæðirnar sem koma fram í síðasta dálkinum eru fengnar frá Biskupsstofu. Aðeins einu sinni hefur stöðugildum presta verið fjölgað í samræmi við ákvæði samkomulagsins. Það var á árinu 2002 en þá var greitt vegna 139 presta í stað þeirra 138 sem samkomulagið gerir ráð fyrir.

Greiðslur til þjóðkirkjunnar samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu námu 786 m.kr. á árinu 1999 en 1.605 m.kr. þegar þær voru hæstar árið 2008. Síðan þá hafa þær farið lækkingu og verða 1.353 m.kr. á árinu 2011 samkvæmt áætlun þess árs. Um er að ræða greiðslur til þjóðkirkjunnar samkvæmt fjárlögum, sérframlög til stofnkostnaðar

RÍKIÐ GREIÐIR LAUN
138 PRESTA OG 18
STARFSMANNA
BISKUPSEMBÆTTISINS

2.400 FLEIRI SKRÁÐIR
Í ÞJÓÐKIRKJUNA ÁRIÐ
2011 EN ÁRIÐ 1998

vegna nokkurra kirkna og greiðslur í Kristnisjóð sem jafngilda 15 prestslaunum. Lækkun á árunum 2009, 2010 og 2011 er vegna fyrrgreindrar lækkunar á framlögum til þjóðkirkjunnar samkvæmt viðauka við kirkjujarðasamkomulagið.

4.1 Mannfjöldi, greiðendur sóknargjalda, greiðslur skv. kirkjujarðasamkomulagi o.fl.						
ÁR	MANNFJÖLDI Á LANDINU	SKRÁÐIR		HLUTFALL ÞJÓÐKIRKJU-MEÐLIMA	HLUTFALL GREIÐENDA SÓKNARGJALDA AF MANNFJÖLDA	GREIÐSLUR SKV. KIRKJUJARÐA-SAMKOMULAGI Í M.KR. ¹⁾ ²⁾
		EINSTAKLINGAR Í ÞJÓÐKIRKJUNNI	GREIÐENDUR SÓKNARGJALDA			
1998	272.381	244.893	182.397	89,9	67,0	
1999	275.712	246.263	184.050	89,3	66,8	786
2000	279.049	247.420	185.560	88,7	66,5	784
2001	283.361	248.614	186.784	87,7	65,9	933
2002	286.575	249.386	187.682	87,0	65,5	1.029
2003	288.471	249.645	188.279	86,5	65,3	1.164
2004	290.570	250.176	189.257	86,1	65,1	1.226
2005	293.577	250.759	190.689	85,4	65,0	1.371
2006	299.891	251.909	192.335	84,0	64,1	1.456
2007	307.672	252.411	193.681	82,0	63,0	1.533
2008	315.459	252.708	194.544	80,1	61,7	1.605
2009	319.368	253.069	195.576	79,2	61,2	1.566
2010	317.630	251.487	194.903	79,2	61,4	1.464
2011	318.452	247.245	191.656	77,6	60,2	1.353

Upplýsingar um mannfjölda og hlutfall þjóðkirkjunnar frá Hagstofu Íslands.

1) Sjá viðauka 1.

2) Framsetning greiðslna samkvæmt kirkjujarðasamkomulaginu í fjárlögum ársins 1998 er önnur en árin á eftir. Því liggja upplýsingar ekki fyrir vegna þess árs.

4.2 HELSTU SJÓÐIR

Eins og áður hefur komið fram eru helstu sjóðir í vörslu þjóðkirkjunnar Kirkjumálasjóður, Kristnisjóður og Jöfnunarsjóður sókna. Kirkjuráð fer með stjórn þessara sjóða. Þá er Hinn almenni kirkjusjóður, sem stofnaður var á árinu 1890, í vörslu Biskupsstofu en eina starfsemi hans er ávöxtun bankainnstæðna. Í vörslu stofunnar eru einnig 13 litlir sjóðir, sem henni hafa verið afhentir til vörslu og ráðstöfunar í samræmi við tilgang gefenda, sem nánar er lýst í skipulagsskrám eða gjafabréfum. Biskupsstofa annast fjárvörslu og færir bókhald sjóðanna og annast launagreiðslur.

Allir sjóðirnir úthluta styrkjum til ýmissa verkefna. Auk þess hefur biskup Íslands til umráða minni háttar sjóð til styrkveitinga sambærilegan við þann sem ráðherrar hafa (ráðstöfunarfé ráðherra). Nauðsynlegt er að hafa skýrar verklagsreglur vegna úthlutana úr sjóðunum. Slíkar verklagsreglur voru unnar á árunum 2004–2005 ásamt ýmsum leiðbeiningum varðandi umsóknarferlið. Þessar verklagsreglur þurfa nú endurskoðunar við m.a. í ljósi breyttrar reglugerðar um Jöfnunarsjóð sókna. Enda þótt í lögum eða samþykktum um sjóðina sé tilgreint hvers konar verkefni megi styrkja er það mat Ríkisendurskoðunar að þörf sé á reglum þar sem m.a. komi fram með hvaða hætti umsóknir um styrk séu metnar og hvernig eftirfylgni með nýtingu fjáris sé háttað.

**NAUÐSYN Á SKÝRUM
VERKLAGSREGLUM
VEGNA ÚTHLUTANA**

4.2.1 KIRKJUMÁLASJÓÐUR

Lög nr. 138/1993 fjalla um Kirkjumálasjóð. Þar er kveðið á um að tekjur sjóðsins séu 11,3% af sóknargjöldum til þjóðkirkjusafnaða. Í raun er þetta hlutfall hins vegar 14,3%.



3% VIÐBÓTAR- FRAMLAG TIL KIRKJUMÁLASJÓÐS

Ástæða þess er að með samkomulagi við ríkið um afhendingu prestssetra árið 2006 var ákveðið að framlag til Kirkjumálasjóðs myndi hækka um 3% til viðbótar við lögbundið hlutfall. Þannig er tekjugrundvöllur Kirkjumálasjóðs annars vegar lögbundið framlag upp á 11,3% og hins vegar samningsbundið viðbótarframlag sem nemur 3%, alls 14,3%. Sjóðnum hefur verið falið að varðveita eignir Kristnisjóðs og ráðstafa tekjum og eignum sjóðsins í samræmi við lög um sjóðinn og fjárheimildir hverju sinni. Samkvæmt lögum skal Kirkjumálasjóður standa straum af kostnaði við eftirtalin verkefni eftir nánari ákvörðun kirkjuráðs:

1. Kirkjubing, kirkjuráð og prestastefnu.
2. Biskupsgarð.
3. Ráðgjöf í fjölskyldumálum (fjölskylduþjónustu kirkjunnar).
4. Söngmálastjórn og tónlistarfræðslu á vegum þjóðkirkjunnar.
5. Starfsþjálfun guðfræðikandídata.
6. Önnur verkefni.

SÉRSTAKT FRAMLAG SJÓÐSINS TIL KIRKJUNNAR

Fjármálasvið þjóðkirkjunnar og framkvæmdastjóri kirkjuráðs gera fjárhagsáætlanir. Útgjaldaheimild sjóðsins er mjög opin enda kemur ekki fram í lögunum hvað telst til annarra verkefna, sbr. tölulið 6. Á árinu 2010 tók t.d. kirkjuráð ákvörðun um sérstakt framlag sjóðsins til þjóðkirkjunnar að fjárhæð 84,3 m.kr., þar af 60 m.kr. vegna hagræðingarkröfu ríkisins. Framlaginu var m.a. ætlað að kosta þjónustu presta í sóknnum landsins enda er um 85% kostnaðar hjá Biskupsstofu laun. Prestar eru að auki ríkisstarfsmenn og ráðnir til 5 ára í senn. Því var talið erfitt að skera niður útgjöld stofunnar á skömmum tíma. Kjararáð ákveður laun presta. Fjárveitingar til að standa straum af launakostnaði í kjölfar bankahrunsins lækkuðu meira en launin. Því þurfti að grípa til annarra úrræða svo hægt væri að standa við gerða samninga.

4.2.2 JÖFNUNARSJÓÐUR SÓKNA

Lög um sóknargjöld nr. 91/1987 fjalla m.a. um Jöfnunarsjóð sókna. Samkvæmt 5. gr. laganna eru tekjur sjóðsins 18,5% af sóknargjöldum til þjóðkirkjusafnaða. Í 6. gr. er gerð grein fyrir hlutverki sjóðsins sem er:

- Að veita styrki til þeirra kirkna sem sérstöðu hafa umfram aðrar sóknarkirkjur (höfuðkirkjur).
- Að leitast við að jafna aðstöðu og styrkja sóknir þar sem sóknargjöld nægja ekki fyrir nauðsynlegum útgjöldum að dómi sóknarnefndar og sóknarprests og að fenginni umsögn héraðsnefndar.
- Að auðvelda stofnun sókna í nýjum byggðahverfum.
- Að styrkja kirkjulega félags- og menningarstarfsemi.

Jafnframt annast sjóðurinn umsýslu með veittum lánum Kirkjubyggingasjóðs. Sú umsýsla nær til innheimtu vaxta og afborgana af lánum sjóðsins. Mikil vinna hefur verið lögð í regluverk um sjóðinn á undanförunum árum. M.a. var sett reglugerð nr. 206/1991 þar sem nánar er tilgreint hámarkshlutfall af ráðstöfunarfé sjóðsins sem má veita til framangreindra liða. Þetta hlutfall var fellt út með reglugerð nr. 27/2010. Þá hefur Jöfnunarsjóði sókna verið veitt heimild til að veita ábyrgðir, sbr. reglugerð nr. 865/2001 um ábyrgðir Jöfnunarsjóðs sókna. Rekin er ábyrgðardeild við sjóðinn í því

skyni en ekkert stöðugildi er skilgreint við sjóðinn vegna hennar. Jöfnunarsjóði er heimilt að taka veð í fasteignum, svo og öðrum eignum, ef ástæða þykir til, til tryggingar þeim ábyrgðum sem ábyrgðardeildin veitir en veðsetningar kirkna eru ekki leyfðar.

Í töflu 4.2 er gerð grein fyrir úthlutun styrkja Jöfnunarsjóðsins á árunum 2004 til 2010. Kirkjumálasjóður tók yfir Kristnisjóð á árinu 2006 eins og fram hefur komið. Frá þeim tíma eru verkefni hans því færð hjá Kirkjumálasjóði.

4.2 Styrkveitingar Jöfnunarsjóðs sókna árin 2004–2010 í m.kr.							
VERKEFNI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TIL HÖFUÐKIRKNA OG SÓKNA	195,0	220,9	234,7	276,6	290,8	257,3	168,2
VERKEFNI HJÁ KRISTNISJÓÐI	9,7	51,5					
VERKEFNI HJÁ KIRKJUMÁLASJ.			53,9	58,3	100,3	118,6	134,7
VERKEFNI HJÁ BISKUPSSTOFU	33,9	*	0,3	5,7	0	5,3	74,7
SÖFNUÐIR ERLENDIS	2,0	2,3	2,1	2,2	3,3	3,1	2,4
ÖNNUR STARFSEMI	22,7	**	3,7	0,4	1,6	0,3	0,4
STYRKIR ALLS	263,3	278,7	296,8	337,1	375,3	412,7	380,4

*Af þessari fjárhæð eru 15,0 m.kr v/stofnana kirkjunnar, þ.e. fjölskylduþjónustunnar, Tónskóla kirkjunnar og Leikmannaskóla kirkjunnar. Á árinu 2005 eru sömu verkefni hluti af verkefnum Kristnisjóðs og hluti af verkefnum Kirkjumálasjóðs 2006 og síðar. Að auki eru 18,9 m.kr. vegna ýmissra annarra verkefna hjá Biskupsstofu og víðar.

**Verulegur hluti verkefna sem á árinu 2004 var fjármagnaður af Jöfnunarsjóði var fjármagnaður af Kirkjumálasjóði 2005 og síðar. Á þetta t.d. við um hjálparstarf kirkjunnar o.fl.

Eins og fram kemur í töflunni eru langviðamestu framlög Jöfnunarsjóðs sókna til höfuðkirkna og kirkjusókna. Önnur framlög eru í Kristnisjóð, Kirkjumálasjóð, til Biskupsstofu o.fl. Sérstaka athygli vekur hækkun á framlagi til Biskupsstofu milli árana 2008 og 2009 annars vegar og 2009 og 2010 hins vegar. Í ársreikningi þjóðkirkjunnar (Biskupsstofu) vegna ársins 2009 er tilgreint að framlag frá Jöfnunarsjóði sókna sé vegna verkefnisstjóra fjármála sókna og vegna hagræðingarkröfu ríkisins á miðju því ári. Í ársreikningi vegna 2010 segir einnig að hækkun á framlagi Jöfnunarsjóðsins sé aðallega vegna hagræðingarkröfu ríkisins. Í umsögn kirkjuráðs við drög að skýrslu þessari kemur fram að samkvæmt 6. gr. reglugerðar nr. 206/1991 sé heimilt, með samþykki dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, að greiða kostnað vegna stjórnunar og bókhalds af óskiptum tekjum sjóðsins. Úrvinnsla umsókna og fjármálaráðgjöf til sókna er í höndum verkefnisstjóra fjármála sókna og telur kirkjuráð þau störf vera vegna umsýslu sjóðsins.

4.2.3 KRISTNISJÓÐUR

Kristnisjóður starfar samkvæmt lögum nr. 35/1970 með síðari breytingum. Meginhlutverk Kristnisjóðs er að launa aðstoðarþjónustu presta og guðfræðinga í víðlendum eða fjölmennum prestaköllum og starfsmanna sem ráðnir eru til sérstakra verkefna á vegum þjóðkirkjunnar. Ennfremur að styrkja starf safnaða að æskulýds- og líknarmálum og bæta starfsskilyrði fátækra sókna, kosta búferlaflutning og styrkja framhaldsnám guðfræðinga og annarra starfsmanna þjóðkirkjunnar og styðja hvers konar starfsemi kirkjunnar til eflingar kristinni trú og siðgæði með þjóðinni. Á kirkjuþingi árið 2005 var samþykkt að fela Kirkjumálasjóði að varðveita eignir Kristnisjóðs og ráðstafa tekjum og eignum sjóðsins í samræmi við lög um sjóðinn og fjárheimildir hverju sinni.

HÆKKUN Á FRAMLAGI
TIL BISKUPSSTOFU
2008–2010

Kristnisjóður telst ekki stofnun á fjárlögum og er því ekki gerð grein fyrir rekstrar-
kostnaði hans þar. Hins vegar eru árlega veitt framlög til Kristnisjóðs á fjárlögum sem
samsvarar launagjöldum fimmtán presta.

4.3 SAMVINNA BISKUPSSTOFU OG HELSTU SJÓÐA

Biskupsstofa fer með framkvæmd þeirra verkefna sem kirkjuráð tekur ákvörðun um
að framangreindir sjóðir sinni í samræmi við lög sem um þá gilda. Sjóðirnir taka fyrir
bragðið þátt í kostnaði við rekstur stofunnar. Greiða stærri sjóðirnir nú 5% af tekjum
sínnum og þeir minni 3%. Til viðbótar þessu gjaldi fær Biskupsstofa framlög frá sjóðun-
um sem eiga að ganga til ákveðinna verkefna eða til lækkunar á ákveðnum kostnaði
sem af starfseminni hlýst. Framlögin koma þó ekki beint eða í heild sinni fram á gjalda-
hlið ársreikninga sjóðanna. Þess í stað eru þau brotin upp eftir verkefnum sem verið er
að styrkja hverju sinni og geta því verið hluti af hinum ýmsu gjaldaliðum sjóðanna.

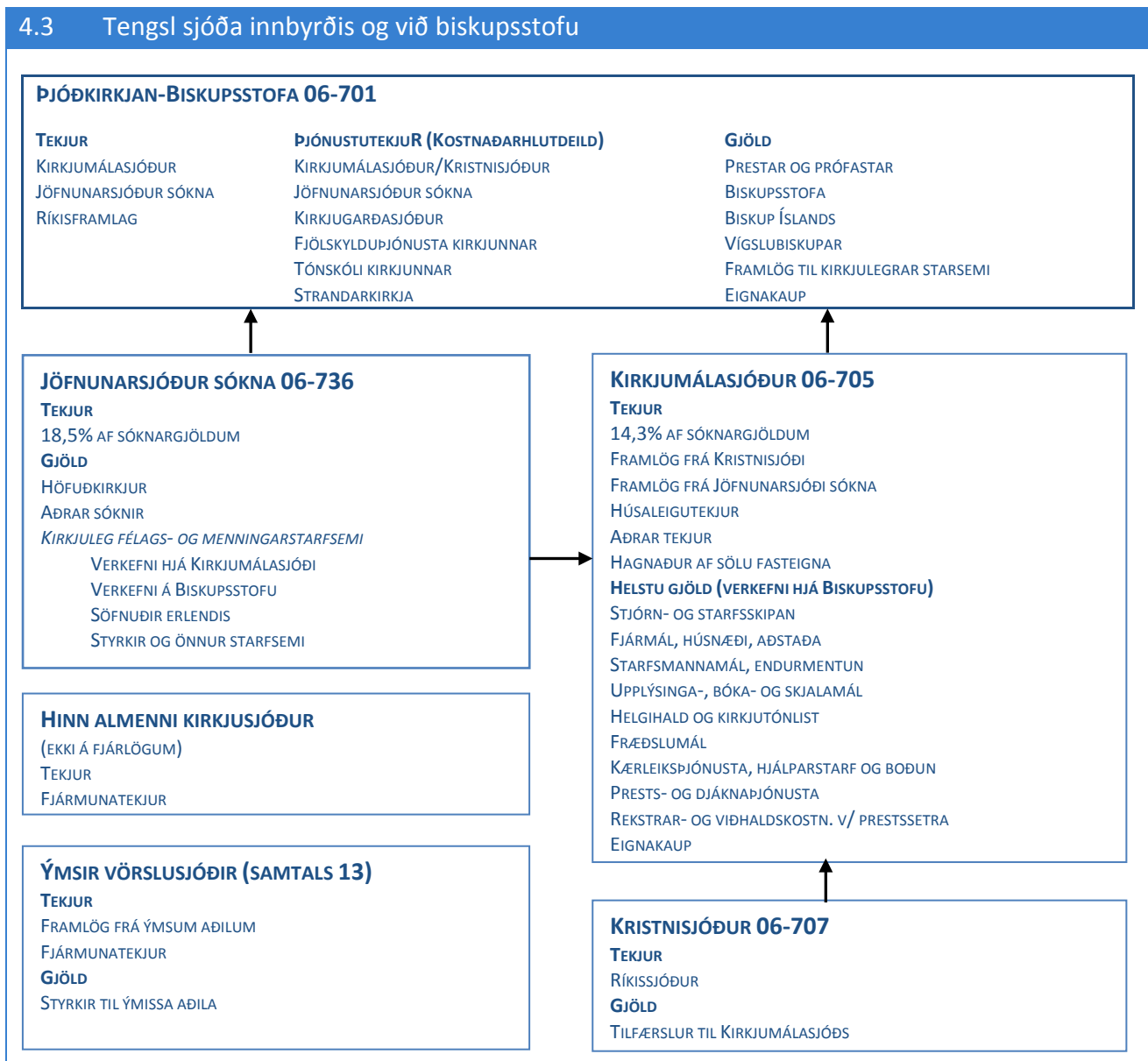
Þetta fyrirkomulag veldur því að skil á milli verkefna Biskupsstofu og sjóðanna og
skipting kostnaðar á milli þeirra eru engan veginn skýr. T.d. hefur Biskupsstofa með
höndum verkefni sem snerta prestsþjónustu og krefjast fleiri starfsmanna en stofan
hefur haft tök á að fjármagna. Biskupsstofa hefur fengið, auk framlags úr ríkissjóði
vegna launakostnaðar og rekstrarkostnaðar prestsembættu, um 6,5 m.kr. til að reka
embætti biskups Íslands, embætti tveggja vígslubiskupa og Biskupsstofu. Kirkju-
málasjóður hefur greitt það sem á vantar til að standa undir þessum rekstri. Þá má
nefna að upplýsingatækni, sem nú hefur á að skipa einum starfsmanni, vinnur
jöfnum höndum fyrir Kirkjumálasjóð og Biskupsstofu en sjóðurinn ber allan
launakostnað en Biskupsstofa greiðir annan rekstrarkostnað kerfa. Ennfremur rennur
hluti af framlagi Kirkjumálasjóðs í endurmenntunar- og ráðstefnusjóð starfsmanna
Biskupsstofu og til skjalavörslu, til launa söngmálastjóra þjóðkirkjunnar,
verkefnisstjóra Leikmannaskólans, húsaleigu og ýmiss kostnaðar vegna sérþjónustu-
presta, æskulýðsfulltrúa á fræðsluviði og að hluta til launa á fjármálasviði. Framlag úr
Jöfnunarsjóði sókna gengur til verkefnisstjóra fjármála sókna, auk þess sem báðir
sjóðirnir veittu styrki til Biskupsstofu vegna hagræðingarkröfu ríkisins á árinu 2010
eins og fram hefur komið.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það fyrirkomulag gjald- og tekjufærslna sem unnið er
eftir ógagnsætt þrátt fyrir að tilfærslur séu að sögn kirkjuráðs eingöngu gerðar
samkvæmt samþykktum þess. Flækjustigið er verulegt sem veldur óhagræði m.a. við
færslu bókhalds auk þess sem yfirsýn um verkefni verður ekki jafn góð og æskilegt
væri. Fyrir bragðið er m.a. erfitt að átta sig á hvaða verkefni tilheyra eða eiga að
tilheyra skrifstofu biskups og hvað á að tilheyra sjóðunum. Í umsögn kirkjuráðs við
drög að skýrslu þessari kemur fram að tekjur Kristnisjóðs renni óskiptar til
Kirkjumálasjóðs og að 15% af tekjum Jöfnunarsjóðs sókna renni einnig til
Kirkjumálasjóðs. Þannig séu styrkir til annarra en sókna veittir úr Kirkjumálasjóði en
styrkir til sókna hins vegar veittir úr Jöfnunarsjóði sókna. Með þessu var talið að
flækjustigið myndi minnka verulega. Að mati kirkjuráðs er vandkvæðum bundið að
breyta fyrirkomulaginu meðan ekki er búið að steypa stofnunum og sjóðum saman í
eina rekstrareiningu.

**SJÓÐIRNIR TAKA ÞÁTT
Í REKSTRI
BISKUPSSTOFU**

**FLÆKJUSTIGIÐ
VELDUR ÓHAGRÆÐI**

Mynd 4.3 sýnir yfirlit yfir ofangreinda sjóði kirkjunnar, hvernig þeir eru fjármagnaðir, hver verkefni þeirra eru, tengsl þeirra innbyrðis og við Biskupsstofu.



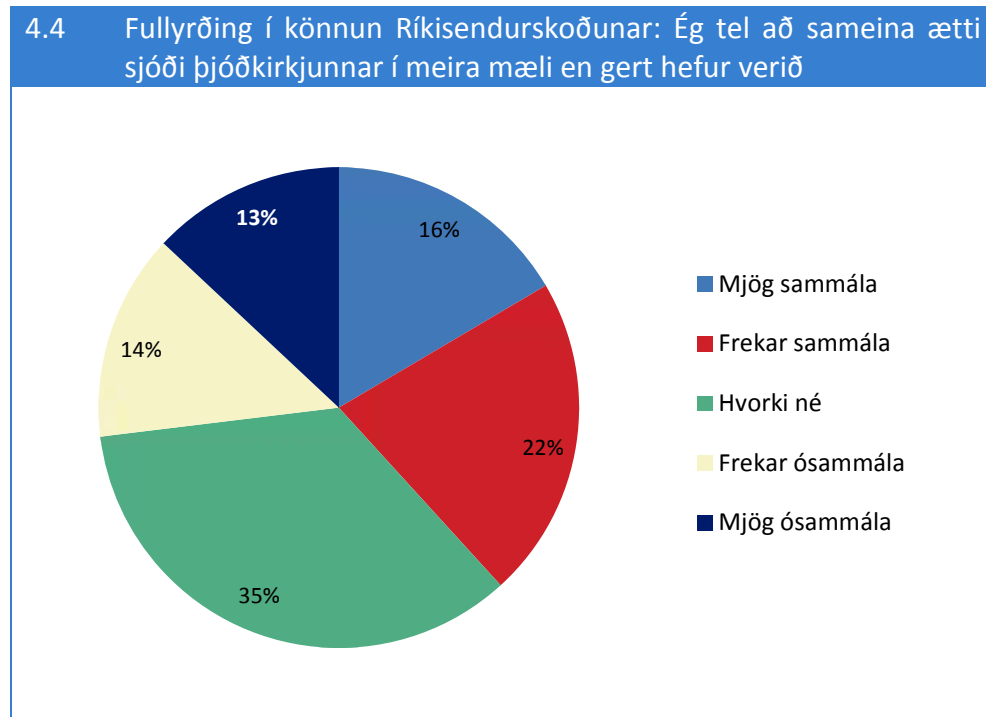
4.3.1 SAMEINING SJÓÐA

Eins og fram hefur komið hefur sameining sjóða kirkjunnar oft verið til umræðu og skoðanir verið skiptar, sbr. umfjöllun í kafla 2.1. Þar kemur fram að kirkjuráð taldi ekki vænlegt á árinu 1998 að sameina stóru sjóðina þar sem nýlegar breytingar höfðu orðið á málefnum kirkjunnar með kirkjujarðasamkomulaginu. Taldi ráðið að viss áhætta fylgdi því að leggja sjóðina fram til endurmats á þeim tíma. Nú er liðinn á annan tug ára frá þessari samþykkt ráðsins. Það er því mat Ríkisendurskoðunar að tímabært sé að taka málið upp að nýju og sameina sjóðina. Ekki verður séð hvaða rök eru fyrir því að dreifa framlögum ríkisins til kirkjunnar á marga sjóði sem allir lúta stjórn kirkjuráðs. Vænlegra sýnist að helstu sjóðir kirkjunnar verði sameinaðir í einn sjóð enda eru verkefni sem þeir fjármagna öll í þágu kirkjunnar. Núverandi fyrirkomulag hefur í för með sér mikið óhagræði og þar með kostnaðarauka fyrir kirkjuna sem draga má úr. Sameining myndi einnig auka gagnsæi á nýtingu fjármuna kirkjunnar.

**SKIPTAR SKOÐANIR
UM SAMEININGU
SJÓÐA**

**37% SAMMÁLA ÞVÍ
AÐ SAMEINA EIGI
SJÓÐI Í MEIRA MÆLI
EN GERT HEFUR VERIÐ**

Í viðhorfsskönnun Ríkisendurskoðunar voru prestar beðnir að taka afstöðu til eftirfarandi fullyrðingar, sbr. mynd 4.4: „Ég tel að sameina ætti sjóði þjóðkirkjunnar í meira mæli en gert hefur verið.“ Voru 37% svarenda mjög eða frekar sammála en 27% mjög eða frekar ósammála. 35% svöruðu hvorki né. 35% þjónandi presta láta sig breytingar á sjóðum kirkjunnar því fremur litlu varða. Þetta er hátt hlutfall þegar haft er í huga að starfsemi kirkjunnar byggir að verulegu leyti á þessum sjóðum. Það gæti bent til þess að hluti presta hafi ekki kynnt sér starfsemi sjóðanna nægilega vel.



**74% SAMMÁLA ÞVÍ
AÐ EINFALDA ÞURFI
SKIPULAGIÐ**

Í sömu könnun voru um 74% svarenda mjög eða frekar sammála því að einfalda þurfi skipulag þjóðkirkjunnar. Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki samræmi á milli svara við þeirri spurningu og spurningarinnar um sameiningu sjóðanna. Fjöldi sjóða, tenging þeirra innbyrðis og við skrifstofu biskups er ein af ástæðum þess hve flækjustig innan þjóðkirkjunnar er mikið. Þörf er á meira gagnsæi. Fyrsti áfangi í þeirri vinnu er að sameina sjóðina og ganga frá nýju skipuriti fyrir tvær skipulagseiningar, þ.e. skrifstofu vegna trúarlegra málefna og þá skrifstofu sem annast fjárvörslu og umsýslu með sjóðunum og öðrum veraldlegum verkefnum kirkjunnar.

5 SÓKNIR

5.1 SÓKNIR Á ÍSLANDI

Sóknin er grunneining í öllu starfi kirkjunnar og starfsvettvangur hennar á hverjum stað. Fjöldi kirkjusókna á Íslandi var 273 í maí 2011 samkvæmt upplýsingum frá Biskupsstofu. Fjöldi sóknarbarna í hverri sókn er breytilegur og samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins voru 15 sóknir með 10 sóknarbörn eða færri á árinu 2010 og 145 sóknir með 100 eða færri á sama tíma. Á hinn bóginn eru þess dæmi að í einni sókn séu sóknarbörn rúmlega 11.000. Sóknirnar hafa tekjur sínar af sóknargjöldum sem ríkið innheimtir og miðlar til þeirra í hlutfalli við fjölda skráðra sóknarbarna 16 ára og eldri sem eiga lögheimili í sókninni 1. desember næstliðið ár. Að auki eiga sóknirnar kost á greiðslum úr Jöfnunarsjóði sökna að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. M.a. á sjóðurinn að leitast við að jafna aðstöðu og styrkja sóknir þar sem sóknargjöld nægja ekki fyrir nauðsynlegum útgjöldum að dómi sóknarnefndar og sóknarprests og að fenginni umsögn héraðsnefndar.

Sóknargjöldin ganga til reksturs og stofnkostnaðar við kirkjubyggingar sem og safnaðarstarfsemi sökna. Greiðendur sóknargjalda voru hinn 1. janúar 2011 tæplega 192 þúsund.

Kirkjusókn er sjálfstæð fjárhagsleg og félagsleg eining en getur tengst öðrum sóknum innan sama prestakalls kjósi viðkomandi sóknarnefndir það. Sóknarnefndirnar (söfnuðirnir) annast rekstur og framkvæmdir á vegum sökna, greiða laun organista, djákna, meðhjálpara, kirkjuvarða, ræstingafólks o.fl. Talsverður hluti þeirrar vinnu sem fram fer innan sökna er sjálfboðaliðastarf. Kirkjuþing hefur sett ákvæði um stöðu og störf starfsmanna sökna í starfsreglur.

5.1.1 FRAMTÍÐARSKIPAN SÓKNA, PRESTAKALLA OG PRÓFASTSDÆMA

Í stefnumörkun um framtíðarskipan sökna, prestakalla og prófastsdæma sem samþykkt var á kirkjuþingi árið 2000 var gengið út frá þeirri meginreglu að í hverju prestakalli væru ekki fleiri en fjórar sóknir og að í hverri sókn skyldu ekki vera fleiri en 4.000 sóknarmenn og ekki færri en 100. Þessi viðmið voru felld niður á árinu 2007 og síðan þá eru engin skýr ákvæði um lágmarksfjölda sóknarbarna í sóknum. Í starfsreglum um biskupafund nr. 964 frá árinu 2006 kemur m.a. fram að fundurinn á að láta þessi mál til sín taka. Segir þar að biskupafundur, þ.e. fundur biskups með vígslubiskupum, endurskoði árlega skipan sökna, prestakalla og prófastsdæma. Fundurinn geri tillögur um þau efni á grundvelli gildandi laga og starfsreglna, þingsályktana og stefnumörkunar kirkjuþings og búi mál er varða breytingar í þeim efnunum í hendur kirkjuþings.

**ÁRIÐ 2010 VORU
145 SÓKNIR MEÐ
100 SÓKNARBÖRN
EÐA FÆRRI**

**VIÐMIÐ UM STÆRÐ
SÓKNA FELLD NIÐUR
ÁRIÐ 2007**

Í starfsreglum kirkjunnar í héraði nr. 1026 frá árinu 2007 er þetta ákvæði orðað á annan hátt en þar segir að biskupafundur kanni árlega hvort þörf sé á breytingum á skipan sókna, prestakalla og prófastsdæma, með hliðsjón af hagkvæmni, breytingum á mannfjölda í sóknum, samgöngum, staðháttum eða aðstæðum að öðru leyti. Við mat á skipan sókna skuli litið til þjónustubarfa og sögulegra og menningarlegra verðmæta.

Þrátt fyrir framangreindar starfsreglur biskupafundar og kirkjunnar hefur biskupafundur ekki lagt fram tillögur um fækkun sókna nema frumkvæði að því komi frá sóknunum. Er í því sambandi vísað til 19. gr. laga nr. 78/1997. Í þeirri lagagrein er þó ekkert sem kemur í veg fyrir frumkvæði biskupafundar. Þvert á móti segir að biskup Íslands skuli kalla vígslubiskupa til fundar svo oft sem þurfa þykir og nánar skuli kveðið á um í starfsreglum, sbr. 59. gr. Biskupafundur skuli m.a. búa þau mál er varða kenninguna, helgisiði og helgihald í hendur prestastefnu og gera tillögur um skipan sókna, prestakalla og prófastsdæma til kirkjuþings, sbr. 50. gr.

Nokkrar sóknir hafa sameinast á umliðnum árum og hefur kirkjuráð veitt aðstoð hafi verið leitað eftir því og m.a. samið leiðbeinandi texta um framgangsmátann. Í þingsályktun kirkjuþings frá 2004 segir um þetta:

Almenn málsmeðferð vegna tillagna um breytta sóknarskipan er sem hér segir: Ljóst er af framkvæmd mála a.m.k. frá 1. janúar 1998 að tillögur um skipan sókna þ.e. sameiningu þeirra eru ekki fluttar nema í almennri sátt við hlutaðeigandi sóknarmenn. **Frumkvæði að slíkum málum hefur alltaf komið frá heimamönnum en ekki biskupafundi.** Þá er sömuleiðis ljóst að tillögur að stofnun sókna í nýjum byggðahverfum á sér annan aðdraganda og þar hefur verið um frumkvæði kirkjustjórnarinnar að ræða. Slíkar tillögur hafa vissa sérstöðu, m.a. vegna þess **að ekki er sóknarnefnd til að dreifa.** Almennt má því slá því föstu að tillögur um sameiningar sókna eða breytt sóknarmörk koma fram á aðalsafnaðarfundum hlutaðeigandi sókna og eru sendar þaðan á héraðsfund, sem sendir þær biskupafundi að því búnu. Biskupafundur leggur þær að því búnu fyrir Kirkjuþing. [Allar feitletranir eru Ríkisendurskoðunar]

Í stað þess að fækka sóknum hefur verið lögð áhersla á að auka samstarf þeirra. Þannig samþykkti kirkjuþing á árinu 2010 þingsályktun um samstarfssvæði sókna. Er um að ræða á fjórða tug svæða þar sem gert er ráð fyrir að samstarf verði milli sókna um veitingu grunnþjónustu kirkjunnar. Sóknum er gert að gera áætlun um samstarfið á sviði grunnþjónustunnar. Um er að ræða viðamikil verkefni og er gert ráð fyrir að ályktun kirkjuþings hafi verið hrundið í framkvæmd fyrir árslok 2011.

5.2 ÁFORM UM AUKIÐ AÐHALD KIRKJUÞINGS OG KIRKJURÁÐS

Kirkjuþing og kirkjuráð hafa látið sig varða aukna skuldsetningu sókna. Sjálfstæði sókna veldur því hins vegar að þingið og ráðið eiga í erfiðleikum með að koma beint að þeirra málum. Aðalsafnaðarfundur og safnaðarfundur sóknar bera ábyrgð á öllum málum er varða fjármál og skipulagsmál sóknarinnar. Til að herða eftirlit með starfsemi þeirra var starfsreglum um sóknarnefndir breytt á árinu 2009 en þá komu tvö ákvæði inn í reglugerð nr. 732/1998. Það fyrra hljóðar þannig: „Ef fjárhag sókna er stefnt í tvísýnu með miklum hallarekstri eða skuldasöfnun þannig að það hamli eðlilegu safnaðarstarfi er kirkjuráði heimilt að grípa inn í reksturinn, t.d. með skipun

fjárhaldsmanns eða eftirlitsnefnda.“ Það síðara hljóðar þannig: „Eigi að ráðast í miklar fjárfestingar eins og smíði nýrrar kirkju, safnaðarheimilis eða hljóðfærakaup skal sóknarnefnd greina kirkjuráði skriflega frá áformum sínum um framkvæmdir og fjármögnun.“ Til viðbótar þessu var á árinu 2010 gerð eftirfarandi breyting: „Óski kirkjuráð þess skal sóknarnefnd leggja fram fjárhagsáætlun sína fyrir kirkjuráð, a.m.k. viku fyrir aðalsafnaðarfund að jafnaði.“

Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjóra kirkjuráðs hefur þetta ákvæði ekki enn verið nýtt. Hins vegar hafa fulltrúar sókna sem standa höllum fæti fjárhagslega í mörgum tilvikum mætt á fundi hjá fjármálahópi kirkjuráðs en það er ráðinu til ráðgjafar vegna fjármála, oft í tengslum við umsókn um styrk úr Jöfnunarsjóði sókna og þá hafa verið lagðar fram áætlanir og fjárhagsstaðan greind.

**ÁKVÆÐIÐ EKKI ENN
VERIÐ NÝTT**

5.3 FÆKKUN SÓKNA

Grasrótarstarf kirkjunnar fer fram í sóknunum. Sameining þeirra er tilfinningamál og hagræðið fyrir sóknarbörnin er ekki alltaf augljóst. Sóknarbörn eiga rétt á kirkjulegri þjónustu í sinni sókn og þau bera einnig sameiginlega skyldur eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum eða með lögmæltum ákvörðunum. Ætla má að erfiðara sé að uppfylla a.m.k. sumar þessar skyldur því minni sem sóknin er. Starf í sóknarnefndum er oftast en ekki ólaunað og í fámennum sóknum sinnir meira og minna sama fólkið þessum störfum.

Að mati Ríkisendurskoðunar á að stefna að því að fækka sóknum frá því sem nú er. Miða verður við að fjöldi sóknarbarna sé það mikill að um starfhæfar einingar sé að ræða og að innan þeirra geti farið fram öflugt safnaðarstarf. Samvinna mjög margra fámennra sókna hlýtur almennt séð að skapa aukna vinnu, krefjast meira skipulags og auka flækjustigið. Með því að viðhalda svo fámennum sóknum þó að þær séu varla starfhæfar er í raun verið að draga úr vægi þeirra sem sjálfstæðra skipulagsheilda. Raunhæfara er að taka á þeim óhjákvæmilega vanda sem fámennið skapar með því að fækka sóknum í stað þess að leggja einungis áherslu á að auka samvinnu milli þeirra eins og nú er gert.

**STEFNA BER AÐ
FÆKKUN SÓKNA**

Ríkisendurskoðun telur að ekki fari vel á því að biskupafundur, þar sem biskup er í forsvari, hafi það hlutverk að gera tillögur um skipan sókna (sjá einnig bls. 11). Málið er viðkvæmt og ljóst að biskup á óhægt um vik að taka frumkvæði að fækkun þeirra. Sést það best á því hvernig framkvæmdin hefur þróast. Í þessu sambandi má nefna að sveitarfélögum á landinu hefur fækkað umtalsvert á tiltölulega skömmum tíma. Þannig var fjöldi þeirra 201 á árinu 1991 en þeim hafði fækkað í 76 á árinu 2010. Með fækkun þeirra er stefnt að öflugri einingum. Sama á við um sóknir.

**BISKUPAR EIGA
ERFITT MEÐ AÐ TAKA
FRUMKVÆÐI AÐ
FÆKKUN**

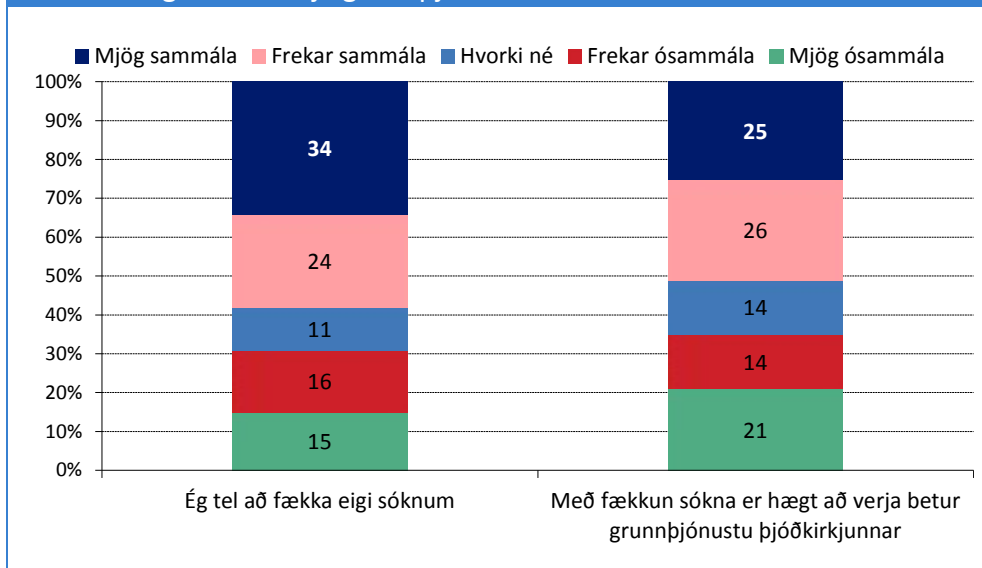
Hluti sókna hefur lent í verulegum fjárhagsörðugleikum m.a. vegna viðamikilla endurbóta á kirkjum eða vegna bygginga eða endurbóta á safnaðarheimilum. Mikil skuldsetning getur staðið í vegi fyrir sameiningu. Á hitt er að líta að skuldsettustu sóknirnar eru stórar og sameining því ekki á döfinni.

Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal presta frá apríl 2011 könnuð afstaða þeirra til mögulegrar fækkunar sókna, sbr. mynd 5.1. Mjög eða frekar sammála þeirri

**58% SAMMÁLA ÞVÍ
AÐ FÆKKA EIGI
SÓKNUM**

fullyrðingu að fækka eigi sóknum voru 58% svarenda. Mjög eða frekar ósammála voru hins vegar 31% svarenda. Þegar spurt var hvort hægt væri að verja betur grunnþjónustu kirkjunnar ef sóknum fækkaði voru 51% svarenda mjög eða frekar sammála fullyrðingunni en 35% mjög eða frekar ósammála. Enda þótt þeir séu umtalsvert fleiri sem telja æskilegt að fækka sóknum er ljóst að skoðanir eru skiptar.

5.1 Könnun Ríkisendurskoðunar: Fækkun sókna og hvort með henni megi betur verja grunnþjónustu



Ríkisendurskoðun annast lögboðið eftirlit með ársreikningum sókna. Skil á ársreikningum eru misjöfn frá ári til árs, bæði fjöldi þeirra og gæði. Stofnunin hefur því hvatt til fækkunar sókna og m.a. bent á að með hliðsjón af því hve nokkrar sóknir eru fámennar og lögbundin framlög þeirra lítil sé eðlilegt að kirkjuþing kanni hvort tímabært sé að það beiti sér fyrir frekari sameiningu í hagræðingarskyni. Til að herða á skilum ársreikninga var samþykkt á kirkjuþingi 2010 eftirfarandi breyting á reglugerð nr. 732/1998:

Kirkjuráð getur ákveðið lokafrest sem sóknir hafa til að skila ársreikningi. Sé ársreikningi ekki skilað innan tilskilins frests getur kirkjuráð óskað eftir að sóknargjald viðkomandi sóknar renni inn á sérgreindan biðreikning hjá Jöfnunarsjóði sókna. Sóknargjald greiðist sókninni þegar löglegum ársreikningi hefur verið skilað.

Þetta ákvæði hefur ekki komið til framkvæmda samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjóra kirkjuráðs. Fyrirhugað er að taka upp viðræður við Fjársýslu ríkisins um framkvæmdina. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að þessar viðræður fari fram hið fyrsta þannig að hægt verði að beita þessu úrræði.

Í umsögn innanríkisráðuneytisins við drög að skýrslu þessari kemur eftirfarandi fram í sambandi við fækkun sókna:

Af lestri skýrslunnar má ljóst vera að sú stefna hefur mótast að sóknir verði ekki sameinaðar nema í almennri sátt við hlutaðeigandi sóknarmenn og að stefna hafi ennfremur verið mótuð um að efla samstarf þeirra. Ljóst má vera að það eru ekki eingöngu hin hagrænu sjónarmið sem kunna að ráð för um það hvernig sóknaskipan hefur þróast og

**BRÝNT AÐ VIÐRÆÐUR
FARI FRAM HIÐ
FYRSTA**

viðhorfs til þeirra mála, en þar hafa einnig menningarlegar, sögulegar og samfélagslegar aðstæður mikið að segja, svo ekki sé talað um byggðalegar aðstæður.

Um málefni sókna segir í lögum um stjórn og starfshætti kirkjunnar í 50. gr. að Kirkjuþing setur starfsreglur skv. 59. gr. um skipan sókna, prestakalla og prófastsdæma. Í umræddum starfsreglum skulu m.a. vera reglur varðandi skiptingu kirkjusóknar og sameiningu sókna og um sóknarmörk, svo og um niðurlagningu kirkju eða tilfærslu.

5.4 EIGNARHALD OG UMSÝSLA PRESTSSETRA

Fasteignasvið Biskupsstofu sinnir umsýslu með fasteignum Kirkjumálasjóðs, þ. á m. prestssetrum. Í starfsreglum um prestssetur og aðrar fasteignir kirkjunnar segir að prestssetur sé aðsetur þjónandi prests og hluti embættis hans.

Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal presta var könnuð afstaða þeirra til þess að sóknir taki að sér eignarhald, umsýslu og rekstur prestssetra. Niðurstöðurnar benda til þess að meirihluti presta sé á móti því. Þannig voru 60% svarenda mjög eða frekar ósammála því að taka upp slíkt fyrirkomulag en 21,7% mjög eða frekar sammála. 18,3% höfðu enga skoðun á málinu.

Ríkisendurskoðun telur að eignarhald og viðhald prestssetra eigi að vera hjá sóknum. Hér ber þó að undanskilja prestssetursjarðir sem hafa almenna þýðingu fyrir kirkjuna og hafa þar af leiðandi umtalsvert eignargildi. Þær eru grunneiningar kirkjunnar og það er þeirra að ákvarða um heimilisfesti sóknarpresta í samráði við þá og hvernig að þeim skuli búið. Með þessu móti yrðu boðleiðir styttri. Á liðnum árum hefur borið á kvörtunum presta til Prestssetrasjóðs/Kirkjumálasjóðs vegna aðgerðaleyfis sjóðsins að þeirra mati. Þessari breytingu yrði að fylgja fjármagn til sókna frá Kirkjumálasjóði. Húsaleigutekjur vegna prestssetra myndu með sama hætti renna til þeirra. Þá þarf við úthlutun úr Jöfnunarsjóði sókna að horfa til þeirra viðhaldsverkefna sem munu hvíla á sóknum landsins.

Í umsögn kirkjuráðs við drög að þessari skýrslu kemur eftirfarandi fram í sambandi við eignarhald og umsýslu prestssetra:

Kirkjuráð telur ábendinguna athyglisverða en er ekki sammála. Embætti presta eru ekki á vegum sókna. Prestssetur eru lögð til prestum í prestaköllum á landsbyggðinni. Yfirleitt eru nokkrar sóknir í hverju prestakalli þannig að erfitt er að sjá hvernig hægt yrði að koma því fyrir að sóknirnar tækju að sér að reka prestssetur prestakallsins. Eðlilegra væri að prófastsdæmin tækju að sér að reka prestssetrin ef flytja ætti umsýslu með þeim frá Kirkjumálasjóði.

Talið er hagkvæmt að rekstur og umsýsla prestssetra séu á einni hendi en með því er hægt að ná samlegðaráhrifum varðandi viðhald, rekstur, fjármálaumsýslu og margháttaðrar stjórnýslu vegna þeirra. Umsýslan útheimtir á mörgum sviðum sérfræðipækkingu og reynslu sem byggð hefur verið upp á löngum tíma hjá Kirkjumálasjóði. Mörg verkefni sem varða málefni prestssetra geta verið flókin og varða lögfræði, byggingatæknifræði, skipulagsmál og fjármál. Sóknir hafa yfirleitt ekki á að skipa launuðu starfsfólki sem getur sinnt slíkum verkefnum og erfitt að ætlast að slík verkefni séu unnin í sjálfboðastarfi.

**SÓKNIR FÁI
EIGNARHALD OG
ANNIST UMSÝSLU
PRESTSSETRA**

VIÐAUKI 1

Fjármál þjóðkirkjunnar													
í milljónum króna	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög	Fjárlög
Á verðlagi hvers árs	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
06-701 Þjóðkirkja Íslands /Biskupsstofa													
Fjárveitingar á fjárlögum	1.325,3	1.423,5	1.519,2	1.542,1	1.465,9	1.412,6	1.323,4	1.155,7	1.094,2	959,7	832,0	738,2	742,7
Sértekjur	-85,0	-82,8	-78,9	-69,1	-66,6	-64,7	-63,4	-30,4	-29,7	-29,3	-28,2	-27,5	-26,3
<i>Fjárveitingar og sértekjur samtals:*</i>	1.240,3	1.340,7	1.440,3	1.473,0	1.399,3	1.347,9	1.260,0	1.125,3	1.064,5	930,4	803,8	710,7	716,4
06-701 Sérframlög til stofnkostnaðar													
*Skálholtsstaður	10,4	11,4	11,4	11,4	10,8	5,4	5,4	5,4	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
*Hallgrímskirkja	16,2	17,8	17,8	17,8	16,9	5,4	11,4	5,4	6,0	16,0	16,0	6,0	6,0
*Hóladómkirkja	4,5	5,0	5,0	5,0	4,7	5,0	5,0	2,7	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
*Dómkirkjan	4,9	5,4	5,4	5,4	8,1	10,4	5,4	5,4	6,0	6,0	6,0	5,0	3,0
*Auðunarstofa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,8	12,0	12,0	43,0	12,0	12,0
*Þingeyraklausturskirkja	0,0	1,8	2,5	3,0	4,0	3,0	3,0	6,0	2,0				
*Langholtskirkja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0						
<i>Sérframlög samtals:</i>	36,0	41,4	42,1	42,6	44,5	29,2	36,2	35,7	35,0	43,0	82,5	32,0	30,0
<i>Greiðslur vegna samnings og sérframlaga</i>	1.276,3	1.382,1	1.482,4	1.515,6	1.443,8	1.377,1	1.296,2	1.161,0	1.099,5	973,4	886,3	742,7	746,4
06-736 Greiðslur í Jöfnunarsjóð sókna 18,5% ofan á sóknargjöld, sbr. lög nr. 91/1987	302,0	333,0	361,6	377,7	340,1	307,3	280,6	264,6	251,5	237,0	235,0	215,5	195,8
06-705 Greiðslur í Kirkjumálasjóð 14,3% ofan á sóknargjöld, sbr. lög nr. 138/1993	233,3	257,4	279,6	291,8	257,5	193,2	171,4	161,5	153,5	169,7	143,3	131,6	119,6
06-707 Greiðslur í Kristnisjóð Jafngildi 15 prestslauna sbr. lög nr. 35/1970	76,3	82,2	83,1	89,7	89,4	79,1	75,2	65,1	64,8	55,3	46,9	41,2	40,0
<i>Greiðslur v/ framlaga í sjóði</i>	611,6	672,6	724,3	759,2	687,0	579,6	527,2	491,2	469,8	462,0	425,2	388,3	355,4
<i>Greiðslur v/kirkjueigna og sérframlaga</i>	1.887,9	2.054,7	2.206,7	2.274,8	2.130,8	1.956,7	1.823,4	1.652,2	1.569,3	1.435,4	1.311,5	1.131,0	1.101,8
06-735 Skil sóknargjalda til sókna	1.632,0	1.800,0	1.955,0	2.041,3	1.838,4	1.661,1	1.516,8	1.431,0	1.360,7	1.282,5	1.248,0	1.165,5	1.058,4
<i>Heildargreiðslur til kirkjulegs starfs í landinu</i>	3.519,9	3.854,7	4.161,7	4.316,1	3.969,2	3.617,8	3.340,2	3.083,2	2.930,0	2.717,9	2.559,5	2.296,5	2.160,2
Greiðslur vegna kirkjujarðasamkomulags	1.352,6	1.464,3	1.565,5	1.605,3	1.533,2	1.456,2	1.371,4	1.226,1	1.164,3	1.028,7	933,2	783,9	786,4
<small>*(Biskup Ísl., vígslubisk., Biskupsstofa, prestar og prófastar v/samnings milli ríkis og kirkju, sbr. lög nr. 78/1997)</small>													