

Skýrsla

Vinnuhópur á vegum KGSÍ vann að gerð skýrslunnar
og reiknilíkans sem lagt er til grundvallar.

Hópurinn er þannig skipaður:

Guðmundur Rafn Sigurðsson, framkvæmdastjóri kirkjugarðaráðs,
Smári Sigurðsson, framkvæmdastjóri Kirkjugarða Akureyrar
Þórsteinn Ragnarsson, forstjóri Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma.

Aðrir sem lögðu hönd á plóginn:

Stefán Arngrímsson, rafmagns- og iðnrekstrarfræðingur, sá um útlitshönnun skýrslunnar,
uppsetningu hennar, afstemmingu töflureikna og gerð reiknireglna.

Hjörtur Stefánsson, verkfræðingur, sá um kostnaðarútreikninga við gerð kirkjugarðs.

Gunnar St. Ólafsson, verkfræðingur, sá um útreikninga í sambandi við húsnæðiskostnað.

Guðmundur Rafn Sigurðson (GRS) tók flestar ljósmyndir sem eru í skýrslunni

Í mars 2003

KGSÍ

Skýrsla um fjármál kirkjugarða.



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.

FYRRI SKÝRSLUR UM FJÁRMÁL KIRKJUGARÐA

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% (fylgiskjal 1). Síðari nefndin skilaði álit í júní 1999. Þar kom fram eftirfarandi 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“ (fylgiskjal nr. 2).

NÚVERANDI TEKJUKERFI KIRKJUGARÐA

Níundi kafli kirkjugarðalaga fjallar um kirkjugarðs-gjöld. Í 37. gr. laganna eru fyrir mæli til kirkjugarðsstjórna um skil á ársreikningum. Í 39. gr. laganna er tífundað 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:

„ ... hækkun er samsvarar þeirri hækkun er kann að verða á meðaltekjuskattstofni einstaklinga á öllu

landinu milli tveggja næstliðinna tekjuára á undan gjaldári. Nú verða gerðar breytingar á útreikningi tekjuskattstofns og skal þá taka tillit til þess við ákvörðun gjaldsins hverju sinni“.

Þegar vel árar í þjóðfélaginu og þensla er á vinnumarkaði hækkar meðaltekjuskattstofn umfram verðlag en þegar þrengir að snýst dæmið við. Deila má um hvort þessi mælikvarði sé eðlilegur til að tryggja kirkjugörðum sanngjarnt rekstrarfé eða ekki. Ef til vill væri eðlilegra að tengja verðtrygginguna við bygg-ingavísitölu sem mælir þróun launa og vöruverðs.

Aðrar tekjur kirkjugarða

Vægi kirkjugarðsgjaldsins í tekjum stærri kirkjugarða er um 94% en 6% af tekjum þeirra koma annarstaðar frá. Þar er aðallega um að ræða tekjur vegna ýmiskonar þjónustu sem er utan við lögbundin verkefni þeirra og þeim ber að taka endurgjald fyrir (þjónusta við þá sem ekki eru íslenskir ríkisborgarar, blómasala, lagfæringar á legsteinum, leiga húsnæðis o.fl. Liðir.)

Vinnuhópurinn telur að þessar tekjur eigi að vera utan við gjaldalíkanið sem einungis gerir ráð fyrir lögbundnum verkefnum. Í flestum tilfellum er um kostnaðarrétta sölu á þjónustu að ræða, sem skilar ekki hagnaði.

Inngrip stjórnvalda

Á árabílinu 1989 til 1996 voru ár skerðinga (sjá fylgiskjal 1). Eftir útkomu skýrslu um fjármál kirkjugarða 1997 var gerð lagabreyting sem veitti fjármagni frá sjóðum sókna yfir í sjóði kirkjugarða. Í desember 2001 lagði ríkisstjórnin fram frumvarp sem frysti lögbundna hækkun kirkjugarðsgjaldsins og hækkaði það ekki á milli

áranna 2001 og 2002, en samkvæmt hækkun meðaltekjuskattsstofns áráanna 2000 og 2001 átti gjaldið að fara úr kr. 232,12 í 254,43 árið 2002.

Ríkissjóður tók þannig til sín 55,7 milljónir af tekjum kirkjugarða og samkvæmt upplýsingum frá kirkjumálaráðuneytinu (janúar 2003) er ætlun ráðamanna nú að setja hækkun meðaltekjuskattstofns áráanna 2001 og 2002 ofan á kirkjugarðsgjaldið eins og það var 2001 (232,12 kr) en ekki eins og það átti að vera 2002 (254,43 kr) hefði verið farið eftir 39. greininni hér að ofan. Tekjuskerðingin var því kr. 55,7 milljónir vegna tekjuársins 2003 og verður síðan viðvarandi vegna lægri grunns.

Skýrslur um fjármál kirkjugarða, sem gerðar voru á árunum 1996-2000 (fylgiskjöl 1 og 2) sýna svart á hvítu að þetta inngríp er eitt af mörgum skerðingaraðgerðum á síðastliðnum 10-12 árum (1989-2001).

Ráðstafanir til að bæta tekjur kirkjugarða.

Ríkisstjórnarfrumvarp, sem boðaði ráðstafanir til að auka tekjur kirkjugarða o.fl., var lagt fram í þinginu 3. desember 1997. Frumvarp þetta var svar ríkisstjórnarinnar við skýrslu, sem samin var um sumarið. Við samningu þessa frumvarps var ekki haft samráð við fulltrúa KGSÍ í nefndinni, en vitað var með tæplega mánaðar fyrirvara að til stæði að leggja frumvarpið fram, og fulltrúar KGSÍ í nefndinni óskuðu þegar eftir fundi með ráðherra, en án árangurs. Skipta má efni frumvarpsins, sem varð að lögum um miðjan desember 1997, niður í fjóra hluta:

1. Hækkun á sóknargjöldum um 6,3% milli áráanna 1996 og 1997.
2. Hækkun á kirkjugarðsgjaldi um 11,9% milli áráanna 1996 og 1997.
3. Ákvæði um að skylda sóknarnefndir til að senda ríkisendurskoðun ársreikninga sókna.
4. Undanþáguheimild fyrir KGRP að greiða ekki í Kirkjugarðasjóð árin 1998 og 1999.

Hvað fjárhagslega þýðingu hefði lagabreytingin fyrir kirkjugarða?

Fyrst er að nefna, að í frumvarpinu er blandað saman ólíkum málaflokkum og hrært saman í sömu skál. Hér er verið að tala um þann almenna misskilning að blanda saman fjármunum, sem eiga að fara til lögbundinna verkefna kirkjugarða (gjald óháð trúfélagaáðild) annars vegar og fjármunum, sem eiga að renna til safnaðaruppbyggingar (félagsgjöld trúfélaga) hins vegar.

Stjórnámálönnum, fréttamönnum og öðrum er fjalla um þessi mál verður það oft á að greina ekki þarna í milli. Í greinargerð með frumvarpinu kom fram að hækkun meðaltekjuskattsstofns einstaklinga milli áráanna 1995 og 1996 hafi verið 7,6% og lagt var til að gjöldin

yrðu hækkuð um þá tölu, en innbyrðis skipting yrði sú, að sóknargjaldið hækkaði um 6,3%, úr 376.52 kr/mán. á mann árið 1996 í 400,24 kr árið 1997 og kirkjugarðsgjaldið um 11,9%, úr 146.63 kr/mán. á mann árið 1996 í 164,13 kr árið 1997.

Jákvæðu hliðar lagabreytingarinnar voru þær að tekjur kirkjugarða á landinu hækkuðu verulega umfram verðlagshækkanir. Tekjuaukningin árið 1997 var um 15 milljónir króna. Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma fengu auk þess að halda eftir 8% framlagi til Kirkjugarðasjóðs árin 1998 og 1999 og gátu lagt til hliðar nokkra upphæð bæði árin til að mæta miklum framkvæmdum sem framundan voru.

Það neikvæða við lagabreytinguna var að Kirkjugarðasjóður missti um 50% af tekjum sínum árin 1998 og 1999 en seinna árið kom aukafjárveiting á móti hluta þessarar skerðingar. Tekjuauki kirkjugarða kom ekki sem aukafjárveiting úr ríkissjóði heldur kom millifærslan frá sóknargjöldum yfir til kirkjugarða en á árunum á undan var millifærslan frá kirkjugörðum (stofnun Kirkjumálasjóðs) yfir í sjóði kirkjunnar. Stjórn KGSÍ mun vinna áfram að því markmiði að gera ráðamönnum grein fyrir því að þessu samkrulli verði að ljúka, hagsmunir beggja aðila krefjast þess.

YFIRSTJÓRN KIRKJUGARÐA

Lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu eru í 15 köflum með 54 greinum. Uppistaða laganna er frá 1963 og 1993 (sjá fylgiskjal nr. 3) en gerðar hafa verið ýmsar breytingar síðan. Í 8. gr. laga um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu stendur:

„Hver kirkjugarður þjóðkirkjunnar er sjálfseignarstofnun með sérstöku fjárhaldi, í umsjón og ábyrgð safnaðar undir yfirstjórn prófests (í Reykjavík prófesta) og biskups.

Í hugum margra er lítill greinarmunur gerður á málefnum kirkjunnar og kirkjugarða. Þarna er þó skýr munur, þar sem kirkjugarðar lúta sérstökum lögum og eru í þágu allra landsmanna hvort sem þeir tilheyra trúfélagi eður ei. Hugtakið/nafnið kirkjugarður er kannski hluti skýringar á þessum óljósa mun, e.t.v. væri "grafreitir" skýrara nafn.

Sóknarnefnd eða sérnefnd kjörin af safnaðarfundum, sbr. 9. gr., hefur á hendi umsjón og fjárhald kirkjugarðs samkvæmt því sem fyrir er mælt í lögum þessum. Er hún hér eftir nefnd kirkjugarðsstjórn."

Það fer ekki á milli mála að lög um kirkjugarða kveða á um að yfirstjórn þeirra sé í höndum prófesta og biskups en daglega stjórn hafa sóknarnefndir á höndum eða sérstakar kirkjugarðsstjórnir, sem koma úr hópi sóknarnefndarmanna og safnaðarstjórna. Málafni kirkjugarða hafa þar af leiðandi verið hluti þeirra verkefna sem sóknarnefndir hafa á sínu borði.

Í hugum margra er lítill greinarmunur gerður á málafnum kirkjunnar og kirkjugarða. Þarna er þó skýr munur, þar sem kirkjugarðar lúta sérstökum lögum og eru þágu allra landsmanna hvort sem þeir tilheyra trúfélagi eður ei. Hugtakið/nafnið kirkjugarður er kannski hluti skýringar á þessum óljósa mun, e.t.v. væri "grafreitir" skýrara nafn.

Þessi óljósa meðferð fjármála hefur einnig haft þau neikvæðu áhrif að kostnaður hvorrar rekstrar-einingar fyrir sig hafi verið óljós og ekki hafa verið gerðar raunhæfar fjarhagsáætlanir. Aftur á móti má segja að leikreglurnar hafi ekki verið nógu skýrar í lögum um kirkjugarða, því vissulega þarf sjóður kirkjugarðs á hverjum stað að greiða ákveðinn kostnað af rekstri sóknarkirkju sem öðrum þræði er útfararkirkja. Þessi hlutdeild hefur ekki verið skilgreind en það stendur vonandi til bóta með sérstökum reglum sem ráðherra

Gufuneskirkjugarður (Ljósmynd. GRS)



mun setja, sbr. 20. gr. um kirkjugarða, sem tók gildi frá 1. maí 2002:

„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 sinna lögbundnu hlutverki sínu. Ráðherra setur reglur um fjárstuðning kirkjugarðsstjórna í þessum efnun. Skylt er kirkjugarðsstjórn að annast greftrunarkirkjur og kosta rekstur þeirra, sbr. lög um kirkjusóknir o.fl.“)

Þær reglur sem ráðherra mun setja eru í farvatninu og mun hið nýja kirkjugarðaráð væntanlega verða ráðuneytismönnum innan handar við gerð þeirra.

Ríkisendurskoðun og embættismenn í fjármálaráðuneyti og kirkjumálaráðuneyti bentu gjarnan á þessa vankanta, þ.e. þá tilhneigingu sóknarnefnda að blanda ótæpilega saman fjármálum kirkjugarðsins og sóknarinnar, þegar fulltrúar Kirkjugarðasambandsins ræddu fjármál kirkjugarða eftir gríðarlegar skerðingar kirkjugarðsgjalds á árunum 1989-1996 og óneitanlega voru til nokkur dæmi um það. Hins vegar má segja að stjórnvöld hafi fallið í sömu gryfju, sbr. kaflinn um inngríp stjórnvalda hér að framan.

Með stofnun Kirkjugarðasambands Íslands 1995 hefur hugarfarsbreyting orðið meðal margra sóknarnefndamanna hvað þetta varðar. Þá kom til sérstakur málsvari málaflokksins, þegar fagritið *Bautasteinn* leit dagsins ljós vorið 1996. Í mál gagni KGSÍ var skerpt á fjárhagslegum aðskilnaði trúmála-starfseminnar og verkefna kirkjugarða og þar var í leiðurum blaðsins óskað eftir úttekt fjármála kirkjugarða ekki síst vegna þess að ráðamenn höfðu margitrikað rýrt tekjustofn kirkjugarða og lækkað kirkjugarðsgjaldið einhliða um 40% á örfáum árum, sbr. niðurstaða þeirra nefnda sem rannsökuðu fjármál kirkjugarða og vísað var til hér að framan (sjá fylgiskjal 1 og 2).

VINNUHÓPUR FRÁ KIRKJUGARÐASAMBANDI ÍSLANDS.

Fulltrúar KGSÍ fóru ítrekað á fund ráðamanna eftir niðurstöður þeirra úttekta á fjármálum kirkjugarða, sem áður er getið, til að ítreka kröfur kirkjugarðastjórna um leiðréttingu hluta þeirra skerðinga sem gengið höfðu yfir á árunum 1989-1996. Mjög lítill árangur var af þeim fundum og snemma á árinu 2000 var af hálfu KGSÍ áformuð kynning á stöðu fjármála kirkjugarða meðal alþingismanna og ráðherra (sjá fylgiskjal 4). Fjármálaráðherra óskaði eftir því að kynningarfundur yrði frestað og sagði að vilji væri fyrir því í ráðuneytinu að athuga þessi mál af gaumgæfni. Ráðherra kallaði fulltrúa KGSÍ á fund í ráðuneytinu 5. apríl 2000 og var sá fundur vinsamlegur og ákveðið var að hálfu ráðherra að skoða fjármálin enn og aftur og hraða þeirri athugun.

Kirkjugarðar á fjárlög?

Pann 9. nóvember 2000 var síðan haldinn fundur með fulltrúa fjármálaráðherra í húsakynnum dóms og kirkjumálaráðuneytisins. Á þeim fundi tilkynnti fulltrúi fjármálaráðuneytis þann vilja fjármálaráðherra að setja kirkjugarða á fjárlög og vilji ríkisstjórnarinnar stæði til þess að hætt yrði að miða kirkjugarðsgjald við ákveðna upphæð sem fylgdi breytingu meðaltekjuskattstofns. Fram kom að áhugi væri á því innan fjármálaráðuneytisins að kippa úr sambandi vísitöluhækkun gjaldsins. Skilaboðin úr ráðuneytinu voru þau að ef auka þyrfti fjármagn til þessa málaflokks væri auðvelt á fjárlögum að úthluta aukafjármagni tímabundið til þeirra kirkjugarða sem þyrftu á því að halda vegna stækkunar eða uppbyggingar.

Fulltrúar KGSÍ drógu ekki dul á þær áhyggjur sínar að sú breyting, að setja kirkjugarða á fjárlög, gæti haft þær afleiðingar að tekjur þeirra rýrnuðu í tímans rás, sérstaklega vegna þeirrar óljósu hugmynda ráðamanna um dagleg verkefni garðanna. Bentu þeir einnig á að sú rannsóknarvinna á fjármálum kirkjugarða, sem unnin hefur verið í ráðuneytinum undanfarin ár, sýndi svart á hvítu að fjármagn til kirkjugarða nægði ekki til að þeir gætu almennt sinnt lögbundnum skyldum sínum. Rekstur kirkjugarða væri því víða í járnum þrátt fyrir lágmarks viðhald og framkvæmdir. Jafnframt vissu fulltrúar KGSÍ að tekjur nokkra kirkjugarða voru langt umfram rekstrarþarfir þeirra og umsvif.

Niðurstaða fundarins var sú, að fulltrúar frá KGSÍ mynduðu vinnuhóps, sem á næstu misserum rannsakaði fjármál kirkjugarða og ynni að gerð gjaldalíkans fyrir kirkjugarða í landinu. Að því loknu yrði sest niður og niðurstöður skoðaðar. Fundarmönnum var ljóst að mikil og vandasöm vinna væri fólgin í því að smíða slíkt líkan, enda eru kirkjugarðar margir og mjög ólíkir innbyrðis og að mörgu þyrfti að hyggja og víða leita fanga. Fundarmönnum var einnig ljóst, að afrakstur þessarar vinnu yrði fyrst að kynna meðal aðildarfélagi KGSÍ og innan kirkjunnar, áður en teknar yrðu pólitískar ákvarðanir.

Vinnuhópurinn, sem unnið hefur við gerð líkansins, er skipaður eftirtöldum einstaklingum: Guðmundur Rafn Sigurðsson, framkvæmdastjóri kirkjugarðaráðs, Smári Sigurðsson, framkvæmdastjóri Kirkjugarða Akureyrar og Þórsteinn Ragnarsson, forstjóri Kirkjugarða Reykjavíkurprófastsdæma.

Vinnuhópurinn hefur unnið síðastliðin misseri, utan fasts vinnutíma, að gerð reiknilíkans sem getur nýst sem tæki til að ákveða hvaða fjármagn kirkjugarðar þurfa til að uppfylla lögbundnar skyldur sínar. Meðan á þessari vinnu stóð ákváðu stjórnvöld engu að síður að frysta lögbundna hækkun kirkjugarðsgjaldsins með því að breyta lögum í desember 2001 eins og áður segir. Sú

ákvörðun olli vonbrigðum og sýndi málsvörum kirkjugarðamála að brýn þörf væri á því að hraða þeirri vinnu sem í gang væri komin og vanda vel til hennar.

Þessi vinna er nú að baki og gjaldalíkanið er afurð greiningar á öllum þáttum í starfsemi kirkjugarða, bæði smárra og stórra garða. Í næsta kafla verður gerð grein fyrir forsendum þeirra útreikninga sem líkanið byggir á. Að þessari vinnu hafa komið fjölmargir aðilar utan vinnuhópsins. Leitað hefur verið til sérfræðinga um útreikninga og uppstillingu líkansins. Notaðar hafa verið reynslutölur úr rekstri sveitarfélaga og upplýsingar frá Hagstofu, Ríkisendurskoðun, Rannsóknarstofu byggingariðnaðarins og fleiri opinberum aðilum.

HUGMYNDAFRÆÐI GJALDALÍKANS

Megintilgangur með skýrslugerð þessari er að koma á framfæri nýrri hugmyndafræði sem notuð yrði sem tæki til að sjá kirkjugörðum landsins fyrir eðlilegu fjármagni til reksturs. Hugmyndafræði reiknilíkansins 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 er álit margra, sem komið hafa að rekstri kirkjugarða, að núverandi fyrirkomulag greini ekki nógu vel rekstrarþörfina og úr því þurfi að bæta með því að taka upp annað og skilvirkara fyrirkomulag. Til þess að svo megi verða þurfa innviðir kirkjunnar að vera sammála um þörf slíkrar breytingar og umfram allt þurfa kirkjugarðastjórnir að vera samstiga.

Drög að líkaninu voru lögð fyrir síðasta kirkjuþing (okt. 2002) til kynningar. Kirkjuþing mun væntanlega á næsta þingi (haustið 2003) fjalla um líkanið og tillögur sem koma frá KGSÍ og fleiri aðilum sem að málinu koma. Áformað er að leggja fyrir kirkjuþingið frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 36 frá 1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, sem hefði það að markmiði að breyta fyrirkomulagi stjórnar kirkjugarða og hvernig rekstur garðanna er fjármagnaður. Vissulega mun viðhorf ráðuneyta kirkju- og fjármála hafa áhrif á þennan

Vinnuhópurinn, talið frá vinstri: Þórsteinn Ragnarsson, Guðmundur Rafn Sigurðsson og Smári Sigurðsson.



fyrirhugaða feril og ábendingar og undirtektir þaðan verða vonandi til þess að styrkja það frumvarp sem síðan fer fyrir Alþingi til afgreiðslu, væntanlega haustið 2004 eða vorið 2005.

Líkanið hefur verið kynnt á síðustu misserum á mörgum héraðsfundum, á prófastafundum í mars 2002 og mars 2003, fyrir kirkjuráði og kirkjugarðaráði. Líkanið hefur verið kynnt á aðalfundum KGSÍ síðastliðin ár og það hefur verið kynnt sérstaklega fyrir mörgum stærri kirkjugarðsstjórnnum innan KGSÍ sem hafa óskað eftir kynningu og útskýringum og síðast var það borið upp á félagsfundi 10. mars sl., þar sem eftirfarandi tillaga var samþykkt með miklum meirihluta:

„Almennur félagsfundur í Kirkjugarðasambandi Íslands, haldinn á Hótel Loftleiðum 10. mars 2003, samþykkir að fela stjórn KGSÍ að fylgja eftir framlögðu gjaldalíkani með það að markmiði að koma því fyrirkomulagi á hér á landi sem stefnt er að í líkaninu og varðar fjármál og stjórnun kirkjugarða á Íslandi.“

Vinnuhópurinn telur að þessi skýrsla sé sá efniviður sem beðið hefur verið eftir til að koma fjármálum kirkjugarða á réttan kjöl og þar með eyða þeirri óvissu sem einkennt hefur viðhorf starfsmanna ráðuneyta og stjórnmalamanna varðandi eðlilegt fjármagn til þessa málaflokks og hvernig því er varið.

Samantekt Ríkisendurskoðunar á fjármálum kirkjugarða

Ríkisendurskoðun hefur haft lögboðið eftirlit með ársreikningum kirkjugarða frá og með árinu 1993 og er kirkjugarðsstjórnnum skylt að senda ársreikninga kirkjugarða til stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun hefur kvartað yfir því „að nokkurrar tregðu gætti í því að ársreikningum væri skilað til Ríkisendurskoðunar“. Samkvæmt 7. grein laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun getur stofnunin krafist reikningsskila af stofnunum, samtökum, sjóðum og öðrum aðilum sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu og ber þeim þá skylda til að afhenda Ríkisendurskoðun umbeðin gögn. Ljóst er að prófastar bera ábyrgð á því að ársreikningum sé skilað, sbr. starfsreglur fyrir prófesta nr. 734/1998.

Starfsmenn Ríkisendurskoðunar hafa gert athugasemdir við reikninga frá kirkjugarðsstjórnnum og þá aðallega vegna þess að fjárhag kirkju og garðs er frjállega blandað saman, yfirleitt á kostnað kirkjugarða.

Ríkisendurskoðun hefur tekið saman rekstur og efnahag kirkjugarða og mun hér verða vísað í samantekt fyrir árin 1999 og 2000. Rekstrarniðurstöður þessara ára er mjög áþekkar og sýna misjafna niðurstöðu eftir prófastsdæmum. Hagnaður var í heild bæði þessi ár og nam hann tæpum 15% af heildartekjum fyrra árið og tæpum 13% seinna árið. Aðeins 2 kirkjugarðar áttu um 46% af hagnaðinum: Kirkjugarðar Reykjavíkurprófasts-

dæma (KGRP) og Kirkjugarðurinn í Hafnarfirði (KGH). Þessir 2 kirkjugarðar, sem höfðu árið 2000 um 57% af gjaldendum landsins innan sinna vébanda, standa frammi fyrir miklum fáfestingum. KGRP greiddu ekki 8% gjald í Kirkjugarðasjóð árin 1998 og 1999 og bætti það verulega hag fyrirtækisins og var sú upphæð raunar meiri en sem nam hagnaði af rekstri hans á þeim árum. Hjá KGRP er mikil uppbygging í vændum í Gufuneskirkjugarði og í Kópavogskirkjugarði og hjá KGH eru fjárfrekar framkvæmdir framundan varðandi stækkun garðsins og húsnæðis.

Á árunum 1996-2000 vænkaðist hagr þessara garða vegna þess að miklir fólksflutningar voru inn á þjónustusvæði þeirra. Ef teknir eru til viðbótar stærstu garðarnir á SV-horni landsins, er hlutfall hagnaðar þessara garða í heildarhagnaðinum kominn yfir 70%. Mörg prófastsdæmi eru aftur á móti með neikvæða heildarniðurstöðu seinna árið: Borgarfjarðar-prófastsdæmi, Snæfellsnes- og Dalaprófastsdæmi, Barðastrandaprófastsdæmi, Ísafjarðarprófastsdæmi, Skagafjarðarprófastsdæmi og Eyjafjarðarprófastsdæmi sýndu neikvæða heildarniðurstöðu á rekstrarreikningi árið 2000. Þeir kirkjugarðar, sem hafa verið með reksturinn í járnnum, hafa margir frestað nauðsynlegu viðhaldi og framkvæmdum og þar er uppsöfnuð þörf fyrir hendi. Kirkjugarðar Akureyrar eru þar gott dæmi.

Ástæðan fyrir því að kirkjugarðarnir í heild skiluðu hagnaði á þessum árum er ekki sú að þeir hafi ekki haft þörf fyrir þá peninga sem kirkjugarðsgjöldin skiluðu inn til þeirra. Ástæðan er sú að stór hluti þeirra kirkjugarða, sem hafa fáa gjaldendur, hafa meira og minna verið hirtir í sjálfboðavinnu og grafartaka og viðhald hafa tíðum verið gefin. Einnig hefur borið á því að kirkjugarðar hafa ekki verið hirtir sómasamlega, m.a. vegna þess að þeir hafa ekki haft tekjur til að greiða fyrir þá vinnu og ekkert er þá gert og rekstrarreikningurinn þótt lítill sé sýnir hagnað.

Hluti skýringarinnar er einnig sá að sumar sóknarnefndir, sem jafnframt eru kirkjugarðsstjórnir, hafa ekki gætt þess að framkvæma þau lögbundnu verkefni sem kirkjugörðum er falið að sinna og þar með ekki komið í verk ýmsum verkefnum sem hefði þurft að framkvæma, bæði hvað varðar almennt viðhald og nýframkvæmdir. Þessir kirkjugarðar, sem svo er ástatt um, hafa liðið fyrir slíkt aðgerðaleysi stjórnenda.

Glögg dæmi um fjárþörf þessara kirkjugarða, þrátt fyrir jákvæða niðurstöðu á rekstrarreikningi, kemur fram í umsóknum til kirkjugarðasjóðs, en á árabílinu 1993-2000 voru umsóknir í sjóðinn um 460 milljónir króna en sjóðurinn gat aðeins úthlutað um 238 milljónum króna (51% af upphæð umsókna) á þessu tímaibili til hinna ýmsu verkefna sem yfir 90% tilheyrðu kirkjugörðum (sjá nánar umfjöllun um kirkjugarðasjóð á bls. 13 og 14).

GJALDALÍKAN FYRIR KIRKJUGARÐA

Útgangspunktur líkansins

Sömu grundvallar verkefni þarf að vinna í hverjum garði, án tillits til fjölda íbúa í sókninni. Mikill munur er á milli kirkjugarða innan sama flokks hvað varðar tölu íbúa (gjaldenda) en ekki er að sama skapi eins mikill munur á milli þeirra verkefnalega séð.

Núverandi tekjukerfi kirkjugarða, sem byggir eingöngu á fjölda gjaldenda í umdæmi hvers kirkjugarðs, skilar eingöngu tekjum til þeirra á grundvelli þessa fjölda, án tillits til stærðar garðanna í fermetrum eða annarra lögbundinna verkefna.

Gjaldalíkanið eyðir þessum mun vegna þess að það byggir á því að greina lögbundin verkefni og kostnað við að framkvæma þau. Við gerð líkansins var farið yfir helstu verkliði sem kirkjugörðum er gert skylt að sjá um samkvæmt lögum, s.s. hirðing, grafartaka, annað viðhald, prestkostnaður, húsnæðiskostnaður, stjórnunar-kostnaður, nýframkvæmdir o.fl.

Kostnaður við þessa liði var reiknaður út og gögn frá Ríkisendurskoðun, Hagstofu Íslands, Garðyrkjuskóla ríkisins, Rannsóknarstofnun byggingariðnaðarins, nokkrum sveitarfélögum o.fl. aðilum, voru notuð við þá útreikninga. Ráðgefandi verkfræðingar og sérfræðingar hafa verið fengnir til að yfirfara forsendur og sannreyna niðurstöður.

Verði gjaldalíkanið tekið upp og fjármagni dreift í samræmi við niðurstöður þess, er ljóst að leggja verður áherslu á ábyrgð kirkjugarðastjórna varðandi rekstur garðanna og tryggja að farið verði eftir þeim kröfum sem líkanið gerir og er tíundað í fjölmörgum verkþáttum. Þar verður kirkjugarðaráð að hafa skýra eftirlitsskyldu samkvæmt lögum.

Árið 2000 er viðmiðunarár gjaldalíkansins

Upplýsingar um rekstur kirkjugarða fékk vinnu-hópurinn frá ársreikningum kirkjugarða. Ríkisendurskoðun afhenti ársreikninga og við gerð líkansins voru

Hraungerði í Flóa (Ljósmynd. GRS)



mörg ár skoðuð hjá hverjum garði. Ákveðið var að velja árið 2000 sem viðmiðunarár vegna þess að það voru nýjustu upplýsingarnar sem fáanlegar voru hjá Ríkisendurskoðun fyrir alla kirkjugarða landsins, þegar vinna við gerð líkansins hófst.

Allar rekstrartölur, sem líkanið er byggt á, eru einnig á verðlagi ársins 2000 og þarf því að uppfæra tekjutölur kirkjugarðanna eins og þær eru í ársreikningum og rekstrartölur líkansins ef færa á þær til verðlags ársins 2003. Ef miðað er við breytingu á byggingavísitölu frá janúar 2001 til janúar 2003 kemur í ljós að hækkun hennar er 14,5% (249 stig í jan. 2001 og 285 stig í jan. 2003).

Fjöldi kirkjugarða - fjöldi gjaldenda.

Víða hefur verið leitað fanga við gerð gjaldalíkans fyrir kirkjugarða. Í upphafi starfs var ljóst að um umfangsmikla greiningu yrði að ræða. Þeir kirkjugarðar, sem teknir eru inn í líkanið, eru 255 talsins og eru þeir mjög mismunandi að stærð og allri gerð.

Eftir nokkra athugun og samanburð var ákveðið að flokka kirkjugarða landsins í 10 flokka eftir fjölda greiðenda, sem að nokkru leyti endurspeglar umfang þeirra. Smæstu garðarnir voru settir í fyrsta flokk og síðan haldið upp á við og endað á þeim stærsta. Í fyrstu 4 flokkunum eru 218 kirkjugarðar (tæplega 86% af heild) með 22.812 gjaldendur (11% af heildarfjölda gjaldenda).

Mynd 1 á næstu síðu sýnir fjölda kirkjugarða í hverjum flokki en mynd 2 sýnir fjölda gjaldenda í hverjum flokki og snýst þá dæmið við. Myndirnar draga skýrt fram þennan mikla mun á milli þéttbýlis og dreifbýlis og um leið nauðsyn þess að gefa gaum að þessum aðstæðum við gerð gjaldalíkansins.

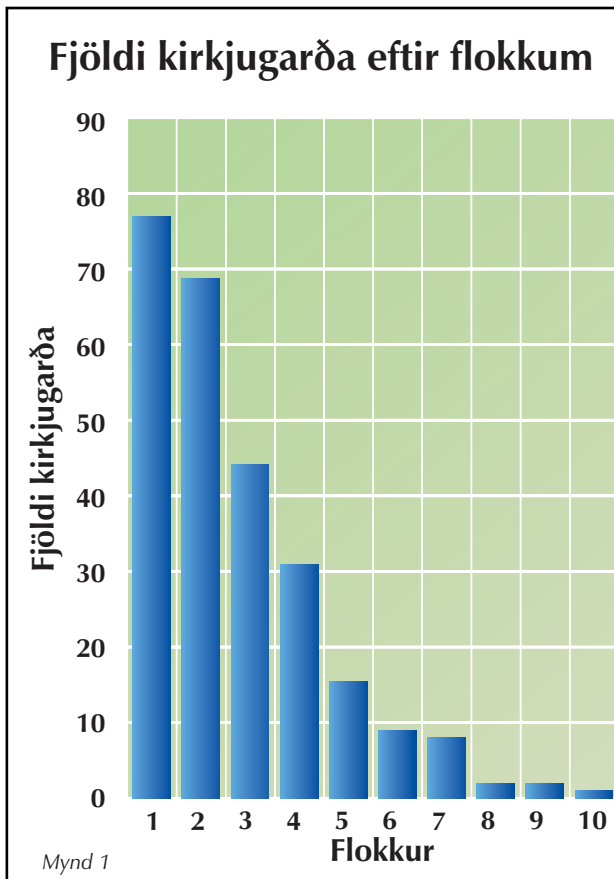
Augljóst er að meginhluti kirkjugarða eru í sveitum landsins en meginhluti gjaldenda í þéttbýli. Þrír stærstu garðarnir eru með yfir 62% gjaldenda landsins (16 ára og eldri). Hafa verður þessi hlutföll í huga, þegar fjármál kirkjugarða eru rædd, bæði vegna þess að fjöldi gjaldenda (þjónustustigið) skiptir máli og einnig stærð og staðsetning kirkjugarða (hirðingin).

FORSENDUR REKSTRARLIÐA

Við gerð gjaldalíkansins var greining rekstrarliða og útfærsla þeirra einna tímafrekust enda er rétt greining grundvöllur líkansins. Hér verður gerð grein fyrir rekstrarliðunum, ásamt helstu reikniforsendum að baki hvers liðs:

1. Hirðing sumar:

Öll almenn sumarhirða kirkjugarða. Sláttur 4-8 sinnum yfir sumarið. Fermetragjald er byggt á útboðstölum frá sveitarfélögum og fleiri aðilum. Í



kirkjugörðum utan þéttbýlis er gert ráð fyrir einfaldari hirðingu, þar er slegið sjaldnar, minna um trjágróður, færri blómabeð og færri legsteinar.

Í útboðum hafa kostnaðartölur verið um 100 krónur á fermetra (sumarið 2000). Þar er um að ræða einfaldari hirðingu, svo sem slátt og áburðargjöf, allt upp í að vera 228 krónur á fermetra þar sem hirðingin var meiri og náði til fleiri þátta.

Eftir því sem garðarnir stækka er hirðing meiri, fleiri trjábeð, fleiri legsteinar, meira um blómabeð, göngustíga, hellulagnir. Dýrast er að hirða meðalstóra garða (7. flokkur) þar sem ekki er hægt að koma við hagkvæmni stærðarinnar en þar sem þeir eru komnir yfir meðaltal er víðast hægt að koma við hagkvæmni stærðarinnar og við það lækkar einingarverðið.

Misjafnt fermetraverð var þar af leiðandi sett inn í líkanið. Í flokkum 1-5 er fermetraverðið 100 krónur; í flokki 6 er það hækkað upp í 150 krónur; í flokki 7 er fermetraverðið 170 krónur og lækkar síðan í 8. flokki niður í 155 krónur og enn neðar í 9. og 10. flokki, en þar er fermetraverðið 150 krónur. Vinna og tæki við hirðinguna eru inni í þessum tölum.

2. Hirðing sumar b.

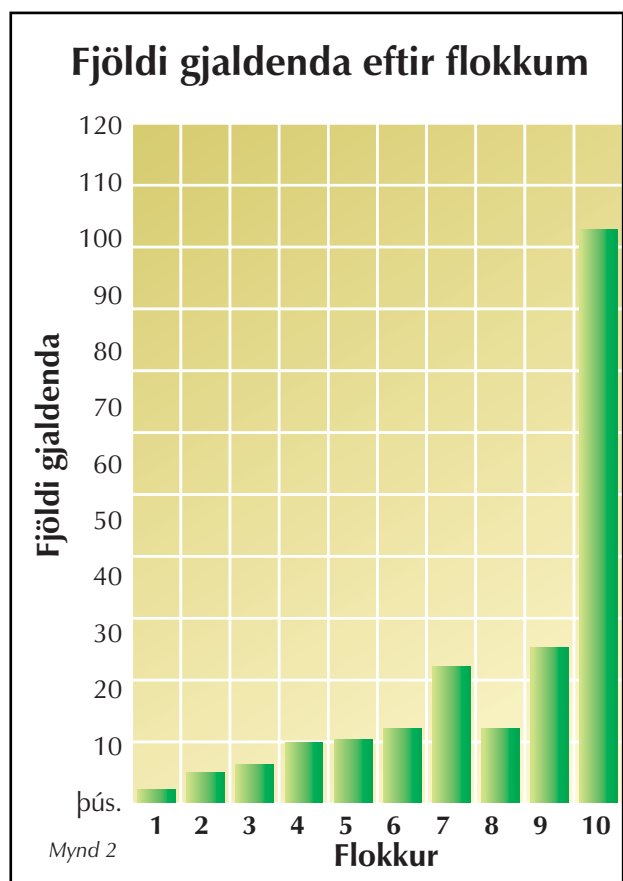
Grófara svæði en „hirðing - sumar“. Hér er átt við svæði þar sem kirkjugarðarnir hafa innan girðinga, en

ekki búið að grafa í. Tún eða önnur opin svæði sem þurfa minni umhirðu við. Sláttur 2-3 sinnum yfir sumarið, áburðargjöf, klipping á trjágróðri, girðingar o.þ.h. Sama reiknitala, 20 krónur á fermetra, í öllum flokkum. Reikna má með að fleiri svæði bætist hér við, þegar farið verður nákvæmlega yfir stærð hvers kirkjugarðs og þess landssvæðis sem tilheyrir þeim.

3. Grafartaka.

Misjafn tími fer í hverja grafartöku allt eftir staðháttum hverju sinni. Fer tíminn eftir jarðvegi sem grafið er í, hvort grafið er inn á milli í gömlum garði eða nýju góðu svæði. Hvort grafið er í mold eða móhellu, sand eða mól, frosna jörð eða á undan fylgi mikill snjómokstur.

Hjá Kirkjugörðum Akureyrar hefur þetta vinnuferli verið tímamælt, miðað við aðstæður að sumri, allt frá því að byrjað er á verkinu þar til hafist er handa við annað verk að nýju. Til verksins þarf 2 menn, gröfu, traktor og vagn til að fjarlægja uppgröftinn. Koma þarf fyrir grafarramma, sigbúnaði og loki yfir gröfina. Eftir að athöfn líkur (nokkrum klukkustundum síðar) er gengið frá gröfinni, grafarramma og sigbúnaður eru fjarlægðir og þrífir. Síðar þarf að tyrfa yfir legstaðinn, jafnvel þarf að bæta mold í aftur eftir tiltölulega fáa mánuði, allt eftir aðstæðum hverju sinni.



Reikna má með hærri grafartökukostnaði í dreifbýli þar sem verktaki þarf að fara um lengri veg. Einnig þarf að taka með í reikninginn aðstæður á hverjum stað eins og áður var um getið. Samkvæmt upplýsingum frá Noregi er gert ráð fyrir að yfir sumartímann fari 14,2 klukkustundir í að handgrafa gróf en 13,2 stundir í vélgröft. Yfir veturinn er tíminn 17,9 í handgröft og 16,7 í vélgröft.

Miðað við ofangreind rök og eftir að hafa skoðað verktakareikninga víðsvegar af landinu var ákveðið að verðleggja grafartöku eftirfarandi:

- 1-5 flokkur 65.000 krónur
- 6-7 flokkur 60.000 krónur
- 8. flokkur 55.000 krónur
- 9. flokkur 40.000 krónur
- 10. flokkur 30.000 krónur (kistugröf)
- 10. flokkur 15.000 krónur (duftgröf getur einnig átt við í öðrum flokkum)

Vinna og tæki við grafartökuna eru inni í þessum tölum.

4. Annað viðhald garða

Hér er átt við snjómokstur göngu- og akstursleiða innan kirkjugarðs, lagfæringar á eldri grafarsvæðum, lagfæringu gamalla minnismarkja (sem ekki eru friðuð), sorphreinsun, fjarlægja gamlar jólaskeytingar, viðhald veitukerfa, gatna og stíga, girðinga, lýsingar o.fl. Bak við þessar tölur er fyrst og fremst mat út frá hirðingartölum í lið 1 og 1A.

Hjá kirkjugörðum í flokkum 1-8 er „annað viðhald garða“ verðlagt á krónur 25 en hjá stóru görðunum þremur í flokki 9 og 10 er gjaldið á fermetra tvöfaldað vegna mun hærra þjónustustigs. Í þeim görðum er viðamikili veitukerfi (vatn, rafmagn, dren og skolp). Þar eru götur og stígar fyrir akstursumferð sem rudd eru á vetrum, ásamt vinnu við hálkuvörn. Þar er trjágróður meiri, blómabeð fleiri o.s.frv.

5. Prestkostnaður.

Samkvæmt lögum ber kirkjugörðum að greiða prestþjónustukostnað við útfarir. Í fámennum sveitarfélögum er gert ráð fyrir að 0,7% af íbúum 16 ára og eldri deyi árlega í hverri sókn. Í stærri görðum eru rauntölur frá Hagstofu Íslands settar inn í líkanið. Taxtinn er ákveðinn samkvæmt gjaldskrá hverju sinni.

Á viðmiðunarárinu 2000 var kostnaður á hverja útför krónur 13.830. Útfararkostnaður fellur á þann kirkjugarð sem þjónar því landsvæði sem hinn látni átti lögheimili og kirkjugarðsgjöld hins látna runnu til, sbr. 2. Gr. reglugerðar um greiðslu útfararkostnaðar o.fl. frá 7. janúar 1994. Gert er ráð fyrir að þessi liður verði



yfirfarinn í árslok hverju sinni og leiðréttur í samræmi við rauntölur.

6.-8. Afskrift /viðhald /rekstur húsnæðis

Allir garðar þurfa húsnæði, þeir minnstu undir verkfæri og áhöld og hinir stærri undir viðameiri starfsemi. Þeir minni leysa húsnæðismálin tíðum með því að leigja en eftir því sem garðarnir stækka er þörfin ríkari fyrir eigið húsnæði. Hér er um að ræða vélageymslu, starfsmannaaðstöðu, skrifstofu, kapellu eða líkhús svo eitthvað sé nefnt. Gerð var úttekt á húsnæðisþörfinni fyrir kirkjugarða og var sú úttekt unnin í samvinnu við framkvæmdastjóra kirkjugarðaráðs sem gjörþekkir allar aðstæður varðandi kirkjugarða á landinu.

Samkvæmt úttektinni er reiknað með 6 m² rými fyrir kirkjugarða í flokkum 1-2; 15 m² í kirkjugörðum í 3. flokki; 25 m² í flokki 4; 55 m² í flokki 5; 90 m² í flokki 6; 130 m² í flokki 7 og 220 m² í 8. flokki. Gengið er út frá raunfermetratölu í kirkjugörðum í flokkum 9-10.

Í úttektinni er byrjað á því að reikna stofnkostnað sem afskrifaður er á 60 árum. Stofnkostnaðurinn er hlutfallslega mestur á minnsta rýminu og fer síðan lækkandi. Í flokki 1 er stofnkostnaður á fermetra 300.000 krónur en fer niður í 174.831 í 9. flokki og í 185.432 í 10 flokki (útfararkirkja og bálstofa hækka ferm. verðið). Út frá stofnkostnaði er reiknaður viðhaldskostnaður sem er 3,5% af stofnkostnaði í flokkum 1 og 2 og fer síðan lækkandi niður í 2,5% í 7. til 10. fl. Rekstrarkostnaður er einnig reiknaður sem hlutfall af stofnkostnaði, byrjar í 2% og endar í 1,73% af stofnkostnaði.

Útreikningar á fylgiskjali nr. 5 sem voru á verðlagi í mars 2002 (byggingavísitala 275,8 stig) voru lækkaðir niður um 10,76%, þ.e.a.s. til verðlags í janúar 2001 (byggingavísitala 249 stig). KGA og KGRP leigja út húsnæði og hefur sá fermetrafjöldi verið dreginn frá.

9. Bókhald og reikningskil.

Hjá görðum í flokki 1-3 er gert ráð fyrir 10.000 krónum sem lágmarksupphæð. Samkvæmt upplýsingum frá endurskoðendum og bókurum er ekki raunhæft að áætla þessa tölu lægri, jafnvel þó að veltan sé lítil. Í þessum flokkum eru meðaltalstekjur árið 2000 um 163.000 krónur en samkvæmt gjaldalíkaninu er hún 432.000 krónur. Reikniregla, sem útbúin var, lætur bókhald og reikningskilakostnaðinn flæða upp í 8. flokk í samræmi við meiri umsvif samkvæmt líkaninu.

Útgangspunktarnir voru 10.000 krónur sem lágmark og 200.000 sem hámark. Þess má geta að tekjur (skv. líkaninu) þeirra tveggja kirkjugarða, sem eru í flokki 8, eru yfir 11,1 milljón hjá hvorum garði. en 13,8 millj. skv. rauntekjum (sjá fylgiskjal nr. 7).

10. Nýframkvæmdir (einungis hjá kirkjugörðum í flokkum 5-10).

Undir nýframkvæmdir fellur einungis stækkun á kirkjugarði. Gert er ráð fyrir að úthluta nýframkvæmdafé til kirkjugarða í flokkum 1-4 úr Kirkjugarðasjóði og þarf þá kirkjugarðaráð að fjalla um nauðsyn framkvæmda hverju sinni. Hjá kirkjugörðum sem hafa fleiri gjaldendur en 500 er gert ráð fyrir að nýframkvæmdafé sé byggt inn í líkanið. Gerð hefur verið ítarleg úttekt á kostnaði við mótnun og gerð kirkjugarðs. Við úttektina (verðlag 2003) var kostnaður við gerð Gufuneskirkjugarðs notaður og þá kom í ljós að kostnaður á hektara við gerð kistugrafreita var 22.000 krónur á gröf, 10.300 kemur í hlut kirkjugarðsins en sveitarfélagið þarf að bera 11.700. Á hektara komast 1025 grafir og er því kostnaður á hektara 10,5 milljónir fyrir kirkjugarðinn og 12 milljónir fyrir sveitarfélagið. Samtals 22,5 milljón á hektara.

Kostnaðurinn við 1 hektara duftgarð er samkvæmt útreikningum um 28 milljónir, þar af er kostnaður kirkjugarðs 20 milljónir. Þessar upphæðir hafa verið færðar til verðlags ársins 2000 og þar með lækkaðar um

Viðimýri í Skagafirði (Ljós. GRS)



rúmlega breytingu á byggingavísitölu. Kostnaður lítils kirkjugarðs við stækkun er meiri en stærri garða og var ákveðið að hafa kostnað á gröf í flokkum 5-7 11.000 krónur er 9.500 hjá görðum í flokki 8-10 (skv. verðlagi 2000) og á duftgröf 4.700 krónur (sjá fylgiskjal nr. 6).

11. Stjórnun (einungis hjá kirkjugörðum í fl. 7-10).

Undir þessum lið er bókhald, reikningskil, stjórnun og fleiri liðir sem fjölga eftir því sem rekstrareiningin stækkar. Ákveðið var að útbúa reiknireglu hjá kirkjugörðum í flokkum 7 - 9 sem áætlað þennan lið eftir umsvifum rekstrarliða skv. líkaninu. Útgangspunktarnir voru 450.000 krónur sem lágmark og 5.500.000 krónur sem hámark. Útkoman var borin saman við rauntölur í ársreikningum og er ekki mikið frávik þar á milli.

Kirkjugarðar í þessum flokkum voru með rauntekjur frá 4,7 milljónum króna til 32,6 milljónir. Til viðmiðunar varðandi efri mörkin var stjórnunarkostnaður hjá Kirkjugörðum Akureyrar sem var 5.457.000 á verðlagi 2000. Reiknireglan, sem raðar stjórnunarkostnaðinum niður, tekur mið af rekstrarliðum í gjaldalíkaninu að frádregnu bókhaldsgjaldinu (7. og 8. fl.). Sá kirkjugarður sem hefur minnstu umsvifin fær 450.000 kr. inn á stjórnunarliðinn en sá sem er með mestu umsvifin, skv. gjaldalíkaninu, fær 5,5 milljónir (sjá fylgiskjal nr. 8).

Kirkjugarðar Reykjavíkurprófastsdæma eru í 10. flokki og hjá þeim falla eftirtaldir liðir undir stjórnun: Laun og tengd gjöld, starfsmannakostnaður, annar kostnaður og fyrningar. Meðaltals kostnaður hjá KGRP á árabílinu 1995-1999 var 57,6 milljónir (uppreiknað til verðlags ársins 2000) og er sú upphæð notuð í reiknilíkaninu (sjá fylgiskjal nr. 9).

12. Líkhús (einungis hjá kirkjugörðum í fl. 9 og 10) .

Rekstur líkhúss er ekki lögbundinn en í 20. grein laganna er að finna heimild til rekstursins. Rekstartölur skv. ársreikningum KGRP á árunum 1996 - 2000 eru notaðar til að reikna út kostnað við rekstur líkhúss að húsnæðiskostnaði undanskildum, en sá rekstrarliður er undir „húsnæði og aðstaða“ hér að framan. Í líkhúsi KGRP eru 75 kistuskápar og er leitast við að reikna úr rekstrarkostnað á skáp.

Rekstrarliðirnir eru :

- Laun og tengd gjöld, starfsmannakostnaður og annar kostnaður. Reksturinn er 1.479.378 krónur. Þessi kostnaður er 19.725 á skáp.
- Stofnkostnaður við líkskápa hjá KGRP var 8 milljónir og er sá kostnaður afskrifaður á 20 árum. Kostnaður við líkskápana er þar af leiðandi 400 þúsund á ári, eða 5.333 á skáp.
- Kostnaður við sérhæfðan búnað (kælikerfi og fl.) er 800 þúsund á ári, þ.e. 10.666 kr/skáp.

d) 4 Vagnar kosta 5 milljónir og eru þeir afskrifaðir á 5 árum, þ.e. rekstrarkostnaður er 1 milljón á ári, þ.e. 13.333 á skáp.

Samtala rekstrarkostnaður á skáp: $a+b+c+d = 49.058$ krónur (sjá fylgiskjal nr. 10). Einingarverðið er notað í 9. og 10. flokki, þ.e. hjá KGA, KGH og KGRP.

Þess má geta að á nokkrum stöðum á landinu koma kirkjugarðar óbeint að rekstri líkhúsa sem oft eru staðsett í sjúkrahúsum. Í þeim tilvikum þarf að setja viðmið-unarreglur um hlutdeildarkostnað.

13. Kapella (einungis hjá kirkjugörðum í flokki 9).

Rekstur kapellu er ekki lögbundinn en í 20. grein laganna er að finna heimild til rekstur útfararkirkju:

"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 efnunum."

Rekstartölur eru 10% af rekstri „kapellu og kirkju“ hjá Kirkjugörðum Reykjavíkurprófastsdæma (KGRP) og er það í samræmi við hlutfall þeirrar þjónustu sem innt er af hendi hjá þessum kirkjugörðum. Kostnaðurinn hjá KGRP var 9.220.005 og 10% af því eru 922.000 krónur (sjá fylgiskjal nr. 11).

14. Kapella og kirkja (einungis hjá kirkjugarði í fl.10).

Rekstur kapellu er ekki lögbundinn en í 20. grein laganna er að finna heimild til rekstur útfararkirkju, sbr. 13. liður hér að framan. Meðaltal reynslutalna árána 1995-1999 eru notaðar. Þessir rekstrarliðir koma þar við sögu: Laun og tengd gjöld, starfsmannakostnaður og annar kostnaður. Rekstur og viðhald fasteigna er reikningsfært undir liðnum húsnæði og aðstaða. Reksturinn á ári er 9.220.005 (sjá fylgiskjal nr. 11).

15. Bálstofa (einungis hjá kirkjugarði í flokki 10).

Rekstur bálstofu er ekki lögbundinn en í 7. grein laganna er að finna ákvæði varðandi þann rekstur:

"Líkbrensla hér á landi má eingöngu fara fram í stofnunum sem dóms- og kirkjumálaráðuneytið löggildir".

Meðaltal reynslutalna í rekstri árin 1995-1999 er notað í flokki 10. Þessir rekstrarliðir koma þar við sögu: Laun og tengd gjöld, starfsmannakostnaður og annar kostnaður. Auk þess kemur inn stofnkostnaður líkbrennsluofns og annars búnaðar en skv. tilboðstölum erlendis frá er sá kostnaður um 70 milljónir króna og er hann afskrifaður á 50 árum. Rekstur og viðhald fasteigna er reikningsfært undir liðnum húsnæði og aðstaða.

Reksturinn á ári er 1.735.928 krónur + afskriftir ofns sem er 1,4 milljónir á ári. Samtals 3.135.928. Bálfarir



Frá Hafnarfirði (Ljósmynd. GRS)

voru 212 árið 2000 og er kostnaður á bálför 14.792 krónur (sjá fylgiskjal nr. 12).

YFIRUMSJÓN KIRKJUGARÐAMÁLA Á LANDINU.

kirkjugarðaráð.

Þann 1. maí 2002 tók kirkjugarðaráð við af skipulagsnefnd kirkjugarða og leysti einnig af hólmi stjórn Kirkjugarðasjóðs. Kirkjugarðaráð er yfirstjórn kirkjugarðamála í landinu og kemur hún saman mánaðarlega, allt árið um kring.

Í III. kafla laganna segir í 11. 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, þjóðminjavörður 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.“

Kirkjugarðaráð ræður framkvæmdastjóra kirkjugarða og setur honum erindisbréf. Hann skal vera sérfróður um gerð og skipulag kirkjugarða. Laun hans og annar starfskostnaður, svo og kostnaður við störf kirkjugarðaráðs, greiðist úr Kirkjugarðasjóði.

Kirkjugarðaráð er jafnframt stjórn Kirkjugarðasjóðs og fer með málefni hans, sbr. 40. gr"

KIRKJUGARÐASJÓÐUR

Í X. kafla laganna er fjallað um Kirkjugarðasjóð. Í 41. gr. laganna segir:

"Meginmarkmið Kirkjugarðasjóðs er að jafna aðstöðu kirkjugarða og veita aðstoð þar sem tekjur

kirkjugarða hrökkva ekki til fyrir nauðsynlegum útgjöldum."

Gjaldalíkanið gerir ráð fyrir að allir kirkjugarðar í 1. til 4. flokki þurfi að leita til Kirkjugarðasjóðs, ef þeir þurfa fjármagn umfram tekjur samkvæmt gjaldalíkani og þá sérstaklega til stækkunar á garði eða til sérstakra lagfæringa. Reiknilíkanið gerir ráð fyrir að þessir garðar séu sjálfbærir að öðru leyti með allan reglulegan rekstur, s.s. sumarhirðingu, grafartöku, prestkostnað, sbr. forsendur rekstrarliða bls. 12.

Á árunum 1993 - 2000 fengu kirkjugarðar í 1.-4. flokki 67% af því fjármagni sem Kirkjugarðasjóður hafði til úthlutunar. Til úthlutunar á þessum árum voru samtals 237,7 milljónir, þar af fóru 158,1 milljón til kirkjugarða í 1.-4. flokki (tölur á verðlagi hvers árs). Styrkveitingarnar voru til verkefna sem gjaldalíkanið flokkar undir nýframkvæmdir og einnig lagfæringar og endurbætur ýmiskonar.

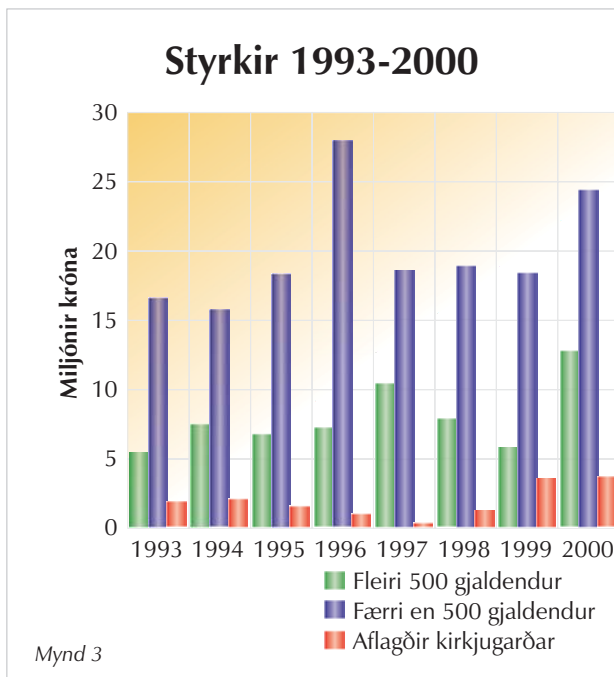
Meðaltals úthlutun á ári til allra kirkjugarða í flokkum 1- 4 var samtals 22,6 milljónir króna á þessu 8 ára tímabili. Aflagðir kirkjugarðar fengu á þessu árabili 14,9 milljónir eða rúmlega 6% af úthlutun sjóðsins.

Í 41. gr. laganna segir:

„Sjóðnum er heimilt að kosta viðhald og umhirðu kirkjugarða í sóknum sem eyðst hafa af fólki.“

Vinnuhópurinn vill skerpa þetta heimildaákvæði og gera sjóðnum skylt að sjá um aflagða kirkjugarða. Meðaltals úthlutun á viðmiðunarárunum var 2,1 milljónir króna.

Myndin hér að neðan sýnir hvernig styrkveitingar til kirkjugarða skiptust á milli kirkjugarða á árunum 1993-



Mynd 3

2000. Um er að ræða kirkjugarða með færri en 500 gjaldendur, kirkjugarða með fleiri en 500 gjaldendur og aflagða kirkjugarða.

Á þessum árum námu styrkir samtals til kirkjugarða í flokkum 5-10 rúmlega 63 milljónum og var það tæplega 27% af heildarúthlutun sjóðsins. Tillaga vinnuhópsins er sú, að kirkjugarðar í þessum flokkum verði sjálfbærir og þurfi ekki styrk frá sjóðnum en sjóðurinn haldi áfram að aðstoða garðana sem eru í flokki 1-4. og auka framlag sjóðsins til aflagðra kirkjugarða. Með því fyrirkomulagi að fella út styrkveitingar til kirkjugarða í flokkum 5-10 má lækka styrki sjóðsins um 10, 5 milljónir á ári sem er 27% af meðaltalstölu tekna á árunum 1993-2000. Með þessu myndi skapast svigrúm til að huga að öðrum verkefnum sem hafa setið á hakanum.

Verða nú talin upp þau verkefni sem Kirkjugarðasjóður hefur á höndum og ekki hefur verið hægt að sinna sem skyldi á undanförunum áratugum:

- Vinnuhópurinn gerir það að tillögu sinni að sjóðnum verði gert kleift að efla sögumerkingar niðurlagðra kirkjugarða og kirkjugarða í flokkum 1-4, alls 286 kirkjugarðar. Um er að ræða verkefni sem ráðist yrði í og stæðu áratugum saman.

Um er að ræða þekktu staði þar sem verið hafa kirkjur eða bænhús. Kostnaðinn við hverja merkingu má áætla minnst 280 þúsundir og yrðu 10 staðir afgreiddir á ári. Kostnaður yrði því um 2,8 milljónir á ári.

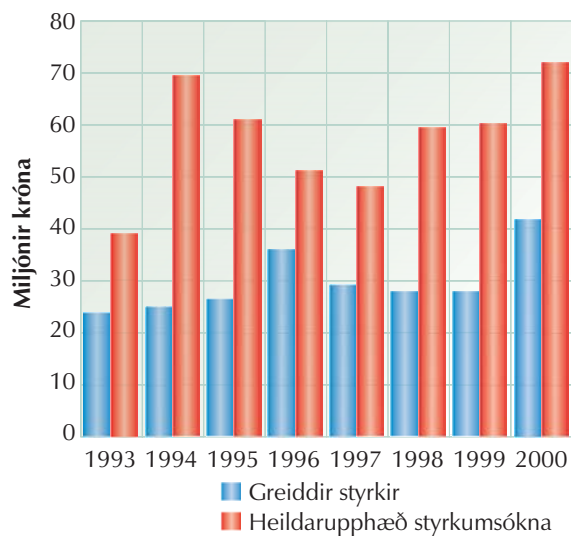
- Skráningu gamalla minningarmarka hefur ekki verið hægt að sinna svo nokkru nemi. Gerð er tillaga um að sjóðnum verði gert kleift að ráða sérfræðing (frá Fornleifavernd ríkisins) til starfa í 3 mánuði á ári til þessara verkefna. Kostnaður við slíka skráningu í 3 mánuði, með launakostnaði og upphaldi, er um 2,5 milljónir á verðlagi 2000.

- Viðgerð gamalla minningarmarka. Í lögum um kirkjugarða er talað um að kirkjugarðsstjórnnum sé skylt að láta smíða hlífðarstokka um þá legsteina sem þjóðminjavörður ákveður. Um leið og það er gert þarf væntanlega að lagfæra og hreinsa þessi gömlu minningarmörk.

Viðgerðir eru tímafref og dýr vinna og hafa KGRP nokkra reynslu í þeim efnum (Suðurgötu-kirkjugarður). Lagt er til að sjóðnum verði gert kleift að setja 4 milljónir á ári í viðgerð gamalla minningarmarka.

- Mæla upp (GPS-mæling) niðurlagða kirkjugarða og kirkjugarða í flokkum 1- 4. Lagt er til að sjóðnum verði tryggt fé til að ráða mælingamann í 1 mánuð á ári til þessara starfa. Áætlaður kostnaður við vinnu og upphald er 1,2 milljónir á ári.

Umsóknir og styrkir 1993-2000



Mynd 4

e. Sumarhirðing niðurlagðra garða. Yfir 66 kirkjugarðar hafa verið lagðir niður vegna þess að kirkjuhúsið hefur verið lagt niður og nýr garður stofnaður annars staðar í sókninni. Þetta eru t.d. garðar eins í Arnarbæli, Klausturhólum, Sandfelli, Otradal og Svínavatni. Einnig eru kirkjugarðar þar sem byggð hefur farið í eyði t.d. eins og á Ströndum, Fjörðum fyrir norðan, Ábæ í Skagafirði og Krísuvík. Stærð þessara 66 aflögðu kirkjugarða er samtals 43.560 m² sem gera að meðaltali 660 m² á garð. Það verður að reikna með að hægt verði að slá þessa garða a.m.k. einu sinni yfir sumartímann þannig að þeir fari ekki í óhirðu. Margir þessara garða eru á sögufrægum stöðum þar sem reikna má með að ferðamenn komi, þegar þeir fara um landið.

Ef reiknað er með 50% af kostnaði við hirðingu sveitarkirkjugarða (sbr. skýringar hér að framan) er einingarverð á fermetra 50 krónur og yrði kostnaður við 43.600 m² um 2,2 milljónir króna. Lagt er til að kirkjugarðaráð taki ákvörðun um hvort og þá hvenær hætta skuli að hirða niðurlagða kirkjugarða

Þeir 5 verkefnaþættir, sem setið hafa meira og minna á hakanum hjá kirkjugarðasjóði vegna fjárskorts, og raktir eru hér að framan, munu kosta 12,7 milljónir króna á ári.

Á árabílinu 1993 til 2000 voru umsóknir í sjóðinn um 460 milljónir króna en sjóðurinn gat aðeins úthlutað um 238 milljónum króna (51% af upphæð umsókna) á þessu tímabili til hinna ýmsu verkefna sem yfir 90% tilheyrðu kirkjugörðum.

Ekki var hægt að verða við styrkumsóknum um 49% af umsóknum kirkjugarðastjórna.

REKSTUR SJÓÐSINS.

Í 40 gr. laganna stendur:

„Reikningshald sjóðsins annast skrifstofa biskups og gilda um það sömu reglur sem um reikningshald kirkna. Reikningar Kirkjugarðasjóðs skulu árlega birtir í Stjórnartíðindum.“

Einn starfsmaður er fastráðinn og er það framkvæmdastjóri Kirkjugarðasjóðs sem starfar undir stjórn kirkjugarðaráðs. Rekstur sjóðsins skiptist í grófum dráttum í laun og tengd gjöld, kostnaðarhlutdeild vegna skrifstofuhalds á Biskupsstofu og annan rekstrarkostnað, t.d. sérfræðiþjónustu, rekstur bifreiðar og ferðakostnað. Rekstrarkostnaður hefur að jafnaði verið tæplega 30% af tekjum sjóðsins á viðmiðunarárunum 1993-2000. Launakostnaður sjóðsins kemur til með að hækka frá og með árinu 2003 sem nemur mismun stjórnarlauna skipulagsnefndar og stjórnar Kirkjugarðasjóðs og launum kirkjugarðaráðs. Þessi mismunur er á verðlagi ársins 2000 um 1 milljón króna.

Hver er fjárþörf Kirkjugarðasjóðs miðað við að gjaldalíkanið sé virkt?

Tekjur sjóðsins voru 43.550.000 krónur árið 2000. Ef miðað er við 30% af tekjunum fari í reksturinn, þarf sjóðurinn 13 milljónir vegna þess. Sjóðurinn þarf, eins og áður er greint frá, um 22,6 milljónir vegna aðstoðar við kirkjugarða í flokkum 1-4 og 2,1 milljónir í aflagða garða og síðan þarf sjóðurinn 12,7 milljónir vegna verkefna sem hafa setið á hakanum. Samtals er þörfin þessi:

Rekstur sjóðsins: 12.700.000 kr.

Aukin launakostnaður v/kirkjugarðaráðs
1.000.000 kr.

Styrkur til kirkjugarða í flokkum 1-4:

22.600.000 kr.

Styrkir vegna aflagða kirkjugarða: 2.100.000 kr.

Lögbundin verkefni sem setið hafa á hakanum:
13.000.000 kr.

Samtals tekjuþörf Kirkjugarðasjóðs (árið 2000)
51.400.000 kr.

Tekjur Kirkjugarðasjóðs árið 2000 voru 43,5 milljónir og hafa því tillögur vinnuhópsins í för með sér 7,9 milljóna króna tekjuauka til Kirkjugarðasjóðs, ef hann á að sinna þeim verkefnum sem að framan er lýst.

NIÐURSTÖÐUR GJALDALÍKANSINS OG FJÁRÞÖRF KIRKJUGARÐASJÓÐS.

Þegar niðurstöður gjaldalíkansins eru skoðaðar kemur í ljós við athugun á fyrstu 4 flokkunum að mismunur á milli tekna árið 2000 og gjaldalíkansins er rúmar 60 milljónir, þ.e.a.s. lögbundnar tekjur eru lægri en tekjur samkvæmt gjaldalíkaninu. Í flokkum 5 til 10 eru tekjur samkvæmt gjaldalíkani ýmist hærra eða lægri. Kirkjugarðarnir tveir í flokki 9 eru mjög ólíkir. Mikill munur er á rauntekjum og tekjum skv. gjaldalíkani hjá Kirkjugörðum Akureyrar (KGA) sem þurfa um 40% hækkun og hins vegar fá Kirkjugarður Hafnarfjarðar (KGH) mun meiri tekjur skv. núgildandi fyrirkomulagi en skv. gjaldalíkaninu. Umsvif KGA hvað varðar stærð bygginga og garðs er mun meiri en hjá KGH.

Skýringanna er e.t.v. að leita í staðsetningu garðanna. KGA þjóna auk Akureyrar, byggðalögunum sitt hvoru megin við Eyjafjörð, m.a. vegna þess að þar er Fjórðungssjúkrahús (líkhúsmál o.fl.). Gjaldalíkanið tekur til umfangs rekstrar og það kemur glögglega fram þegar þessir tveir garðar í 9. flokki eru bornir saman. Í 10. flokki vantar um 5,4% upp á tekjur ársins 2000 ef miðað er við gjaldalíkanið.

Ljóst er að þeir garðar sem auka tekjur sínar eru með fáa gjaldendur en tiltölulega stóra garða, það eru fáir gjaldendur á hvern fermetra í garði. Einnig er ljóst að þeir garðar sem fá minni tekjur skv. gjaldalíkaninu eru flestir miðlungsstórir garðar með tiltölulega marga gjaldendur á hvern fermetra í garði. Gjaldalíkanið tekur inn í dæmið alla meginþætti í rekstri kirkjugarða og býr til tekjur þeim til handa í samræmi við þau verkefni sem eru

í gangi og það umfang sem er hjá garðinum.

Gjaldalíkanið færir til fjármagn á milli kirkjugarða og það er ekki gert með neinum „hrossakaupum“, heldur eru það rekstrarleg rök sem liggja fyrir hverjum einasta gjaldalið í líkaninu. Núverandi tekjakerfi kirkjugarða lítur einungis á einn þátt, þ.e. fjölda gjaldenda á þjónustusvæði hvers garðs og er þar af leiðandi mjög takmarkað og barn síns tíma.

Niðurstaða gjaldalíkansins er sú að kirkjugarðar hafa ekki fengið nægilegt rekstrarfé og því fjármagni sem veitt hefur verið til kirkjugarðamála hefur ekki verið raðað niður eftir verkefnum þeirra heldur eftir fjölda gjaldenda. Þeir kirkjugarðar sem skilað hafa tekjuafgangi geta flestir skýrt það með því að tímabundið hlé hafi verið í fjárfestingum og framundan væru framkvæmdir og útgjöld umfram tekjur. Til dæmis átti KGRP og KGH 46% af þeim hagnaði sem var á árunum 1999 og 2000.

Þessir kirkjugarðar eiga fyrir vændum mikil verkefni, KGH þurfa mikla stækkun á garði og einnig húsnæði og sama er að segja með KGRP, þar eru verkefni næstu ára og áratuga gríðarleg við uppbyggingu Kópavogskirkjugarðs, byggingu þjónustumiðstöðvar í Gufuneskirkjugarði og stækkun hans og gerð duftgarðs í svonefndri Leynimýri vestan og norðan Fossvogskirkjugarðs.

Samkvæmt líkaninu vantaði kirkjugarða landsins 83,3 milljónir árið 2000 til að þeir gætu annast lögbundin verkefni sín. Auk þess vantaði Kirkjugarðasjóð 7,9 milljónir til að gera lögbundnum verkefnum sínum skil. Það kann að hljóma undarlega að niðurstaða gjaldalíkansins sýni fram á þörf kirkjugarða

Skarð í Landsveit (Ljós. GRS)



A	B	C	D	E	F	G	H	I
Fjöldi	Stærð í m ²	Tekjur 2000	Líkan	Mismunur	Hlutfall %	Kirkju- garðasj.	Tekjuþörf K.g.sjóðs	Aukning í heild
208.902	1.386.023	492.173.112	575.456.339	83.283.227	16,9%	43.550.000	51.400.000	91.133.227

- A Fjöldi gjaldenda á landinu árið 2000.
 B Stærð kirkjugarða í fermetrum.
 C Tekjur garðanna af kirkjug.gj. þegar búið er að draga 8% af sem fer til Kirkjugarðasjóðs.
 D Niðurstaða gjaldalíkansins.
 E Það sem vantaði á tekjur kirkjugarða árið 2000 skv. gjaldalíkaninu.
 F Samkvæmt gjaldalíkaninu þyrfti kirkjugarðsgjaldið að vera 16,9% hærra en það var árið 2000.
 G Tekjur kirkjugarðasjóðs árið 2000.
 H Tekjur kirkjugarðasjóðs samkvæmt tillögu vinnuhópsins.
 I Aukning í heild vegna gjaldalíkansins og verkefna Kirkjugarðasjóðs er 91,1 milljón eða 16,9%

fyrir meira rekstrarfé árið 2000 en þeim var úthlutað með núverandi kerfi, sérstaklega í ljósi samantektar Ríkisendurskoðunar (*sjá fylgiskjal 1*) sem löngum hefur sýnt fram á að tekjuafgangur hafi verið í heild hjá kirkjugörðum landsins. Engin mótsögn er þó í þessu tvennu (*sjá bls. 7*). Það er vitað mál að flestir minni kirkjugarðarnir voru reknir með sjálfboðavinnu en gjaldalíkanið gerir ráð fyrir að greitt sé fyrir þá verkþætti sem unnir eru á vegum kirkjugarða. Það munar 60 milljónum króna í flokkum 1- 4 á tekjum ársins 2000 og tekjum skv. gjaldalíkaninu. Í flokkum 6-9 er tilfærsla á fjármagni til minni garðanna, þar sem líkanið reiknar mörgum þessara garða minni tekjur en kirkjugarðs-gjaldið gerði árið 2000.

Niðurstaða líkansins sýnir að fjárþörf kirkjugarða samkvæmt gjaldalíkaninu er 16,9% hærra en rauntekjur árið 2000. Kirkjugarðasjóður þarf um 18% hækkun til að sjá sómasamlega um verkefni sem honum eru falin. Samtals er hækkunarþörfin á verðlagi 2000 um 91 milljón eða rétt 17%, þegar litið er til kirkjugarða í heild og verkefna Kirkjugarðasjóðs.

Frá Akureyri (Ljós. GRS)



Hér að ofan sést yfirlit yfir helstu stærðir og útskýringar eru neðanmáls fyrir hvern lið.

ÞJÓNUSTUSAMNINGUR GERÐUR VIÐ RÍKIÐ

Fái þær breytingar, sem lagðar verða fyrir kirkjuþing og Alþingi á næstu misserum, hljómgrunn mun væntanlega verða gerður verðtryggður þjónustusamningur við ríkið á grunni gjaldalíkansins. Í næsta kafla verður rætt um hvaða breytingar þurfi að gera til að koma gjaldalíkaninu í gagnid og nota það við útteilingu fjármagns til kirkjugarðamála hér á landi.

TILLÖGUR UM BREYTINGAR Á LÖGUM UM KIRKJUGARÐA, GREFTRUN OG LÍKBRENNSLU

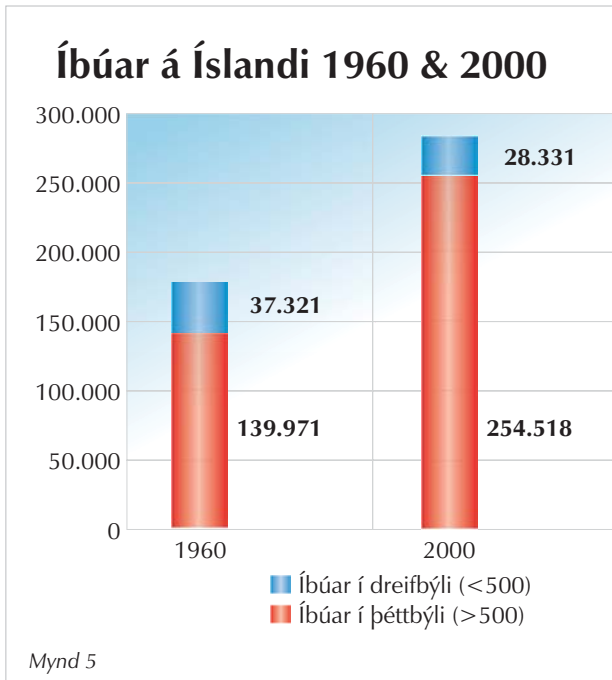
Þjóðfélagsbreytingar

Ef mögulegt á að vera að þróa þennan málflokk í takt við þjóðfélagsbreytingar, þarf að gera tillögu um breytingar á lögum. Ekki þarf að fjölyrða mikið um þau miklu umskipti sem orðið hafa á íbúatölu í dreifbýli og þéttbýli sem hlutfall af heildartölu íbúa landsins. Þessar breytingar eru kunnar en margir gera sér þó ekki grein fyrir hversu mikið hlutföllin hafa breyst frá 1963, þegar kjarni þeirra laga sem við byggjum starfsemi kirkjugarða á, var settur. Það er því nauðsynlegt að gera grein fyrir þessum þjóðfélagsbreytingum vegna þess að núverandi tekjakerfi kirkjugarða byggir á þessari gömlu þjóðfélagsmynd.

Á Íslandi árið 1960 bjuggu liðlega 177 þúsund íbúar, þar af 21% í sveitum landsins eða kaupþúnum sem voru með 500 íbúa eða færri.

Þann 1. desember 2000 bjuggu tæplega 283 þúsund manns á Íslandi, þar af 10% í sveitum eða kaupþúnum sem voru með 500 íbúa eða færri.

Niðurstaða þessarar breytingar er sú, að árið 1960



sáu liðlega 37 þúsund íbúar eða 20% landsmanna um 221 kirkjugarð, en á árinu 2000 voru það aðeins rúmlega 28 þúsund eða 9 þúsund færri; sem sagt 10% af heild og 24% færri íbúar en árið 1960, sem höfðu þessar skyldur á höndum. Athygli er vakin á því að flatarmál þessara kirkjugarða hefur ekkert minnkað heldur aukist í nokkrum tilfellum og hirðing þeirra er jafn vandasöm og áður, en skv. núverandi tekjakerfi er íbúum í hinum dreifðu byggðum gert ómögulegt að standa undir rekstri þeirra. Þessir garðar eru hirtir að meira eða minna leyti í sjálfböðavinnu og þar sem hún er ekki í boði drabbast garðarnir niður.

Þess má geta að árið 2000 voru gjaldendur á svæði kirkjugarða í fyrstu fjórum flokkunum um 23 þúsund talsins en kirkjugarðarnir voru um 475 þúsund m² og er það næstum 21 m² á hvern gjaldanda. Á svæði kirkjugarða í flokkum 5-10 voru um 186 þúsund gjaldendur árið 2000 og kirkjugarðarnir voru ríflega 910 þúsund m² að stærð sem gerir 4,9 m²/gjaldanda sem er fjórðungur af því sem er í dreifbýli.

Breytingar á III kafla laganna (stjórn, starfslið og yfirumsjón kirkjugarða) svo og annarra laga svo sem við getur átt (lög nr. 25/1985 - 8. og 9. gr.; lög nr. 734/1998 - 15 gr. og starfsreglur fyrir sóknarnefndir nr. 732/1998 15. gr.

Kirkjugarðar í flokkum 1-4 eru 218 talsins og eru þeir tæplega 86% af heildarfjölda kirkjugarða á öllu landinu. Stjórnir yfir þessum kirkjugörðum eru jafnmargar gördunum. Margir þessara garða eru í góðri umhirðu og ekkert athugasvert við stjórnun þeirra. Það er engu að síður álit vinnuhópsins að koma megi við mikilli hagræðingu og sparnaði með því að sameina stjórnun

þeirra innan prófastsdæmanna. Sú hagræðing byggist t.d. á því að hægt væri með góðu móti að bjóða sameiginlega út hirðingu þeirra og grafartöku og koma þar með í veg fyrir að einstaka kirkjugarður innan héraðs færu í vanhirðu.

Hægt er að samnýta hin ýmsu tæki sem þarf til grafartöku og hirðingu garðanna. Einnig er hægt að bjóða út endurskoðun reikninga þessara kirkjugarða og ná þar fram hagræðingu og betri reikningsskilum til Ríkisendurskoðunar. Spyrja má hvers þeir einstaklingar eigi að gjalda sem eiga sína ástvini í garði sem einhverra hluta vegna er vanhirtur og hefur þar af leiðandi afleitt þjónustustig?

Það er fleira sem kemur til, þeir kirkjugarðar sem þannig er ástatt um halda tíðum ekki lögbundna legstaðaskrár og fleira má upp telja sem ekki er í lagi þar sem stjórnun garðanna hefur misfarist.

Kirkjugarðastjórn innan prófastsdæmanna

Vinnuhópurinn mun gera tillögu um að 3ja-5 manna stjórn innan hvers prófastsdæmis verði valin á héraðsfundi til að annast stjórnun þessara garða (fl. 1-4) og yrði prófastur sjálfkjörinn formaður nefndarinnar. Stjórnin sæi um fjármál þessara kirkjugarða í prófastsdæminu og gerði grein fyrir rekstri þeirra með skýrslu til Ríkisendurskoðunar. Þessi skipan mála væri í fullu samræmi við skyldur prófasta, sbr. starfsreglur fyrir prófasta nr. 734/1998:

„Prófastur heimtir og fer yfir ársreikninga sókna og kirkjugarða og leggur fram á héraðsfundi, sbr. 5. gr. starfsreglna um héraðsfundi og héraðsnefndir. Hann sér til þess að reikningar séu sendir biskupsstofu og Ríkisendurskoðun og kemur jafnframt athugasemdum sínum á framfæri við þessa aðila, telji hann þess þörf“.

Tillaga um sameiginlega stjórn allra kirkjugarða, sem hafa færi gjaldendatölu en 500, mun ekki þýða það að breyting verði gerð á umhirðumálum þeirra allra. Það yrði að sjálfsögðu samið við þá aðila sem hafa séð vel um garðana en skipt verður út þar sem ástand garðanna hefur ekki verið í lagi að mati nýju stjórnarinnar. Með þessu fyrirkomulagi er hægt að fækka kirkjugarðsstjórnnum um rúmlega 200 á landinu en jafnframt yrði tryggt að stjórnun þeirra yrði áfram í héraðinu.

Breytingar á IX. kafla laganna (kirkjugarðsgjöld)

Það gefur auga leið að sú íbúaröskun sem orðið hefur á Íslandi styrkir ekki núverandi tekjuskiptingu kirkjugarða. Á þeim grunni og grunni þeirrar greiningar, sem fram hefur farið á fjármálum kirkjugarða á öllu landinu, mun vinnuhópurinn leggja til að tekin verði upp ný aðferð við útteilingu fjármagns til rekstrar kirkjugarða og sú aðferð byggji á niðurstöðum gjaldalíkansins. Lagðar

verða á síðari stigum fram tillögur að þingsályktun um frumvarp um breytingar og viðbætur á greinum IX. kafla laganna í þessa veru, svo og annarra laga eftir því sem við getur átt.

Breytingar á X. kafla laganna um Kirkjugarðasjóð.

Lögð verður fram tillaga að þingsályktun um frumvarp um breytingu og viðbót á lögum nr. 36/1993 um Kirkjugarðasjóð sem miðar að því að gera hann óháðan fjármagni frá kirkjugörðum og afnema þar með 8% gjaldið. Lagt verður til að farið verði yfir fjárþörf sjóðsins með þeim hætti sem gert hefur verið í skýrslunni hér að framan og dregnar verði upp mun skýrari línur um verkefni hans og skyldur.

Framvinda málsins eftir félagsfund KGSÍ 10. mars 2003.

Félagsfundur KGSÍ samþykkti á fundi sínum 10. mars 2003 að fela stjórn sambandsins að leggja gjaldalíkanið fyrir kirkjugarðaráð og "*koma því fyrirkomulagi á hér á landi sem stefnt er að í líkaninu og varðar fjármál og stjórnun kirkjugarða á Íslandi.*" Kirkjugarðaráð mun væntanlega ræða efni og tillögur við kirkjuráð og síðan embættismenn kirkjumálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis. Eftir það verða væntanlega lagðar fram tillögur í þessa veru um breytingar á greinum III., IX. og X. kafla laganna. Þær tillögur verða fyrst lagðar fyrir kirkjuþing og ef þær hljóta þar hljómgrunn þar verða þær afgreiddar þaðan og sendar til Alþingis til endanlegrar afgreiðslu. Þess er vænst að þverpólísk samstaða náist um þessar breytingatillögur og kappkostað verður að fá þingmenn allra flokka til að koma að gerð frumvarpsins og fylgja því eftir.

Niðurlag.

Fyrri hluta þessarar skýrslu er lokið. Í seinni hluta skýrslunnar er gerð gein fyrir þeim kirkjugörðum sem teknir voru inn í gjaldalíkanið og þeim er stillt upp og rekstrarliðir líkansins sýna fjárþörf hvers og eins. Kirkjugörðunum er raðað eftir prófastsdæmum og byrjað er á Borgarfjarðarprófastsdæmi og haldið réttisælís hring í kringum landið og endað á Reykjavíkurborgarprófastsdæmum. Nokkrar breytingar hafa orðið frá áður útsendum yfirlitum og stafa þær af leiðréttingum og forsendubreytingum í reiknilíkaninu.

Það er álit vinnuhópsins að sú úttekt á rekstri kirkjugarða á Íslandi, sem hér hefur verið gerð, sé nauðsynleg forsenda fyrir alla þá sem taka ákvörðun um fjármál kirkjugarða. Með þessa greiningu í höndunum geta starfsmenn og stjórnendur kirkjugarða rökrætt á traustum grunni um fjármál kirkjugarða, sem ofarlega hafa verið á baugi síðastliðin ár. Einnig er reiknilíkanið og skýrslan nauðsynleg gögn fyrir embættismenn og stjórnámálamenn til að sannfærast um að breytinga sé þörf.

Reykjavík í mars 2003.

F.h. vinnuhóps KGSÍ,

Þórsteinn Ragnarsson,
formaður stjórnar KGSÍ.

Grenjaðarstaður í Aðaldal (Ljós. GRS)

