

Utkast til høringsnotat

Høring – endring i Kirkemøtets budsjettreglement og kirkeordningens bestemmelse om Kirkerådets rolle på økonomifeltet

I Innledning med sakens hovedinnhold

Formålet med denne høringen er å legge grunnlag for en regelsak til Kirkemøtet 2025, der Kirkerådet planlegger å fremme forslag til endringer i Kirkemøtets budsjettreglement, og dessuten om å endre en bestemmelse i kirkeordningen som har nær sammenheng med budsjettreglementet. Dette er kirkeordningen § 30 tredje ledd.

Kirkemøtet vedtok budsjettreglement i 2016 og endret det i 2019 og 2020. Ved endringene i 2019 ble samtidig det opprinnelige reglementet opphevet, slik at dagens reglement er fra 2019.

Budsjettreglement ble vedtatt som ledd i de endringene i økonomiforvaltningen som fulgte med opprettelsen av det nye rettssubjektet i 2017 og omleggingen fra samme tid av statens måte å yte støtte til Den norske kirke på. Denne omleggingen – til *ett* samlet tilskudd – betød en økt selvstendighet i kirkens økonomiforvaltning. Men sammen med den økte selvstendigheten fulgte også økt ansvar og større krav til egen styring og kontroll med de midlene staten bevilger til kirken. Budsjettreglementet var ett av flere nødvendige virkemidler i så måte. Reglementet må ses i sammenheng med blant annet instruks for Kirkerådet, som Kirkemøtet vedtok i 2024, samt økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke, vedtatt av Kirkerådet, jf. nærmere nedenfor.

Budsjettreglementet § 1 om reglementets virkeområde har nær sammenheng med kirkeordningen § 30 tredje ledd, som beskriver Kirkerådets rolle for rettssubjektets økonomi og lyder slik i første setning: «Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig.» Denne bestemmelsen er en uendret videreføring av kirkeloven § 25 fjerde ledd, slik den lød etter forvaltningsreformen i 2017 og frem til denne lovens oppheving fra 2021. Kirkerådets rolle er her altså beskrevet *direkte*. Samtidig er også *Kirkemøtets* rolle omtalt.

Kirkerådet mener det er behov for å endre denne bestemmelsen og § 1 i budsjettreglementet, som gjentar den delen av kirkeordningens bestemmelse som viser til Kirkemøtet. Endringsbehovet skyldes at Kirkemøtets rolle her er misvisende i lys av den reelle oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet på økonomifeltet. Denne oppgavefordelingen er uttrykt i reglementets § 2, men slik at omtalen der av *langtidsbudsjettet* ikke er i tråd med praksis. Like viktig er instruks for Kirkerådet pkt. 4 andre avsnitt samt pkt. 2 andre avsnitt bokstav b). Som det går

frem av overskriften til instruksens pkt. 4 («Kirkerådets styrefunksjoner»), har Kirkerådet en oppgave for rettssubjektet i form av å *fungere som styre* for dette. I det nevnte stedet i instruksens pkt. 2 heter det:

Kirkerådet fungerer som styre i rettssubjektet Den norske kirke og har med dette det overordnede ansvaret for økonomi- og virksomhetsstyring i rettssubjektet Den norske kirke.

Det er misvisende å si at *Kirkemøtet disponerer* de midlene som *Kirkerådet* – forankret i styrefunksjonen – har et ansvar for at undergis en forsvarlig økonomiforvaltning og økonomistyring, og fastsetter regnskapet for. Kirkerådet foreslår at det isteden skal hete de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer. Se nærmere nedenfor i pkt. III.

Siden budsjettreglementet like mye omfatter Kirkerådets rolle, peker *tittelens* omtale av Kirkemøtet mot at dette organet har *vedtatt* reglementet. Det er ikke vanlig å utforme en tittel på denne måten. Reglementets tittel bør derfor endres til *budsjettreglement for rettssubjektet Den norske kirke*.

Det er behov også for andre endringer i budsjettreglementet, og det vises til den nærmere omtalen nedenfor av de enkelte bestemmelsene. Her skal kort nevnes hva endringsforslagene består i. De består i to hovedgrep.

Det ene hovedgrepet er å *ta ut av reglementet* forhold som hører bedre hjemme i økonomireglementet som Kirkerådet skal fastsette. Se pkt. V og VI. Også denne endringen kan grunnleggende sett ses som et uttrykk for hvilken oppgavefordeling det må være mellom Kirkemøtet og Kirkerådet på økonomifeltet.

Det andre hovedgrepet knytter seg til § 2 første ledd. Denne bestemmelsen kan ses som hovedbestemmelsen i reglementet. Her har Kirkemøtet – under tittelen «grunnleggende prinsipper» – beskrevet *hovedelementene* i økonomiforvaltningen. Langs en kronologisk tidslinje er dette: langtidsplanlegging («langtidsbudsjett») – overordnet fordeling av midler fra staten («kommende års budsjett») – budsjett («inneværende års budsjett») – regnskap («forrige års regnskap»). Kirkerådet anbefaler en omfattende omredigering og språklig bearbeiding av denne paragrafen. Disse endringene vil bidra til *en innholdsmessig klargjøring og tydeliggjøring* av ansvarsfordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Denne ansvarsfordelingen må ses i sammenheng med de føringene Kirkemøtet selv har lagt i instruks for Kirkerådet.

Den delen i § 2 som i dag særskilt omhandler *langtidsbudsjett*, kommer i en noe annen stilling. Dette skyldes et avvik mellom ordlyd og praksis. Her mener Kirkerådet at ordlyden må endres for å svare til hovedlinjene i dagens praksis. Endringen vil samtidig klargjøre at Kirkemøtet ikke *kan* ha et så vidtrekkende ansvar og myndighet for langtidsbudsjettet som Kirkemøtet synes å ha uttrykt ønske om på Kirkemøtet i 2024. Se nærmere i pkt. IV om forslaget til ny § 2, herunder *fjerde ledd* om langtidsprognoser.

II Sakens bakgrunn og avgrensning

Denne saken har vært planlagt en stund, men er utsatt i lys av behandlingen av to andre saker på Kirkemøtet 2024. Dette er saken om instruks for Kirkerådet og saken om tilskuddsforvaltningen. Det er særlig instruks-saken denne saken må ses i sammenheng med. Det grunnleggende her er forståelsen av Kirkerådets oppgave eller rolle for rettssubjektet, i form av å *fungere som styre* for dette. Denne rolleforståelsen legger klare føringer for de reglene vi vurderer her.

I sammendraget i sak KR 45/23 fra mai 2023 heter det:

Det var planlagt større endringer i [økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke] samt Kirkemøtets budsjettreglement inneværende år, men på bakgrunn av PwC-rapporten er en større revisjon utsatt til tiltakene i forbindelse med rapporten er besluttet. I tillegg er en arbeidsgruppe i gang med å se på tilskuddsforvaltningen i rDnk, noe som også kan bidra til behov for endringer i regelverkene. Når beslutninger og tiltak i forbindelse med disse er vedtatt bør Økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke og Kirkemøtets budsjettreglement gjennomgås og oppdateres.

Kirkerådet traff slikt vedtak i den nevnte saken:

Det igangsettes et arbeid med en større revisjon av Økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke og Kirkemøtets budsjettreglement.

Også Kirkemøtets vedtak i august 2023 om evaluering av *kontrollordningene* i Den norske kirke sprang ut av den nevnte PwC-rapporten. Her ble kontrollutvalget vedtatt opphevet, og det ble varslet at Kirkerådet selv skulle opprette et revisjonsutvalg.

Kirkerådet skal tilføye at allerede i kirkemøtesaken om endringer av budsjettreglementet i 2019 uttalte Kirkerådet i saksorienteringen at en

grundigere gjennomgang av budsjettreglementet bør vurderes på sikt etter at Stortinget har behandlet forslag om ny tros- og livssynssamfunnslov og Kirkemøtes påfølgende vedtak om kirkeordningen.

Det året var det fra Kirkerådet «kun foreslått endringer for å presisere og tydeliggjøre, ikke for å endre vesentlige materielle forhold i budsjett- og regnskapsprosessen». Heller ikke endringene i 2020 var prinsipielle eller på annet vis omfattende.

Bakgrunnen for saken som fremmes her, er en mer omfattende endringsambisjon, jf. de omtalte elementene ovenfor. Endringene i §§ 1 og 2 er riktignok i hovedsak av pedagogisk og fremstillingsmessig karakter, og overflytningen fra reglementet til økonomiregelverket er mest av regelteknisk karakter. Men *bak* disse forslagene ligger det *et prinsipielt anliggende* om klarere enn i dag å rettslig beskrive oppgavefordelingen på økonomifeltet. Her vil Kirkerådets styrefunksjon utgjøre en

viktig *forutsetning og forklaringskilde*, jf. ovenfor om klare føringer for de aktuelle reglene i denne saken.

Det er Kirkerådet som har fastsatt *økonomiregelverket*, og som derfor også vedtar endringer i det. Økonomiregelverket står i et avledet forhold til budsjettreglementet. I den nevnte saken fra mai 2023 har Kirkerådet uttrykt dette slik: «Økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke *fyller ut og er underordnet* Kirkemøtets budsjettreglement.»

Forholdet mellom de to regelverkene må grunnleggende sett ses i sammenheng med myndighetsforholdet mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Samtidig er det en *saklig* sammenheng mellom de to regelverkene. Dette kommer særlig til uttrykk ved at økonomiregelverket flere steder *viser til* vedtak Kirkemøtet har truffet i medhold av budsjettreglementet.

Nokså forenklet kan vi si at *budsjettreglementet* beskriver Kirkemøtets og Kirkerådets respektive roller på økonomifeltet. *Økonomiregelverket* beskriver hvordan Kirkerådet selv – med bestemmelser av regelkarakter som et styringsinstrument – har regulert hvordan Kirkerådet skal ivareta sitt ansvar for rettssubjektets økonomi. Målsettingen er da at Kirkerådet skal kunne oppfylle *statens* mål og forutsetninger knyttet til statstilskuddet og samtidig overholde de overordnede føringene *Kirkemøtet* har vedtatt for fordelingen av rettssubjektets midler. Praksis i henhold til reglementets § 2 er at Kirkemøtets vedtak handler om fordelingen av statens forventede rammetilskudd for det nærmest påfølgende året. Det er altså slik det er praktisert at Kirkemøtet kan legge noen «overordnede føringer» for Kirkerådets budsjettarbeid, jf. instruks for Kirkerådet pkt. 4 andre avsnitt.

Siden Kirkemøtet kun skal behandle en endring i kirkeordningen og budsjettreglementet, er denne høringen avgrenset til å omhandle disse to regelverkene. Bispedømmerådene vil i etterkant av Kirkemøtets behandling av denne saken, bli involvert med henblikk på endringer også i økonomiregelverket.

III Endring i kirkeordningen § 30 og budsjettreglementet § 1

Kirkeordningen § 30 tredje ledd første punktum lyder som allerede nevnt, slik:

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av *de midlene som Kirkemøtet disponerer*, er forsvarlig.

Ordlyden ble vedtatt i 2019 og er en ordrett videreføring av kirkeloven § 25 fjerde ledd, slik den lød i perioden 2017 til 2020. Formuleringen «de midlene som Kirkemøtet disponerer» er med en henvisning til denne bestemmelsen i kirkeordningen gjentatt i budsjettreglementet § 1:

Budsjettreglementet gjelder for *de midlene som Kirkemøtet disponerer* og Kirkerådet fastsetter regnskap for, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd.

Formuleringene er generelle, slik at de etter sin ordlyd omfatter alle midler rettssubjektet disponerer. Selv om rettssubjektet også har andre inntekter, herunder i form av *offentlige* tilskudd fra andre enn staten, er formuleringene disse to stedene i første rekke myntet på det tilskuddet *staten* gir til kirken i henhold til trossamfunnsloven § 14 første ledd. Dette kommer til uttrykk ved at Kirkerådets budsjett og regnskap for rettssubjektet i all hovedsak omfatter dette tilskuddet.

Både i lovproposisjonen til endringen i kirkeloven som trådte i kraft i 2017, og i lovproposisjonen til trossamfunnsloven uttaler departementet at Kirkemøtet *fordeler* statens rammetilskudd til rettssubjektet. En slik uttrykksmåte svarer godt til den ordningen som fra budsjettåret 2017 er etablert for Kirkemøtets rolle. Denne fordelingen kommer til uttrykk ved at Kirkemøtet på et overordnet plan vedtar hva statens forventede tilskudd for det kommende året skal brukes til – i form av en *fordeling* på ulike budsjettgruppene. Fra budsjettåret 2021 er dette budsjettgruppene 1, 2 og 3.

Både de årlige kirkemøtesakenes tittel og Kirkemøtets vedtaksordlyd i disse sakene får frem denne *fordelingsrollen* for Kirkemøtet. Vedtaket lyder oftest slik: «Kirkemøtet fordeler forventet rammetilskudd for [kommende budsjettår] med samme fordeling mellom budsjettgruppe 1, 2 og 3 som i [året før]».¹

Kirkemøtes rolle er her forankret i budsjettreglementet § 2, sammenholdt med inndelingen i budsjettgrupper som er inntatt i § 4. Kirkemøtets rolle er også formulert i instruks for Kirkerådet pkt. 4 andre avsnitt, jf. der om overordnede føringer.

Det er derimot lite dekkende å omtale denne fordelingsoppgaven som at Kirkemøtet *disponerer* midlene fra det statlige tilskuddet. Det samme gjelder for rettssubjektets øvrige midler, som ikke er omfattet av Kirkemøtets fordelingsvedtak. I motsetning til kirkeloven § 25 for perioden 2017 til 2020 benytter ikke trossamfunnsloven denne uttrykksmåten.²

Derimot har den årlige budsjettproposisjonen videreført kirkelovens formulering, jf. der om at det «er Kyrkjemøtet som *rår* over tilskotet og gjer vedtak om korleis det

¹ Alternativt lyder det slik: «... med samme fordeling mellom drift og tilskudd» – eller «... fordeler forventet rammetilskudd for [kommende budsjettår] mellom drift og tilskudd etter sammen prinsipper som i [året før]». Variasjonene i uttrykksmåte kan ikke ses å innebære noen forskjell i realitet. *Enkelte* år har det av vedtaket også fremgått *hvilke formål* som hører under de enkelte budsjettgruppene – enten *også* med forventet beløp (som ved vedtakene i 2020 2021) eller uten forventet beløp (som ved vedtaket i 2022). Heller ikke disse variasjonene kan ses å innebære noen forskjell i realitet. For å forstå begrunnelsen for fordelingen i disse vedtakene, må det søkes tilbake til de prinsipper som la grunnlaget for denne.

² Det er uklart om uttrykksmåten kan sies å følge av denne lovens § 11 tredje ledd som sier at Kirkemøtet *opptrer på vegne av* det nasjonale rettssubjektet med mindre «annet er fastsatt i lov eller i medhold av lov».

skal nyttast».³ Også departementets nåværende retningslinjer for tilskudd til rettssubjektet Den norske kirke, vedtatt 5. februar 2021, benytter denne uttrykksmåten, jf. at tilskuddet «stilles til Kirkemøtets disposisjon» (pkt. 3).

Kirkerådet legger til grunn at statens uttrykksmåte først og fremst kan forklares med at *Kirkemøtet selv har lagt opp til* den gjennom formuleringen i kirkeordningen § 30. Kirkerådet antar derfor at staten *for sin del* ikke vil ha innvendinger mot at Kirkemøtet ble byttet ut med *Kirkerådet* i kirkens egen omtale.⁴ Kirkerådet fremmer imidlertid ikke et forslag om dette, men ønsker å bytte ut Kirkemøtet med *rettssubjektet Den norske kirke*.

Grunnen til at det ikke foreslås å sette inn Kirkerådet, er at setningen da lett får preg av et sirkelresonnement eller en selvfølgelighet av typen «styret har ansvaret for de midlene styret disponerer». Det er også mer presist og i tråd med alminnelig juridisk språkbruk å knytte midlene til *den rettslige enheten* som sådan.

Kirkerådet mener altså at den ovennevnte statlige uttrykksmåten ikke er til hinder for at Kirkemøtet selv finner en ny og mer presis eller dekkende måte å uttrykke de reelle forholdene på. Dette gjelder *i alle fall* så lenge det går frem at det er *rettssubjektet* som disponerer midlene, jf. ovenfor. Også departementet selv uttrykker seg slik i de nevnte retningslinjene pkt. 5, jf. der «dersom [rettssubjektet] *Den norske kirke* disponerer deler av tilskuddet ...» Departementet varierer med andre ord sin uttrykksmåte.

Departementet skriver for øvrig samme sted at «Kirkemøtet søker (...) staten om tilskudd», enda det er på det rene for alle at det er *Kirkerådet* som gjør dette.

Hva gjelder de nærmere reelle eller underliggende forholdene, vil Kirkerådet påpeke at uttrykket *disponerer* eller *rår* i motsetning til *fordeling* peker mot *selve bruken* av midlene. Slik gis det inntrykk av at Kirkemøtet har en operativ rolle som Kirkemøtet verken har eller er ment å ha. Kirkerådet viser til at departementet i sitt tilskuddsbrev til Kirkerådet for 2024 påpekte at retningslinjene nevnt ovenfor, «skal ligge til grunn for *Kirkerådets bruk* av tilskuddsmidlene». Samme sted går det også frem at det er *Kirkerådet*, ikke Kirkemøtet, som må sørge for at det «avsettes tilstrekkelige midler til investeringer, samt til fri egenkapital som sikkerhet mot uforutsette kostnads- og inntektssvingninger». Videre heter det at det er til «Den norske kirke *ved Kirkerådet*» rammetilskuddet vil bli utbetalt, slik det også blir.

Slik Kirkerådet ser det, gir formuleringen om at det er *Kirkemøtet* som disponerer de midlene som omfattes av bestemmelsen – altså rettssubjektets – feil assosiasjoner og

³ *Rår* svarer til disponerer, mens *nyttast* svarer til brukes. *Hvordan* midlene fra staten skal brukes, svarer godt til den *fordelingen* som ovenfor er omtalt. Se nærmere nedenfor om *selve bruken*.

⁴ Adgangen til en slik endring følger av nevnte § 11 tredje ledd i loven *dersom* det er denne bestemmelsen som danner grunnlaget for dagens uttrykksmåte. Og i motsatt fall følger en slik endringsadgang uansett av Kirkemøtets frihet til selv – for kirkens egen del – å *beskrive* de underliggende myndighetsforholdene.

fremstår som lite forenlig med de ordningene som fra 2017 faktisk er etablert for ansvars- og oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet.

Et viktig element i denne fordelingen er at det er *Kirkerådet* som vedtar det endelige budsjettet for rettssubjektet, jf. reglementets § 2 og instruks for Kirkerådet pkt. 4 andre avsnitt. Like viktig er det at Kirkerådet har det fulle ansvaret for rettssubjektets regnskap. Dette ansvaret for Kirkerådet kan forankres i – eller ses som utslag av – Kirkerådets styrefunksjon. På et generelt og overordnet plan er det misvisende å si at Kirkemøtet disponerer de midlene som Kirkerådet – forankret i styrefunksjonen – har et overordnet ansvar for at undergis en forsvarlig økonomiforvaltning og økonomistyring, herunder altså vedtar budsjett og fastsetter regnskapet for.

Siden Kirkerådet mener den nevnte formuleringen er misvisende, bør den endres for bedre å svare til reelle forholdene. Kirkerådet mener det bør fremgå at det er *rettssubjektet* som disponerer midlene.⁵

Kirkerådet foreslår at kirkeordningen § 30 tredje ledd første setning skal lyde slik:

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer, er forsvarlig.

I andre setning i bestemmelsen bør det presiseres at Kirkerådet ikke bare fastsetter, men også *godkjenner* regnskapet for rettssubjektet. Denne presiseringen vedtok Kirkemøtet i budsjettreglementet allerede i 2019 – da kun i § 10, ikke også i § 1 hvor det *også* burde ha fremkommet. Se den tilsvarende formuleringen i instruks for Kirkerådet pkt. 4 andre avsnitt andre setning.

Kirkeordningen § 30 tredje ledd vil med forslaget til endringer da lyde slik:

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer, er forsvarlig.
Kirkerådet fastsetter *og godkjenner* regnskapet.

Med en slik endring i kirkeordningen må budsjettreglementet § 1 første ledd første setning endres tilsvarende og lyde slik:

Budsjettreglementet gjelder for de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer og som Kirkerådet fastsetter *og godkjenner* regnskapet for, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd.

Budsjettreglementet § 1 første ledd andre setning lyder i dag slik:

⁵ Særlig for de midlene som ikke engang er omfattet av den årlige fordelingen på budsjettgrupper som Kirkemøtet vedtar, er dette mer korrekt. Se ovenfor om at formuleringen i kirkeordningen og budsjettreglementet § 1 er generell og omfatter også andre midler enn dem som er omfattet av Kirkemøtets vedtak.

Tilskuddet skal stilles til rådighet for Kirkerådet som skal følge opp disponeringen i tråd med Kirkemøtets bestemmelser.

Med uttrykket «tilskuddet» ledes tankene mot *statens* tilskudd, ikke midlene nevnt i setningen før. Det er derfor uavhengig av den foreslåtte endringen i første setning noe uklart hva det siktes til. Rettssubjektet disponerer ikke bare et tilskudd fra staten, men har som nevnt også noen andre inntekter, herunder i form av tilskudd fra andre. For budsjettet Kirkerådet skal vedta i henhold til § 2 første ledd, fremgår dette av § 2 andre ledd, jf. der om «*alle* kostnader og inntekter», likeledes tilsvarende i § 3 andre ledd (bare med omvendt rekkefølge av ordene). Det samme gjelder selvsagt for regnskapet.

Ut fra sammenhengen mellom første og andre setning i § 1 første ledd bør det derfor i andre setning – som i første setning – hete *midlene*, ikke tilskuddet.⁶

Også *andre del* av setningen er litt uheldig formulert, jf. «som skal *følge opp disponeringen* i tråd med Kirkemøtets bestemmelser». I alle fall vil dette gjelde med den ovennevnte endringen av *første del* av andre setning (til «midlene»). Det bør heller hete *som disponerer midlene i tråd med Kirkemøtets bestemmelser vedtatt i henhold til § 2 andre ledd*.

Henvisningen til slutt er tatt med for ordens skyld, for entydig å vise *hvilket vedtak* av Kirkemøtet det i henhold til *reglementet* er tale om.⁷ Se om dette vedtaket i pkt. IV og forslaget der til ny § 2 andre ledd.

Kirkerådet foreslår etter dette slik ordlyd i budsjettreglementet § 1 første ledd:

Budsjettreglementet gjelder for de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer, og som Kirkerådet fastsetter og *godkjenner* regnskapet for, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd. *Midlene* skal stilles til rådighet for Kirkerådet, som *disponerer midlene i tråd med* Kirkemøtets bestemmelser *vedtatt i henhold til § 2 andre ledd*.

Paragraf § 1 andre ledd lyder slik:

Unntak fra reglementet kan bare gis etter vedtak av Kirkemøtet.

Siden det er på det rene at Kirkemøtet fritt kan endre selve reglementet, må bestemmelsens verdi knytte seg til *enkeltstående unntak* fra reglementets bestemmelser. Indirekte sier derfor andre ledd at Kirkemøtet ikke trenger å endre

⁶ En annen sak er at det strengt tatt er *unødvendig* å ha med første del av denne setningen – altså om at midlene skal *stilles til rådighet* for Kirkerådet. Det er på det rene at staten *overfører* tilskuddet til Den norske kirke ved Kirkerådet, slik at tilskuddet *stilles til rådighet* for Kirkerådet. Det samme gjelder for øvrige tilskudd og inntekter. Av pedagogiske grunner kan teksten allikevel beholdes.

⁷ Også «Kirkemøtets overordnede føringer» i instruks for Kirkerådet pkt. 4 andre avsnitt første setning kan ses som en rettslig forankring.

selve reglementet for å kunne vedta enkeltstående unntak fra reglementets bestemmelser. Det er ikke lett å se for seg et praktisk behov for en slik adgang.

Strengt tatt er bestemmelsen unødvendig, siden det samme vil gjelde også uten denne. Kirkerådet foreslår at bestemmelsen tas ut.

IV Budsjetreglementet § 2

Forslagene nedenfor til endring av budsjettreglementet § 2 tilsikter å klargjøre ansvars- og rollefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Forslagene springer ut av det samme perspektivet som det er redegjort for ovenfor – ikke minst de føringene Kirkemøtet selv har lagt i instruks for Kirkerådet.

Det er særlig første ledd i denne paragrafen som – sammen med instruks for Kirkerådet – regulerer ansvars- og oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet i budsjettarbeidet. Kirkerådet mener denne bestemmelsen trenger en nokså omfattende omredigering og språklig bearbeiding for å oppnå en innholdsmessig klargjøring og tydeliggjøring av ansvarsfordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet, jf. ovenfor i pkt. I.

Paragrafens tittel er *grunnleggende prinsipper*, og første ledd lyder slik:

Budsjettet vedtas av Kirkerådet for kalenderåret. Det skal også utarbeides et rullerende langtidsbudsjett på budsjettgruppenivå på minimum 3 år.

Langtidsbudsjettet vedtas av Kirkemøtet. Kirkemøtet tar til orientering forrige års regnskap og inneværende års budsjett, og fatter vedtak om kommende års budsjett.

Bestemmelsen fikk sin nåværende ordlyd ved revideringen i 2019. I noen grad har ordlyden i denne bestemmelsen utløst en diskusjon om ansvars- og oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Men først og fremst er et par av bestemmelsens elementer *uheldig utformet* i lys av den fordelingen av ansvar og oppgaver som etter 2017 ble etablert, og som nå i all hovedsak er godt innarbeidet gjennom saksbehandlingen under kirkemøtesakene. Dette gjelder for det første formuleringen om at Kirkemøtet «fatter vedtak om kommende års budsjett» og for det andre vedtar langtidsbudsjettet. Samtidig er det her noen nyanser, som Kirkerådet ønsker at skal synliggjøres. Disse omtales nærmere nedenfor.

Bestemmelsen inneholder fire elementer:

- regnskapet
- budsjettet for kalenderåret (= inneværende års budsjett)
- kommende års budsjett
- langtidsbudsjett.

Regnskapet

Omtalen av *regnskapet* er begrenset til at Kirkemøtet skal motta dette til orientering, nødvendigvis fra Kirkerådet, året etter vedkommende regnskapsår. Som vist ovenfor går Kirkerådet myndighet her frem både av kirkeordningen § 30 og reglementets § 1.

Regnskapet er omtalt også i § 10, som – ved siden av kirkeordningens bestemmelse – må anses som *hovedbestemmelsen* om regnskapet. I § 10 fremgår nøyaktig det samme som i § 2, jf. i § 10 om at «regnskapet fastsettes og godkjennes av Kirkerådet og *legges frem for Kirkemøtet til orientering*». Rene gjentakelser skal unngås, med mindre det er særlige grunner til slike. Kirkerådet kan ikke se at det foreligger slike grunner her. Det foreslås derfor at *omtalen av regnskapet tas ut av § 2*. Se om § 10 i pkt. VI.

Siden det da bare er *budsjettelementene* paragrafen omtaler, bør dette også tydelig komme frem. Kirkerådet foreslår at tittelen skal være *grunnleggende elementer i budsjettarbeidet*.

To årsbudsjett og ett langtidsbudsjett

De to formuleringene om budsjett – *ut over* langtidsbudsjettet – er altså «budsjett for kalenderåret» og «kommende års budsjett», vedtatt henholdsvis av Kirkerådet og Kirkemøtet. Her er bruken av ordet budsjett noe tilslørende i sistnevnte tilfelle. Se nedenfor om dette.

Årsbudsjettet for rettssubjektet («budsjett for kalenderåret»)

Hva som ligger i «budsjett for kalenderåret», er derimot ikke gjenstand for tvil. Dette er det *fullstendige* budsjettet for rettssubjektet som Kirkerådet vedtar i desember før det aktuelle budsjettåret, som også er kalenderåret, senest i sak KR 89/23 for budsjettåret 2024. I § 2 er dette budsjettet omtalt to steder:

- i første setning, jf. «budsjettet vedtas av Kirkerådet for kalenderåret»
- i fjerde setning «inneværende års budsjett», som Kirkemøtet tar til orientering.

Samtidig er det nettopp *dette* budsjettet som er omtalt flere steder videre i reglementet. Se § 2 andre ledd («budsjettet») samt § 3 første ledd («budsjettvedtak for Kirkerådet for neste budsjettår») og § 3 fjerde ledd («Kirkerådets budsjettvedtak») og dessuten §§ 4, 5 og 7. Se videre § 10 tredje ledd om «budsjettet». Om *hvilket* budsjett § 6 omtaler, se nedenfor i pkt. VI.

Budsjettet anbefales omtalt som budsjett for *det påfølgende kalenderåret*. Dagens *andre ledd* bør for sammenhengens skyld flyttes opp til det stedet i § 2 der dette budsjettet omtales. Ordlyden kan uendret videreføres. Den er slik:

Budsjettet skal være basert på realistiske anslag over alle kostnader og inntekter. Det skal budsjetteres med et resultat som sørger for en forsvarlig egenkapital.

Det foreslås etter dette slik ordlyd i § 2 tredje ledd:

Kirkerådet vedtar budsjett for det nærmest påfølgende kalenderåret, i tråd med Kirkemøtets bestemmelser etter andre ledd. Budsjettet skal være basert på realistiske anslag over alle kostnader og inntekter. Det skal budsjetteres med et resultat som sørger for en forsvarlig egenkapital. Budsjettet legges frem for Kirkemøtet til orientering.

For sammenhengens skyld og siden budsjettets inntektsside i all hovedsak vil bestå av statens tilskudd, kan det også gå frem at Kirkerådet sender *budsjettsøknad* til staten innen den fristen departementet fastsetter. Av hensyn til kronologien i budsjettarbeidet bør dette tas inn som *første ledd* i bestemmelsen. Forslaget til ordlyd er slik:

Kirkerådet sender budsjettsøknad til staten ved departementet til den tid departementet fastsetter.

Formuleringen «kommende års budsjett» om Kirkemøtets vedtak

Det er noe større behov for å klargjøre *innholdet av* det andre budsjettvedtaket bestemmelsen omtaler, «kommende års budsjett», som Kirkemøtet skal vedta.

Det kan virke noe forvirrende når det står at også Kirkemøtet skal fatte vedtak om budsjett, ved siden av det budsjettet som Kirkerådet skal vedta. Det er ved å lese dagens ordlyd vanskelig å forstå hva som er *forholdet mellom* de to budsjettvedtakene. Formuleringene «kalenderåret» og «kommende års budsjett» er ikke til hjelp.

Når det heter at Kirkemøtet «fatter vedtak *om* kommende års budsjett», er det ikke direkte feil, siden Kirkemøtet treffer et vedtak som i det minste *omhandler* det endelige og fullstendige budsjettet som Kirkerådet vedtar. Men det er noe tilslørende i lys av det reelle innholdet av Kirkemøtes vedtak. Det er ikke så dekkende å si at dette er et «budsjett».

Det Kirkemøtet årlig treffer vedtak om, er som allerede redegjort for ovenfor i pkt. III begrenset til å omhandle vedtak på et overordnet plan om fordeling mellom de nærmere fastsatte budsjettgruppene av hva statens forventede tilskudd for det kommende året skal brukes til.⁸ Det er slik Kirkemøtes vedtak legger «overordnede føringer» for Kirkerådets budsjettvedtak, jf. instruks for Kirkerådet pkt. 2 andre avsnitt. I sitt budsjettvedtak på tampen av året viser da Kirkerådet til Kirkemøtets vedtak tidligere på året. Kirkerådet foreslår at begrepsbruken endres for bedre å reflektere realitetene i Kirkemøtets vedtak. Det bør også gå frem at Kirkemøtet kan legge føringer for avsetning til egenkapital.

⁸ Ved et par anledninger har Kirkemøtet truffet vedtak *også* om fordelingen *to* kalenderår frem i tid, *i tillegg til* det kommende årets fordeling. Dette har vært der *det neste* kirkemøtet var berammet sent på året. Dette ble gjort på Kirkemøtet i 2022 – altså for 2024, med nytt vedtak i 2023. Tilsvarende ble gjort på Kirkemøtet i 2021, da for 2023, med nytt vedtak i 2022.

Selv om det er nokså selvsagt, er det ønskelig å uttrykke at Kirkemøtet må få et godt grunnlag fra Kirkerådet til å ta stilling til fordelingen. Dette kan ivaretas ved å uttrykke at Kirkerådet skal gi Kirkemøtet en *begrunnet* innstilling. Men det er ikke med dette ment å innføre andre krav til saksopplysning enn det som ellers gjelder. Se utredningsinstruksen for Kirkerådets sekretariat, der det heter at saksdokumentet må ha med «det som er nødvendig for at organet *skal forstå saken godt, og fatte et opplyst vedtak*», men heller ikke mer (side 3).

Kirkemøtet, av og til bare ved komiteen, har noen år uttrykt ønske om i større grad å ha et grunnlag i Kirkerådets saksfremlegg til å kunne legge noen *ytterligere* føringer eller signaler for Kirkerådets nærmere utforming av budsjettet – for eksempel uttrykt i form av prioriteringer og satsningsområder. To eksempler kan illustrere dette, der det første uttrykker et generelt anliggende:

Kirkemøtet i 2022 vedtok i sak 06/22 pkt. 3 at

Kirkerådet skal til Kirkemøtet 2023 fremlegge (...) en plan for hvordan Kirkemøtet i kommende år kan involveres i prinsipielt viktige disponeringer.

I Kirkemøtets vedtak fra 2024 i sak KM 05/24 pkt. 5 heter det:

Kirkemøtet ber om at det til neste års Kirkemøte foreligger et forarbeid som kan gjøre Kirkemøtet i stand til å fatte veloverveide vedtak om prioriteringer og langtidsbudsjett.

De *prioriteringene* det vises til i 2024, må antas å knytte seg til Kirkemøtets kommende vedtak i 2025 om fordelingen av Kirkerådets anslag for statens rammetilskudd for 2026.

Kirkerådet foreslår at det i bestemmelsen uttrykkelig går frem at Kirkerådet skal sørge for at Kirkemøtet blir i stand til å gi noen *ytterligere* føringer eller signaler til Kirkerådet for rådets videre arbeid med og prioriteringer i det endelige budsjettet. Dette kan ses på som en viss nyansering fra dagens praksis. Dette anliggendet kan ivaretas med en slik ny formulering:

Kirkemøtet kan også legge andre føringer for Kirkerådets videre arbeid med dette budsjettet, og Kirkerådet skal muliggjøre dette.

Ordet «andre» er da tilsiktet å ha en vid betydning.

Forslaget til ny bestemmelse som § 2 andre ledd blir etter dette slik:

Etter en begrunnet innstilling fra Kirkerådet treffer Kirkemøtet vedtak om fordeling av statens forventede tilskudd til rettssubjektet mellom budsjettgruppene omtalt i § 4, etter eventuell avsetting av en andel av tilskuddet til egenkapital. Vedtaket er knyttet til budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret, jf. Kirkerådets vedtak etter tredje ledd. Kirkemøtet kan også legge andre føringer for Kirkerådets videre arbeid med dette budsjettet, og Kirkerådet skal muliggjøre dette.

Langtidsbudsjettet

Paragraf 2 omtalte langtidsbudsjettet allerede fra vedtakelsen i 2016, men først i 2019 ble det presisert at det er Kirkemøtet som vedtar dette. Begrunnelsen fra komiteen var at hvis Kirkemøtet vedtar et langtidsbudsjett utarbeidet av Kirkerådet, «får Kirkemøtet større mulighet til å påvirke langtidsbudsjettet».

Bestemmelsen er imidlertid ikke praktisert slik. Det er Kirkerådet som har utarbeidet et langtidsbudsjett. Det er gjort som et element i eller tillegg til budsjettsaken Kirkerådet hvert år behandler i sitt desembermøte. Kirkerådet fremmer heller ikke et forslag om at Kirkemøtet skal ta Kirkerådets siste langtidsbudsjett til orientering, slik det gjøres for budsjettvedtaket og regnskapet.

Som vist ovenfor ønsket Kirkemøtet i 2024 at Kirkerådet til Kirkemøtet i 2025 fremlegger «et forarbeid som kan gjøre Kirkemøtet i stand til å *fatte veloverveide vedtak* om (...) langtidsbudsjett». Tatt på ordet synes Kirkemøtet her å signalisere at Kirkemøtet ønsker å endre praksis og *selv vedta* langtidsbudsjettet i tråd med bestemmelsens ordlyd.⁹

Kirkerådet ønsker å videreføre den praksisen som er fulgt, og foreslår derfor en justering av bestemmelsen for å reflektere denne. Kirkerådet har bedre forutsetninger enn Kirkemøtet for å fastsette begrunnede prognoser. En viktigere og mer prinsipiell begrunnelse er at en slik oppgave hører naturlig inn under Kirkerådets styrefunksjon.

Begrepet langtidsbudsjett foreslås endret til *langtidsprognose*, som er mer dekkende. Det er naturlig at langtidsprognosen utarbeides sammen med budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret, jf. ovenfor om at det er slik det praktiseres. Da vil prognosen inntas som et element i eller tillegg til budsjettsaken for det kommende året.

Det er ikke behov for å presisere at langtidsprognosen skal utarbeides på budsjettgruppenivå. Det er heller ikke praktisert slik. Men det er selvsagt ikke til hinder for at Kirkerådet endrer praksis, eventuelt utarbeider en enda mer detaljert prognose.

⁹ Derimot var dette klart nok ikke hensikten med denne merknaden fra komiteen i 2023:

Knyttet til den store usikkerheten det vises til her [i det av komiteen gjengitte langtidsbudsjettet fra Kirkerådet, som var en del av Kirkerådets budsjettsak 94/22], ber komiteen Kirkerådet *legge fram en best mulig langtidsprognose* (som ansees å være et mer passende begrep enn langtidsbudsjett) for de nærmeste 3 årene til neste Kirkemøte. Prognosen kan med fordel også si noe om hvilke midler som er bundet og hvilke som er frie, for å gi Kirkemøtet en bedre mulighet til å *prioritere gjennom å fatte vedtak om fordeling av midler for årene som kommer* (sak KM 11/23).

Det sist kursiverte antas å sikte til den saken om *fordeling mellom budsjettgrupper* som Kirkemøtet treffer vedtak om.

Det foreslås at bestemmelsen skal uttrykke at langtidsprognosen legges frem for Kirkemøtet til orientering. Minst like viktig er det at bestemmelsen eksplisitt uttrykker at Kirkerådet skal legge opp til – uttrykt som å «muliggjøre» – at Kirkemøtet kan gi innspill til Kirkerådets fremtidige, «kommende», langtidsprognoser. Dette vil da normalt være knyttet til *den nærmest* kommende langtidsprognosen som Kirkerådet skal vedta. Men det er ikke behov for å si dette, siden det her kan tenkes unntak i form av et videre tidsperspektiv. Det er også unødvendig å presisere at samtlige elementer i denne saksgangen skal gjennomføres årlig.

Forslaget til bestemmelse om langtidsprognose i § 2 fjerde ledd blir etter dette slik:

Sammen med budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret utarbeider Kirkerådet for minst tre år fremover en rullerende langtidsprognose. Den sist utarbeidede langtidsprognosen legges frem for Kirkemøtet til orientering. Kirkerådet skal muliggjøre at Kirkemøtet kan gi Kirkerådet innspill til arbeidet med kommende langtidsprognoser.

V De øvrige paragrafene i budsjettreglementet – overføring til økonomiregelverket

Kirkerådet foreslår at hele fem paragrafer tas ut av reglementet og innholdsmessig undergis nærmere regulering i økonomiregelverket. Dette er §§ 3, 5 og 7 til 9.

Paragraf 3 handler om – bortsett fra siste ledd, som er helt overflødig ved siden av samme forhold omtalt i § 2, nå i forslaget til nytt tredje ledd – direktørens budsjettforslag til rådet. Det er derfor naturlig at de forholdene som omtales her, tas ut av reglementet og flyttes til økonomiregelverket.

I § 5 er første ledd overflødig ved siden av § 2 – se der forslaget til tredje ledd første setning. Kirkerådet har vurdert at det øvrige innholdet i denne paragrafen hører mer hjemme i økonomiregelverket.

Det samme gjelder i sin helhet de tre andre paragrafene, altså §§ 7–9. Hva særlig gjelder den viktige § 7 første ledd om «balanse mellom inntekter og kostnader», er det saklige anliggendet ivaretatt i forslaget til § 2 tredje ledd nest siste setning om forsvarlig egenkapital.

VI Endringer i dagens §§ 4, 6 og 10

I *dagens § 4* foreslår Kirkerådet å ta ut opplistingen under «Resultatregnskap». Den følger av teksten rett foran om NS 4102 og fremstår dessuten som noe malplassert. Teksten om kontrollutvalget er ikke lenger relevant, og siste ledd hører hjemme i økonomiregelverket. Bestemmelsen vil da lyde slik, som ny § 3:

§ 3 Budsjettets inndeling

Budsjettet skal gi en samlet oppstilling av forventede inntekter og kostnader. Oppstillingen vil følge NS 4102 utarbeidet av Standard Norge.

Budsjettet skal ha følgende inndeling:
Budsjettgruppe 1: Den norske kirke – drift
Budsjettgruppe 2: Den norske kirke – tilskudd
Budsjettgruppe 3: Tilskudd til andre

Av *dagens § 6* foreslås siste ledd tatt ut for nærmere regulering i økonomiregelverket. Det samme gjelder siste del av første ledd – fra og med «med følgende unntak». Også her er begrunnelsen at dette er spørsmål som naturlig hører hjemme i økonomiregelverket for nærmere vurdering. Ikke minst gjelder dette fordi Kirkerådet mener første del av første ledd skal endres for å svare bedre til forslaget til § 2 tredje ledd om *Kirkerådets* budsjett. Kirkemøtet vedtar ikke et budsjett.

I *dagens* andre ledd bør det klargjøres at det er tale om 5 % av vedtatt *samlet* budsjett, altså Kirkerådets budsjett. Ny § 4 vil da lyde slik:

§ 4 Disponeringsfullmakter

Kirkerådets vedtatte budsjett kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn bestemt av *Kirkerådet*.

Kirkerådet har adgang til å omdisponere inntil 5 % av vedtatt *samlet* budsjett mellom de ulike budsjettgrupper.

Paragraf 10 omhandler regnskapet for rettssubjektet. Slik sett faller den utenfor reglementets tittel. Paragrafen kan allikevel beholdes av hensyn til den nære tematiske sammenhengen det er mellom regnskap og budsjett. Men med unntak av tredje ledd andre setning om at *regnskapet fastsettes og godkjennes av Kirkerådet og legges frem for Kirkemøtet til orientering*, hører paragrafens innhold saklig sett inn under økonomiregelverket. Kirkerådet foreslår derfor å ta disse elementene ut. Den nevnte delen følger av instruks for Kirkerådet pkt. 4 andre avsnitt, dels også av kirkeordningen § 30 tredje ledd. For oversiktens skyld foreslår Kirkerådet allikevel at denne delen beholdes. Ny § 5 vil da lyde slik:

§ 5 Regnskap

Regnskapet fastsettes og godkjennes av Kirkerådet og legges frem for Kirkemøtet til orientering.

Kirkerådet bør ta stilling til når endringene trer i kraft. Dette kan gjøres slik:

§ 6 Ikrafttredelse

Reglementet trer i kraft fra budsjettåret 2020. *Endringene vedtatt xx april 2025 trer i kraft fra den tid Kirkerådet bestemmer.*

For å unngå å trekke denne opplysningen med også etter dette tidspunktet, er det bedre at spørsmålet om ikrafttredelse holdes ute fra selve reglementet og blir et eget vedtakspunkt. Men det er ikke lenger behov for opplysningen om ikrafttredelse fra 2020. Denne opplysningen som nå mest er av historisk interesse, er godt dokumentert andre steder og kan tas ut.

VII Samlet oversikt over forslagene

Kirkeordningen § 30 tredje ledd

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som rettssubjektet Den norske kirke disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter og godkjenner regnskapet.

Budsjettreglement for rettssubjektet Den norske kirke

§ 1 Virkeområde

Budsjettreglementet gjelder for de midlene som rettssubjektet Den norske kirke disponerer, og som Kirkerådet fastsetter og godkjenner regnskapet for, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd. Midlene skal stilles til rådighet for Kirkerådet, som disponerer midlene i tråd med Kirkemøtets bestemmelser vedtatt i henhold til § 2 andre ledd.

§ 2 Grunnleggende elementer i budsjettarbeidet

Kirkerådet sender budsjettsøknad til staten ved departementet til den tiden departementet fastsetter.

Etter en begrunnet innstilling fra Kirkerådet treffer Kirkemøtet vedtak om fordeling av statens forventede tilskudd til rettssubjektet mellom budsjettgruppene omtalt i § 3, etter eventuell avsetting av en andel av tilskuddet til egenkapital. Vedtaket er knyttet til budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret, jf. Kirkerådets vedtak etter tredje ledd. Kirkemøtet kan også legge andre føringer for Kirkerådets videre arbeid med dette budsjettet, og Kirkerådet skal muliggjøre dette.

Kirkerådet vedtar budsjett for det nærmest påfølgende kalenderåret, i tråd med Kirkemøtets bestemmelser etter andre ledd. Budsjettet skal være basert på realistiske anslag over alle kostnader og inntekter. Det skal budsjetteres med et resultat som sørger for en forsvarlig egenkapital. Budsjettet legges frem for Kirkemøtet til orientering.

Sammen med budsjettet for det nærmest påfølgende kalenderåret utarbeider Kirkerådet for minst tre år fremover en rullerende langtidsprognose. Den sist utarbeidede langtidsprognosen legges frem for Kirkemøtet til orientering. Kirkerådet skal muliggjøre at Kirkemøtet kan gi Kirkerådet innspill til arbeidet med kommende langtidsprognoser.

§ 3 Budsjettets inndeling

Budsjettet skal gi en samlet oppstilling av forventede inntekter og kostnader. Oppstillingen vil følge NS 4102 utarbeidet av Standard Norge.

Budsjettet skal ha følgende inndeling:

Budsjettgruppe 1: Den norske kirke – drift

Budsjettgruppe 2: Den norske kirke – tilskudd

Budsjettgruppe 3: Tilskudd til andre.

§ 4 *Disponeringsfullmakter*

Kirkerådets vedtatte budsjett kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn bestemt av Kirkerådet.

Kirkerådet har adgang til å omdisponere inntil 5 % av vedtatt samlet budsjett mellom de ulike budsjettgrupper.

§ 5 *Regnskap*

Regnskapet fastsettes og godkjennes av Kirkerådet og legges frem for Kirkemøtet til orientering.