



Referanser:

Saksdokumenter:

Dok.dato	Tittel	Dok.ID
21.03.2013	KR 25.1/13 1. Brev fra FAD av 14.02.2013. Statsbudsjettet 2014. KR (KM) som forvalter av tilskudd til kirkelige formål - høring	93734
05.04.2013	KR 25.2/13 2. Høringsuttalelser fra bispedømmerådene	94164
03.04.2013	KR 25.3/13 3. Høringsuttalelser fra KA, KIFO og Kirkens Ressurssenter	94060

Statsbudsjettet 2014 - Kirkerådet (Kirkemøtet) som forvalter av tilskudd til kirkelige formål -

Sammendrag

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har i brev av 14. februar foreslått at Kirkerådet (Kirkemøtet) og bispedømmerådene gis et større styrings- og forvaltningsansvar for bevilgninger til Den norske kirke. I den forbindelse er det foreslått flere reformer fremover. Det vises også til sak 24/13: Statsbudsjettet 2014-strukturendringer og budsjettreformer. Høring.

I dette høringsbrevet er det foreslått å gi økte budsjettfullmakter til Kirkerådet (Kirkemøtet) innen tilskuddsforvaltning fra budsjettåret 2014. Saken gjelder statsbudsjettet kap 1590, post 71 med forslag om at:

- 1) Kirkerådet får tilskuddsforvaltningen for tilskudd til diakoni, undervisning og kirkemusikk, samt tilskudd til KIFO.
- 2) Kirkemøtet får regel- og forskriftskompetanse med betydning for tilskuddsforvaltningen.

Høringsbrevet er sendt til orientering til bispedømmerådene, Bispemøtet og tilskuddsmottakerne under post 71 (unntatt de kirkelige fellesrådene). Disse har fått en mulighet til å uttale seg til saken innen 20. mars 2013. De høringssvarene som er mottatt følger som vedlegg til saken.

Kirkerådet har fått frist til 26. april 2013 til å komme med en høringsuttalelse.

Forslag til vedtak

1. Kirkerådet er innforstått med at Kirkerådet (Kirkemøtet), som en følge av Grunnlovsendringene og de endrede relasjoner mellom staten og Den norske kirke vil få et økt forvalteransvar for statlige midler.

2. Kirkerådet er også innforstått med overtakelsen av forvalteransvaret for alle tilskuddspostene under post 71, herunder de som er foreslått for budsjettåret 2014. Kirkerådet ber om at det utarbeides en plan for overføring av de øvrige tilskuddspostene.

Kirkerådets kompetanse og bemanning må styrkes, og Kirkerådet ber om at det arbeides videre sammen med departementet for å finne ut hva som må til av økt bemanning og ressurser for å overta dette ansvaret.

3. Kirkerådet ber administrasjonen utarbeide et hørings svar i samsvar med de vurderinger og konklusjonene som fremkommer i saksorienteringens punkt 6 supplert med de synspunkter som fremkom i møtet.

Saksorientering

1. Bakgrunn

Den norske kirke er inne i en endringsprosess. Oppgaver og ansvar som har vært i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet flyttes ut til kirkelige organer.

Denne saken baserer seg på brev av 14. februar fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Departementet tar i brevet opp spørsmål om økte budsjettfullmakter til Kirkerådet (Kirkemøtet) innen tilskuddsforvaltningen.

Saken gjelder statsbudsjettet kap 1590, post 71 *Tilskudd til kirkelige formål* og innebærer et utvidet budsjettansvar innen tilskuddsforvaltningen. I tilknytning til dette foreslås det å delegere til Kirkemøtet regel- og forskriftskompetanse.

Høringsbrevet er sendt til orientering til bispedømmerådene, Bispemøtet og tilskuddsmottakerne under post 71 (unntatt de kirkelige fellesrådene). Disse har fått en frist til å uttale seg i saken til 20. mars 2013. De hørings svar som er mottatt følger som vedlegg til saken. Disse er:

Fra bispedømmerådene:

- Oslo bispedømmeråd
- Borg bispedømmeråd
- Hamar bispedømmeråd
- Tunsberg bispedømmeråd
- Agder og Telemark bispedømmeråd
- Stavanger bispedømmeråd
- Bjergvin bispedømmeråd
- Møre bispedømmeråd
- Nidaros bispedømmeråd
- Sør-Hålogaland bispedømmeråd
- Nord-Hålogaland bispedømmeråd

Fra andre tilskuddsmottakere:

- KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
- Stiftelsen Kirkeforskning
- Stiftelsen Kirkens Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep

Kirkerådet har fått frist til 26. april 2013 til å komme med en høringsuttalelse. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har også foreslått noen andre strukturendringer og budsjettreformer fra budsjettåret 2014. Det vises til KR sak /13 om dette.

2. Forslag til endringer

Høringsbrevet omtaler tre tilskuddsposter på statsbudsjettet. Dette er:

Post 71 Tilskudd til kirkelige formål	kr. 233 538 000
Post 75 Trosopplæring	kr. 213 936 000
Post 79 Til disposisjon	kr. 500 000

Post 71 Tilskudd til kirkelige formål

Nedenfor følger en oversikt over tilskudd som inngår i post 71 på statsbudsjettet.

Post 71 Tilskudd til kirkelige formål (Tabell fra side 155 i Prop 1 S (2012-2013))

Tilskudd til kirkelige formål (post 71) Tall i 1.000 kr	Budsjett 2012	Budsjett 2013
Sjømannskirken *	69 500	71 800
Døvekirkene	9 900	10 230
Kristent arbeid blant blinde	300	310
Stiftelsen Kirkeforskning	5 850	6 040
Diakoni, undervisning og kirkemusikk	119 810	123 768
Kirkens ressurscenter mot vold og seksuelle overgrep	2 165	2 235
Samisk bibeloversettelse (Det norske bibelselskap)	1 500	1 550
Nidaros pilegrimsgård **	1 205	1 245
Nasjonale tiltak for kirkebygg	10 000	10 000
Nidaros og Oslo domkirke	5 000	5 000
Sum kategori 01.90	225 230	232 178
* Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet 2013 ble bevilgningen til Sjømannskirken økt til kr. 73 160 000. Samlet bevilgning under posten for 2012 er dermed kr. 233 538 000.		
** Tilskuddet til Nidaros pilegrimsgård er fra 2013 overført til Nasjonalt pilegrimssenter.		

Kirkerådet har f.o.m. 2013 ansvar for tilskuddsforvaltningen til Døvekirkene, Stiftelsen Kirkeforskning, Stiftelsen Kirkens Ressurscenter mot vold og seksuelle overgrep samt Samisk bibeloversettelse.

Tilskuddet til diakoni, undervisning og kirkemusikk disponeres av bispedømmerådene og finansierer i hovedsak kateket- og diakonistillinger i ulike menigheter i bispedømmene. Alle bispedømmerådene er med på denne ordningen. Denne tilskuddsforvaltningen ønsker departementet å overføre ansvaret for til Kirkerådet fra budsjettåret 2014.

Ansvaret for tilskuddsforvaltningen til Sjømannskirken, Kristent arbeid blant blinde, Nasjonale tiltak for kirkebygg, Nidaros og Oslo domkirker foreslås ikke overført til Kirkerådet på nåværende tidspunkt. Tilskuddet til Nidaros pilegrimsgård er fra 2013 overført til Nasjonalt pilegrimssenter.

Av høringsbrevet fremgår det at departementet også i fremtiden ønsker å fastsette rammene av postene til: Tilskuddet til Sjømannskirken, tilskuddet til Nasjonalt

pilegrimssenter, tilskuddet til nasjonale kirkebygg og tilskuddet til domkirkene i Nidaros og Oslo.

Post 75 Trosopplæring

Det fremgår av høringsbrevet at det ikke tas sikte på å gjøre noen endringer på post 75. Kirkerådet har i dag ansvar for denne posten.

Post 79 Til disposisjon

Dette er en post som forvaltes av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Rammen er på kr. 500 000. I 2013 er kr. 350 000 øremerket som tilskudd til Falstadsenteret. Departementet vurderer om denne posten bør utgå og midlene plasseres under andre poster.

3. Konsekvenser

3.1 Økonomi

Konsekvensene av forslagene er at Kirkerådet forvalter flere tilskudd enn i dag. Dette er en naturlig konsekvens av stat – kirke prosessen.

Når tilskuddsforvaltningen for Sjømannskirken ikke delegeres er det fordi Kirkerådet har gitt muntlig støtte til at departementets forslag om ikke å overføre denne posten i denne omgang.

At tilskuddet til Kristent Arbeid Blant Blinde ikke er nevnt, må være en forglemmelse. Det er unaturlig at departementet holder dette tilbake.

Kirkerådets oppgaver vil øke på mange områder i framtiden når Den norske kirke blir et eget rettssubjekt. Tilskuddsforvaltningen vil bli et eget ansvarsområde som vil ta mye tid og oppmerksomhet. Mange nye rutiner og fordelingsnøkler må utvikles og ajourholdes. Det er mange krav i forhold til statlige økonomireglement som skal ivaretas på en god og effektiv måte.

For 2014 er det foreslått fra departementet at dagens regelverk videreføres og at Kirkerådet ikke skal ha anledning til å gjøre større endringer i fordelingsrammen fra 2013.

Kirkemøtet vil få et økt ansvar for Den norske kirkes økonomiforvaltning, som det ikke har i dag. Det berører saksbehandlingen til Kirkemøtet. Oppgavene vil øke, rollen vil bli endret. Kirkemøtet vil bli et prioriteringsorgan også i økonomisaker, noe det ikke har vært så langt. Det må derfor avklares hvordan ansvarsfordelingen blir mellom Kirkerådet og Kirkemøtet når budsjetter skal behandles og tilskudd fordeles. Dette kan få konsekvenser for tidspunkt og hyppighet for avholdelse av Kirkemøtet i fremtiden. (I Svenska Kyrkan samles Kirkemøtet to ganger pr år). Skal Kirkemøtet behandle budsjetter vil det krever et møte rett i etterkant av Stortingets budsjettvedtak og før budsjettåret starter.

Kirkemøtet møtes i april hvert år. Dette gjør det også umulig å være høringsinstans i lovsaker fordi disse da først kan behandles i Stortinget neste vår.

Dersom Kirkerådet slutter seg til departementets forslag, og Stortinget også gir sin tilslutning, vil Kirkemøtets regel- og forskriftskompetanse gjøres gjeldende fra 2014.

Kirkemøtet og Kirkerådet vil få økte fullmakter i fremtiden. Dette vil skje trinnvis inntil Den norske kirke blir rettssubjekt. Det er derfor viktig at vi allerede nå kan bygge opp kompetanse og vinne erfaringer på noen av de nye rollene som må fylles i framtiden.

3.2 Regelverk

Departementet ønsker sammen med økte budsjettfullmakter å delegere til Kirkemøtet regel- og forskriftskompetanse som har direkte eller indirekte betydning for

- a) forskrift om ordning for døvemenighetene og døvepresttjenesten
- b) regelverk for lønnstilskudd til diakon- og kateketstillinger organisert under de kirkelige fellesrådene

Når regelverkene delegeres, ønsker Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet at disse blir utformet i lys av tilskuddsordningen for trosopplæring siden begge tilskuddsordningene har menighetene (de kirkelige fellesrådene) som tilskuddsmottakere.

3.3 Begrensninger i Kirkerådets fullmakter

I den omleggingen som departementet skisserer får Kirkerådet (Kirkemøtet) nye fullmakter i disponeringen av rammetilskuddet under post 71.

Tilskuddet kan ikke benyttes til driften av Kirkemøtet, Kirkerådet, bispedømmerådene eller Bispemøtet.

Tilskuddet skal heller ikke benyttes til formål som kommunene har et lovfestet økonomisk ansvar for, og heller ikke til formål som staten har et direkte utgiftsansvar for, som for eksempel prestedtjeneste.

Kirkemøtet eller Kirkerådet kan ikke treffe vedtak som forplikter staten budsjettmessig utover gitte bevilgninger.

Departementet antar at vedtak om tilskudd i det alt vesentlige bør treffes av det valgte Kirkerådet og ikke av administrasjonen. Administrasjonen bør i tilfelle bare ha vedtaksmyndighet når dette er begrunnet i praktiske hensyn eller når vedtaket regnes som kurant.

Budsjettåret 2014 blir et overgangsår og nye regelverk vil tidligst kunne fastsettes av Kirkemøtet i april 2014. Det innebærer at dagens regelverk vil videreføres ut 2014 og at Kirkerådet ikke har anledning til å gjøre større endringer fra 2013 til 2014 i fordelingen av tilskuddsrammen.

Tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige tiltak

Departementet reiser spørsmålet om tilskuddsordningen fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige formål bør ses sammen med den nye tilskuddsforvaltningen på post 71 da tilskuddsordningene kan være overlappende. Departementet ber Kirkerådet uttale seg om dette.

Den norske kirkes landsfond

Departementet reiser spørsmål om landsfondets fremtid og hvor mange tilskuddsordninger som skal opprettholdes i fremtiden. Bakgrunnen for dette er at det er lite rasjonelt å opprettholde flere tilskuddsordninger på kirkens område. Det fremmes imidlertid ikke forslag om avvikling av fondet.

4. Forholdet til økonomireglementet i staten

Kirkerådets myndighet som tilskuddsforvalter vil være hjemlet i Statens økonomireglement.

Et gjennomgående prinsipp i dette er at tilskuddsordninger skal kunngjøres, slik at potensielle søkere er kjent med mulighetene for tilskudd. Formene for kunngjøring skal vurderes i lys av ordningen. På Kirkerådets nettsider bør det alltid være informasjon om at Kirkerådet disponerer et rammetilskudd til kirkelige formål, med opplysninger om hvordan tilskuddet benyttes og hvilke muligheter som foreligger for at menighetene og andre institusjoner, foreninger og eventuelt privatpersoner kan søke Kirkerådet om tilskudd.

Dersom Kirkerådet (Kirkemøtet) ønsker å tildele årlig driftsstøtte til institusjoner eller organisasjoner som i dag ikke mottar driftsstøtte fra post 71, må saken tas opp med departementet på forhånd.

4. Høringssvar

Kirkerådet har mottatt 14 høringssvar på brevet fra departementet. Alle bispedømmerådene behandler saken, Kirkerådets administrasjon har foreløpig mottatt 9 av høringssvarene, samt en foreløpig uttalelse (se under). Av de ni andre tilskuddsmottakerne som har mottatt brevet, er det tre som har svart. I det følgende gis en oppsummering av disse.

De er også vedlagt saksdokumentet.

4.1 Bispedømmerådenes høringssvar

Oslo bispedømmeråd

Bispedømmerådet er grunnleggende positiv til at Kirkerådet får ansvaret for å forvalte og fordele statens tilskudd til kirkelige formål. Det er en naturlig følge av de endrede relasjonene mellom staten og Den norske kirke at det skjer en overføring av større myndighet til kirkelige organer.

På denne bakgrunn støtter bispedømmerådet departementets forslag om at foreslåtte bevilgninger under post 71 overføres til Kirkerådet hva angår tilskudd til Døvekirken, Kirkens ressursenter mot vold og seksuelle overgrep, Kristent Arbeid Blant Blinde,

Stiftelsen Kirkeforskning, Diakoni, Undervisning og kirkemusikk, samt tilskudd til Samisk bibeloversettelse.

Bispedømmerådet vil imidlertid fraråde på dette tidspunkt en samordning av tilskudd til diakoni, undervisning og kirkemusikk med tilskuddsordningen for trosopplæring. Først når trosopplæringsreformen er fullfinansiert på det nivå Stortinget har besluttet og når reformen er innført i alle menigheter vil en slik samordning være ønskelig. Bispedømmerådet minner i denne forbindelse om at tilskudd til diakoner og kateketer er lønnsmidler knyttet opp mot faste stillinger. Situasjonen i dag er at disse statstilskuddsberettigede stillingene er underfinansierte.

Borg bispedømmeråd

Borg bispedømmeråd behandlet saken på møtet torsdag 4.april d.å. Høringssvaret var ikke mottatt når saksdokumentet ble ferdigstilt. Det vil bli fremlagt på møtet.

Hamar bispedømmeråd

Bispedømmerådet er forundret over at de ikke er hovedadressat for høringen. Bispedømmerådet mener det er uheldig at overføring av myndighet på viktige områder skjer i en brytningstid for kirken, før hovedtrekkene i en ny kirkeordning er etablert, både hva organisering og demokrati angår.

Bispedømmerådet støtter FADs syn på at det er det valgte Kirkerådet som skal fatte vedtak hvis myndighet overføres til dette nivået, men anser at ytterligere overføring av oppgaver kan vente til den kirkelige organisering har funnet sin form. Bispedømmerådet er videre opptatt av at kostnadene til kirkens sentraladministrasjon ikke skal øke ytterligere på bekostning av tjenesteytingen i den regionale og lokale kirke.

Hamar bispedømmeråd ønsker at bispedømmerådene fortsatt skal utbetale tilskuddene på post 71 og følge opp disse lokalt. Videre forutsettes det at regelverket som Kirkemøtet eventuelt skal fastsette i 2014 er gjenstand for bred drøfting i Den norske kirke, både lokalt og regionalt.

Bispedømmerådet er bekymret for hvilke økonomiske konsekvenser som kan ligge implisitt i forslaget. Stillingene som støttes i dag er underfinansiert fordi bevilgningene på post 71.16 ikke holder tritt med lønnsveksten. Bispedømmerådet har beregnet dette til kr. 800 000.

Bispedømmerådet ønsker at trosopplæringen skal fullfinansieres før en samordning skjer med andre typer tilskudd, samt at ordningen med tilskudd til felleskirkelige tiltak fra OVF fortsetter som i dag.

Tunsberg bispedømmeråd

Bispedømmerådet mener at det er naturlig at kirkelige organer får utvidet budsjettansvar innen tilskuddsforvaltning i fremtiden. Når departementet tar sikte på å gi Kirkerådet ansvaret for å forvalte og fordele tilskudd til kirkelige formål, mener bispedømmerådet at dette er en riktig utvikling.

Bispedømmerådet støtter at tilskuddet til diakoni, undervisning og kirkemusikk overføres til Kirkerådet. Bispedømmerådet forutsetter at delegeringen i stor grad vil gi bispedømmerådene de samme forhold som tidligere.

Bispedømmerådet støtter ikke at tilskuddet til diakoni, undervisning og kirkemusikk samordnes med trosopplæring uten at det skjer en grunnleggende utredning av konsekvenser og høring før et slikt tiltak iverksettes.

Bispedømmerådet ønsker heller ikke noen samordning med tilskuddsforvaltningen fra OVF siden det nettopp har vært gjort en grundig gjennomgang av forvaltningspraksisen på dette område.

Avslutningsvis peker bispedømmerådet på viktigheten av at rammene fra staten er rett og tilstrekkelig finansiert i forhold til de store utfordringene som kirken har på de ulike områdene som tilskuddene omfatter. Bispedømmerådet ser med bekymring på at tilskudd til kirkelige stillinger har en tendens til å stagnere i forhold til lønns/pensjons- og øvrige utgifter. Spesielt synlig er dette i støtten til kateketstillingene som skulle vært 100 % tilskuddsfinansierte.

Agder og Telemark bispedømmeråd

Bispedømmerådet gir sin tilslutning til at de kirkelige organer gis et utvidet budsjettansvar innenfor tilskuddsforvaltningen.

Bispedømmerådet ønsker ikke å samordne tilskudd til diakoni, undervisning og kirkemusikk med tilskuddsordningen for trosopplæring fordi det kan medføre svekket fokus på separate viktige satsingsområder i menighetene.

Bispedømmerådet vil heller ikke samordne rammetilskuddet med tilskuddet fra Opplysningsvesenets fond.

Bispedømmerådet forventer at oppgaveoverføringen følges av tilstrekkelig budsjettmessig kompensasjon til Kirkerådet. Likeledes forventes det at departementet påser at trosopplæringsreformen fullfinansieres slik stortingsflertallet har bestemt.

Bispedømmerådet vil påpeke viktigheten av at de valgte organer, Kirkemøtet og Kirkerådet gis det overordnede ansvar for tildelingen slik det fremkommer i høringen pkt. 3.3. andre avsnitt.

Stavanger bispedømmeråd

Bispedømmerådet støtter forslaget om å overføre flere tilskudd fra post 71 til Kirkerådet. Bispedømmerådet vil understreke at tilskudd til diakoner og kateketer går til dekning av lønnsutgifter, og at tilskuddet er bundet til faste stillinger ute i fellesrådene. En reduksjon i tilskuddet til fordel for andre formål, kan få dramatiske konsekvenser for de som allerede er i stilling. Vesentlige endringer i fordelingen mellom de ulike tilskuddsmottakerne nevnt ovenfor må derfor varsles i god tid, slik at fellesrådene kan

gjøre nødvendige tilpasninger.

Bispedømmerådet betrakter det som en naturlig konsekvens at myndigheten til å gi regler på dette området blir delegert til Kirkemøtet.

Stavanger bispedømmeråd er kritisk til forslaget om en samordning av tilskudd til diakoni, undervisning og kirkemusikk med tilskuddsordning for trosopplæring før trosopplæringsreformen er fullfinansiert med ressurser i henhold til Stortingsvedtaket om 250 mill. kr. i 2003 kroner for hele Den norske kirke.

Bjørgvin bispedømmeråd

Bispedømmerådet er forundret over at de ikke er hovedadressat for høringen. Videre henviser bispedømmerådet til Hamar bispedømmeråd sin høring og gir sin tilslutning til de synspunkt som fremkommer i denne høringsuttalelsen.

Møre bispedømmeråd

Bispedømmerådet behandler saken i møtet 5. april d.å. Stiftsdirektøren har sendt Kirkerådet et foreløpig svar, og gjort oppmerksom at uttalelsen kan bli endret.

Forslaget om overføring av myndighet til Kirkerådet og Kirkemøtet for forvaltning av statlige tilskuddsordninger støttes. Inntil trosopplæringsreformen er fullfinansiert bør det være et skille mellom post 71 og post 75.

Stiftsdirektøren forutsetter at det regionale kirkedemokrati ikke blir svekket gjennom de foreslåtte endingene, og at bispedømmerådene fortsatt skal ha myndighet til å fordele midler fra Opplysningsvesenets fond og statlige tilskudd til særskilte stillinger etter kl § 23.5.

Nidaros bispedømmeråd

Bispedømmerådet er bekymret for at tilskuddsmidlene på post 71 og post 75 skal bli slått sammen før trosopplæringsreformen er fullfinansiert. Bispedømmerådet mener det må settes som en forutsetning at staten fullfinansierer reformen, uavhengig av hva som skjer med samordning av tilskuddene og felles tilskuddspost. Det er også viktig at de årlige tilskuddene sikres i takt med lønnsjusteringen.

Bispedømmerådet understreker at tilskuddsordningene i noen grad er sammenfallende. Stillingene innen diakoni og undervisning er lokalisert dels ut fra bemanningen i prestatjenesten. Intensjonen har vært at stillingene skulle supplere prestatjenesten de steder som var svakest bemannet. Lokaliseringen er dels også begrunnet ut fra særskilte diakonale utfordringer. Bispedømmerådet peker på flere forhold som må ivaretas ved en eventuell samordning i framtiden.

Bispedømmerådet støtter en rasjonell og kostnadseffektiv forvaltning av tilskuddordningen fra staten. Det viktigste for bispedømmerådet er at OVF-midlene beholdes som friske prosjektmidler og ikke inngår i løpende drift. Midlene må fortsatt sikres som viktige insitament og støtte til lokalmenighetenes initiativ.

Sør-Hålogaland bispedømmeråd

Bispedømmerådet er forundret over at bispedømmerådet ikke er adressat for høringen. I høringsbrevet pekes det på at rammen til diakoni, undervisning og kirkemusikk ikke har vært økt i tilstrekkelig grad til å dekke den reelle lønnsstigningen og at det er oppstått et etterslep. En konsekvens av dette er at det blir lite midler igjen til kirkemusikalsk tilskudd til domkirkens arbeid.

Bispedømmerådet er imot at post 71 og post 75 slås sammen før trosopplæringsreformen er fullfinansiert.

Bispedømmerådet er imot at tilskuddet fra Opplysningsvesenets fond samordnes med tilskuddet fra staten.

Når regelverket for bruk av tilskuddsmidlene skal endres tar bispedømmerådet det som en selvfølge at Kirkerådet vil invitere bispedømmerådene til dialog og vil inntil videre forholde seg til nåværende regelverk.

Nord-Hålogaland bispedømmeråd

Bispedømmerådet slutter seg til de planlagte strukturendringene og budsjettreformene i kirkebudsjettet fra 2014.

Bispedømmerådet har bemerket at inntil trosopplæringsreformen er fullfinansiert må midler til denne videreføres som en særskilt post 75.

Tilsvarende mener bispedømmerådet at tilskudd til diakoni, undervisning og kirkemusikk, post 71.16, må videreføres som en egen post.

Når det gjelder tilskudd fra OVF mener bispedømmerådet at det kan være behov for å se disse midlene i sammenheng med den øvrige tilskuddsforvaltningen.

4.2 Høringssvar fra andre tilskuddsmottakere

KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

KA støtter en utvikling der ansvar og myndighet i økende grad overføres til kirkelige organer. KA er også positiv til at dette skjer trinnvis over tid slik at kirkelige organer får utviklet kompetanse og gode ordninger på dette området.

KA er kritisk til at overføring skjer gjennom enkeltsaker uten at det er uttalt en overordnet politikk, selv om de hver for seg kan oppfattes å være av mer budsjettmessig karakter eller ha begrenset betydning. KA savner en mer grunnleggende drøfting av prinsippene for statlig styring etter grunnlovsendringene.

KA savner at det ikke er vurdert å la Kirkemøtet, som et alternativ, få ansvar for å fordele midlene mellom bispedømmerådene for bevilgninger til prestatjenesten og bispedømmerådene administrasjon. KA vil derfor be departementet i løpet av 2013 utarbeide et høringsdokument, som på en mer samlet måte beskriver og drøfter oppfølgingen av grunnlovsendringene, og at det gis en bred omtale av ulike saksfelt kirkelig organer skal gis økte fullmakter eller nye oppgaver innenfor, begrunnet i grunnlovsendringene.

KA er enig i omleggingen av *rammetilskudd* til Kirkerådet. Samtidig frykter KA at færre spesifiseringer om formål innen Den norske kirke i statsbudsjettet, kan medføre mindre oppmerksomhet om de aktuelle formålene og at dette kan gi økt risiko for reduserte tilskudd, samt at det svekker det statlige ansvaret for de formål som omfattes av tilskuddet. KA frykter derfor at omleggingen vil gjøre formålene mer utsatte for budsjettkutt, eller at det vil få en vekst som er mindre enn lønns- og prisveksten. KA anbefaler at omleggingen som foretas gjennomføres etter at Stortinget gjennom en stortingsmelding e.l. gis mulighet til å fastsette de overordnede budsjettmessige føringene til de statlige tilskuddene til kirkelige formål.

KA påpeker også *svakhetene ved gjeldende tilskuddsordninger* hvor det ikke gis økninger i bevilgningene til å dekke økte lønns- og pensjonsforpliktelser når budsjettøkningen ikke følger kostnadsutviklingen. Reguleringskostnadene i tilknytning til pensjonskostnadene blir i liten grad hensyntatt i dagens tilskuddspraksis. KA melder om en økende skepsis i fellesrådene til å finansiere nye stillinger med statlige midler når en forutsigbar finansiering ikke er på plass.

KA peker på at det i en *modell for framtidig tilskuddsordning* for Den norske kirke kan bli de samme svakhetene som nevnt ovenfor hvor lønnsutviklingen for prestatjenester og de regionale og sentralkirkelige rådsorganene. KA utfordrer Kirkerådet til å utvikle en modell hvor disse problemstillingene fanges opp, og hvor klarere politiske målsetninger kan være et av flere tiltak.

KA stiller spørsmål ved at KIFO inngår i et samlet rammetilskudd for Den norske kirke, og vil anbefale at det vurderes andre løsninger som på en tydeligere måte sikrer institusjonens selvstendighet og faglige uavhengighet.

KA støtter at vedtak om tilskudd treffes av det valgte Kirkerådet.

KA er i utgangspunktet positiv til at tilskudd til katekettjeneste i større grad forvaltes i sammenheng med trosopplæring, men minner om at de to ordningene er forskjellige. KA vil anmode om at en eventuell samordning av disse ordningene drøftes særskilt før det eventuelt gjøres budsjettvedtak.

KA vil fraråde at det gjennomføres endringer i forvaltningen av tilskudd fra Opplysningsvesenets fond før den fremtidige styring og forvaltning av fondet er avklart.

Stiftelsen Kirkeforskning (KIFO)

KIFO ble stiftet etter initiativ fra KM i 1993 og har fått fast «øremerket» tilskudd fra departementet siden 2002. Statstilskuddet har vært viktig for KIFO for å disponere et fast beløp til grunnforskning samt at det har gitt en viss distanse til Kirkerådet. Fram til nå er det Kirkerådet som har oppnevnt styreleder.

KIFO er redd at en for tett kopling til Den norske kirke kan reise prinsipielle spørsmål knyttet til KIFOs omdømme som en uavhengig forskningsinstitusjon, og uttalte skepsis til forslaget da spørsmålet om overføring av statstilskuddet ble tatt opp ved årsskiftet. Når nå Kirkerådet fra 2015 får fullmakt til å fastsette størrelsen på tilskuddet er stiftelsen blitt enda mer betenkt. KIFOs mandat er å drive forskning på kirke-, religions- og livssynsområdet, og virksomheten har et bredere nedslagsfelt enn Den norske kirke. Primært ønsker KIFO å være blant de tilskuddsmottakerne som ble unntatt Kirkerådets forvaltning, slik som Sjømannskirken, nasjonale tiltak for kirkebygg m.m.

Stiftelsen Kirkens Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep

Kirkens ressurscenter er opptatt av å sikre sin virksomhet i Kirkerådsstrukturen på en slik måte at det aldri stilles spørsmål ved eksistensberettigelse, og at vilkårene til enhver tid er optimale. Det har vært krevende å sikre en forutsigbar økonomi. Etter å ha gjennomgått de endringer som er foreslått i høringen «Statsbudsjettet 2014 – Kirkerådet (Kirkemøtet) som forvalter av tilskudd til kirkelige formål», stiller senteret følgende grunnspørsmål: Er virksomheten tilstrekkelig ivaretatt og sikret i rammebevilgningene til Kirkerådet og Kirkerådets videre bevilgning til kirkelige formål?

Kirkens Ressurssenter er redd for å miste tilskuddet hvis dette ikke blir synliggjort i statsbudsjettet i fremtiden. Senteret er opptatt av at Kirkerådet/Kirkemøtet sørger for å opprettholde en egen tildelingspost for Kirkens Ressurssenter innenfor tildelingsrammen Kirkerådet/Kirkemøtet forvalter. Dette er avgjørende for å bekrefte og synliggjøre at kirken trenger Kirkens Ressurssenter, og at virksomheten skal bestå. På denne måten mener de finansieringen som er et premiss for drift vil bli synliggjort på en tydeligere måte.

Ressurssenteret er også opptatt av at det opprettes og synliggjøres åpne linjer for kontakt med de valgte organer i tildelingsprosessen. Kontakt og drøftinger må ikke låses til kun administrative ledd. De er opptatt av at det kan sikres at stiftelsens styre og administrasjon kan drive påvirkningsarbeid gjennom drøftinger og lobbyvirksomhet med de folkevalgte i Kirkemøtets/Kirkerådets linje.

Kirkens Ressurssenter må legges ned som egen virksomhet dersom ikke dagens bevilgninger blir opprettholdt i fremtiden. Dersom Kirkens Ressurssenter ikke kan opprettholdes som en spesifisert budsjettpost under post 71 i statsbudsjettet for bevilgninger til kirkelige formål, må Kirkerådet i sitt budsjett synliggjøre Kirkens Ressurssenter som et nasjonalt kompetansesenter med en egen post i sitt budsjett. Deres poeng er at det må være mulig for Kirkemøtet å kunne se at nedskjæringer får konsekvenser for virksomheten.

I høringsnotatet kommer det fram en anbefaling om å se bevilgninger fra OVF i en større helhet. Kirkens Ressurscenter gjør oppmerksom på at den finansieringsordningen som er grunnlaget for driften på dagens minimumsnivå, forutsetter bevilgninger fra OVF både fra sentrale og regionale ledd. Denne bevilgningen må sikres og gis forutsigbarhet. Bortfall av OVF-bevilgning kan ikke skje uten at det opprettes en annen bevilgning, grunnet det minimumsnivå som virksomheten allerede er på.

5. Oppsummering av høringsuttalelsene

Kirkerådet registrerer at det i flere av høringssvarene er reist spørsmål ved Kirkerådets fremtidige rolle og kirkens egen evne til å gjøre prioriteringer.

Et klart flertall av bispedømmerådene ønsker at budsjettmyndigheten overføres Den norske kirke som omtalt i saksdokumentet.

Flere av bispedømmerådene har imidlertid reagert på at de skal avgi høringsuttalelse til Kirkerådet og ikke til departementet. Flere har likevel sendt høringsbrev til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet med kopi til Kirkerådet til tross for at departementet har bedt om at høringsuttalelsen skal skje til Kirkerådet.

Hamar bispedømmeråd er i mot at budsjettmyndigheten overføres til Kirkerådet på nåværende tidspunkt og ønsker at saken utsettes. Bjørgvin bispedømmeråd har sluttet seg til dette.

Andre derimot, bl.a. Nidaros bispedømmeråd er tilfreds med at departementet følger opp arbeidet med større selvstendighet også på det økonomiske området.

KA er kritisk til at overføring av ansvar skjer gjennom enkeltsaker og savner en mer grunnleggende drøfting av prinsippene for statlig styring etter grunnlovsendingene. KA er redd for at de samme svakhetene som påpekes ved dagens bevilgninger, hvor særlig bevilgningene ikke gis økninger til å dekke lønns- og forpliktelser vil fortsette og at Den norske kirke ikke makter å rette opp dette.

KIFO er redd for at en for sterk kobling til Den norske kirke kan reise prinsipielle spørsmål knyttet til KIFOs omdømme og er redd for å miste tilskuddet i fremtiden dersom dette går inn i en samlet ramme til Kirkerådet.

Stiftelsen Kirkens Ressurscenter mot vold og seksuelle overgrep er redd for at virksomhetens fremtid og senteret ikke blir tilstrekkelig prioritert hvis de statlige midlene ikke blir spesifisert i statsbudsjettet.

Kirkerådet har merket seg at flere av høringsinstansene har større tillit at departementet forvalter tilskuddene enn kirken selv. Det er et paradoks at når Den norske kirke har bedt om større frihet så vegrer kirkens organer seg for at det økonomiske ansvaret skal øke. Det er alltid en risiko for at ressursene er mindre enn behovet.

I framtiden må Den norske kirke selv prioritere sterkere mellom de ulike oppgavene og da er det viktig å øve seg på dette.

De statlige tilskudd gjelder for ett år om gangen. Det er derfor ingen garanti for at de «overlever» uavhengig av forvaltningsorgan.

For å lykkes med den videre utvikling er det viktig med et godt og tillitsfullt samarbeid med bispedømmerådene og de andre tilskuddsmottakerne nå i det videre arbeid med saken.

6. Kirkerådets vurderinger

Kirkerådet har følgende kommentarer og synspunkter til de forslag som fremgår av høringsbrevet fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

1. Kirkerådet støtter at tilskuddsforvaltningen til diakoni, undervisning og kirkemusikk nå overføres til Den norske kirke ved Kirkerådet/Kirkemøtet. Kirkerådet er innforstått med at gjeldende regelverk skal benyttes i tildelingen for 2014, samt at midlene i hovedsak er bundet opp i tilskudd til stillinger i fellestråd som bispedømmerådene gir støtte til. Dette gjør at vesentlige endringer i fordelingen mellom de enkelte tilskuddsmottakerne må varsles i god tid, dersom det skal gjøres tilpasninger og endringer i fremtiden.

Kirkerådet forutsetter at tilskuddet justeres hvert år, slik at pris- og lønnsutviklingen blir kompensert. I flere av høringsuttalelsene kommer det frem at det er et stort etterslep i finansieringen av stillingene, jfr. også KAs uttalelse der også reguleringspremie på stillingene må finansieres lokalt. Stillinger i fellestrådene med pensjonsordning i KLP (og andre pensjonskasser) har derfor langt høyere sosiale kostnader enn statlige stillinger som har pensjonsavtale i Statens pensjonskasse.

2. Kirkerådet ser det som naturlig at også tilskuddet til KABB overføres til Kirkerådet. Det er uklart i høringsbrevet om dette også overføres til Kirkerådet i denne omgang.
3. Kirkerådet er kritisk til forslaget om en samordning av tilskudd til diakoni, undervisning og kirkemusikk med tilskuddsordning for trosopplæring før trosopplæringsreformen er fullfinansiert med ressurser i henhold til Stortingsvedtaket om 250 mill. kr. i 2003 kroner for hele Den norske kirke. Flere av høringsinstansene er av samme oppfatning.
4. Kirkerådet støtter, men er også kritisk til å se tilskuddsforvaltningen av post 71 sammen med tilskuddsforvaltningen av OVF til felleskirkelige tiltak. Det er alltid ønskelig å se ordninger i sammenheng. Ved å behandle disse tilskuddsordningene parallelt vil det derfor være noen samarbeidsgevinster å hente når tilskuddene skal

fordeles av kirkens organer. Samtidig dekker ordningene i dag svært ulike områder.

Det er svært små midler bispedømmerådene forvalter av OVF midlene. I 2013 er det ca. 7 mill kr. som fordeles på 11 bispedømmeråd. Her er målgruppene menighetene og lokale prosjekter av kortvarig karakter. Tilskuddsposten på post 71 gjelder mye større rammer og dekker i hovedsak lønn til diakoner og kateketer. Dette er et langsiktig finansieringssamarbeid mellom bispedømmeråd og fellesråd.

En omlegging vil derfor måtte ta tid og den må sees opp mot andre endringer som vil skje i framtiden.

5. Kirkerådet foreslår at Den norske kirkes landsfond avvikles. Dette vil være et skritt i retning av å forenkle tilskuddsordningene. Kapitalen i fondet er av en slik størrelse at det synes lite rasjonelt å opprettholde fondet.
6. Kirkerådet er ellers enig i departementets vurdering om at 2014 bør være et overgangsår, og at endringer i tilskuddssatsene først kan vurderes/gjennomføres fra 2015.
7. På sikt må også tilskuddsforvaltningen til Sjømannskirken og de andre tilskuddsmottakerne på post 71 overføres til Kirkerådet. Det bør allerede nå settes opp en fremdriftsplan for dette.
8. Kirkerådet har behov for flere ressurser til arbeidet med kirkebygg i fremtiden, og ser det som naturlig at noe av budsjettposten til nasjonale tiltak for kirkebygg avsettes til dette.
9. I høringsdokumentene understrekes det at Kirkerådet ikke kan ta midler fra tilskuddsbeløpene til administrasjon av egen drift. Dess viktigere blir det da at Kirkerådet har tilstrekkelig ressurser til å utføre de oppgaver som blir delegert fra departementet. I dag er ikke alle oppgavene finansiert. Bruk av tilskuddsmidler fra Opplysningsvesenets fond har over lang tid vært benyttet, også i bispedømmerådene, til å finansiere drift.
10. Kirkerådet er også innforstått med at departementet også delegerer regel og forskriftskompetansen til Kirkemøtet for:
 - a) forskrift om ordning for døvemenighetene og døvepresttjenesten (jfr. 10.5 i lovsamling for Den norske kirke)
 - b) regelverk for lønnstilskudd til diakon- og kateketstillinger organisert under de kirkelige fellesrådene (jfr. 9.4i lovsamling for Den norske kirke)
11. Skal Kirkerådet i framtiden kunne operere som et effektivt og koordinerende organ, må de oppgavene som skal gjennomføres være finansiert av statlige

tilskudd. Kirkerådets kompetanse og bemanning må også styrkes. Dette må videre sees i sammenheng med andre oppgaver og ansvarsforhold, som må bygges opp i Kirkerådet for framtiden.

Oppgaveoverføringen innebærer betydelig risiko. Det er vanskelig å definere omfanget av merarbeidet, og dermed også krevende å vurdere i hvilken grad Kirkerådet har personalressurser til å gjennomføre de nye oppgavene på en god måte og om utgiftene blir fullt ut kompensert. Ansvars- og oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet må også avklares. Det må vurderes på nytt hvilket tidspunkt på året Kirkemøtet skal avholdes slik at budsjett- og tilskuddsbehandlingen skal kunne gjennomføres på en forsvarlig måte. En mulig løsning kan bli å avholde to årlige Kirkemøter, noe som vil være svært ressurskrevende og dermed lite ønskelig. Dette er noen av de spørsmål som må avklares.

Kirkerådet må videre innføre nye rutiner for informasjons- og saksbehandling. Det må også bygges opp kompetanse og ressurser for å håndtere lobbyvirksomhet. Det vil være behov for å arbeide med nye oppgaver og prioriteringsprosesser.

Alt dette vil kreve flere stillinger. Det er behov for at Kirkerådet sammen med departementet arbeider videre med å kartlegge omfanget av det merarbeid som disse reformene medfører og hvordan dette kan finansieres.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Overføringen av nye oppgaver til Kirkerådet krever flere ressurser. I 2012 og 2013 er tilskuddsforvaltningen overført til Kirkerådet for Døvekirken, Samisk bibeloversettelse og Stiftelsen Kirkeforskning. Dette er kompensert med til sammen kr. 100 000.

Fra 2014 foreslås det at tilskuddsforvaltningen til diakoni, undervisning og kirkemusikk overføres til Den norske kirke slik at Kirkerådet kan forvalte disse.

Jo flere tilskuddsordninger Kirkerådet overtar, jo bedre prosesser for behovskartlegging må gjennomføres. Det er nødvendig å ha kjennskap til tilskuddsmottakernes behov. Kartleggingen og informasjonsinnhenting må starte i god tid, slik at forslag til nye satsinger og budsjett-forslag kan gjennomføres før prioriteringsforslag fra Den norske kirke sendes inn til statsbudsjettet. Det er viktig med tette og gode dialoger, slik at konflikter med samarbeidspartnerne kan unngås. Budsjettforslag til statsbudsjettet skal sendes til departementet for større investeringer/satsinger primo januar og forslag til mindre investeringer/satsingsområder medio mars hvert år.

I framtiden bør Kirkerådet overta alle de statlige tilskuddsordningene. Fra 2014 er det foreslått en trinnvis utvikling.

Kirkemøtets rolle vil også bli vesentlig endret. Forskriftsmyndigheten vil øke. Fra 2014 er det foreslått å delegerer *forskrift om ordning for døvemenigheter og døvepresttjenesten*.

Hittil har Kirkemøtet ikke hatt noen økonomiske fullmakter. Dette vil gradvis bli endret slik at det blir et policyorgan som også må vedta ulike prioriteringer, retningslinjer for økonomiforvaltningen i Den norske kirke som skal gjelde nasjonalt, regionalt og lokalt.

Endringer framover bør skje etter en plan med et langsiktig perspektiv slik at det parallelt med dette kan utvikles en effektiv forvaltning for Den norske kirke i fremtiden.

Det er et mål at mest mulig ressurser kan benyttes til utadrettet virksomhet, og at det bygges en framtidig administrasjon som er tilpasset dette. Det krever forutsigbarhet for å kunne planlegge å utvikle denne. Kirkerådet må sammen med departementet arbeide videre med å avdekke hvilke ressursbehov de ulike skritt krever.