



Saksdokumenter:

KR 8.1/12	Faste utgifter og frie midler 2010.doc	
-----------	--	--

Kirkerådets økonomi og overføring av nye oppgaver fra FAD

Sammendrag

Fra Kirkerådet ble opprettet i 1970 og frem til i dag har rådet vært underfinansiert ut fra de oppgaver som er tillagt Kirkerådet og senere Kirkemøtet. Kirkerådet er gjennom årene blitt tillagt nye oppgaver uten at det er fulgt opp med økonomiske virkemidler. Kirkerådet står nå i en prosess hvor stadig nye oppgaver vil bli overført og rådet er helt avhengig av at virksomheten får en økonomisk ryggrad så alle oppgaver kan forvaltes og utføres på en forsvarlig måte. I nærværende sak foretas det en gjennomgang av Kirkemøtet og Kirkerådets økonomi for å avdekke størrelsen på bevilgningsbehovet til Kirkerådet i dag. Det anslås et bevilgningsbehov på 8 mill. kroner i tillegg til de forslag som fremmes i sak KR 72/11 og KR 7/12.

Forslag til vedtak

Kirkerådet ber Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet ved politisk ledelse om å fremme sak for å få økt rammene til Kirkerådet utover det som fremkommer av behov i budsjettforslaget for 2013 for å få en større balanse mellom de oppgaver Kirkerådet skal løse og de rammer som er stilt til disposisjon for 2012.

Saksorientering

Bakgrunn

Kirkerådet ble opprettet i 1970 og var i starten finansiert av statlige midler, bidrag fra bispedømmerådene, Kirkens Landsfond og tilskudd fra fondet for Kristen innsats. Statens bidrag økte de første årene fra å dekke 42 % i starten til noe over 70 % midt på 70-tallet.

Kirkeinfo ble opprettet i 1967 og ble da finansiert uten statlige tilskudd. I 1977 ble Kirkeinfo betydelig styrket på grunnlag av en samarbeidsavtale mellom Bibelselskapet, Kirkens Nødhjelp, Mellomkirkelig råd og Kirkerådet. Etter noen år trakk de øvrige partene seg ut og Kirkerådet satt tilbake med finansieringsansvaret.

Hverken i første periode eller i Kirkerådets andre periode (frem til 1978) ble forhåpningen om full statlig finansiering innfridd. I 1982 hadde Kirkerådet det samme antall regulære statsstillinger som i 1973. En direktør, en konsulent, en førstesekretær og en kontorassistent.

I 1984 ble Kirkemøtet opprettet og det var forhåpninger om at Kirkerådets økonomi dermed skulle forbedre seg noe. Kirkerådet ble da tildelt en ny stillingshjemmel som førstekonsulent over statsbudsjettet. Stillingen skulle sette sekretariatet i stand til ikke bare å forberede Kirkemøtet, men også å iverksette møtets beslutninger. De første kirkemøteårene førte til et betydelig press på Kirkerådets økonomi og medførte flere år med underskudd. Kirkemøtet ble ansett som et offentlig anliggende, men de offentlige tilskuddene var så knappe at de to første årene gikk med et underskudd på kr. 126.000.

Ved periodens slutt i 1986 var fortsatt ikke forutsetningen oppfylt om at Kirkerådets drift skulle dekkes av offentlige bevilgninger.

Først i 1988 var bevilgningene til Kirkerådet over statsbudsjettet kommet opp i 6 mill. kroner, dette innebar 19,5 stillingshjemler mot 12 stillingshjemler året før. Fortsatt var ikke virksomheten fullt finansiert over statsbudsjettet og en var avhengig av andre inntekter for å opprettholde virksomheten.

I årene fremover på 90-tallet ble det arbeidet med å få en statlig finansiering av alle stillingene som var i sekretariatet. I 1992 ble Kirkerådet og Mellomkirkelig råd samordnet i ett sekretariat. Fra 1. januar 1995 ble to stillinger i Mellomkirkelig råd overført til statsbudsjettet og ytterligere to stillinger fra 1. januar 1996. Det var da bare en stilling i Mellomkirkelig råd som var inntektsfinansiert. Dette skjedde blant annet ved at det ble tatt opp offer i menighetene til arbeidet i Mellomkirkelig råd. Disse inntektene forsvant imidlertid mer og mer utover 90-tallet da Mellomkirkelig råd blant annet ble ansett som et offentlig organ.

Kirkeinfo hadde på denne tiden fortsatt tre årsverk som ikke var finansiert over statsbudsjettet og som følgelig var inntektsavhengige. Det synes som at to av stillingene ble statlig finansiert på slutten av 90-tallet, men det har ikke vært mulig å stadfeste dette

eksakt. Det er i dag 6,5 årsverk i Kommunikasjonsavdelingen hvorav 4 årsverk er finansiert over statsbudsjettet. Differansen utgjør rundt 2,5 mill. kroner.

I 1993 ble det tilsatt generalsekretær for Samisk kirkeråd og noen år senere ble det tilsatt en språkkonsulent. Denne stillingen ble først finansiert over statsbudsjettet høsten 2000. I 2002 ble det også bevilget midler til en undervisningsrådgiver i Samisk kirkeråd. Sekretærstillingen for generalsekretær ble opprettet ved omdisponering av en annen stilling i sekretariatet.

I 1995 ble det tilsatt en SMM-konsulent for å koordinere samarbeidet med misjonsorganisasjonen. I 2012 utgjør kostnaden ved denne stillingen for Kirkerådet kr. 335 000. Denne var opprinnelig prosjektorganisert med midler fra Opplysningsvesenets fond, men ble senere lagt inn i driftsbudsjettet da den ikke lenger kunne finansieres som en midlertidig prosjektstilling.

Etter at den nye kirkeloven kom i 1997 har Kirkerådet stadig fått utvidet sitt arbeidsområde og er blitt tillagt nye arbeidsfelt. Historien frem til dette tidspunkt viser imidlertid at det aldri har vært foretatt noen grunnleggende gjennomgang av Kirkemøtet og Kirkerådets økonomi for å avstemme dette mot den oppgaveporteføljen som tillegges organet. Dette er vanlig når en oppretter nye statlige organer slik at disse gis en tilstrekkelig grunnfinansiering for å løse de oppgaver en pålegges å utføre. Tvert om viser historien at Kirkemøtet og Kirkerådet har vært underfinansiert og har hele veien måttet skaffe ekstra inntekter for å utføre sine oppgaver. Dette er ikke noen normal finansieringsmåte for et statlig forvaltningsorgan. Grunntilskuddet til drift er i dag på 2,386 mill. kroner og tilskudd til lønn utgjør 32,167 mill. kroner. De reelle lønnsutgiftene er på 36,2 mill. kroner inkl. arbeidsgiveravgift i 2012, en forskjell på 4 mill. kroner. Når det gjelder tilskudd til drift er Kirkerådet tillagt en del oppgaver som i første omgang er blitt øremerket, men som senere er lagt inn i rammetilskuddet. For 2012 utgjør dette 30,192 mill. kroner slik at bevilgning til drift i dag er på 32,578 mill. kroner.

Nye oppgaver for Kirkerådet

Demokratiske organer

Som det fremgår av historikken har Kirkemøtet fra starten vært underbudsjettet. Det siste ti-året har utgiftene økt jevnt på grunn av en generell kostnadsøkning som har ligget over prisstigningen. Et spesielt hopp gjorde utgiftene i overgangen 2009/2010 da Kirkemøtet ble utvidet til 115 delegater. Kirkerådet fikk i den forbindelse en økning av tildelingen på en halv mill. kroner. Utgiftsøkningen fra 2009 til 2012 for avholdelse av Kirkemøtet viser imidlertid at utgiftene har økt fra 1,5 mill. kroner til drøyt 3 mill. kroner i 2012. Det har vist seg langt mer krevende å drifte et så stort arrangement enn det Kirkerådet og departementet budsjetterte med i første omgang.

I 1993 ble det første Ungdommens kirkemøte avholdt, de første årene som prosjektorganisert og finansiert over Særfond II/Opplysningsvesenets fond. I 2007 ble kostnadene ved avholdelse av møtet dekket over driftsbudsjettet for Kirkerådet, men uten at det var eller senere er blitt gitt økte bevilgninger over statsbudsjettet. Kostnaden ved avholdelse

av møtet er i 2012 budsjettert med kr. 400.000. Et så lavt budsjett er avhengig av at det er mulig å finne rimelig overnatting for delegatene. Behovet er reelt på kr. 500.000.

Kirkerådet har i budsjettforslaget for 2013 KR sak 7/12 foreslått en tilleggsbevilgning på 2,8 mill. kroner til dekning av utgiftene for de demokratiske organene.

IKT-arbeidet

Kirkerådet er ikke bevilget midler over statsbudsjettet til IKT-infrastruktur eller for nødvendig datautstyr for sekretariatets arbeid. I 1999 fant Kirkerådet det umulig å skulle løse utfordringene en stod overfor på dette området og det måtte opprettes en stilling for IKT-ansvarlig. Den ble først dekket over statsbudsjettet i 2001. Datasystemene som sekretariatet bruker, driftes av Ovf-nett uten kostnader for Kirkerådet, men vi kan dermed heller ikke stille krav til hvilke systemer som stilles til disposisjon, hvilke tjenester som levers eller kvaliteten på systemene. På flere områder dekker ikke Ovf-nett Kirkerådets behov for IKT-tjenester i dag. Kirkens IKT-strategi har som mål å samle hele kirken til ett IKT-rike. Dagens organisering av IKT-tjenester for de statlige finansierte delene av kirken støtter ikke en slik utvikling. Ovf-nett bruker årlig ca. 20 mill. kroner til drift av systemer for Kirkerådet og bispedømmerådene.

Regnskapsmedarbeider

I forbindelse med omlegging til statens regnskapssystem fikk Kirkerådet tildelt en regnskapsmedarbeider i 2001 som ble finansiert over statsbudsjettet. Omleggingen skjedde i 1999, men stillingen ble først tildelt to år senere. Kostnaden i dag er i størrelsesorden kr. 750.000.

Juridisk rådgiver

Kirkerådet opprettet en ny stilling som juridisk rådgiver i starten av årtusenskiftet. Denne ble finansiert av driftsmidler ut fra et helt nødvendig behov for å øke forvaltningskompetansen i sekretariatet. Det er senere ikke gitt tildelinger til juridisk kompetanse. Kostnaden ved ett årsverk ligger i størrelsesorden kr. 900 000 i 2012.

Trosopplæringsreformen

Reformen ble innført i 2004. Kirkerådet fikk her tilført nødvendige administrative midler for å gjennomføre, forvalte og evaluere reformen. Dette er en av de få nye satsinger hvor Kirkerådet har fått økt tildeling som i hovedsak dekker utgiftene med forvaltningen av en reform. Tildelingen utgjør i dag ca. 10 mill. kroner.

Kulturrådgiverstilling

I forbindelse med utredningen *Kunsten og være kirke* fikk alle bispedømmerådene og Kirkerådet en stilling hver samt driftsmidler for å gjennomføre de mål som ble lagt til grunn fra departementet etter behandling av utredningen. Denne oppgaven må anses som fullfinansiert.

Kirkebyggkonsulent

Kirkerådet fikk overført fra departementet i 2009 kirkebyggkonsulentstillingen. Den første tildelingen dekket bare en del av den reelle utgiften og Kirkerådet fikk økt tildelingen noe, men fortsatt er denne stillingen underfinansiert og Kirkerådet har måttet omdisponere midler for at de oppgaver som skal utføres kan bli utført. I 2011 utgjorde dette ca. kr. 120.000. Behovet utover allerede tildelt beløp er på kr. 200.000.

Demokratireformen

I forbindelse med Demokratireformen ble Kirkerådet tildelt to årsverk for planlegging og gjennomføring av kirkevalgene i 2009 og 2011. Det ble tildelt kr. 650.000 pr stilling som bare gav en delvis dekning av utgiftene med disse stillingene. I tillegg er det i de to årene gitt betydelige driftsmidler for gjennomføringen av kirkevalgene, men disse er nå tatt ut av tildelingen til Kirkerådet. Stillingene er imidlertid videreført for arbeidet med demokratiutviklingen i Den norske kirke. Udekket behov er på 0,5 mill. kroner.

Liturgisk senter

Kirkerådet ble tillagt oppfølgingen og administrasjonen av senteret i 2006 og fikk overført de budsjettmidler som tidligere var tillagt senteret ved Nidaros bispedømmekontor. Ved utskillelsen fra Nidaros bispedømme ble de administrative kostnadene økt da disse tidligere var dekket innenfor bispedømmets budsjett. Dette medførte at aktiviteten ved senteret måtte tilpasses lavere budsjetttrammer enn det som hadde vært frem til den organisasjonsmessige endringen fant sted. Dette nivået er blitt videreført senere kun med en lønns- og prisvekst og en mindre justering av husleiedekning på grunn av noe endring av lokalene.

Medlemsregisteret

I 2001 ble Kirkerådet tildelt 1,5 årsverk til drift av medlemsregisteret. Etter at nytt system ble utviklet i 2008 og årene deretter er driftsbevilgningen økt til ca. 9.8 mill. kroner som skal dekke både drift, vedlikehold og videre utvikling av registeret. Dette er tilstrekkelig til dekning av de løpende oppgavene, men Kirkerådet har bedt om å få bevilgninger til en fagsjef på IKT. Bevilgningen er ikke blitt gitt, men stillingen måtte likevel opprettes i 2010 for å dekke de oppgaver en stod overfor. Denne stillingen koster i størrelsesorden 1 mill. kroner.

eKirkebok

I 2011 fikk Kirkerådet i oppgave å utvikle eKirkebok. Ut fra mange forskjellige forhold er kostnaden blitt betydelig større enn først beregnet. Utviklingen er finansiert med egne prosjektpenger fra Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet og midler fra Opplysningsvesenets fond. Prosjektet er pr. i dag ikke fullfinansiert.

Interreligiøs kompetanse

Kirkerådet søkte og fikk i 2008 midler til en stilling i interreligiøs kompetanse og fikk denne finansiert over statsbudsjettet både når det gjaldt lønn og driftsmidler.

En samlet oversikt over faste utgifter/frie midler

Det ble med bakgrunn i budsjettet for 2010 for de sentralkirkelige råd, laget en analyse over faste utgifter og frie midler. Denne følger vedlagt. Analysen viser at Kirkerådet bare har 4,8 mil. kroner til variable driftsutgifter og gir derfor lite handlingsrom for gjennomføring av de faglige aktivitetene.

Dette utgjør under kr 100 000 pr stilling og skal da dekke variable driftsutgifter som:

- 1) Andel forbruksmateriell på kontoret (kontorrekvisita, papir, konvolutter, datarekvisita, renholds artikler, kopieringsutgifter, telefon- og mobilforbruk, porto og annet materiell).
- 2) Andel fellesutgifter (elektrisk kraft, velferdsmidler, bedriftshelsetjeneste, utgifter arbeidsmiljøutvalg, blomster, gaver, aviser og lignende).
- 3) Konsulenthjelp og vikarer (kjøp av tjenester, innleie av vikarer, informasjons- og kommunikasjonstjenester).
- 4) Reiseutgifter (direkte reiseutgifter og opphold, representasjon, konferanseutgifter, inkludert reisetid).
- 5) Annen faglig aktivitet (kurs- og seminarutgifter, bruk og anskaffelse av ulike datasystemer, trykksaker, informasjonsmateriell til utdeling, gebyrer og andre anskaffelser).

Midlertidige stillinger

I perioder har Kirkerådet blitt tilført midlertidige stillinger for å utføre spesielle oppdrag som stat-/kirkeutredningen, utrede en bemanningsplan for Den norske kirke, sekretær for lærenemnda m.v. Midlene til disse stillingene er inndradd igjen etter at oppgavene er gjennomført noe som for så vidt er naturlig.

Demokratisering av kirken og behovet for økt forvaltningskompetanse

Det at Kirkemøtet og Kirkerådet har fått flere oppgaver har også ført til at myndighetsutøvelsen er økt. Regelverket er de siste årene blitt mer omfattende, komplekst og inngripende. Dette krever økt kompetanse, stiller økte krav til kvalitet, utredninger og saksbehandling. Samtidig er antall saker økt.

De siste årene er det stilt økende krav til faglige og administrative støttefunksjoner, blant annet i form av Økonomireglementet, anskaffelsesregelverket, kvalitetssikring, krav til HMS-arbeid mv. Dette medfører økt ressursbruk til analyser, evalueringer, behovsvurderinger og kompetanseheving, men også mer ressurser til å holde disse tjenestene/tiltakene på et høyere kvalitetsnivå enn tidligere.

Bare på anskaffelsesområdet var det i 2010 helt nødvendig å ansette en jurist for å ta et helhetlig ansvar for prosessene som i henhold til anskaffelsesregelverket er blitt mer og mer krevende, men uten noen som helst kompensasjon over statsbudsjettet. I 2012 utgjør kostnaden rundt kr. 750.000.

Rekruttering

I budsjettet for 2011 sa Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet i tildelingsbrevet at «rekruttering for kirkelige stillinger en viktig utfordring i tiden fremover.» Det ble spesielt vist til behovet for rekruttering til prestestillinger, men det er en felleskirkelig utfordring å stimulere til og legge til rette for en tilfredsstillende

rekruttering til alle typer stillinger på kort og lang sikt. Kirkerådet fikk imidlertid ingen ressurser stilt til disposisjon for å ta tak i utfordringene. Ressursbehovet for å gjøre med noe med denne viktige og store utfordringen for kirken ligger i størrelsesorden minimum 1,5 mill. kroner.

Tilskuddsforvaltning

Kirkerådet er inne i en prosess hvor en stadig tilføres nye oppgaver. I 2012 er vi bedt om å overta forvaltningen av tilskuddet til Døvekirkenes fellesråd, tilskudd til Samisk bibeloversettelse til Bibelselskapet og oppfølging av statistikkarbeidet overfor SSB. Til forvaltning av de to første oppgavene har vi fått et engangsbeløp på kr. 50.000 for 2012 med forutsetning om at denne type oppgaver skal dekkes innenfor allerede gitte bevilgninger for fremtiden. For statistikkarbeidet er vi ikke tilført midler utover det beløpet som skal overføres til SSB. Forvaltningen av dette området ligger i minimum i størrelsesorden kr. 350.000.

Rapportering

I tillegg er vi bedt om å samordne rapporteringen på det samiske området både for Samisk bibeloversettelse og Sørsamisk menighet som i henhold til Plan for samisk kirkeliv er tillagt Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet og Nidaros bispedømme i 2011. Selv om dette er en mindre oppgave er det krevende og påta seg slike tilleggsoppgaver på kort varsel i en liten og presset administrasjon som samisk avdeling er.

Konklusjon

Med den historiske bakgrunnen som det her er gjort rede for er den økonomiske situasjonen for Kirkerådet så krevende at vi finner det nødvendig å gjøre rådet oppmerksom på situasjonen. Kirkerådet har vært betydelig underbudsjettet helt siden starten og muligheten for stadig å gjøre omprioriteringer blir vanskeligere og vanskeligere på grunn av en alt for lav grunnfinansiering i utgangspunktet.

Den krevende økonomiske situasjonen har medført at en del av de pålagte oppgavene har blitt prosjektorganisert med tildeling fra Opplysningsvesenets fond og andre kilder for å få budsjettet til å gå i balanse. Tildeling fra Opplysningsvesenets fond utgjør for 2012 5,4 mill. kroner til interne prosjekter hvorav gudstjenestereformen er det største.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Gjennomgangen av Kirkerådets virksomhet viser at det er et underfinansiert behov på i størrelsesorden 8 mill. kroner ut fra de oppgaver som er tillagt Kirkerådet/Kirkemøtet i dag av Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet. Det er da ikke tatt høyde for økte utgifter til demokratiske organer da dette er fremmet på nytt i sak KR 7/12. Det er her kun redegjort for nødvendige tildelinger for å dekke gapet mellom den tildeling som Kirkerådet i dag har på 64,745 mill. kroner og behovet ut fra de oppgaver som må løses. I tillegg kommer de behov som er meldt inn i budsjettet for store satsinger for 2013 i sak KR 72/11 og Kirkerådets prioriteringer i sak KR 7/12.