



Referanser: KM 05/16, KR 61/18

Arkivsak: 18/03600-22

Saksdokumenter:

KM 08.1/19 Forslag til endringer i budsjettreglementet med elektronisk korrektur

Endring av Kirkemøtets budsjettreglement

Sammendrag

Kirkemøtets budsjettreglement ble vedtatt av Kirkemøtet i sak KM 05/16 etter at saken hadde vært på høring. Kirkemøtet ba samtidig om at budsjettreglementet skulle tas opp igjen til ny behandling senest på Kirkemøtet i 2019.

Det er nå kun foreslått endringer for å presisere og tydeliggjøre, ikke for å endre vesentlige materielle forhold i budsjett- og regnskapsprosessen. Det viktigste er å regulere at Kirkerådet ikke bare fastsetter regnskapet slik det følger av kirkeloven § 25, men også skal godkjenne regnskapet. Det har ikke vært regulert tidligere.

Det er også foreslått en hjemmel for disponering av likvide midler som er mer i tråd med den praksis som er etablert, og som vil utvikles.

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.

Forslagene til endringer har vært på høring i bispedømmerådene. Bispedømmerådene ble bedt om å vurdere endringer av regelverkene med utgangspunkt i fire forhold som ligger til grunn for endringsforslagene:

1. Godkjenning av regnskapet for rettssubjektet Den norske kirke (Dnk)
2. Kirkemøtets behandling av regnskaps- og budsjettsaker
3. Overskuddslikviditet
4. Inndeling av budsjettet

Det er gjort rede for begrunnelsen for forslagene til endringer og bispedømmerådernes høringssvar i saken. Vedlagt er en oppstilling over selve budsjettreglementet, vist hvor endringene er gjort, og gitt kort begrunnelse for det viktigste ut over det som følger av saken her.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å treffe følgende vedtak:

l)

Kirkemøtets budsjettreglement

§ 1 Virkeområde

Budsjettreglementet gjelder for de midlene som Kirkemøtet disponerer og Kirkerådet fastsetter regnskap for, jfr. kirkeloven § 25. Tilskuddet skal stilles til rådighet for Kirkerådet som skal følge opp disponeringen i tråd med Kirkemøtets bestemmelser.

Unntak fra reglementet kan bare gis etter vedtak av Kirkemøtet.

§ 2 Grunnleggende prinsipper

Budsjettet vedtas av Kirkerådet for kalenderåret. Det skal også utarbeides et langtidsbudsjett. Kirkemøtet tar til orientering forrige års regnskap og inneværende års budsjett, og fatter vedtak om kommende års budsjett.

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

§ 3 Forslag til budsjettvedtak

Kirkerådets direktør skal innen 1. desember legge fram forslag til budsjettvedtak for Kirkerådet for neste budsjettår. Forslaget skal settes opp som bestemt i § 4.

Forslaget skal være et realistisk anslag over alle inntekter og kostnader, med sammenlignbare budsjett- og regnskapstall fra tidligere år.

Forslaget skal være basert på forslag til statsbudsjett, innkomne budsjettforslag fra bispedømmerådene og Bispemøtet, samt budsjettsøknader fra andre. Disse skal omtales i forslaget.

Omtale av og begrunnelse for forslaget skal gi et tilstrekkelig grunnlag for behandling av forslaget.

Kirkemøtet skal få Kirkerådets budsjettvedtak til orientering.

§ 4 Budsjettets inndeling

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

Resultatregnskap

Inntekter

Salgsinntekter
Offentlig tilskudd
Andre inntekter

Kostnader

Driftskostnader
Lønnskostnader
Andre driftskostnader

Finansinntekter/finanskostnader

Resultat

Budsjettet skal ha følgende inndeling:

Budsjettgruppe 1 Den norske kirke

- Budsjettgruppe 1A: Kirkerådet, bispedømmene og Svalbard kirke.
- Budsjettgruppe 1B: Trosopplæring, diakoni, undervisning, kirkemusikk mm.
- Budsjettgruppe 1C: Rettssubjektskostnader

Budsjettgruppe 2 Internasjonale og økumeniske organisasjoner (kontingenter mv)

Dette gjelder de virksomheter Den norske kirke har samarbeid med.

Budsjettgruppe 3 Andre institusjoner og kirkelige formål

Dette gjelder virksomheter utenfor rettssubjektet Den norske kirke som mottar støtte.

For budsjettgruppe 1 treffer Kirkemøtet budsjettvedtak på andel av en ramme.

For budsjettgruppe 2 og 3 treffer Kirkemøtet vedtak på ramme, og Kirkerådet fordeler beløpet internt i gruppene.

Kirkerådet kan gi nærmere bestemmelser om hvilke kostnader og inntekter som hører inn under de enkelte virksomhetene.

§ 5 Disponering av budsjettet

Kirkerådet fatter vedtak om budsjett i samsvar med Kirkemøtets vedtak.

Kirkerådet stiller budsjettet under budsjettgruppe 1 til disposisjon for bispedømmerådene og Bispemøtet gjennom tildelingsbrev. Dette følges opp gjennom reglene i økonomiregelverket.

Kirkerådet tildeler tilskudd til de enkelte mottakerne i gruppe 2 og 3 gjennom tilskuddsbrev. Ved siden av tildelingen av tilskudd, skal tilskuddsbrevet angi mål for tildelingen og krav til revisjon, regnskaps- og resultatrapportering. Tilskuddsbrevet skal inneholde informasjon om hvilke forutsetninger tilskuddet er basert på.

§ 6 Disponeringsfullmakter

Kirkemøtets vedtatte budsjett kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn bestemt av Kirkemøtet, med følgende unntak: Dersom inntektene blir høyere enn budsjettet, kan merinntekten benyttes fullt ut av hver enhet.

Under budsjettgruppe 1 har Kirkerådet adgang til å omdisponere inntil 1 % av vedtatt budsjett til formål under samme gruppe.

Under budsjettgruppe 2 og 3 har Kirkerådet adgang til å omdisponere inntil 5 % av vedtatt budsjett til alle gruppene.

Ubrukte budsjettmidler for de enkelte virksomhetene kan overføres til neste budsjettår. Overskridelser må dekkes inn i fremtidige budsjetter.

§ 7 Budsjettendringer i løpet av året

Det skal være balanse mellom inntekter og kostnader.

Oppstår det i budsjettåret en uforutsett, men nødvendig kostnad eller et uforutsett inntektstap som det ikke er mulig å dekke innenfor budsjettrammen som er stilt til disposisjon, avgjør Kirkerådet hvordan kostnaden skal dekkes eller inntektstapet skal balanseres.

Dersom inntektsrammen blir lavere enn budsjettet, reduseres kostnadsrammen tilsvarende. Dersom mindreinntekten innebærer en reduksjon av kostnadsrammen på mer enn 3 % kan saken bringes fram for Kirkerådet som avgjør hvordan mindreinntekten skal balanseres.

§ 8 Forpliktelser utover budsjettåret

Kirkerådet kan inngå avtaler eller gjøre vedtak som innebærer kostnadsforpliktelser utover budsjettåret. Slike avtaler eller vedtak skal være basert på en uendret videreføring av budsjettnivået kommende år.

Kirkerådet kan delegere sin myndighet etter første ledd.

§ 9 Disponering av likvide midler

Den likviditet som er nødvendig for å sikre hensiktsmessig drift, plasseres som innskudd i bank.

Overskuddslikviditet skal bare plasseres i samsvar med Kirkemøtets budsjettvedtak og de fullmakter som Kirkemøtet og Kirkerådet har gitt.

§ 10 Regnskap

Regnskapsrapporter utarbeides hver måned. Etter enhetenes egen bestemmelse legges regnskapsrapporter fram for Kirkerådet, Bispemøtet og bispedømmerådene til orientering.

Rådene legger fram årsregnskap for sine driftsenheter.

Kirkerådets direktør utarbeider et samlet årsregnskap for Den norske kirke. Regnskapet fastsettes og godkjennes av Kirkerådet og legges frem for Kirkemøtet til orientering. Regnskapet settes opp sammenlignet med sist avlagte regnskap. Kirkerådet gir departementet de opplysninger fra årsregnskapet som departementet bestemmer.

§ 11 Ikrafttredelse

Reglementet trer i kraft fra budsjettåret 2020.

II)

På samme tid oppheves Kirkemøtets budsjettreglement, fastsatt av Kirkemøtet 11. april 2016.

Saksorientering

Bakgrunn

Kirkemøtets budsjettreglement ble vedtatt av Kirkemøtet i sak KM 05/16 etter at saken hadde vært på høring. Kirkemøtet ba samtidig om at budsjettreglementet skulle tas opp igjen til ny behandling senest på Kirkemøtet i 2019.

Forslagene til endringer har vært på høring i bispedømmerådene.

Forslag til endringer

Utover vedtaket i Kirkemøtet om at budsjettreglementet skulle tas opp igjen til behandling i 2019, var det særlig fire forhold som lå til grunn for behovet for endringer i regelverkene:

1. Godkjennelse av regnskapet for rettssubjektet Den norske kirke (Dnk)

I kirkeloven § 25, 4. ledd, annet punktum heter det at «Kirkerådet fastsetter regnskapet». I forbindelse med framleggelse av regnskapet for 2017 for rettssubjektet Den norske kirke i sak KR 22/18, kom det frem at dagens regelverk ikke gir et entydig svar på hvilket organ som skal godkjenne årsregnskapet. Det er en forskjell på å «fastsette» og «godkjenne» et regnskap, uten at hverken lov, forarbeider eller kirkemøtebehandlingen av budsjettreglementet tok høyde for dette. For de fleste selskapsformer er det styret, etter bestemmelsene i aksjeloven, som fastsetter regnskapet og signerer, mens det er generalforsamlingen som godkjenner regnskapet. For Dnk har revisor lagt til grunn at det er bestemmelsene i stiftelsesloven, hvor styret både fastsetter og godkjenner regnskapet, som er det mest analoge regelverket ut i fra Den norske kirkes organisering og egenart. Det foreslås derfor at reglene

presiseres slik at Kirkerådet både fastsetter og godkjenner årsregnskapet tilsvarende det som gjelder for stiftelser.

2. Kirkemøtets behandling av regnskaps- og budsjettsaker

For at Kirkemøtet skal få en samlet oversikt over rettssubjektet Den norske kirkes økonomi, foreslås det at Kirkemøtet også skal ta forrige års regnskap til orientering i tillegg til at de tar inneværende års budsjett til orientering og vedtar prioriteringer for neste års budsjett slik det er i dag.

3. Overskuddslikviditet

Reglene for plassering av overskuddslikviditet foreslås endret i samsvar med vedtatt investeringsstrategi og retningslinjer for samfunnsansvarlig finansforvaltning jf. Kirkerådets vedtak i sak KR 09/18. Ut fra en risikovurdering er det ikke forsvarlig å ha over kr 200 mill i bankinnskudd, med bare bankgarantifondet på kr 2 mill som sikring.

4. Inndeling av budsjettet

I budsjettreglementets bestemmelser om inndeling av budsjettet foreslås det å endre navn til budsjettgrupper, som er en mer presis betegnelse for hvordan budsjettet skal settes opp. Det foreslås også at rettssubjektsnivået legges inn som egen undergruppe 1C under tilskuddsgruppe 1.

Bispedømmerådernes høringssvar:

Alle bispedømmerådene har besvart høringen. Fire av bispedømmerådene hadde ingen merknader, mens de andre syv hadde ulike forslag til endringer. Bispedømmerådene har følgende merknader til forslaget til endringer i regelverkene:

Godkjennelse av regnskapet for rettssubjektet Den norske kirke (Dnk)

Hamar bispedømmeråd foreslår at det bør være Kirkemøtet som godkjenner regnskapet for Dnk. Hamar bispedømmeråd legger til grunn at de ikke ser noe regelverk eller tolkning av regelverk som er til hinder for at Kirkens øverste organ har det endelige ansvaret for rettssubjektets økonomi og regnskap.

Borg bispedømmeråd har tilsvarende forslag om at det er Kirkemøtet som bør godkjenne regnskapet. Borg bispedømmeråd begrunner dette med at hvis det er Kirkerådet som både skal fastsette og godkjenne regnskapet, må dette forstås som en særordning for Dnk som virksomhet, og at en slik bestemmelse burde vært forankret i kirkelovens § 25. Borg begrunner også sitt forslag med at Kirkemøtet som øverste organ burde kunne godkjenne Kirkerådets forslag til disponering av overskudd eller inndekning av underskudd.

Kirkerådets vurdering:

Kirkerådet foreslår at forslaget om at Kirkerådet både skal fastsette og godkjenne regnskapet opprettholdes ut i fra revisors vurdering av at det er bestemmelsene i stiftelsesloven, hvor styret både fastsetter og godkjenner regnskapet, som er det mest analoge regelverket ut i fra Den norske kirkes organisering. Kirkerådet har også gjort en vurdering av forslaget til endring av budsjettreglementet ut fra forarbeidene til endringene i kirkelovens bestemmelser i § 25 i Prop 55 L (2015-2016), hvor det fremgår på side 56 til §25, 4. ledd at

«Fjerde ledd fastsetter en særlig bestemmelse om Kirkerådets ansvar for at økonomiforvaltningen er forsvarlig. Det er Kirkerådet som fastsetter regnskapet for Den norske kirke. For regnskapet gjelder regnskapsloven, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift. Bakgrunnen for bestemmelsen er at Kirkemøtet skal bestemme hvordan statens rammetilskudd på formål og oppgaver skal fordeles. Kirkemøtet er likevel ikke som organ egnet for økonomioppgaver ellers. Kirkerådet bestemmes derfor som det organet som har ansvar for økonomien i rettssubjektet Den norske kirke. Kirkerådet forpliktes gjennom denne lovbestemmelsen også til å følge opp tilskudd som er videreformidlet til andre instanser på vegne av Kirkemøtet. Det vil være Kirkemøtet som bestemmer hvilke formål og instanser som skal tilgodeses, og med hvilket beløp. Ansvaret for den videre budsjett- og økonomifølgningen ligger etter bestemmelsen til Kirkerådet. Det medfører at Kirkerådet kan stilles til ansvar for eventuelle feil, misligheter eller liknende. Og det innebærer at det er Kirkerådet som har ansvar for å rapportere om bruken av midlene både overfor Kirkemøtet og overfor staten som bevilgende myndighet.»

På denne bakgrunn mener Kirkerådet at det må være Kirkerådet som utøvende organ for Kirkemøtet og for rettssubjektet som skal godkjenne regnskapet. Kirkemøtet kan ut fra dette avsette Kirkerådet hvis ikke kirkelovens bestemmelser er fulgt opp.

Kirkemøtets behandling av regnskaps- og budsjettsaker

Hamar bispedømmeråd foreslår at Kirkemøtet skal vedta et rullerende langtidsbudsjett.

Kirkerådets vurdering:

Et langtidsbudsjett for fem år er allerede innarbeidet i sak om forslag til budsjett for 2019, og legges frem for Kirkemøtet til orientering. Utarbeidelsen av langtidsbudsjettet tar utgangspunkt i inneværende års forslag budsjett og er beregnet ut ifra estimater for de neste fire årene. Eventuelle endringer og justeringer av langtidsbudsjettet vil i hovedsak være avhengig av faktisk rammetilskudd fra KUD, pensjonskostnader og hvilket år det er kirkevalg. Et vedtak av Kirkemøtet om langtidsbudsjett vil måtte baseres på usikre estimater om inntekter og kostnader og vurderes ikke som hensiktsmessig med et bindende vedtak i Kirkemøtet. Kirkemøtet kan hvert år gi bindende prioriteringer for neste års budsjett. Dette blir fortsatt vurdert som den beste måten å styre på fremover.

Inndeling av budsjettet

Borg bispedømmeråd ber i sitt høringssvar om at det presiseres i forslaget til endringer i § 4 at tilskudd til eksterne skal bokføres som driftskostnader (kontogruppe 4). Borg bispedømmeråd mener også at i beregningen av størrelsen på rammen for budsjettgruppe 1A, 1B og 1C, må budsjettgruppe 1A sidestilles når fordelingen mellom budsjettgruppene foretas.

Forslagene fra Hamar, Oslo og Tunsberg bispedømmeråd om endret ordlyd i budsjettreglementet § 10 om rapporter er innarbeidet jf. vedlagte forslag til endringer i budsjettreglementet. I sitt høringssvar mener Borg bispedømmeråd at bestemmelsen i § 10 om form, nivåinndelingen av og hyppigheten av budsjett- og regnskapsrapportering bør tas ut av budsjettreglementet med henvisning til det pågående arbeidet med effektivisering og omorganisering.

Kirkerådets vurdering:

Kirkerådet mener Borg sitt forslag til presisering i § 4 om at driftstilskudd til eksterne skal bokføres som driftskostnader (kontogruppe 4) allerede er ivaretatt i Dnk sitt regnskap slik det føres i dag, og at en slik presisering i Kirkemøtets budsjettreglement er overflødig.

Beregningen av fordelingen av rammetilskuddet mellom budsjettgruppe 1A, 1B og 1C gjøres i dag slik at rammen til budsjettgruppe 1A er det som gjenstår etter at rammen til budsjettgruppe 1B, 2 og 3 er trukket ut. Budsjettgruppe 1C er felleskostnader som dekker kostnader for alle enhetene som for eksempel IKT kostander, kostander til revisor og drift av medlemsregisteret, og vil kunne variere fra år til år. Budsjettgruppe 1B er i all hovedsak tilskudd til fellesråd og menigheter utenfor rettssubjektet.

Kirkerådet mener at beregningsgrunnlaget for fordeling i budsjettgruppe 1 ikke kan endres uten at kostander til fellesfunksjoner må reduseres vesentlig eller at det går på bekostning av andre kirkelige stillinger innenfor trosopplæring, diakoni, undervisning og kirkemusikk. I arbeidet med effektivisering er det viktigheten av prestetjenesten som Dnk sin kjernevirksomhet som er lagt til grunn. I sak KR 67/18 om budsjett for Dnk for 2019, er det lagt til grunn at både budsjettgruppe 1A og 1B får lik prosent økning derom Stortinget vedtar økning i rammetilskuddet. Slik ble det også gjort for 2018. Kirkerådet mener derfor at fordeling av midler til prestetjeneste gjøres mest fordelaktig innenfor dagens beregningsgrunnlag.

Kirkerådet vil, som en oppfølging av Borg bispedømmeråd sitt forslag om å endre § 10 ved å ta ut setningen om månedlig rapportering, gjøre en vurdering av behov for endringer av regelverkene etter at den nye fellesfunksjonen for økonomi er etablert etter 01.06.2019.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Forslagene til endringer i Kirkemøtets budsjettreglement har i seg selv ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

Det er Kirkemøtet som skal vedta forslag til endringer av budsjettreglementet på Kirkemøtet i 2019. Endringene i budsjettreglementet vil derfor tre i kraft først fra 01.01.2020.