

KR 09.10/13

DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Kirkerådet
Postboks 799 Sentrum
0106 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
13/295

Dato
14.02.2013

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

Vi viser til departementets brev 14. februar 2013 til bispedømmerådene, Kirkerådet og Bispemøtet om planlagte strukturendringer og budsjettreformer i kirkebudsjetten for 2014. Vi varslet der at vi i eget brev til Kirkerådet ville ta opp spørsmål om økte budsjettfullmakter til Kirkerådet (Kirkemøtet) innen tilskuddsforvaltningen.

1. Innledning

Under kap. 1590, post 71 Tilskudd til kirkelige formål er det for 2013 bevilget kr 233 538 000. Det er i Prop. 1 S (2012–2013) angitt hvordan departementet mener bevilgningsforslaget skal fordeles mellom de enkelte formålene. Stortinget treffer sitt bevilgningsvedtak på postnivå, men fordi spesifikasjonen i budsjettproposisjonen inngår i grunnlaget for Stortingets bevilgningsvedtak, er spesifikasjonen i stor grad bindende.

Statsbudsjettet har også andre tilskuddsposter til kirkelige formål, men disse reiser ikke de samme problemstillingene som tilskuddet under kap. 1590, post 71.

Etter departementets syn bør kirkelige organer få et utvidet budsjettansvar innen tilskuddsforvaltningen. Grunnlovsendringene i 2012 og de endrede relasjonene mellom staten og Den norske kirke har lagt et grunnlag for å gi større selvstendig myndighet til kirkelige organer, også i økonomiske forhold. Vi tar derfor sikte på at Kirkerådet fra 2014 får ansvaret for å forvalte og fordele statens tilskudd til kirkelige formål, med enkelte unntak. Hvilke fullmakter Kirkerådet skal ha som tilskuddsforvalter, utover de som følger av Stortingets budsjettvedtak, departementets forutsetninger og

Postadresse
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo
postmottak@fad.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90
Org. nr.
972 417 785

Kirkeavdelingen
Telefaks
22 24 95 53

Saksbehandler
Jørn Hagen
22247910
jorn.hagen@fad.dep.no

Økonomiregelverket i staten, fastsettes av Kirkemøtet.

Det må på vanlig måte tas forbehold om Stortingets tilslutning til de foreslåtte endringene. Vi viser ellers til følgende:

2. Forslag til endringer

Under programkategori 01.90 Den norske kirke er det i statsbudsjettet for 2013 gitt bevilgninger under tre tilskuddsposter, alle under kap. 1590. Disse 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

Bevilgningsforslaget under post 71 ble spesifisert slik i Prop. 1 S (2012–2013)

Post 71	(i 1000 kroner)	
	2012	2013
Sjømannskirken	69 500	71 800*
Døvekirkene	9 900	10 230
Kirkens ressursenter mot vold og overgrep	2 165	2 235
Kristent Arbeid Blant Blinde	300	310
Stiftelsen Kirkeforskning	5 850	6 040
Diakoni, undervisning og kirkemusikk	119 810	123 768
Samisk bibeloversettelse	1 500	1 550
Nidaros pilegrimsgård**	1 205	1 245
Nasjonale tiltak for kirkebygg m.m.	10 000	10 000
Nidaros og Oslo domkirke	5 000	5 000
Sum	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 2013 er dermed kr 233 538 000.

** Tilskuddet til Nidaros pilegrimsgård er fra 2013 overført til Nasjonalt pilegrimssenter.

Det er departementets syn at Kirkerådet – innenfor rammen av de fullmakter Kirkemøtet gir Kirkerådet – for fremtiden bør bestemme fordelingen av bevilgningen under post 71 på formål, med enkelte unntak. Disse unntakene er: Tilskuddet til Sjømannskirken, tilskuddet til Nasjonalt pilegrimssenter, tilskudd til nasjonale tiltak for kirkebygg m.m. og tilskudd til Nidaros og Oslo domkirke. For de resterende tilskuddene under posten, i alt 144,1 mill. kroner i 2013, er det tatt sikte på at spesifikasjonene utgår i statsbudsjettet. Det er da forutsatt at Kirkerådet får fullmakt til å bestemme fordelingen av den aktuelle tilskuddsrammen på de formål Kirkerådet gjør vedtak om.

Kirkerådet er i dag gitt ansvaret for forvaltningen av tilskuddet under post 75 til trosopplæring. Vi har ikke tatt sikte på å gjøre endringer i dette.

Post 79 forvaltes av departementet. I 2013 er kr 350 000 av bevilgningen under posten øremerket som tilskudd til Falstadsenteret for å ivareta arbeidet med å dokumentere og systematisere opplysninger om utenlandske falne i Norge under andre verdenskrig. Departementet vil fortsatt forestå tildelingen av tilskuddet til Falstadsenteret. Vi vil imidlertid vurdere om post 79 bør utgå og midlene plassert under andre tilskuddsposter.

3. Økonomiske, administrative og andre konsekvenser

3.1 Administrative og økonomiske konsekvenser

Den foreslåtte omleggingen innebærer bl.a. at Kirkerådet blir forvalter av flere tilskudd enn i dag. Departementet har den siste tiden overført flere tilskuddsoppgaver til Kirkerådet, med en viss budsjettmessig kompensasjon. Departementet er oppmerksom på at ytterligere oppgaveoverføring vil medføre merarbeid for Kirkerådet. Vi er innstilt på i noen grad å kompensere Kirkerådet budsjettmessig for dette, basert på en realistisk oppstilling av økningen i Kirkerådets forvaltningsutgifter. Vi ber Kirkerådet foreta en beregning av de økonomisk-administrative konsekvensene, med samme frist som høringsuttalelsen i saken, jf. pkt. 5 nedenfor.

3.2 Tilpasninger i regelverk – Kirkemøtets regel- og forskriftskompetanse

Økte budsjettfullmakter til Kirkerådet gjør det naturlig å delegere til Kirkemøtet regel- og forskriftskompetanse som har direkte eller indirekte betydning for tilskuddsforvaltningen, jf. følgende:

a) Tilskuddet til døvekirkene (døvemenighetene)

For døvemenighetenes virksomhet gjelder i dag *forskrift om ordning for døvemenigheter og døvepresttjenesten*. Forskriften er fastsatt ved kgl. resolusjon 17. april 1998 med hjemmel i kirkeloven § 2 tredje ledd. Forskriften er noe endret senere. Ved utvidete budsjettfullmakter til Kirkerådet, noe som innebærer at det i framtiden vil være Kirkerådet som fastsetter tilskuddet til døvemenighetene, bør det etter departementets syn være Kirkemøtet som for framtiden fastsetter ordningen for døvemenighetene. Departementet tar derfor sikte på at forskriftsmyndigheten etter kirkeloven § 2 tredje ledd delegeres til Kirkemøtet. Vi antar det i denne forbindelse bør avklares om Døvekirkenes fellesråd skal representere døvemenighetene på samme måte som kirkelig fellesråd representerer soknene i en kommune, jf. kirkeloven § 5 annet ledd første punktum.

b) Tilskuddet til diakoni, undervisning og kirkemusikk

Tilskuddet for 2013 er på 123,8 mill. kroner og benyttes i første rekke som lønnstilskudd til diakon- og kateketstillinger organisert under de kirkelige fellesrådene. Regelverket for tilskuddsordningen er fra 1997, med noen revisjoner senere. Regelverket er fastsatt av departementet i medhold av kirkeloven § 23 femte ledd.

Departementet mener at myndigheten til å gi regler på dette området i henhold til kirkeloven § 23 femte ledd bør delegeres til Kirkemøtet når forvaltningen av statstilskuddet legges til Kirkerådet.

Det er departementets syn at tilskuddet til diakoni, undervisning og kirkemusikk i framtiden må utformes i lys av tilskuddsordningen for trosopplæringen. Begge tilskuddsordningene har menighetene (de kirkelige fellesrådene) som tilskuddsmottakere. Formålet med tilskuddsordningene er i noen grad sammenfallende. Etter vår vurdering bør det skje en betydelig bedre samordning av de to tilskuddsordningene enn i dag. Ved fastsettelsen av et nytt eller revidert regelverk for tilskuddet til diakoni, undervisning og kirkemusikk må vi derfor stille som betingelse at regelverket samordnes med tilskuddsordningen for trosopplæringen.

Departementet vil vurdere spørsmålet om tilskuddet til trosopplæring for framtiden fortsatt bør bevilges under en særskilt post i statsbudsjettet, eller om tilskuddet bør innarbeides i en felles tilskuddspost til kirkelige formål.

3.3 Begrensninger i Kirkerådets (Kirkemøtets) fullmakter

Intensjonen med den skisserte omleggingen er at Kirkerådet (Kirkemøtet) får relativt vide fullmakter i disponeringen av (det nye) rammetilskuddet under post 71, for slik å ivareta målet om overføring av større myndighet til kirkelige organer. Det må likevel være et vilkår at statstilskuddet ikke skal kunne benyttes til driften av Kirkemøtet, Kirkerådet, bispedømmerådene eller Bispemøtet. Det må dessuten være et vilkår at statstilskuddet ikke skal kunne 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 prestatetjenesten. Kirkemøtet eller Kirkerådet vil for øvrig ikke kunne gi bestemmelser eller treffe vedtak som forplikter staten budsjettmessig utover gitte bevilgninger.

Vi antar ellers at vedtak om tilskudd i det alt vesentlige bør treffes av det valgte Kirkerådet, 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 som overgangsår

Dersom Kirkerådet i hovedsak slutter seg til departementets forslag, og Stortinget også gir sin tilslutning, er det aktuelt at Kirkemøtets regel- og forskriftskompetanse nevnt over, gjøres gjeldende fra 2014. Nye eller reviderte regelverk vil da tidligst kunne fastsettes av Kirkemøtet i april 2014. For å sikre stabilitet i en overgangsperiode og av hensyn til dagens tilskuddsmottakere, synes det rimelig at dagens regelverk videreføres ut 2014 og at Kirkerådet ikke skal ha anledning til å gjøre større endringer fra 2013 til 2014 i fordelingen av tilskuddsrammen.

Tilskudd fra Opplysningsvesenets fond til felleskirkelige tiltak

Etter departementets syn er det naturlig å reise spørsmålet om de skisserte endringene vedrørende tilskuddsforvaltningen bør ses i lys av det årlige tilskuddet fra Opplysningsvesenets fond som Kirkerådet disponerer til felleskirkelige tiltak etter retningslinjer gitt av Kirkemøtet. Ved de foreslåtte endringene vil formålet med rammetilskuddet fra staten og tilskuddet fra fondet kunne være overlappende. En rasjonell og kostnadseffektiv tilskuddsforvaltning kan derfor tilsi at rammetilskuddet fra staten og tilskuddet fra Opplysningsvesenets fond bør ses og forvaltes under ett. Vi ber Kirkerådet uttale seg om dette.

Den norske kirkes landsfond

De skisserte endringene har ingen direkte betydning for tilskudd fra Den norske kirkes landsfond. Departementet har ikke nå sett grunn til på ny å ta opp forslag om avvikling av Landsfondet. Vi vil likevel peke på at de foreslåtte endringene etter vårt syn forsterker behovet for å vurdere hensiktsmessigheten av å opprettholde den særskilte tilskuddsordningen som Landsfondet representerer. Å opprettholde flere tilskuddsordninger på kirkens område, når disse langt på vei har samme formål, synes lite rasjonelt.

4. Økonomiregelverket i staten

Kirkerådets myndighet som tilskuddsforvalter vil være hjemlet i Økonomiregelverket kap. 6, jf. pkt. 6.2.2.1. Ved Kirkerådets tilskuddsforvaltning vil de generelle bestemmelsene i Økonomiregelverket gjelde, jf. bl.a. pkt. 6.3. Av pkt. 6.4.2 er omtalt avvik fra "normalprosedyren" for forvaltning av tilskudd.

Det følger av intensjonen med den foreslåtte omleggingen at departementets beskrivelse bl.a. av formålet med statens rammetilskudd, jf. Økonomiregelverket pkt. 6.2.1.1 og pkt. 6.2.2.1, bør være generell og lite spesifikk, om det ikke foreligger særskilte grunner for noe annet.

Formålet med de foreslåtte endringene er som nevnt å gi kirkelige organer større selvstendig myndighet til å forvalte og tildele tilskudd til kirkelige formål, i praksis gjennom et rammetilskudd til kirkelige formål som Kirkerådet disponerer. Etter departementets syn bør Kirkemøtet og Kirkerådet, som er valgte organer for Den norske kirke, tillates stor grad av fri skjønnsutøvelse i forvaltningen av et slikt rammetilskudd. Som nærliggende paralleller til dette, viser vi til Sametingets og Kulturrådets adgang til å treffe vedtak om tildeling av tilskudd til samiske formål/formål innen kulturfeltet.

Et rammetilskudd til kirkelige formål skal kunne gis som fast driftsstøtte til institusjoner eller virksomheter som Kirkerådet (Kirkemøtet) ser det som viktig å støtte (så fremt regelverket mot ulovlig statsstøtte overholdes), som årlige lønntilskudd til de kirkelige fellesrådene for visse kategorier kirkelige stillinger eller

som engangstilskudd til institusjoner, særskilte prosjekter eller tiltak. Også stipender eller andre typer tilskudd til private bør det åpnes for.

Dersom Kirkerådet (Kirkemøtet) ønsker å tildele årlig driftsstøtte til institusjoner eller organisasjoner som i dag ikke mottar driftsstøtte fra post 71, ber vi om at saken tas opp med departementet på forhånd. Spørsmålet kan også tas opp på generelt grunnlag.


Et gjennomgående prinsipp i Økonomiregelverket er at tilskuddsordninger skal kunngjøres, slik at potensielle søkere er kjent med mulighetene for tilskudd. Formene for kunngjøring må vurderes i lys av ordningen. På Kirkerådets nettsider bør det alltid gis 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.


5. Høringsfrist

Dette høringsbrevet er sendt til orientering til bispedømmerådene, Bispemøtet og tilskuddsmottakerne under post 71 (unntatt de kirkelige fellesrådene). Dersom disse ønsker å uttale seg i saken, ber vi om at uttalelsen sendes Kirkerådet, senest 20. mars 2013.

Frist for Kirkerådets uttalelse til departementet er 26. april 2013.

Med hilsen


Thom M. Rafoss (e.f.)
fung. ekspedisjonssjef


Jørn Hagen
avdelingsdirektør

Kopi:
Riksrevisjonen
Bispedømmerådene
Bispemøtet
KA-Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Døvekirkenes fellesråd
Stiftelsen Kirkeforskning
Kirkens ressursenter mot vold og overgrep
Kristen Arbeid Blant Blinde og Svaksynte
Det Norske Bibelselskap
Sjømannskirken
Nasjonalt pilegrimssenter