



Kirkerådet
Kirkens hus

[Vår dato:
20.03.2013

[Vår ref.:

[Deres dato:

[Deres ref.:

[Saksbehandler:
Ø. Dahle

Høring - Statsbudsjettet 2014 - Kirkerådet (Kirkemøtet) som forvalter av tilskudd

Vi viser til FADs høringsbrev til Kirkerådet av 14. feb. 2013 med forslag vedr. Kirkerådet som forvalter av statlige tilskuddsordninger til kirkelige formål. Vi viser også til FADs høringsbrev av 14. feb. 2013 om strukturendringer og budsjettreformer.

Innledende kommentarer

Departementet foreslår i begge høringene at bispedømmerådene og Kirkerådet skal få økte budsjettfullmakter i disponering av statlige bevilgninger. Departementet legger til grunn at forslagene er en del av oppfølging av grunnlovsendringene fra mai 2012 om forholdet mellom staten og Den norske kirke ved at flere oppgaver overføres til kirkelige organer. I lys av endringene i relasjonen mellom staten og Den norske kirke vil KA støtte 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 likevel kritisk til at overføring av ansvar fra departementet til kirkelige organer skjer uten at det er uttalt en overordnet politikk med føringer fastsatt gjennom åpne og mer demokratiske prosesser. Vi er bekymret for at overføring av fullmakter og oppgaver fra departementet til kirkelige organer skjer gjennom enkeltsaker der det er uklart hvilken overordnet strategi og premisser som ligger til grunn. KA vil i denne sammenheng peke på at departementet har overført eller planlegger å overføre oppgaver/ansvar til Bispemøtet/biskopene for oppgaver knyttet til bl.a. arbeidsgiveransvaret for prestene. KA har også merket seg at departementet har gitt Bispemøtet ansvar for å fastsette kirkelig regelverk. KA mener at summen av disse vedtakene medfører at departementet legger føringer av mer langsiktig karakter, uten at disse har vært gjenstand for tilstrekkelig kirkelig eller politisk behandling. Vi mener det er uheldig hvis kirkepolitiske spørsmål og saker med kirkeordningsmessige implikasjoner fremmes i flere enkeltsaker som hver for seg kan oppfattes å være av mer budsjetteknisk karakter eller ha begrenset betydning.

Fram til grunnlovsendringene i 2012 var det en uttalt statlig politikk at Den norske kirkes organer gjennom delegasjon skulle får økt ansvar for kirkelige saker. På denne måten utviklet Den norske kirke økt selvstendighet innenfor statskirkeordningens ramme. Flere

av forslagene fra departementet etter grunnlovsendringene er i praksis en videreføring av samme politikk, jf de økte budsjettfullmakter til bispedømmerådene. KA savner en mer grunnleggende drøfting av prinsippene for statlig styring av Den norske kirke etter grunnlovsendringene.

De to høringsbrevene legger opp til at henholdsvis bispedømmerådene og Kirkerådet skal få økte budsjettfullmakter. I begge sakene er det imidlertid mulig å fordele fullmakter på andre måter som ikke blir drøftet i høringsbrevene. Det er f.eks. et alternativ at Kirkemøtet gis ansvar for å fordele midler mellom bispedømmene for bevilgninger til preste-tjenesten og bispedømmerådets administrasjon. KA savner her en mer overordnet og prinsipiell begrunnelse for de konkrete forslagene.

KA vil derfor be om at departementet i løpet av 2013 utarbeider et høringsdokument som på en mer samlet måte beskriver og drøfter oppfølgingen av grunnlovsendringene, og at det gis en bred omtale av ulike saksfelt der kirkelige organer skal gis økte fullmakter eller nye oppgaver begrunnet i grunnlovsendringene.

Rammetilskudd

Departementets forslag innebærer overføring av mere ansvar/fullmakter fra departementet til Kirkerådet. Samtidig medfører forslaget at formål som tidligere er blitt spesifisert i statsbudsjettet vil inngå i et felles rammetilskudd, og Kirkerådet får fullmakt til å fordele dette rammetilskuddet på andre måter eller bruke det til nye formål. KA er enige i at en slik omlegging vil gi økt fleksibilitet til kirkelige organer, og det vil gi økt frihet til Kirkerådet for prioritering av formål og tiltak. En slik utvikling for økt rammestyring er noe KA i utgangspunktet er positiv til. Samtidig vil forslaget innebære at Stortinget i mindre grad kan spesifisere hvilke formål som de ønsker å prioritere. KA frykter at dette kan medføre økt risiko for mindre politisk oppmerksomhet om de aktuelle formålene, og dette kan bl.a. gi økt risiko for redusert tilskudd. Vi frykter også at forslaget i realiteten svekker det statlige ansvaret for de formål som omfattes av tilskuddet.

I høringsbrevet pekes det på at forslaget om et rammetilskudd har paralleller til dagens praksis når det gjelder tilskuddsordninger som forvaltes av Kulturrådet og Sametinget. KA vil her peke på at de to nevnte ordningene baserer seg på at Stortinget har lagt en overordnet politikk for statens tilskudd, og dette gir føringene som bl.a. er styrende for utviklingen av tilskuddsstørrelsen. Stortinget har ikke på tilsvarende måte fastsatt overordnede føringer for statlige tilskudd til kirkelige formål etter grunnlovsendringene. KA frykter at et rammetilskudd som beskrevet i høringsbrevet kan framstå som en generell tilskuddspost med mer uklare politiske målsettinger, noe som vil svekke grunnlaget for å opprettholde tilskuddsbeløpet. Vi frykter derfor at omleggingen vil gjøre formålene mer utsatte for budsjettkutt eller at det vil få en vekst som er mindre enn lønns- og prisvekst. Vår usikkerhet forsterkes av at det åpnes for at Kirkerådet kan bruke posten til nye formål, uten at det gis noen signaler om vekst i tilskuddsbeløpet. KA vil derfor anbefale at omleggingen som foreslås gjennomføres etter at Stortinget gjennom en stortingsmelding e.l. gis mulighet til å fastsette de overordnede budsjettmessige føringene til de statlige tilskuddsordningene til kirkelige formål. Vi ønsker bl.a. tydeligere politiske signaler når det gjelder det statlige ansvaret for at det gis et likeverdig landsdekkende døvekirkelig tilbud.

Svakheter ved gjeldende tilskuddsordninger

Gjeldende ordning innebærer at prestatjenesten, bispedømmerådene, biskopene og Kirkerådet er statlig virksomhet, og dette finansieres gjennom statlige bevilgninger. Bevilgningene her vil normalt øke i tråd med lønnsoppgjøret, framforhandlede avtaler og andre personalrelaterte utgifter. Staten dekker også i sin helhet pensjonskostnadene. Statlige midler til trosopplæring, stillinger innen diakoni, kirkemusikk og undervisning, KIFO, Døvekirken mv finansieres gjennom statlige tilskuddsordninger. Her er det mer åpent hvordan tilskuddsbeløpet blir regulert i statsbudsjettet. Vi erfarer at det gjennomgående er større uforutsigbarhet for tilskuddsordninger mht budsjettvekst i tråd med kostnadsutvikling, da risikoen for å håndtere endringer i utgiftene i stor grad overføres til tilskuddsmottager. Statstilskuddet til diakoni- og undervisningsstillinger har over tid hatt lavere budsjettvekst enn den generelle lønnsveksten. Vi mener dette er svært lite tilfredsstillende for tilskuddsordninger som for en stor del anvendes til lønnsmidler. Dette skaper over tid store utfordringer for de fellesråd som mottar midler ved at de må dekke en stadig økende andel av lønns- og personalkostnadene. Det har vist seg at over tid vil tilskuddsordninger i økende grad underfinansiere stillinger, og dette forsterker problemene knyttet til å rekruttere og beholde kvalifisert personell i disse stillingene. KA mottar flere tilbakemeldinger fra fellesråd som peker på at økt usikkerhet medfører en mer skeptisk eller tilbakeholdene holdning til å være mottaker av statstilskudd. Dette rammer legitimiteten til staten som tilskuddsmottaker, og det svekker grunnlaget for at de politiske målene som er gjeldende for tilskuddsordningen. De mindre kirkelige fellesrådene har heller ikke den fleksibiliteten for bruk av tilskuddsmidler som en større mottaker av midler vil ha, og dette forsterker disse utfordringene.

Modell for framtidig tilskuddsordning for Den norske kirke

KA legger til grunn at den statlige delen av den kirkelige virksomhet på sikt vil bli finansiert gjennom statlige tilskudd. Prestetjenesten og de regionale og sentralkirkelige rådsorganene vil da kunne erfare tilsvarende usikkerhet som dagens fellesråd har mht tilskudd til kateket- og diakonstillinger. KA vil advare mot at denne uforutsigbarheten også gjøres gjeldende for bl.a. prestatjenesten. Vi vil derfor utfordre både FAD og Kirkerådet til å utvikle ordninger for tilskuddsforvaltningen til diakoni- og undervisningsstillinger som kan danne modell for en framtidig tilskuddsordning for prestatjenesten og de regionale/sentralkirkelige råd. Klarere politiske målsettinger vil her være ett av flere tiltak.

Pensjonskostnader - reguleringspremie

Stillinger i kirkelig fellesråd er omfattet av en offentlig pensjonsordning som bl.a. innebærer at arbeidsgiver har årlige reguleringskostnader for nåværende og tidligere tilsatte. Reguleringskostnadene innebærer at arbeidsgiver bl.a. betaler årlige kostnader for tidligere tilsatte i flere tiår etter at vedkommende har sluttet i stillingen. Dette innebærer at de faktiske kostnadene for en stilling vil kunne være langt høyere enn de som ble anvendt på vedkommende i selve tilsettingsforholdet. Reguleringskostnadene blir i liten grad hensyntatt ved dagens tilskuddspraksis til Den norske kirke, og de foreslåtte omleggingene kan forsterke disse utfordringene. Eksempler på utfordringer er fellesråd som betaler reguleringspremie for tidligere tilsatte etter at de ikke lenger mottar statstilskudd eller ekstraordinære pensjonsutgifter for enkelttilsatte som ikke hensynstas ved beregning av tilskudd. KA mener at de statlige tilskuddsordningene til Den norske

kirke må etablere ordninger som tar høyde for konsekvensen av en offentlig pensjonsordning. KA frykter at forslaget om et stort rammetilskudd vil bidra til ytterligere svekking av det statlige ansvaret for pensjonskostnadene for stillinger finansiert av statlig tilskudd. Uansett ordning er det KAs oppfatning at reguleringskostnadene må bli hensynstatt på en langt bedre måte enn i dag.

Andre temaer

KIFO inkludert i rammetilskudd forvaltet av Kirkerådet

KA er i hovedsak tilfreds med departementets forslag når det gjelder hvilke formål som det er naturlig at Kirkerådet får økte budsjettfullmakter for. KA vil imidlertid stille spørsmålstegn ved forslaget om at Stiftelsen Kirkeforskning skal inngå i et samlet rammetilskudd til kirkelige formål. KIFOs karakter som en uavhengig forskningsinstitusjon gjør at KA vil anbefale at en her vurderer løsninger som på en tydeligere måte sikrer institusjonens selvstendighet og faglige uavhengighet. KA vil her vise til KIFOs egen høringsuttalelse i saken.

Vedtak om tilskudd

KA støtter departementets presisering om at vedtak om tilskudd i det alt vesentlige bør treffes av det valgte Kirkerådet, og ikke av administrasjonen. Dette vil sikre mer åpne og demokratiske prosesser som vil styrke kirkens demokratiske kultur. KA er også enig i forslaget om at det bør være Kirkemøtet som fastsetter overordnede regelverk for tilskuddsordningene.

Trosopplæring og kateketttilskudd

KA er i utgangspunktet positiv til signalene om at tilskudd til katekettjeneste i større grad forvaltes i sammenheng med tilskuddet til trosopplæring. Det er imidlertid grunn til å minne om at bakgrunn, profil og formål med disse to ordningene er noe forskjellig, og vi vil advare mot at kateketttilskuddet legges inn i ordningen for tilskudd til trosopplæring. KA vil anmode om at en eventuell samordning av disse to ordningene drøftes særskilt før det eventuelt gjøres budsjettvedtak. KA vil også

OVF

Departementet foreslår at tilskudd fra OVF forvaltes i sammenheng med rammetilskuddet fra staten. Grunnlovsendringene i 2012 reiser nye spørsmål om framtidig styring og forvaltning av OVF, og KA vil også her fraråde at det gjennomføres endringer som ikke vurderes i en mer overordnet sammenheng.

Med hilsen

KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon

Øystein Dahle
direktør

Kopi: Kirkeavdelingen i FAD

Kirkerådet
Postboks 799 Sentrum
0106 OSLO

20.03.2013

Høring – Statsbudsjettet 2014: Uttalelse om Kirkerådet som forvalter av statlig tilskudd til KIFO

Vi viser til brev fra FAD (dat. 14.02.2013) om økte budsjettfullmakter til Kirkerådet/Kirkemøtet innen tilskuddsforvaltningen som også omfatter KIFOs statlige rammebevilgning.

KIFO har tidligere (brev til FAD dat. 9.01.2013) uttalt seg om at Kirkerådet skulle overta den administrative delen av tilskuddsforvaltningen. Vi understreket den gang at det viktigste var at statstilskuddet fremdeles skulle være «øremerket», men at overføringen av forvaltningsansvaret likevel reiste prinsipielle spørsmål knyttet til KIFOs omdømme som en uavhengig forskningsinstitusjon. FADs siste forslag innebærer at «øremerkingen» forsvinner og at Kirkemøtet får reell tildelingsmyndighet over KIFOs grunnbevilgning. Dette gjør de prinsipielle innvendingene mot Kirkerådets ulike roller overfor KIFO langt mer alvorlige.

Kirkemøtet tok i sin tid initiativ til å stifte KIFO og lyktes å etablere forskningsinstituttet i 1993 i samarbeid med flere andre institusjoner. Grunnlaget for KIFOs virksomhet ble konsolidert ved at det i 2002 ble opprettet et fast «øremerket» tilskudd i departementet. Dette sikret både de nødvendige økonomiske rammene og en prinsipielt viktig distanse til Kirkerådet/Den norske kirke med forskningsfrihet og ytre legitimitet som mål.

KIFO har fra starten hatt som mandat å drive forskning på kirke-, religions- og livssynsområdet. Den norske kirkes virksomhet og medlemsmasse har naturlig fått stor plass i KIFOs forskningsvirksomhet, men samtidig har det vært enighet om det brede religions- og livssynsperspektivet. Stiftelsen Kirkeforskning har et representantskap og nettverk av hovedsamarbeidspartnere som har et bredere nedslagsfelt enn Den norske kirke.

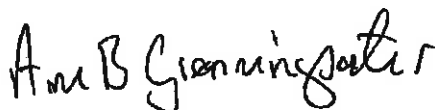
På denne bakgrunn er KIFO bekymret for at koblingen til Den norske kirkes øverste organ blir for ensidig når rammebevilgningen i realiteten tilbakeføres (slik det var før 2002). Kirkerådet/Den norske kirke er en stor og viktig oppdragsgiver, bruker av forskningsresultatene og forskningsobjekt, samtidig som de har vedtektsfestet rett til å utnevne styreleder, representantskapsleder og 3 medlemmer av representantskapet. Endringen i bevilgningsordningen vedrører vår integritet og uavhengighet som forskningsinstitusjon og det angår i høyeste grad forskningens legitimitet utad. Kirkerådet har selv problematisert det de oppfatter som en vanskelig «dobbelrolle» i et brev til FAD (dat. 16.01.2013) og signalisert behov for en gjennomgang av KIFOs vedtekter. En eventuell

vedtektsendring, f eks prinsippet om at Kirkerådet utnevner styrelederen, vil ikke kunne endre på den betydelige innflytelsen forvaltningsorganet får når statstilskuddet legges i en felles ramme uten «øremerking».

Vi henstiller derfor til Kirkerådet om å be departementet om å få mer tid til å finne en god løsning som kan ivareta KIFOs uavhengighet som forskningsstiftelse og sikre tilstrekkelig legitimitet utad. I departementets forslag er 4 virksomheter (underposter i Post 71: Tilskudd til kirkelige formål) unntatt fra den nevnte overføringen til Kirkerådet. KIFO kunne tenke seg at Kirkerådet foreslo et lignende unntak for KIFOs del, selv om det kanskje bare vil bety en utsettelse. Et unntak/utsettelse vil være begrunnet i at det er behov for mer tid for å finne en organisasjonsform som tar hensyn til og balanserer KIFOs status som forskningsstiftelse og utfordringene knyttet til Kirkerådets ulike roller som bevilgende instans for rammetilskudd, oppdragsgiver, forskningsobjekt og bruker av forskningen.

Oslo, 20.03.2013

Styreleder



Arne B. Grønningseter

Forskningsjef



Ånund Brottveit

Stiftelsen Kirkens Ressurssenter

mot vold og seksuelle overgrep

Kirkerådet
Postboks 799 Sentrum
0106 Oslo

Svar på høring:

«Statsbudsjettet 2014 – Kirkerådet (Kirkemøtet) som forvalter av tilskudd til kirkelige formål».

Vi oppfatter det som svært vesentlig for Kirkens Ressurssenter at vår virksomhet blir plassert i Kirkeråds strukturen på en slik måte at det aldri stilles spørsmål ved eksistensberettigelse og at vilkårene til enhver tid er optimale.

Innledningsvis gjentar vi vår felles historie og erfaring knyttet til hvor krevende det er og har vært å sikre en forutsigbar økonomi for Kirkens Ressurssenter. Dette vet vi er kjent for både FAD og Kirkedepartementer og Kirkerådet.

I retningslinjer for statlige tilskudd til Kirkens Ressurssenter fastsatt av Kirkerådet 27. sept. 2012 heter det i pkt. 1; « *målsettingen er å styrke senterets finansieringsgrunnlag og sikre en forutsigbar drift av senteret*».

Vi skjønner at endrede relasjoner mellom kirke og stat av naturlige grunner vil føre til endring i statens og kirkens økonomiforvaltning i forhold til kirkelig virksomhet.

Etter å ha gjennomgått de endringer som er forslått i høringen «Statsbudsjettet 2014 – Kirkerådet (Kirkemøtet) som forvalter av tilskudd til kirkelige formål», sitter vi igjen med et grunnspørsmål; Er vår virksomhet tilstrekkelig ivaretatt og sikret i rammebevilgningene til Kirkerådet og Kirkerådets videre bevilgning til kirkelige formål.

Vi leser forslaget slik at det blir en endring av post 71 i statens kirkebudsjett, slik at tilskudd til Kirkens Ressurssenter fra 2014 ikke vil bli synliggjort i denne posten som en særskilt bevilgning, men bevilgningen vil inngå i en samlepott som Kirkerådet/Kirkemøtet fordeler til ulike formål og institusjoner som i dag har øremerkede bevilgninger over statsbudsjettet.

Vi reiser følgende spørsmål knyttet til Kirkerådet (Kirkemøtet) som forvalter av tilskudd til kirkelige formål;

- Kirkens Ressurssenter er det eneste nasjonale og spesialiserte ressurs og kompetansesenter for kirken i Norge. I Kirkerådets retningslinjer for tilskudd av september 2012 sies det at målsettingen er å styrke senterets finansieringsgrunnlag og sikre en forutsigbar drift av senteret. Vi legger til grunn at dette fortsatt er et felles anliggende som vi skal og må samarbeide om. Slik vi ser det vil det fortsatt være det beste for virksomheten at den statlige rammebevilgningen opprettholdes under nåværende post 71 som en synlig tildeling og ikke en del av en bevilgningspott til ulike formål.

- Dersom dette ikke er mulig, må Kirkerådet/Kirkemøtet sørge for å opprettholde en egen tildelings post for Kirkens Ressurssenter innenfor tildelingsrammen Kirkerådet/Kirkemøtet forvalter. Dette er avgjørende for å bekrefte og synliggjøre at kirken trenger Kirkens Ressurssenter, at virksomheten skal bestå. På denne måten mener vi finansieringen som ligger som et premiss for drift vil bli synliggjort på en tydeligere måte.
- Vi ser det som avgjørende 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. Vi spør hvordan det kan sikres at stiftelsens styre og administrasjon kan drive påvirkningsarbeid gjennom drøftinger og lobbyvirksomhet med de folkevalgte i Kirkemøtets/Kirkerådets linje.
- Vi understreker at dagens bevilgning er et minimum for videre drift. En evt reduksjon av eksisterende nivå på bevilgning vil føre til at Kirkens Ressurssenter må legges ned som egen virksomhet. For å gi en aksept på at Kirken Ressurssenter skal bestå, må det sikres at statlige bevilgninger til stiftelsen Kirkens Ressurssenter er forutsigbare over tid, også gjennom Kirkerådets/Kirkemøtets bevilgende kanaler.
- 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. Vi mener at verken Kirkens Ressurssenter eller Kirkerådet kan være tjent med at vår virksomhet er en del av en budsjettpost for mer og mindre uspesifiserte tiltak innenfor diakoni og trosopplæring. Bevilgningen til KRS må være synlig og tilgjengelig for enkel innsikt både i tider med økte bevilgninger og i tider der det kan bli nødvendig med nedskjæringer. Bevilgningen til Kirkens Ressurssenter må heller ikke være skjult i en pott der Kirkerådets administrasjon gjør de endelige vedtak om økning og nedskjæring innenfor en budsjettpost der rammen, men ikke detaljene er vedtatt av Kirkemøtet. Vårt 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 Ressurssenter gjør oppmerksom på at den finansieringsordningen som er grunnlaget for driften av KRS 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.

Oslo, 20. mars 2013

Solveig Fiske

Solveig Fiske
biskop / styreleder

Elisabeth Torp

Elisabeth Torp
prest / daglig leder