

Høring om ny fordelingsnøkkel mellom bispedømmerådene av tilskudd til menighetsprestetjeneste



Høringsuttalelse fra Presteforeningen

Oppsummering

Presteforeningen støtter at det innføres en ny, dynamisk fordelingsnøkkel mellom bispedømmene av tilskudd til menighetsprestetjeneste, at den skal være enklest mulig og basert på mest mulig objektive kriterier, samtidig som den framstår som rimelig. Presteforeningen mener den framlagte modellen er et godt utgangspunkt, men har noen forslag til endringer.

For å redusere faren for større opp- og nedsvingninger i budsjettfordelingen fra år til år på grunn av svingninger i antall kirkelige handlinger, foreslår Presteforeningen at man legger til grunn gjennomsnittet av antall kirkelige handlinger siste tre år.

Presteforeningen foreslår at gudstjenesteparameteret bygges opp slik at antall forordnede gudstjenester utgjør hovedvekten av parameteret, men at det justeres for antall faktisk avholdte gudstjenester. Vi foreslår at det siste beregnes ut fra et gjennomsnitt for siste tre år.

I stedet for antall kirker, foreslår Presteforeningen at antall kirker og andre forordnede gudstjenestesteder legges til grunn.

Presteforeningen foreslår at det enten legges inn en skjønnsmulighet i beregningen av reiseparameteret, slik at ikke bare medgått reisetid med ferje, men tidsbruk på grunn av uhensiktsmessige rutetider tas i betraktning. Eventuelt at det legges til grunn et høyere timetall pr. reise i bispedømmer med særlig store reiseutfordringer.

Presteforeningen går inn for at det etableres en egen fordelingsnøkkel for spesialprestetjenester. Presteforeningen mener rapportens vektlegging av gudstjenester og kirkelige handlinger som aktivitetsparametere er rimelig når det gjelder fordeling av den andelen av statens tilskudd til Den norske kirke som går til lønn til menighetsprestene. Samtidig vil Presteforeningen framholde at fordelingsmodellens kriterier ikke er å regne verken som en uttømmende beskrivelse av prestetjenestens innhold, eller som en ekklesiologisk beskrivelse av Den norske kirke, selv om

parameterne tar utgangspunkt i viktige sider ved forståelsen av prestedtjenesten og ved kirkeforståelsen.

Presteforeningen vil videre understreke at denne fordelingsmodellen skal brukes på et overordnet nivå for budsjettfordeling mellom bispedømmene, men at den kan gi urimelige utslag hvis den brukes for videre budsjettering og ressursfordeling internt i bispedømmene.

Til høringsspørsmålene

1. Presteforeningen mottok høringsnotatet 15. oktober, bare 14 dager før høringsfristen. Dette er uforsvarlig kort tid på en høring med så store konsekvenser for våre medlemmer.

2. Presteforeningen anerkjenner behovet for en ny dynamisk fordelingsnøkkel mellom bispedømmerådene av tilskudd til menighetsprestedtjeneste. Presteforeningen deler intensjonen om at modellen skal være basert på mest mulig objektive kriterier og støtter at modellen skal være så enkel som mulig, samtidig som den framstår som rimelig. Modellen som er lagt fram er godt på vei mot en rimelig fordelingsmodell, men Presteforeningen mener det er noen utfordringer ved noen av parameterne. Dette kommenteres nedenfor (pkt. 3).

3. Parametere – vekting

a. Parametere knyttet til medlemstall

Kirkelige handlinger og konfirmantundervisning

Antall kirkelige handlinger er et håndfast og objektivt parameter som gjenspeiler faktisk ressursbruk, og slik sett er velegnet i denne typen modell.

Særlig når det gjelder konfirmantundervisning er det vanskelig å lage en god beregning for ressursbruken fordi antall konfirmanter pr. prest og hvorvidt man har kateket eller ikke slår ut på faktisk ressursbruk. Men aggregert til bispedømmenivå tror Presteforeningen rapportens beregning kan fungere.

En utfordring ved parameteret er at antall kirkelige handlinger kan svinge ganske mye fra år til år, på grunn av tilfeldige svingninger i dødelighet, størrelse på årskull i aldersklassene for dåp og konfirmasjon mv. Det går ikke fram av rapporten om man har beregnet hvor mye slik svingninger vil kunne påvirke fordelingen mellom bispedømmene fra år til år. For å redusere faren for større svingninger i budsjettfordelingen fra år til år, foreslår Presteforeningen at man legger til grunn gjennomsnittet av antall kirkelige handlinger siste tre år.

Medlemstall

Dette er i seg selv en objektiv indikator, men spørsmålet blir hvilken vekt den skal ha i forhold til andre faktorer. Presteforeningen anser vekten av parameteret medlemstall for rimelig.

b. Parametere knyttet til geografiske forhold

Gudstjenester

Det knytter seg utfordringer til objektiviteten ved dette kriteriet. I modellen er statsstikkdata for gudstjenester lagt til grunn, dvs. antall rapporterte gjennomførte gudstjenester. Dette tallet omfatter både forordnede og andre gudstjenester. Antall gjennomførte gudstjenester kan påvirkes av prestebemanningen. Vakanser eller manglende tilgang på vikarer kan redusere antall gudstjenester til under normalår og under forordningstall, mens tilgang på presteressurser utenfor rettssubjektet kan føre til større antall ikke-forordnede gudstjenester.

Et alternativ kunne være at antall forordnede gudstjenester legges til grunn. Men dette vil ikke fange opp gudstjenester på hverdager, heller ikke konfirmasjons- og dåpsgudstjenester på lørdager som det har blitt en del av. Skal forordningstallene brukes, forutsettes det at alle biskopene har gjennomgått forordningene, at fastsettingen av forordningstallene skjer etter noenlunde like prinsipper i alle bispedømmer, og at de er realistiske med hensyn til tilgjengelige ressurser.

Presteforeningen foreslår at gudstjenesteparameteret bygges opp slik at antall forordnede gudstjenester utgjør hovedvekten av parameteret, men at det justeres for antall faktisk avholdte gudstjenester. Vi foreslår at det siste beregnes ut fra et gjennomsnitt for siste tre år.

Reise

Presteforeningen registrerer at reise skal brukes som parameter for fordeling av lønnsmidler til menighetsprestetjenesten, mens selve reiseutgiftene skal holdes utenom denne budsjettfordelingen og ligge som en egen pott som fordeles etter gjennomsnittlig forbruk på postgruppen siste tre år.

Bispedømmene vil da få en rimelig tildeling knyttet til de faktiske reiseutgiftene, mens parameteret i budsjettfordelingsmodellen for lønnsmidler er knyttet til medgått arbeidstid på reise.

Som påpekt fra Sør-Hålogaland bispedømmeråd, fanger ikke rapportens beregning av tid til ferjereiser opp det faktiske tidsforbruket på reise. Antall transaksjoner gir ikke et dekkende uttrykk for antall reiser. Reisene kan ta vesentlig lenger tid enn selve reisetiden med ferje på grunn av

rutetidene. Det er påvist fra Sør-Hålogaland bispedømmeråd at rutetidene kan medføre at man må reise dagen før for å gjennomføre gudstjenester. Disse utfordringene gjenspeiles ikke godt nok i oppbygningen av parameteret.

Presteforeningen foreslår at det enten legges inn en skjønnsmulighet i beregningen av reiseparameteret, slik at ikke bare medgått reisetid med ferje, men tidsbruk på grunn av uhensiktsmessige rutetider tas i betraktning, eller at det legges til grunn et høyere timetall pr. reise i bispedømmer med særlig store reiseutfordringer.

Antall kirker

Det er argumentert godt for å bruke antall kirker som parameter på geografivariabelen i stedet for antall sokn. Samtidig viser Sør-Hålogaland bispedømmeråd at antall gudstjenestesteder med forordnede gudstjenester er mer enn dobbelt så høyt som antall kirker i dette bispedømmet. Disse gudstjenestestedene er lagt til på grunn av bosettingsmønsteret i bispedømmet, og er viktige for at «Den norske kirke skal være en landsdekkende kirke som er tilstede i alle lokalsamfunn» (Rapporten s.11).

I stedet for antall kirker, foreslår Presteforeningen at antall kirker og andre forordnede gudstjenestesteder legges til grunn.

Storbyutfordringer – medlems- og geografirelatert

Rapporten velger antall «personer i privathusholdninger med årlig inntekt etter skatt per forbruksenhet under lavinntekt» som parameter her. Presteforeningen mener at innbyggertall, og/eller antall ikke-medlemmer ville vært det mest nærliggende parameteret, men har merket oss Rapportens vurdering (s.12) om at dette gir små utslag, hvis ikke faktoren tillegges så stor vekt at det gir urimelige utslag i spredtbygde områder.

4. Fordelingsnøkkel for spesialprestetjenesten

Presteforeningen går inn for at lønnsmidlene til spesialprestetjeneste fordeles etter en egen fordelingsnøkkel. Presteforeningen mener dette vil bidra til bevisstgjøring om viktige sider ved kirkens samfunnsoppdrag og kirkens tilstedeværelse i viktige samfunnsinstitusjoner. Disse prestetjenestenes egenart gjør også at parameterne for fordeling av lønnsmidler til menighetsprestetjenesten ikke treffer godt.

Studentprester og fengselsprester organisert i Presteforeningen framholder at «spesialprester» ikke er noen enhetlig gruppe, og at det ikke er noen egen spesialpresteorganisering i Den norske kirke. Studentprestene ønsker derfor at spesialprestene/studentpresten får en ny organisering via et sentralt kirkelig organ som også kan ivareta utvikling og kvalitet i tjenestene, selv om prestatjenestene fortsatt står under lokal biskops tilsyn. Fengselsprestene avviser ikke tanken på en nasjonal struktur, men understreker behovet for tilhørighet i eget bispedømme, tilsyn av den stedlige biskop, prost som direkte arbeidsgiver.

Når det gjelder kriterier for budsjettfordeling mener studentprestene kriteriene bør være knyttet til antall studenter, antall campuser og kirkens ekklesiologiske ønske om å være der studentene er.

Studentprestene mener gruppen bør flyttes til lønnsgruppe med ansiennitetsopprykk før det lages en egen fordelingsnøkkel. Dette for at ikke lønnsutviklingen for spesialprester skal avvike vesentlig fra lønnsutviklingen for menighetsprester, og at lønnsmessige skjevheter skal sementeres.

Både studentprestene og fengselsprestene mener lønn til spesialprestatjenestene bør utredes av kirkene, mens driftsmidler ytes av institusjonene/lærestedene. Det er viktig at kirken går inn for en ordning der forsvarlig arbeidsgiveransvar og tilsyn blir gitt fra kirkens side, og driftsstøtte gis fra lærestedene/institusjonene. Spesialprestatjenestene bør organiseres og videreføres i henhold til de avtaler og forutsetninger som ligger til grunn med de enkelte læresteder/institusjoner. Mange av avtalene gir driftsstøtte under forutsetning av forsvarlig stillingsressurs fra kirken.

Studentprestene framhever at lærestedene er organisert uavhengig av bispedømmegrensene, og at et tjenesteområde kan ligge i flere bispedømmer. Det kan kreve flere studentprester for å kunne være tilstrekkelig tilstede på lærestedet, samtidig som det bør legges til rette for samarbeid mellom de prestene som har sitt arbeid knyttet til samme institusjon.

Fengselsprestene ønsker å se mer på kriteriene som skal brukes for å vurdere stillingsbehov og budsjettfordeling. De framhever faktorer som kvinneavdelinger, forvaring, utenlandske innsatte, særavdelinger med særs krevende innsatte. Det er her behov for ytterligere kriterier ved siden av antall fengsler og antall soningsplasser.

5. Prinsipper og fordeling av midler i gruppe 1A, 1B, 2 og 3

Presteforeningen mener at det må legges til grunn et gjennomsnitt for siste tre år for aktivitetsparameterne i modellen.

6. Er det tilslutning til konklusjonen i rapporten, med ny fordelingsnøkkel?

Se anmerkningene ovenfor.

7. Dersom det blir en ny fordelingsnøkkel, hvor raskt bør den implementeres?

Utfordringene med å etablere et «objektivt» grunnlag for beregning av antall gudstjenester, tilsier at en må gjennomgå bispedømmenes gudstjenestetall, og se om de gjenspeiler en sammenlignbar praksis når det gjelder forordninger og/eller faktisk gjennomførte gudstjenester, slik at variabelen blir oppfattet som rettferdig beregnet.

Ut fra beregningen i rapporten vil enkelte bispedømmer få store budsjettendringer fra ett år til et annet. Dersom gjennomsnittstall for siste tre år legges til grunn for fordelingen, kan større tilfeldige variasjoner til en viss grad nøytraliseres, mens forskyvninger mellom bispedømmene som skyldes demografiske endringer og andre langsiktige trender vil kunne fanges opp i en dynamisk utvikling. Presteforeningen mener en slik «treghet» i systemet er viktig for ikke å skape unødig usikkerhet for arbeidstakerne og unødig ustabilitet i arbeidsforhold.

Presteforeningen mener fordelingsmodellen ikke bør innføres før det foreligger sammenlignbare tall knyttet til parameterne for en tidsserie på 3 år, som kan legges til grunn ved første budsjettfordeling etter ny modell.

Dersom utslagene ved innføring av modellen blir store (på nivå med virkningene beregnet for Oslo og Sør-Hålogaland bispedømmer i rapportens eksempel), bør det vurderes om innføring av ny fordelingsnøkkel kan foretas over to eller tre år.

Oslo 30.10.2018

For Presteforeningen



Martin Enstad, leder