



Referanser: KM 07/17; KM 09/19, KR 65/21

Arkivsak: 21/00118-18

Ressursfordelingsmodell for menighetsprestetjenesten

Sammendrag

Kirkemøtet gjorde i 2019 vedtak om nye fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene for tilskudd til prestetjeneste (jf. KM 09/19), herunder ny modell for fordeling av budsjettmidler til menighetsprestetjenesten (jf. KM 09/19, pkt. 1 og 2).

Modellen for fordeling som ble vedtatt i sak KM 09/19 la til grunn økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2015-2017. De nye fordelingsnøklerne ble iverksatt med halv virkning for tildelingen til bispedømmerådene for 2020 (basert på økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2016-2018), og med full virkning for 2021 (basert på økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2017-2019).

Kommune- og regionreformen, som ble gjennomført med virkning fra 1. januar 2020, fikk konsekvenser for den geografiske inndeling mellom bispedømmene. Blant annet ble enkelte sogn overført fra Tunsberg bispedømme til Oslo bispedømme, fra Møre bispedømme til Nidaros bispedømme, fra Bjørgvin bispedømme til Møre bispedømme og fra Sør-Hålogaland bispedømme til Nord-Hålogaland bispedømme. I forbindelse med tildelingen av budsjettmidler til bispedømmene for 2020 ble det, i samråd med berørte bispedømmer, foretatt en egen omfordeling basert på endret geografisk inndeling.

I arbeidet med oppdatering av modellen for tildelingen til bispedømmerådene for 2021 er økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2017-2019 lagt til grunn. I tillegg er konsekvenser av endringer i bispedømmegrensene hensyntatt. Beregningen av tildeling til bispedømmerådene for 2022 skal i utgangspunktet baseres på økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2018-2020, i tillegg skal konsekvensene av kommune- og regionreformen hensyntas.

En videreføring av den vedtatte modell for fordeling av tilskudd til bispedømmerådene for 2022 og videre, vurderes til å kunne medføre utilsiktede omfordelinger, som først har blitt synlige etter at modellen er tatt i bruk. Dette skyldes i første rekke at det for de fleste kriterier i modellen må gjøres manuelle

justeringer av økonomiske og statistiske tall for å korrigere effekten av de endrede grenser mellom de bispedømmer som ble berørt av kommunereformen. Videre at korona-pandemien i 2020 med stor sannsynlighet vil medføre utilsiktede variasjoner i det statistiske tallmaterialet (f.eks. for reisetid, antall gudstjenester og antall kirkelige handlinger).

Det er grunn til å anta at de beregninger som fremkom i rapporten fra fordelingsprosjektet, samt den omfordeling som er gjennomført ved tildelingen til bispedømmerådene i 2020 og 2021, i stor grad har jevnet ut de forskjeller som lå til grunn for Kirkemøtets vedtak om nye fordelingsnøkler (KM 09/19). Videre er det grunn til å hevde at de manuelle beregninger av økonomiske og statistiske tall grunnet kommune- og regionreformen og korona-pandemien i 2020 skaper stor usikkerhet for de resultater man får ut av modellen. Det antas videre at det for bispedømmerådene er viktigere å ha forutsigbarhet for de årlige tildelinger fremfor å forholde seg til en usikker omfordelingsmodell.

På denne bakgrunn gjennomførte kirkerådsdirektøren en høring blant bispedømmerådene, samt TeoLOGene og Presteforeningen, med forslag om å foreta tildelinger til bispedømmerådene gjennom en lønns- og prisjustering av tildelingene for 2021. Et stort flertall av høringsinstansene støttet forslagene om å terminere det dynamiske elementet i fordelingsnøklerne og basere fremtidige tildelinger til bispedømmerådene gjennom en lønns- og prisjustering av tildelingen for 2021.

Når det gjaldt forslaget om å gi fullmakt til Kirkerådet om å omfordele midler grunnet vesentlige endringer som f.eks. endring av geografisk inndelinger, var høringsinstansene mer delt. På denne bakgrunn er forslaget som fremmes i denne sak endret sammenlignet med høringen. Forslaget er nå at Kirkerådet får mandat til å omfordele midler mellom bispedømmer som en følge av geografiske endringer, eller dersom omfordelingen ikke er av vesentlig karakter. Endringer i fordeling av vesentlig karakter, som ikke begrunnes i geografiske endringer, foreslås vedtatt av Kirkemøtet.

Forslag til vedtak

Kirkerådet anbefaler Kirkemøtet å fatte følgende vedtak:

1. Modell for omfordeling mellom bispedømmerådene for tilskudd til prestedtjeneste (ref. KM 09/19, pkt. 1 og 2) termineres etter fordeling av tilskudd til bispedømmerådene for 2021.
2. Tildeling av midler til bispedømmerådene for 2022 og videre beregnes med utgangspunkt i en lønns- og prisjustering av forrige års budsjetterrammer.
3. Kirkerådet får mandat til å omfordele midler mellom bispedømmer som en følge av geografiske endringer, eller dersom omfordelingen ikke er av vesentlig karakter. Større endringer i fordeling mellom bispedømmerådene, som ikke begrunnes i geografiske endringer, vedtas av Kirkemøtet.

Saksorientering

Bakgrunn

Kirkemøtet gjorde i 2019 følgende vedtak om fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene for tilskudd til prestedtjeneste:



Kirkemøtets vedtak om nye fordelingsnøkler mellom bispedømmerådene for tilskudd til prestetjeneste

Kirkemøtets vedtak

1. Kirkemøtet vedtar å innføre ny modell for fordeling av budsjettmidler til menighetsprestetjenesten slik det framgår av rapport fra fordelingsprosjektet datert 31.08.2018. I foreslått fordelingsmodell foretas følgende modifiseringer:
 - Modellen benytter gjennomsnitt av grunnlagsdata for treårsperioder.
 - Parameteren levekårsutfordringer erstattes delvis med ny parameter «Ikke-medlemmer»: Disse to parameterne vektet med 5% hver.
 - Tidsparameteren for fergereiser økes fra 2 timer til 2,5 timer.
2. Ny fordelingsnøkkel for menighetsprestetjenesten innføres over to år med halv virkning i 2020 og med full virkning fra 2021. Fordelingsnøkkelene evalueres innen fem år etter full innføring.
3. Tildelingen i tilskuddsgruppe 1A, utenom midlene til menighetsprestetjenesten, videreføres etter eksisterende ordning korrigert for endringer som følge av særskilte vedtak.
4. Kirkemøtet ber Kirkerådet om å gjennomgå bevilgningene til og organiseringen av spesialprestetjenesten inkludert Døvekirken og Saemien Åålmege og særskilt prestetjeneste i samiske områder. Ordningen med særskilte ferie- og permisjonsordninger som rekrutteringstiltak til Nord-Norge vurderes også. Kirkerådet legger frem forslag til kriterier for tildeling til disse formålene.
5. Kirkemøtet ber Kirkerådet gjennomgå ordningene for tilskudd til diakoni, undervisning, kirkemusikk og tilskudd til trosopplæring i tilskuddsgruppe 1B, med sikte på vedtak om samordning av regelverk og tildelingskriterier på Kirkemøtet i 2021.
6. Kirkemøtet ber Kirkerådet utrede kirkens muligheter og utfordringer i møte med økt mobilitet, marginalisering, sekularisering og religiøst og livssynsmessig mangfold, spesielt i storbyområder.

Vedtatt mot 1 stemme.
110 stemmeberettigede.

1. jan. 2017 ble de 11 bispedømmerådene, Bispemøtet og Kirkerådet i økonomisk forstand fusjonert og virksomhetsoverdratt til det nye rettssubjektet Den norske kirke. I forkant av utskillelsen fra staten ble det gjennomført et omfattende forarbeid, hvorav blant annet fordeling av det statlige tilskuddet ble viet stor oppmerksomhet.

I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2017 (KM 18/16) hadde komiteen i Kirkemøtet følgende merknad:

«Komiteen legger til grunn at det er viktig for virksomhetsoverdragelsen at fordelingsnøkkelene mellom bispedømmerådene og fordelingen mellom Kirkerådet, Bispemøtet og bispedømmerådene opprettholdes i 2017. Imidlertid bør fordelingen tas opp til diskusjon etter etableringen av det nye rettssubjektet innen tre år».

I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2018 (KM 07/17) hadde komiteen i Kirkemøtet følgende merknad:

«Komiteen er opptatt av at arbeidet med justeringer av fordelingsnøkklene i gruppe 1 prioriteres. Endringer kan først gjennomføres når det foreligger en oversikt over ressursituasjonen i det nye rettssubjektet. En slik oversikt vil foreligge når regnskapet for 2017 er avsluttet. Forslaget til endringer bør etter komiteens vurdering utarbeides av en bredt sammensatt gruppe».

Med dette som utgangspunkt engasjerte Kirkerådet Tormod Stene Hansen, tidligere stiftsdirektør i Agder og Telemark bispedømmeråd, til å lede et arbeid med å utvikle en modell for fordeling av driftsmidler mellom Kirkerådet, Bispemøtet og bispedømmerådene.

Hovedmålet med prosjektet ble definert som følger:

«Prosjektet skal bidra til en hensiktsmessig, effektiv og enkel fordeling av budsjettmidler mellom Kirkerådet, bispemøtet og bispedømmene i Den norske kirke. Modellen skal bygge på objektive parametere som fanger opp strukturelle og demografiske endringer over tid. Samtidig skal modellen gi rom for at politiske beslutninger om endringer i fordelingen av ressurser mellom ulike formål, fortsatt skal gjøres av politiske organer».

Delmål ble definert som følger:

- 1. Arbeidsgruppen skal gjennomgå forslaget til fordelingsmodell utarbeidet i 2014, med sikte på å belyse styrke, svakheter og sårbarhet ved denne modellen.*
- 2. Ny modell for fordeling av budsjettmidler skal ha hovedvekt på fordeling av ressurser til prestetjeneste.*
- 3. Modellen skal sikre at hver enkelt parameter på selvstendig grunnlag fanger opp strukturelle og demografiske endringer uten at disse innbyrdes påvirker hverandre.*
- 4. Modellen skal ha enkle og effektive rutiner for innhenting av grunnlagsdata som skal benyttes.*
- 5. Fordelingsmodellen skal gi insentiver til økt aktivitet innenfor de satsingsområdene som er fastsatt av Kirkemøtet.*
- 6. Modellen skal være testet og kvalitetssikret før den tas i bruk.*
- 7. Modellen skal være forankret internt i rettssubjektet.*

Det vises for øvrig til «Rapport fra fordelingsprosjektet» av 31.08.2018 (vedlegg til KM 09/19). Modellen ble utarbeidet medio 2018 basert på økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2015-2017.

Felles økonomienhet (FØ) for rettssubjektet Den norske kirke ble etablert pr 1. mars 2019, og overtok fra 1. juni 2019 det daglige ansvaret for økonomiområdet (lønn, regnskap, rapportering mv) for Kirkerådet, Bispemøtet og de 11 bispedømmene. Arbeidsfeltet innbefatter også vedlikehold av modellen for omfordeling av tilskudd til menighetsprestetjenesten.

Ved beregning av omfordeling gjeldende for tildeling til bispedømmerådene for 2020 ble modellen oppdatert med økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2016-2018. Omfordelingen ble vedtatt å innføres med halv effekt for 2020 og full effekt for 2021.

Intensjonen var at modellen kontinuerlig skulle justeres for siste års tall, slik at et gjennomsnitt av de tre siste år skulle danne grunnlag for videre årlige løpende omfordeling.

Omfordeling menighetsprestetjenesten 2020 - 2021					
Bispedømmeråd	Full effekt 2019 (fra prosjekt- gruppen 2018)	Full effekt 2020 (oppdatert modell)	Full effekt 2021 (oppdatert modell)	Omfordelt 50% av full effekt i 2020	Omfordelt 50% av full effekt i 2021
	Datagrunnlag 2015-2017	Datagrunnlag 2016-2018	Datagrunnlag 2017-2019	Tildeling 2020	Tildeling 2021
210 - Oslo	-4 803	-5 136	-5 527	-2 568	-2 763
220 - Borg	2 545	3 384	4 259	1 692	2 129
230 - Hamar	-577	-488	-351	-244	-175
240 - Tunsberg	990	908	768	454	384
250 - Agder og Telemark	-1 105	-1 796	-1 732	-898	-866
260 - Stavanger	3 665	4 178	4 486	2 089	2 243
270 - Bjørgvin	1 725	2 118	2 580	1 059	1 290
280 - Møre	1 062	988	643	494	321
290 - Nidaros	-1 879	-1 496	-1 380	-748	-690
300 - Sør-Hålogaland	-2 013	-2 610	-3 301	-1 305	-1 650
310 - Nord-Hålogaland	389	-52	-454	-26	-227
Totalt	-	-	-	-	-

Forutsetning for videreføring av modellen (ref. KM 09/19, pkt. 1) er løpende oppdatering av de siste tre års grunnlagsdata. For omfordeling av tilskudd 2022 skal da økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2018-2020 legges til grunn.

Kirkerådet mener å ha avdekket svakheter ved videreføring av modellen, og vil derfor anbefale at bruk av modellen ikke videreføres for omfordeling av tilskudd til menighetsprestetjenesten for 2022 og videre.

Momenter for ikke å videreføre modellen fra 2022:

- 1) Allerede i tildeling for 2020 ble det, uavhengig av omfordelingsmodellen, foretatt justeringer i fordelingen av tilskudd til bispedømmene. Dette på bakgrunn av kommune- og regionreformen (endrede kommune og fylkesgrenser 01.01.2020) som medførte flytting av medlemmer, sokn og prestestillinger mellom kommuner, prostier og bispedømmer.

Disse endringer/omfordelinger ble gjort i samarbeid med berørte bispedømmeråd, og kom i tillegg til de endringer/omfordeling som ble foretatt på bakgrunn av omfordelingsmodellen som for 2020 legger til grunn økonomiske og statistiske data for treårsperioden 2016-2018.

- 2) Det er grunn til å vurdere om kvaliteten på de årlige data som modellen baserer seg på har tilfredsstillende konsistens og kvalitet til å gi den tilsiktede effekt av beregningsmodellen:

- antall medlemmer må beregnes manuelt basert på endrede kommunegrenser, prostier og bispedømmer

- beregning av samlet reisetid (flyreiser synes vektlagt mer enn hva som opprinnelig var tilsiktet – flyreiser knyttet til menighetsprestetjenesten må manuelt beregnes)

- etter 2018 spesifiseres ikke lenger fergereiser i reiseregningssystemet (resulterer i at fergetid ikke kan beregnes ut ifra statistiske tall)
 - det må foretas manuell beregning av antall kirkebygg pr. bispedømme pga. kirkebyggdatabasen kan inneholde kirker som ikke disponeres av Dnk til ordinær menighetstjeneste
 - det må foretas manuell beregning av antall menighetsprester og spesialprester (enkelte ansatte kan være registrert som spesialprest selv om de er knyttet til menighetsprestetjeneste, og enkelte spesialprester kan være tilsatt i administrative stillinger)
 - modellen tar utgangspunkt i at de ulike kriterier vektes, og legger til grunn at 75% av samlede lønnsmidler i 2018 er knyttet til menighetsprestetjenesten (andelen av samlede lønnsmidler knyttet til menighetsprestetjenesten kan være endret for årene etter 2018)
- 3) Ved beregning av omfordeling av tilskudd for 2022 skal modellen baseres på økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2018-2020. På grunn av korona-epidemien vil det være stor grunn til å stille spørsmål rundt verdien av det økonomiske og statistiske tallmaterialet for 2020, spesielt med hensyn til beregning av reisetid, antall gudstjenester og antall kirkelige handlinger. Det er videre grunn til å tro at nye ressurskrevende korona-relaterte aktiviteter i menighetene knyttet til menighetsprestetjenesten ikke fanges opp av de kriterier som inngår i omfordelingsmodellen.
 - 4) Omfordelingsmodellen ble bestilt av Kirkemøtet i 2017 (KM 07/17) med bakgrunn i at Den norske kirke ble skilt fra staten pr 01.01.2017. Frem til 2017 lå tidligere innarbeidede fordelingsnøkler til grunn for bevilgningene til Kirkerådet, Bispemøtet og bispedømmerådene. I sak KR 37/17 ble det vedtatt å etablere en prosjektgruppe som skulle legge frem et forslag som skulle sendes på høring våren 2018, for viderebehandling i Kirkemøtet 2019. Gjennom arbeidet som ble foretatt av prosjektgruppen for fordelingsprosjektet (ref. prosjektrapporten av 31.08.2018) med påfølgende behandling i Kirkemøtet 2019 (KM 09/19), ble den interne fordelingen mellom bispedømmerådene underlagt betydelig analyse. Modellen legger til grunn at omfordelingen skal oppdateres årlig basert på siste treårsperiode. Kirkerådet har i arbeidet med oppdatering av modellen avdekket at mindre endringer i grunnlagsdata kan gi relativt store utslag – avhengig av de ulike kriterier og den vektning kriteriet er gitt.
 - 5) I hovedmål for fordelingsprosjektet fremkommer det at «*Modellen skal bygge på objektive parametere som fanger opp strukturelle og demografiske endringer over tid*». I delmål 4 fremkommer det at «*Modellen skal ha enkle og effektive rutiner for innhenting av grunnlagsdata som skal benyttes*». Kirkerådet erfarer at det kreves betydelige ressurser knyttet til manuell bearbeiding av det økonomiske og statistiske tallmaterialet, med dertil økt risiko for feil data inn i modellen. Fordelingsprosjektet ferdigstilte sitt arbeid i august 2018, og kunne på dette tidspunkt vanskelig forutse effekten av de strukturelle og demografiske endringer knyttet til kommunesammenslåingen i 2020, ei heller hvordan korona-pandemien i 2020 ville påvirke prestetjenesten i menighetene. Modellen vurderes ikke å ha tilstrekkelig

iboende kvaliteter til å fange opp andre/nye fremtidige endringer som vil kunne påvirke eventuelle omfordelinger mellom bispedømmene.

- 6) I Kirkemøtets vedtak (KM 09/19, pkt. 2) fremkommer det at «*Fordelingsnøkklene evalueres innen fem år etter full innføring*». På bakgrunn av den omfattende og ressurskrevende prosessen som ledet frem til sakens behandling i Kirkemøtet, kan det synes noe underlig å fremme forslag om å terminere modellen allerede med virkning fra 2022. Prosjektgruppen som la frem sin rapport i august 2018, med bakgrunn i økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2015-2017, la ned et betydelig arbeid i å utvikle modellen.

I arbeidet med den løpende oppdateringen av økonomiske og statistiske tall for de siste treårsperioder (2016-2018 og 2017-2019) har Kirkerådet kun i mindre grad erfart svakheter i modellens beregninger. Utfordringene og usikkerheten blir betydelig større ved bruk av modellen for beregningen av tildelingen i 2022, når økonomiske og statistiske tall for treårsperioden 2018-2020 skal legges til grunn. Da vil de endrede geografiske grenser mellom bispedømmene slå inn og medføre stor grad av manuelle og ressurskrevende beregninger av de økonomiske og statistiske tall som skal inn i modellen. Videre er det grunn til å anta at forholdene rundt korona-pandemien vil skape stor grad av usikkerhet og ulikhet i rapportering av aktiviteter i menighetsprestetjenesten i 2020 (gudstjenester og gudstjenestelige handlinger), som igjen vil kunne medføre store utilsiktede omfordelinger mellom bispedømmerådene.

- 7) Pr. 01.01.2017 ble Den norske kirke et eget rettssubjekt, og de årlige tilskudd fra staten fordeles internt av kirken selv. Det vurderes ikke hensiktsmessig å videreføre en komplisert og ressurskrevende modell for omfordeling som ikke evner å hensynta ethvert kriterium som kan knyttes til utøvelse av menighetsprestetjenesten. Det vurderes heller ikke hensiktsmessig med en omfordelingsmodell som inneholder insentiver som skaper «intern konkurranse» mellom bispedømmerådene, i stedet for et kollektivt fokus på nasjonale og lokale satsninger som kan gi økt aktivitet i menighetene. Om en insentivrettet omfordelingsmodell er å foretrekke bør det vurderes å utarbeide en helt ny modell.

Samlet sett var det Kirkerådets vurdering at det vil være formålstjenlig å ikke videreføre modellen for 2022, men videreføre tildeling for 2021, justert for lønns-, og prisvekst. Gjennom dette kan bispedømmerådene i størst mulig grad sikres en forutsigbarhet i den årlige tildelingen – både til bispedømmerådet samlet og til det som er tiltenkt menighetsprestetjenesten. Kirkerådet erfarer at det vil være krevende å kunne videreføre omfordelingsmodellen fra og med 2022 med bakgrunn i de usikkerhetsmomenter som fremkommer over. Kirkerådet mener at den gjennomgangen som har resultert i omfordelingen for tildelingene i 2020 og 2021 i tilstrekkelig grad har jevnet ut de forskjeller som eksisterte mellom bispedømmerådene.

I høringen ba Kirkerådet om tilbakemelding på følgende forslag:

1. Modell for omfordeling mellom bispedømmerådene for tilskudd til prestetjeneste (ref. KM 09/19, pkt. 1 og 2) termineres etter fordeling av tilskudd til bispedømmerådene for 2021.

2. Tildeling av midler til bispedømmerådene for 2022 og videre beregnes med utgangspunkt i en lønns- og prisjustering av forrige års budsjetttrammer.
3. Ved endringer i geografiske grenser mellom bispedømmene eller andre vesentlige endringer, skal omfordeling behandles av Kirkerådet.

Oppsummering av høringsinnspill

Kirkerådet fikk svar fra samtlige høringsinstanser. Av de 13 høringsinstansene støttet 10 forslag 1. om en terminering av det dynamiske elementet i fordelingsmodellen, og at en for fremtiden tok utgangspunkt i tildelingen for 2021. Samtlige høringsinstanser var positive til forslag 2, om en pris- og lønnsjustering av tildelingen for 2021.

Presteforeningen argumenterte for at det ikke er behov for omfordeling hvert år, men foreslår at dette kunne en gjort hvert fjerde år. Borg bispedømmeråd argumenterte for en videreføring, av modellen, men at en for 2022 og 2023 ikke gjorde endringer i beregningene som lå til grunn for tildelingen i 2021. Stavanger bispedømmeråd argumenterte for at det ikke finnes tilstrekkelig grunnlag for å terminere modellen. Av de positive innspillene kan det trekkes frem utdrag fra innspillene til Nidaros og Sør-Hålogaland bispedømmeråd:

«Det er ønskelig med forutsigbar tildeling fra år til år. Den gjeldende modellen kan gi en uønsket usikkerhet. Når et av bispedømmene etter omfordelingsmodellen har rett på økt tildeling må de andre bispedømmene avgi tilsvarende. Slike årlige variasjoner medfører uforutsigbarhet i budsjettarbeid og planarbeid for det enkelte bispedømme, noe som ikke er ønskelig siden tildelingene i all hovedsak er bundet til avlønninger.»
(Nidaros bispedømmeråd)

«Sør-Hålogaland bispedømmeråd kommenterte allerede i 2018 at små endringer i grunnlagsdataene fikk store konsekvenser for fordelingen til vårt bispedømme. Dette gjør modellen sårbar og forsterker Sør-Hålogaland bispedømmeråds ønske om terminering av modellen.»

Når det gjelder høringsspørsmål 3 hadde Borg bispedømmeråd, Presteforeningen og TeoLOgene samme anliggender i sine innspill, om at vesentlige endringer i omfordelingen burde ligge til Kirkemøtet å gjøre vedtak om. På denne bakgrunn foreslås det nå følgende oppdaterte formulering:

«Kirkerådet får mandat til å omfordele midler mellom bispedømmer som en følge av geografiske endringer, eller dersom omfordelingen ikke er av vesentlig karakter. Større endringer i fordeling mellom bispedømmerådene, som ikke begrunnes i geografiske endringer vedtas av Kirkemøtet.»

Økonomiske/administrative konsekvenser

Forslagene får økonomiske konsekvenser kun internt mellom bispedømmerådene, og administrativ konsekvens for arbeidet med budsjettering fra 2022 og fremover.