Referansar:

Arkivsak: 25/02226-16

Fordelingsnøkler for bispedømmene

Sammendrag

Det er fra Kirkemøtet og Kirkerådet bedt om at fordelingsnøklene for tilskuddsgruppe 1 blir gjennomgått, vurdert, og foreslått endret. Det er tidligere laget og delt et notat som viser en foreløpig status på disse forholdene. Det er gjort et stort arbeid med å anvende modellen, oppdatere data og vurdere effekter. Utfordringen er at selve modellen gjør at resultatet ikke blir godt. Det går ikke an å regne seg frem tilet bedre resultat. Modellen er omfattende, komplisert, og medfører store omfordelinger mellom bispedømmene.

I modellen fra 2019 medfører relativt små endringer i aktivitet en stor endring i tildelt beløp for enkelte bispedømmer, når vi mater inn oppdaterte aktivitetstall i modellen. Dette kan innby til tilpasning av aktivitet av økonomiske grunner i stedet for strategiske vurderinger av ønsket aktivitet.

De nåværende fordelingsnøklene har tjent oss vel, og har vært en stabil faktor ved tildeling av midler. I en tid med mange endringer har fordelingsnøklene bidratt til ro og forutsigbarhet. Stabilitet i tildeling til bispedømmene er viktig for å få effektiv ressursutnyttelse. Endringer av fordelingsnøklene vil derfor utløse uforholdsmessig mye organisatorisk støy, og alles kamp mot alle. Gjennom å avsette summer i budsjettet til omfordeling og ekstra tildeling har man de siste årene funnet gode løsninger på oppståtte behov og skjevheter. Det foreslås i budsjettsaken for 2027 å avsette kr 10 mill til dette formålet. Det anbefales derfor at det ikke gjøres endringer i fordelingsnøklene.

Forslag til vedtak

Kirkerådet arbeider ikke videre med å endre dagens fordelingsnøkler. Behov for økonomisk omfordeling eller satsing løses ved ekstra tildelinger, etter at en pott til slike formål er fastsatt i de årlige budsjettvedtak.

Saksorientering

Bakgrunn

Kirkemøtet vedtok i Sak KM 09/19 i pkt 2 at:
«Ny fordelingsnøkkel for menighetsprestetjenesten innføres over to år med halv virkning i 2020 og med full virkning fra 2021. Fordelingsnøklene evalueres innen fem år etter full innføring.»

I Kirkemøtet 2021 ble det vedtatt i Sak KM 28/21 at:

1. Tildeling av midler til bispedømmerådene for 2022 og videre beregnes med utgangspunkt i en lønns- og prisjustering av forrige års budsjettrammer gitt at det er dekning for dette i tilskuddet over statsbudsjettet.
2. Dynamisk modell for omfordeling mellom bispedømmerådene for tilskudd til prestetjeneste (ref. KM 09/19, pkt. 1 og 2) avsluttes etter fordeling av tilskudd til bispedømmerådene for 2021.
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.

Kirkemøtevedtaket i 2021 har på en måte «nullet ut» vedtaket i KM 09/19. Kirkerådet kan derfor velge å legge frem en sak om evaluering av fordelingsnøklene, eller hevde at KM 28/21 pkt 2 fastslår at videre arbeid med fordelingsnøklene skal avsluttes på nivå med budsjettet i 2021.

Arbeid i 2025 / 2026
I KR sak 89/25 ber Kirkerådet direktøren i samråd med AU å fremme et forslag til mandat for et arbeid med fordelingsnøkler, som kan fremmes for Kirkemøtet i 2027.

I AU-sak 7/26 bad AU om at det ble foretatt en gjennomgang av dagens fordelingsmodell av statstilskuddet til rDnk og en evaluering av fordelingsnøkkelen innen budsjettgruppe 1 med vekt på om det foreligger vesentlige utilsiktede skjevheter.

Administrasjonen har derfor i 2026 arbeidet slik med fordelingsspørsmålet:

- Fase 1:
  I vinter ble det gjort en foreløpig grovanalyse ut fra utviklingstrekk for gudstjenester og utvalgte kirkelige aktiviteter. Nyere nøkkeltall ble sammenholdt mot kirkelige nøkkeltall fra 2017-19.
- Fase 2:
  I annet halvår testet man den gamle grunnmodellen (2019-modellen), men med bruk av oppdaterte grunnlagstall for 3-års-perioden 2023-25. Resultatet ble sammenholdt mot tildeling 2026.

Med grunnmodellen menes fordelingsmodellen som ble vedtatt av Kirkemøtet i 2019. Modellen ble terminert i 2021. Den påvirker likevel til en viss grad nåværende fordeling fordi denne bygger på 2021-fordelingen (med de kriterier og vekt som inngår i grunnmodellen), med tillegg for årlig påplussing lik den statlige tildelingsøkningen.

Den forenklede analysen i fase 1 pekte særlig på negativ skjevhet for 2 bispedømmer.

I fase to ble det produsert et notat som viste konsekvenser hvis 2019-modellen ble tatt i bruk igjen. Her ble grunnlagstallene/kirkelige nøkkeltall oppdaterte, og resultatet ble målt mot opprinnelig tildeling for 2026. I beregningen underveis ble det vurdert, og til dels hensyntatt, større tilleggsendringer etter 2021 som modellen ikke fanget opp.

Sammenholdt mot opprinnelig tildeling 2026 ga ny beregning størst tildelingsøkning til Stavanger, i størrelse 3,2 mill. kroner. Også Agder/Telemark og Borg fikk relativt store økninger på hhv 1,9 mill. og 1,3 mill. kr.

Motsatt ble reduksjonen aller størst for Sør-Hålogaland og Nidaros, men også Hamar og Møre lå i reduksjonsstørrelse på 1 mill. kr. Det vises til tabellen under som beskriver mulig endring pr bispedømme. I prosent utgjør endringene pr bispedømme i området + 2,61% og – 2,93%.

	Endring etter nyberegnet tildeling år 2026 - Tab 11					
	Stvgr	Agder/T	Borg	Bjørgvin	Oslo	N-Hål
Økn	**3 262**	**1 953**	**1 345**	**773**	**764**	**238**
	Sør-H	Nidaros	Hamar	Møre	Tunsberg	
Red	**-2 874**	**-2 661**	**-1 128**	**-1 001**	**-673**	
	Endringer i forhold til opprinnelig tildeling 2026					
	Alle tall hele 1000 kroner					

Konklusjon

I en tid preget av mange endringer og uro rundt flere økonomiske forhold, ikke minst pensjonskostnader og nedbemanning, har fordelingsnøklene vært en stabil størrelse i nesten ti år. Dette har bidratt til ro i organisasjonen, og til at ressursutnyttelsen på bispedømmene er så optimal som mulig. Svingninger i tildelingene fra år til år gir et behov for å bygge buffer for mulige dårligere tider m.m, i tillegg til at å ansette og si opp personell er tid- og arbeidskrevende prosesser.

Det er også en svakhet i modellen fra 2019 at relativt små variasjoner i grunnlagstallene gir uforholdsmessig store utslag kronemessig i fordelingen mellom bispedømmene. Dette var også en av grunnene til at man i 2021 terminerte videre årlig bruk av modellen. Modellen med alle parametere ble likevel hentet opp i dette arbeidet, da modellen i sin tid hadde en solid kirkelig forankring. Det ble arbeidet med modellen over lang tid og den ble vedtatt av Kirkemøtet etter omfattende høring.

Skjevhetene modellen viser etter utvikling over tid kan sies å prosentmessig ikke være av betydelig størrelse. I underkant av +/- 3 prosent er ikke veldig store endringer på 5 år. Kronemessig utgjør dette likevel store summer i et bispedømmes budsjett.

Et av parameterne i modellen fra 2019 er aktivitet. I tillegg til at små endringer gir store endringer i kroner, vil det innebære en fare for at bispedømmene tilpasser aktiviteten etter økonomisk tildeling, og f.eks. gjennomfører flere gudstjenester av økonomiske årsaker. Utviklingstrekket de siste årene har vært færre gudstjenester med flere deltakere på hver gudstjeneste, slik at totalt antall gudstjenestedetakere har økt.

Det anbefales derfor at det ikke gjøres endringer i fordelingsnøklene. Når det oppstår behov for omfordeling eller ekstra tildelinger grunnet spesielle forhold, bør dette løses på andre måter enn endring av hele nøkkelen, slik budsjettet for 2026 viser. Der ble det satt av inntil kr 10 mill. for å dekke skjevheter og behov. For 2026 skulle dette tas direkte fra egenkapitalen. Det er mer optimalt å sette av en slik sum innenfor et budsjett i balanse, enn i realiteten å budsjettere i underskudd slik 2026-budsjettet ble. Dette vil direktøren følge opp i kommende budsjettprosesser. Det synes også som at disse midlene ha klart å løse de største utfordringene i 2026, og har dermed vist seg som et egnet virkemiddel i fordelingene mellom enhetene.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Denne saken omhandler primært økonomiske og administrative konsekvenser som omtalt tidligere. Forslaget til vedtak legger likevel opp til å begrense både økonomiske omfordelingseffekter og administrativt merarbeid, gjennom å ikke videreføre arbeidet med nye fordelingsnøkler.