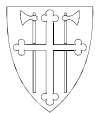


Kirkens økonomiske rammeordninger - Alternative finansieringsformer



DEN NORSKE KIRKE
Kirke/stat-utvalget

Delrapport, september 2000

© Kirkerådet september 2000

Produsert av Kirkens informasjonstjeneste
Sats og grafisk utforming: Askheim+Eriksen
Trykk: Lobo Grafisk, Oslo
Oppl.: 300, 09/00

Bestilles fra
Kirkerådets materiellekspedisjon
Boks 5913 Majorstua
0308 Oslo

Telefon 22 93 27 50
Faks 22 93 28 28
E-post: materiell@kirken.no

Innholdsfortegnelse



KAP 1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Oppnevning og mandat	6
1.3 Om arbeidet med delinnstillingen	6

DEL I GJENNOMGANG OG VURDERING AV KIRKENS ØKONOMISKE RAMMEORDNINGER

KAP 2 TIDLIGERE ØKONOMISKE ORDNINGER	9
2.1 Fram til reformasjonen	9
2.2 Fra reformasjonen til formannskapsloven av 1837	9
2.3 Fra formannskapsloven av 1837 til kirkeloven av 1897	10
2.4 Fra kirkeloven til kirkeordningsloven av 1953	11
2.5 Etter kirkeordningsloven – 1953-96	12
KAP 3 EKSISTERENDE RAMMEORDNINGER	13
3.1 Konteksten – det offentlige økonomisystem	14
3.2 Kirkens økonomiske rammeordninger på kommunalt plan	18
3.3 De økonomiske rammeordninger på statlig nivå	26
3.4 Hvilke formål skal inngå i rammeordningene?	33
3.5 De kirkelige fond	34
3.6 Tilskudd til tros- og livssynssamfunn	36
3.7 Utvalgets samlede vurderinger av de økonomiske rammeordninger	39

DEL II ALTERNATIVE FINANSIERINGSFORMER FOR DEN NORSKE KIRKE

KAP 4 TIDLIGERE UTREDNINGER OG ORDNINGER I VÅRE NABOLAND	
4.1 Tidligere arbeid med alternative finansieringsformer	40
4.2 Ordninger i andre land	45
KAP 5 PREMISSE FOR OG HOVEDTREKK I ALTERNATIVE FINANSIERINGSFORMER	
5.1 Alternative finansieringsformer	50
5.2 Premisser for ulike finansieringsformer	50
5.3 Skisse av alternative finansieringsformer for Den norske kirke	55
Vedlegg:	
Mandat for Kirke/stat-utvalget	61
Medlemmene i Kirke/stat-utvalget	61

Kirkens økonomiske rammeordninger - Alternative finansieringsformer



KAPITTEL 1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Odelstingsproposisjon nr 64 (1994-95) om ny kirkelig lovgivning (kirkelov og gravferdslov) markerte slutføringen av en reformprosess som startet med Stortingets behandling av Stortingsmelding nr 40 (1980-81) Om stat og kirke.

Da Stortinget behandlet stat-kirke spørsmålet i 1981 ble det lagt til grunn at kirken måtte tilføres ressurser for å kunne løse sin oppgave og nå stadig lenger ut i folket. Da kirkelovutvalget la fram sin innstilling i 1989, inntatt i NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning, var etablering og sikring av et objektivt tilskuddssystem en hovedtanke. Da høringsutkastet til ny kirkelig lovgivning ble lagt fram for Kirkemøtet i 1994, var dette prinsippet forlatt.

Forslaget til ny kirkelig lovgivning la opp til en selvstendigjøring av kirken lokalt overfor kommunene, la betydelige forvaltnings-

oppgaver til kirkelig fellesråd, lovfestet stilling som kirkeverge på kommunenivå, og innebar en standardheving av saksbehandling, personalforvaltning og økonomiforvaltning. Samtidig ble det lagt til grunn at reformen skulle kunne gjennomføres som en nullsumreform.

Kirkemøtet 1994 hadde i sin behandling av høringsutkastet fra departementet uttrykt tilslutning til hovedtrekkene i de ordninger og strukturer som lovforslaget la opp til. Samtidig ble det uttrykt skepsis til løsningene med hensyn til de økonomiske rammeordninger for kirken. I høringsrunden gav både Kirkemøte, Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon og Kommunenes Sentralforbund uttrykk for at det var en urealistisk ambisjon å gjennomføre reformen som en nullsumreform.

På denne bakgrunn var Kirkemøtet og Kirkerådet opptatt av å få utredet muligheten for kirkeskatt i Norge. I 1996 ble det derfor nedsatt et eget kirkeskattutvalg med Øyvind Drangland som leder. Samtidig innledet Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon og Kommune-

nes Sentralforbund i 1995 et samarbeid for å utrede de økonomiske konsekvensene av forslagene til ny kirkelig lovgivning. Fra 1997 skjedde dette som et samarbeid mellom Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon og Kirkerådet, dels for at datagrunnlaget skulle inngå i arbeidet til kirkeskattutvalget.

Da Kirkerådet i 1997 nedsatte et eget utvalg for å utrede hele sakskomplekset rundt kirke-stat spørsmålet, ble konsekvensen at kirkeskattutvalget etterhvert ble nedlagt. Kirke-stat utvalget ble i sitt mandat pålagt å vurdere de økonomiske rammeordninger og utrede alternative finansieringsformer for Den norske kirke og de øvrige livssynssamfunn.

1.2 Oppnevning og mandat

Kirkerådet besluttet på sitt møte i mai 1997 å nedsette et utvalg til å utrede relasjonen mellom stat og kirke i Norge. Utvalget ble utnevnt i februar 1998, med prost Trond Bakkevig som leder av utvalget. Utvalget benevnes Kirke/Stat-utvalget. På sitt første møte satte utvalget ned følgende gruppe for å arbeide med økonomi og alternative finansieringsformer:

Ligningssjef Astri Marija Rosenqvist
Pensjonert rektor Nils Valde

Fra og med 08.12.99 har denne gruppen vært slått sammen med en arbeidsgruppe som har behandlet reformer i kirkeordningen. Gruppen som inntil denne dato hadde arbeidet med reformer i kirkeordningen bestod av:

Assisterende fylkeslege Ingrid Hauge Lundby (leder)
Prost, dr. theol., Trond Bakkevig
Sorenskriver John Egil Bergem

Professor Berge Furre
Stiftskapellan Egil Morland
Biskop Olav Skjevesland

Den delinnstilling som her leveres, er utformet av denne nye og utvidede arbeidsgruppen. Delinnstillingen er særlig knyttet til følgende punkt i utvalgets mandat:

Utvalget skal vurdere de økonomiske rammeordninger på statlig og kommunalt plan som gjelder for Den norske kirke og religionssamfunnene og utrede mulige alternative finansieringsordninger for kirken og livssynskorporasjonene (sml Kirkeskattutvalget).

Dette er den første delinnstilling som publiseres fra utvalgets side. På flere punkter vil de temaer som berøres ha betydning for de øvrige deler av mandatet. Utvalget har likevel ønsket å arbeide fram ulike delinnstillinger som det legger fram til foreløpig drøfting. Etter som de øvrige delinnstillinger foreligger og ut fra den kirkelige og offentlige debatt som delinnstillingene reiser, vil utvalget sammenfatte sine synspunkter og anbefalinger i en endelig innstilling våren 2002.

Sekretær for arbeidet med delinnstillingen om kirkens økonomiske rammeordninger og alternative finansieringsformer har vært spesialrådgiver i Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon, dr. philos Harald Askeland.

1.3 Om arbeidet med delinnstillingen

Arbeidsgruppen har ut fra mandatet arbeidet med spørsmål om økonomiske rammeordninger og eventuelle alternative finansieringsformer. Arbeidsgruppens utredning har tatt opp sentrale sider

ved mandatet:

- Kartlegge utviklingen i og status for de økonomiske rammeordninger for kirken, når det gjelder statlig og kommunal finansiering av kirken.
- Vurdere de økonomiske rammeordninger når det gjelder statens og kommunenes ansvar for kirken.
- Utrede alternative finansieringsformer for kirken og øvrige livssynssamfunn.

Ut fra gruppens vurderinger av mandatet, er det reist følgende spørsmålsstillinger som delinnstillinger søker å besvare:

- Hvordan er de eksisterende rammeordninger for kirken på lokalt, regionalt og sentralt nivå, hvordan har de utviklet seg og hva er statens og kommunenes ansvar?

På basis av en slik kartlegging, har arbeidsgruppen vurdert de rammeordninger som eksisterer. Sentrale spørsmål å besvare er:

- Er kirken tilført midler som svarer til intensjonene i kirkereformene de siste 15 år, og er kirken satt i stand til å ivareta de mål og oppgaver som er gitt av staten?

En slik vurdering må relateres til de mål og intensjoner som er uttrykt av regjering og Storting gjennom reformene. Disse mål og intensjoner er formulert i lovgivning, i delegasjonsvedtak og i regjeringens meldinger til Stortinget (f eks St prp nr 1 for de enkelte år). Samtidig er det aktuelt å relatere en slik vurdering til de mål og oppgaver Kirkemøtet har satt for Den norske kirkes virksomhet. Det innebærer at det vil kunne være nødvendig å peke på at mål og intensjoner ikke nødvendigvis er sammenfallende mellom offentlige myndigheter og kirkelige organer.

Den neste store problemstillingen som det har vært arbeidet med har vært alternative finansieringsformer for kirken og livssynskorporasjonene. Det sentrale spørsmål har vært:

- Hvilke alternative finansieringsformer synes å være aktuelle ut fra en vurdering av de eksisterende rammeordninger og politiske muligheter i den nære framtid?

Om arbeidsform og grunnlaget for vurderingene

Arbeidsgruppen har arbeidet gjennom møter og ved at medlemmene og sekretær har utarbeidet notater som grunnlag for drøftinger. Et grunnleggende materiale for en vurdering av de økonomiske rammeordninger har kommet fra Økonomiutredningsprosjektet i regi av Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon. Arbeidsgruppen har gjennomført møter med kirkeavdelingen i KUF, høringer med arbeidstakerorganisasjonene, høringsbrev til bispedømmene, og det er gjennomført en ekskursion til Sverige der arbeidsgruppen møtte representanter for Kyrkofonden, sentralkirkelige organer i Svenska kyrkan og det forskningsmiljø som gjennomfører et forskningsprosjekt om overgangen til nye relasjoner mellom stat og kirke.

I tillegg har arbeidet med spørsmålet trukket veksler på de alternativer som tidligere er skissert. Slike alternativer er bla skissert i Birkeli-kommisjonens arbeid, i Stat-Kirke meldingen fra 1975 og i kirkelovutvalgets innstilling. I forbindelse med et forsknings- og utviklingsprosjekt om alternative samhandlingsmodeller mellom kommune og kirke, ble det i 1993 foretatt en vurdering av ulike modeller som grunnlag for arbeidet med den nye kirkelige lovgivningen (kirke- og gravferdsloven av 1996).

Med dette publiseres utvalgets delinnstilling på dette feltet. Innstillingen har fått en form der en ikke trekker hovedkonklusjoner angående de økonomiske rammeordninger. Utvalget har skissert tre alternative modeller for en framtidig finansiering av Den norske kirke. Disse modellene er bevisst holdt på det prinsipielle plan og det er bare hovedlinjene som er tegnet ut. På bakgrunn av den kirkelige og offentlige debatt og de øvrige delutredninger som utvalget arbeider med, vil en mer konkretisert modell kunne anbefales i utvalgets endelige innstilling. Utvalget ser for seg at det vil være nødvendig med en fordypet utredning dersom de økonomiske rammeordninger skal endres.

Publiseringen ledsages av håpet om at den må bidra til aktiv debatt i kirke og samfunn omkring disse spørsmål. Slik sett er ikke delinnstillingen å betrakte som Kirke/Stat-utvalgets endelige innstilling, men er et uttrykk for vurderinger på det nåværende punkt i utredningsarbeidet. Delutredninger til øvrige deler av utvalgets mandat vil kunne påvirke forutsetninger i spørsmålet om alternative finansieringsformer. Utvalget vil inkorporere synspunkter fra debatten i sin endelige innstilling som ventes framlagt våren 2002.

DEL I GJENNOMGANG OG VURDERING AV KIRKENS ØKONOMISKE RAMMEORDNINGER

I denne delen av innstillingen legges grunnlaget for alternative finansieringsformer, ved at de eksisterende rammeordninger presenteres og vurderes.

Dagens økonomiske rammeordninger for kirken blir både satt inn i en historisk ramme og i en ramme av det offentlige økonomisystemet, bla styringssystemet mellom stat og kommune. Vurderingen av de økonomiske rammeordninger må bla knyttet opp til om de har bidratt til å realisere intensjonene i de kirkelige reformer som har blitt gjennomført fra 1984 og fram til i dag.

Gjennomgangen leder til en vurdering av tjenligheten i dagens rammeordning. Del I er disponert i følgende kapitler:
Kapittel 2: Tidligere økonomiske ordninger
Kapittel 3: Eksisterende rammeordning - gjennomgang og vurdering

KAPITTEL 2

TIDLIGERE ØKONOMISKE ORDNINGER

Et karakteristisk trekk ved Den norske kirkes økonomi er at den fra gammelt av har vært lokalt forankret og at den i stor grad har falt i to hoveddeler: kirkenes og presteembetenes økonomi. Den kirkelige formue har dannet det økonomiske grunnlag for virksomheten. Etterhvert har den kirkelige økonomi utviklet seg mot en blandingsøkonomi med kommunale, statlige og menighetens egne innsamlede midler foruten kirkelige fonds. Først fra mellomkrigstiden, og særlig etter siste krig, kan en si at stat og kommune har kommet sterkere inn i bildet med skattemidler.

2.1 Fram til reformasjonen

Fra gammelt av har det økonomiske ansvaret for kirken og kirkelig virksomhet (prestenes lønn) påhvilt lokalsamfunnet. Dette ansvar ble sikret gjennom ulike ordninger. Alt fra den tidligste tid har det, bla av kongene, blitt lagt gods til de kirker som ble bygget. Denne formuesmassen ble betydelig utvidet, etter at det i 1152 ble åpnet adgang til å gi bort fast eiendom ved testamentariske gaver. Befolkningen fikk ansvar for vedlikeholdet av kirken, for underhold av prestene og etter hvert også for bygging av prestegårder. Dette ble dekket gjennom inntekter fra jordegods, ulike avgifter (tiende) og gaver.

Den norske situasjonen med hensyn til kirkelige formuesforhold, ble preget av tidligere hendelser i kirken lenger sør i Europa. Fra rundt 800 tallet hadde det vokst fram et system ved siden av de biskopstyrte kirkene, det såkalte egenkirkesystemet. Fra da av ble de

kirkelige inntekter spredt på lokale kirkeeieres hender, noe som fikk konsekvenser for bygging og vedlikehold av kirkene. For å motvirke tilfeldigheter ble det iverksatt to tiltak:

For det første ble egenkirkens formue skilt i ulike deler, noe som forenklet kontrollen. Den ene delen var mensa, prestebordsgodset som skulle underholde presten. Den andre delen var det såkalte fabriciagodset som var avsatt til bygging og vedlikehold av kirker. Forvaltningen av dette godset førte til framveksten av kirkevergeinstitusjonen over hele Europa fra 1100-tallet og utover, til Norge kom denne institusjonen senest ca 1170.

I tillegg ble det iverksatt tiltak knyttet til den kanoniske lovgivning, som gjorde det klart at fabricia-formuen hadde en prinsippal bygge- og vedlikeholdsplikt overfor kirkebygget. Dersom avkastningen av denne formuen ikke var tilstrekkelig, hadde menighetslemmene selv en sekundær plikt til å vedlikeholde eller bygge kirken.

Tidlig på 1100-tallet ble det innført tiende, og den ble delt på fire parter: biskopen, presten, kirkebygget og de fattige. Samtidig ble det, som nevnt, i 1152 adgang til å testamentere til kirken, begrenset til 1/10 av arvet og ¼ av ervervet gods. Sammen med ulike andre skatter og betaling for kirkelige tjenester vokste den kirkelige formue, slik at en antar kirken rundt midten av 1300-tallet eide halvparten av jordegodset i landet.

2.2 Fra reformasjon til formannskapslov av 1837

Reformasjonen fikk konsekvenser på mange områder av kirkens liv. Ikke bare teologisk, men også rettslig, forvaltningsmessig og økonomisk skjedde det endringer. Det katolske bispestyret ble

erstattet av et statlig - etterhvert kongelig - kirkestyre som ble satt ut i livet gjennom kongelige embetsmenn.

Kirken ble et statsformål med kongen som øverste myndighet. Det gods som hadde tilhørt biskoper, domkapitler og klostre kom inn under kronen. Bispegodset ble inndratt til kronen som en straffe-foranstaltning, mens klostergodset etterhvert ble gitt i forlening. Mye av dette godset ble solgt i 1660-årene til inntekt for statskassen. Eiendommene knyttet til de enkelte kirker ble i første omgang latt i fred til sitt opprinnelige formål, men også her gjorde kongene seg etterhvert nytte av inntektene. I første omgang ble overskuddet av det lokale kirkegodset overført til kongens rentekammer, selv om det kun skulle anvendes til kirkenes og skolens behov samt annen kirkelig og geistlig virksomhet. Denne utviklingen kulminerte med det store kirkesalget i 1720-årene, da vel 600 kirker med tilhørende kirkegods ble solgt. Ved salget ble det slått fast at inntektene av kirkegodset skulle anvendes for kirkens drift og vedlikehold, bestemmelser som ikke ble overholdt. Mot slutten av århundret så en at mye av det ervervede kirkegodset ble solgt.

Kun det for geistligheten benefiserte gods ble unntatt denne utvikling. Etter reformasjonen fikk prestene beholde sitt økonomiske grunnlag, selv om perioden rett etter reformasjonen var en sosial og økonomisk nedgangsperiode for presteskaper. Denne utviklingen rettet seg opp og etterhvert fikk de en rekke oppgaver som gikk ut over de rent kirkelige - oppgaver det var knyttet tilsvarende status og privilegier til. Prestene fikk bla oppgaver knyttet til undervisning, oppsetting av skriftlige avtaler, offentlig registreringsarbeid og bla gi husrom ved bygdeting.

Utviklingen ved mange av de kirker som var solgt, ble såvidt alvorlig at det etterhvert ble reist som sak i Stortinget. Følgen av stortingsbehandlingen var dels at kirkeeiers vedlikeholdsplikt ble innskjerpet. Allerede fra 1818 har vi hatt en form for kirkelig særskatt. En del kirker var kommet i statens eie etter forordninger på 1700-tallet rettet mot kirkeiere som ikke overholdt sine forpliktelser. Ved loven i 1818 ble disse overført menighetene. Dersom inntektene fra jordegods og tiende ikke var tilstrekkelige til kirkens drift, kunne det manglende utliknes på samtlige jordbrukere etter skatteskyld og eventuelt utdrives ved utpantning.

2.3 Fra formannskapslov 1837 til kirkelov av 1897

Med formannskapsloven i 1837, ble det bla opprettet soknestyre. En av hovedoppgavene for disse nye styringsorganene var mange steder å sørge for gjenkjøp av kirkene og bringe dem i hevd igjen. Den rett menighetene i 1818 hadde fått til inndriving av skatt ble etter 1837 uten videre overført til de nye formannsskapene.

Et iøynefallende trekk ved situasjonen etter 1837 var den økonomiske nøysomhet i kommunene. Vanligvis ble økonomien ordnet på en av følgende to måter: Enten ble det vedtatt en økonomisk ramme med tilsvarende utlikning på skattebetalerne, eller bevilgning og utligning gikk hånd i hånd fra sak til sak. Vanligvis hadde kommunene 3 kasser; en for soknekommissjonens arbeid, en for amtsskatt og en for saker vedrørende rettsstell, helse, veier og kirker. En del hadde også en egen kirkekasse, dette kunne særlig gjelde sokn som eide sin egen kirke. Skatten kunne ta form både av penger og naturalia, men også av varer og arbeidsytelse. Prinsippet var at enhver skulle yte til det formål som vedkommende kunne ha nytte av å sikre økonomien for.

Den lokale kirke ble utover på 1800-tallet finansiert av en rekke ulike avgifter og beskatningsregler, samt tiende. Så sent som i 1880-årene kunne menighetene ha det fulle ansvar for å lønne kirketjener, organist, klokker og prest, gjennom inntekter fra embetsgårdene, tiende, høytidsoffer, betaling for kirkelige handlinger og en rekke lokale avgifter.

Med kirkeloven av 1897 ble det slått fast at når kirkens egne inntekter var for små «udlignes det manglende efter Reglerne i de kommunale Skattelove» (§ 19), dette var i praksis en videreføring av bestemmelser fra 1818. Hovedhensikten med loven var å føre kirkene tilbake til menighetene, men de var i disse spørsmål representert ved soknestyret eller kommunestyret. Tanken var dessuten at kirkenes drift og vedlikehold skulle dekkes av kirkefond, noe som viste seg å ikke være tilstrekkelig. Derfor ble det i stadig sterkere grad en finansiering basert på utskrivning av skatt. Det samme skjedde når det gjaldt ansvaret for de lokale kirkelige stillinger.

Selv om det ikke har vært en forutsetning i noen av de lover og ordninger som ble innført på 1800-tallet, gikk styret av de kirkelige sakene nærmest automatisk over til de kommunale styringsorganene. Et slikt økonomisk og forvaltningsmessig ansvar på det kirkelige område omfattet både prestegård, kirkebygg og kirkegårder.

Opp gjennom historien hadde lokalsamfunnet sørget for utkomme til de kirkelige stillinger, men i 1897 ble dette systemet avløst i det borgerne nå betalte som skatt det som tidligere var innkrevd som tiende og avgifter. Beløpene ble utbetalt til prest og klokker av kommunen, (ikke som lønn, men som erstatninger), og i tillegg

hadde prest og klokker inntektene av embetsgårdene.

2.4 Fra kirkeloven til kirkeordningsloven av 1953

Det viktigste anliggende ved loven i 1897 var å føre de private kirkene tilbake til menighetens eie. Menighetene skulle ikke bare eie kirkene, men også stå økonomisk ansvarlig for drift og vedlikehold. I økonomisakene var menighetene imidlertid representert av soknestyret og kommunestyret, som styre for kirkekassa. Opprinnelig var det ikke tenkt at utgiftene til kirkene skulle belaste kommunebudsjettene. De økonomiske forpliktelser skulle dekkes av opprettede kirkefond, sammensatt av kirkens eiendommer og innløsning av tidligere avgifter. En valgt kirkeverge, soknepresten og to representanter for kommunestyret, kirkens tilsyn, skulle se til at kirkene ble holdt i hevd.

Det var bygget inn i loven de samme bestemmelser som i lovgivningen fra 1818. Dersom inntektene fra kirkefondene ikke var tilstrekkelige kunne resten utskrives som skatt.

Borgerne betalte etter 1897 skatt i stedet for tiende og avgifter. Beløpene ble ikke kalt lønn, men erstatninger og ble i 1897 satt lik regnskapet for foregående år. For eksempel ble kommunale erstatninger for prestenes lønn fastsatt til et fast beløp pr menighetslem. Staten kom inn i bildet når det gjaldt prestelønninger i løpet av 1920-årene, med spesielle tilleggsytelser.

Klokkerstillingene ble etter 1897 lønnet av kommunen, og det samme skjedde med øvrige stillinger som etterhvert kom til.

Fra 1920 fikk menighetene et valgt styringsorgan, menighetsrådene

og menighetsmøtene. Forbildet var kommunestyret som politisk institusjon, valget var bla derfor basert på stemmerett for alle døpte. Menighetsrådet fikk ansvar for forvaltningen av den lokale kirkelige økonomi, dvs de midler som ble bevilget, innsamlet eller gitt som gaver til kirkelig virksomhet. Menighetsrådet overtok oppgavene som kirkens tilsyn hadde etter kirkeloven av 1897. Dette innebar bla å fremme budsjettforslag overfor kommunestyret for utgiftene til kirker og kirkegårder.

2.5 Etter kirkeordningsloven - 1953-96

I 1950 kom prester uten prestegårdsinntekter inn på det offentlige lønnsregulativ, med lønn betalt av både stat og kommune. Prestegårdene ble i 1955 skilt fra embetene, men presten hadde fortsatt rett og plikt til å bo i tjenesteboligen mot fastsatt husleie. De prester som ble berørt av dette ble også overført til det offentlige lønnsregulativ. Den gamle avlønningsmåten ble definitivt avskaffet gjennom geistlig lønningslov av 1957. Staten har hatt det fulle lønnsansvar for prestelønningene siden 1974.

Staten hadde også det overveiende ansvaret for utgifter til prestenes kontorhold, mens utgifter til skyss og telefon ble dekket av kommunene. Staten har også hatt ansvaret for tjenesteboliger for prester. Dels har staten eid prestegårder ved Opplysningsvesenets fond og dels har staten gjennom en refusjonsordning kunnet pålegge kommunene å holde tjenestebolig for prester.

Kommunenes finansielle ansvar har de siste tiårene vært knyttet til ansvar for kirker og kirkegårder, lovfestede stillinger og finansiering av menighetsrådenes og fellestrådenes administrasjon. I tillegg var det de oppgaver knyttet til prestetjenesten som allerede er nevnt.

Det lovpålagte ansvar kommunene hadde før ny kirkelig lovgivning av 1996 kan summeres opp som i følgende oppstilling:

FIGUR 2.1:
KOMMUNENS ØKONOMISKE FORPLIKTELSE OVERFOR DEN
LOKALE KIRKE ETTER FORMÅL OG LOVHJEMMEL, UT FRA
KIRKELIG LOVGIVNING FRAM TILVÅREN 1996.

Formål	Lover, regler, forskrifter ¹
Bygging, drift og vedlikehold av soknekirker. Reising og vedlikehold av kapell er ikke lovpålagt, men gjøres i mange tilfeller.	Kirkeloven § 22, § 27, § 28, § 48
Krav til utforming og størrelse av kirkene	Kirkeloven § 24-25
Anlegg, bygninger, drift, vedlikehold og betjening av gravlunder, eventuelt gravkapell og krematorium	Kirkeloven § 34, § 36, § 40

¹ De lover som er anført her er: Lov om Kirker og Kirkegaarde av 3. august 1897 (Kirkeloven), Lov om klokkere av 5. april 1963 (Klokkerloven), Lov om organister av 16. juni 1967 (Organistloven), Lov om Den norske kirkes ordning av 29. april 1953 (Kirkeordningsloven), Lov om konfirmationsforberedelse og konfirmation av 15. august 1911 (Konfirmasjonsloven), samt Lov om geistlige embets- og tjenestemenns lønnsforhold m. v. av 5. april 1957 (Geistlig lønningslov).

Lønn til klokkere, organister, kirketjenere, gravere og eventuelt kirkeverge i lønnet stilling	Klokkerloven § 1, Organistloven og Kirkeordningsloven § 29
Visse utgifter til menighetsrådets Kontorhold	Kirkeordningsloven § 66
Lokaler m.v. for konfirmantundervisning	Konfirmasjonsloven § 5
Skyss for prester, klokkere og organister. Tjenestetelefon for prester	Geistlig lønningsslov § 10 og § 12, Klokkerloven §9, Organistloven §6

Kirkelovutvalget, som særlig gjennomgikk situasjonen på lokalt nivå, pekte på at de rammeordninger som gjaldt ledet til betydelige ulikheter:

Kommunenes utgifter til lokalkirken varierer til dels betydelig fra kommune til kommune, målt pr innbygger. Denne variasjonen forsterkes ved at mange kommuner yter betydelige beløp til lokalkirkelige formål og tiltak som ikke følger av bestemmelser i kirkelovgivningen, f eks til barne- og ungdomsarbeid, studiearbeid, sang- og musikkliv, til tiltak innenfor helse- og sosialomsorg m v.

Utvalget summerte opp noen av de viktigste ankepunkter mot den da gjeldende ordning med hensyn til økonomiske rammeordninger til følgende punkter: Ordningen gav menighetene for trange økonomiske rammer, menighetenes økonomi ble i for stor grad

utsatt for skiftende prioriteringer i de forskjellige kommuner og bestemmelsene om kirkelige stillinger skapte uklare ansvarsforhold.

Også i et forsknings- og utviklingsprosjekt i kjølvannet av kirkelovutvalget ble de lokale økonomiske ordningene vurdert. Hovedbildet var at ordningene gjorde at bevilgninger til kirken svingte med den generelle økonomiske situasjon for kommunene. Samtidig viste det seg at utviklingen av organisatoriske og økonomiske styringssystemer i kommunesektoren satte de kirkelige rammeordninger under press. Dels skjedde dette ved at deler av ressursene ble forvaltet av kommunale resultatenheter (f eks teknisk etat), og dels skjedde det ved at den kirkelige økonomiforvaltning kunne skje på delegasjon fra rådmann, noe som svekket rådenes betydning

KAPITTEL 3 EKSISTERENDE RAMMEORDNINGER

De eksisterende økonomiske rammeordninger for kirkelig virksomhet er tett knyttet opp til kommunalt og statlig ansvar. Dels er dette et ansvar som er lovfestet, f eks gjelder dette kommunenes økonomiske forpliktelser, og dels er det basert på politiske vedtak i Storting og kommunestyre. I tillegg til å redegjøre for hvordan kirken dels er avhengig av stat og kommune, synes det også nødvendig å gjøre nærmere rede for det offentlige økonomisystemet som kontekst. Her vil det bli lagt særlig vekt på det økonomiske styringssystemet mellom stat og kommune, hvordan det har utviklet seg og hva som er gjeldende ordning. Det vil også bli gitt en oversikt over tilskudd til øvrige religions- og livssynssamfunn.

Deretter vil det skje en gjennomgang og vurdering av hovedtrekkene i kirkens økonomiske rammeordninger på kommunalt og statlig nivå. Vurderingene vil særlig relateres til de reformer som er gjennomført i det statlige kirkestyre siden 1984 og i kirken lokalt i forbindelse med ny kirkelig lovgivning fra 1996.

3.1 Konteksten – det offentlige økonomisystem

En gjennomgang av kirkens økonomiske rammeordninger kan ikke sees isolert fra det generelle styringssystemet i staten og i relasjonen mellom stat og kommune. Dette avsnittet vil derfor skissere rammeverket for statlig styring av kommunene (generelt og økonomisk) og endringer i statlig forvaltning. En slik skisse vil tjene som bakgrunn for gjennomgang og vurdering av kirkens økonomiske rammeordninger på kommunalt og statlig plan.

Når dette trekkes inn i delinnstillingen, skyldes det at temaet i liten grad har vært behandlet fyllestgjørende i tidligere kirkelige utredninger om spørsmålet. Kirkens økonomiske rammeordninger er så tett vevet inn i det statlige og kommunale økonomisystemet at utvalget har sett det som nyttig å presentere hovedtrekkene i disse systemene som bakgrunn for vurdering og drøfting av de kirkelige rammeordninger.

Kommunesektorens finansiering

Siden midten av forrige århundre har kommunesektoren fått en stadig større betydning for norsk økonomi. Sektorens andel av brutto nasjonalprodukt har økt fra vel 2 % i 1865 til vel 18 % på 1990-tallet. Samtidig har finansieringssystemet og den statlige styring av sektoren endret seg mye.

Lokalsamfunnet og lokalforvaltningen har hatt en lang tradisjon i vårt land med hensyn til å løse oppgaver for det lokale fellesskap. Oppgavene har tradisjonelt vært lokalt finansiert og ble som hovedregel oppkrevd til de konkrete formål (NOU 1997:8). Ved innføringen av formannsskapslovene i 1837 ble det innført lokalt valgte styringsorgan og lagt til rette for kommunen som institusjon. Da statens virksomhet var svært begrenset, gav dette stort rom for lokale initiativ og aktivitet – denne lokale autonomien ble i liten grad utsatt for styring og kontroll fra statens side. I perioden var det et klart kommunalt ansvar å skaffe til veie de inntekter som var nødvendige for å løse de oppgaver kommunene ivaretok. Det eksisterte en rekke «kasser» for ulike formål. Det viktigste skattegrunnlaget var eiendom, og to tredjedeler av de direkte skattene ble utlignet på fast eiendom, mens en tredjedel ble utlignet som inntekts- eller formuesskatt.

Rundt århundreskiftet økte den kommunale aktivitet knyttet til infrastrukturbygging og i utviklingen av velferdstjenestene, noe staten også bidro til gjennom lovpålegg og etablering av tilskudsordningen. Etter hvert som aktiviteten i regi av kommunene økte, ble det et sterkere behov for oversikt og kontroll med økonomien. I skatteloven av 1882 ble det krevd at kommunene måtte utarbeide et sammenhengende budsjett og regnskap for sin virksomhet. I perioden fra 1837 hadde kommunen raskt utviklet seg til å bli den naturlige økonomiske enhet, bla ved at ulike særlovsorganer ble underlagt kommunestyrene.

Gjennom denne økningen i aktivitet ble forskjellene mellom kommunene når det gjaldt økonomiske forutsetninger tydeligere, noe som bla viste seg i ulikt beskatningsnivå. Beskatningsfriheten

ble begrenset gjennom skatteloven av 1911, bla gjennom fastsetting av maksimalsatser for skatt. Etter gjeldstrykk og svak kommuneøkonomi på 1920-tallet, ble det et sterkere fokus på fordelings- og utjevningsspørsmål. Det viktigste bidraget for å utjevne de økonomiske ulikhetene kommunene i mellom var opprettelsen av skattefordelingsfondet i 1936.

I perioden rundt århundreskiftet kom statens rolle til å bli tydeligere, dels gjennom å pålegge kommunene oppgaver og dels gjennom utbygging av statlige tilskudd til kommunene. Dette ledet til flere ting. For det første fikk staten et sterkere behov for styring og kontroll med kommunenes virksomhet og økonomi. Den økte aktiviteten førte til økt skattepress, noe som førte til at staten grep inn med fastsetting av maksimalskattesatser. Det siste tiltaket må også sees i sammenheng med statlig ønske om å sikre seg en større del av de direkte skatteinntektene, ettersom også statens aktivitet økte.

Etter 1945 har kommunene fått et stadig større ansvar for utbyggingen av velferdstjenestene. Samtidig har det vært et mål at disse tjenestene skulle nå alle og at tjenestetilbudet ikke skulle variere for mye i ulike deler av landet. Dette er en av hovedårsakene til den stadig sterkere statlige styringen av kommunenes inntekter etter annen verdenskrig. Denne styringen har tatt tre former:

- Beskatningsfriheten ble redusert gjennom minimums- og maksimumsskattesats. Etter 1978
- har alle kommuner benyttet maksimal skattesats.
- Skatteutjevningen gjennom skattefordelingsfondet fikk større omfang

- Staten benyttet i større grad refusjonsordninger for å stimulere kommunene til større
- aktivitet, og disse refusjonsordningene ble differensiert etter kommunenes skattefundament.

Fra 1980-årene har overføringssystemet gjennomgått reformer. Reformene har hatt desentralisering som sentralt element, med større vekt på rammefinansiering og det finansielle ansvarsprinsipp. Dette prinsippet innebærer at den instans som er tillagt de praktiske avgjørelser, og som dermed har herredømme over utgiftene, også bør ha et vesentlig økonomisk ansvar. Omfattende bruk av refusjonsordninger og tilskudd bryter med et slikt prinsipp. Autonomi i økonomispørsmål knyttes også til kommunen som lokal demokratisk arena.

Den viktigste reformen på 80-tallet var innføringen av det nye inntektssystemet. Motivene for innføring av systemet var å sikre en utjevning etter fordelingspolitiske hensyn, da kommunene ved sine disposisjoner ikke skulle kunne påvirke rammetildelingene. Det ble sentrale mål å fremme bedre ressursbruk ved utvidet lokalt selvstyre, stimulering av lokalt demokrati og bedre en overordnet styring av sektorens økonomi. I denne perioden har en likevel sett en sterkere statlig styring av kommuneøkonomien, gjennom at de frie inntekter har vist en synkende tendens og øremerkede tilskudd har økt. Det synes derfor stadig å være en spenning mellom de uttalte mål knyttet til lokalt selvstyre og statlige styringsbehov.

Samtidig har det over lang tid skjedd en endring i sammensetningen av de kommunale inntekter. Kommunenes skatteinntekter har vist en synkende andel av de totale inntekter, mens statlige overfør-

ringer har økt sin andel. Det har de siste 20 år vært en stadig økende andel av kommunenes inntekter som kommer fra ulike former for brukerbetaling

I 1996 la et offentlig utvalg (Rattsø-utvalget) fram sin innstilling, inntatt i NOU 1996: 1, om Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Forslaget fra utvalget gikk på å endre tilskuddssystemet mer i retning av objektive kriterier (innbyggertall og utgiftsbehov), samt at systemet tenkes utformet slik at kommunene ikke ved egne disposisjoner kan innvirke på kriteriene slik at tilskuddet blir påvirket. En foreslo en omlegging av inntektsutjevningen slik at finansieringen av kommuneforvaltningen skulle få en sterkere lokal forankring. Endring i skattegrunnlaget vil få konsekvenser for kommunene, noe som er tenkt å skulle stimulere til skatteinnkreving og næringsutvikling. Kommuner og fylkeskommuner med lave skatteinntekter skal bli gitt 90 prosents kompensasjon ut fra et gitt referansenivå. Referansenivået ble anbefalt satt til 110 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger. Dessuten ble utgiftsutjevningen foreslått omlagt til en ren omfordeling mellom kommuner avhengig av beregnet utgiftsbehov. Dette skal utformes som et innbyggertilskudd som beregnes likt pr innbygger. Utvalget foreslo også endring av kriterier og vektorer i kostnadsnøkklene som ble brukt ved beregning av utgiftsutjevningen. Regjeringen la fram sine forslag til endringer i inntektssystemet i St prp nr 55 (1995-96), der en i hovedsak sluttet seg til utvalgets forslag. Det ble imidlertid foreslått opprettet et eget regionaltilskudd slik at små utkantkommuner bedre kunne opprettholde sitt tjenestetilbud. Stortinget vedtok forslagene knyttet til inntektssystemet, og endringene trådte i kraft fra 01.01.97.

I sin andre delinnstilling, NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren, drøftet utvalget alternative utforminger av inntektsutjevningen. En inntektsutjevning bidrar i første rekke til å løfte inntektene for kommuner med lave skatteinntekter. Utvalget pekte på at det var svake koblinger mellom skattegrunnlag og inntekt, dvs at tiltak for å øke skattegrunnlaget (f eks gjennom næringsutvikling) i liten grad gav tilsvarende høyere inntekter for kommunene. Den ordningen som ble innført i 1997 innebærer en ren omfordeling mellom kommuner. Tilskudd til kommuner med skatteinntekt pr innbygger under gjennomsnittet finansieres ved overføringer fra kommuner med skatteinntekt pr innbygger over gjennomsnittet. Utvalget drøftet også et alternativ med en todelt inntektsutjevning, der en del håndterer utjevning av kommunenes skatteinntekter og en annen del kobler utviklingen i skattegrunnlaget med vedkommende kommunes inntektsutvikling. I St prp nr 60 (1997-98) foreslo ikke regjeringen noen endring i den etablerte inntektsutjevningen. Regjeringen fant at endring ville kunne bidra til en økning av forskjellene mellom kommunene som ikke var i tråd med målsettingene om likeverdighet i tjenestetilbud. Regjeringen framholdt følgende vurderinger i nevnte stortingsproposisjon:

- Lokal skattefinansiering ble sett som en grunnleggende forutsetning for lokalt selvstyre og demokrati.
- I valg av kriterier for skatt vektla regjeringen et stabilt, forutsigbart og jevnt fordelt skattegrunnlag. Skatteinntektene bør ha en lokal forankring og være preget av skatteadministrativ enkelhet.
- En ønsker å bruke øremerkede tilskudd som et supplement til rammetilskudd, bla knyttet til oppbygging av nasjonalt prioriterte områder og tjenester. Samtidig ser en svakheter ved omfattende bruk av slike tilskudd og vil gjøre forsøk med å tildele øremerkede tilskudd som rammetilskudd.

Endringer i den statlige økonomistyring og forvaltning

Fra midten av 80-åra kom en mer aktiv statlig forvaltningspolitikk, med et generelt fokus bla på organiseringen av og funksjonsmåten for den offentlige forvaltning. Retningen i politikken ble fastsatt gjennom den borgerlige regjeringens Moderniseringsprogram og den senere Arbeiderpartiregjeringens fornyelsesprogram «Den nye staten» (AAD 1987). Management, effektivitet og service kom til å stå som sentrale betegnelser for denne perioden. Det ble lagt vekt på forvaltningen som tjenesteyter overfor befolkningen, men under programmene lå en sterk driv i retning av kostnadseffektivisering i offentlig sektor.

Reformer er ikke noe nytt i offentlig sektor, og mange av dagens reformer er knyttet opp mot tidligere reformer. Samtidig er disse reformbestrebelsene ikke et enkeltstående nasjonalt fenomen, men inngår i større internasjonale trender. Spørsmålet i denne sammenheng er hva som har vært hovedtrekkene i forvaltningsreformene siden midten av 80-tallet og hvordan disse har endret statens styringsrolle og styringsmidler.

I etterkrigstiden har det skjedd en kontinuerlig desentralisering. På den ene side har forvaltningsoppgaver og myndighet blitt delegert til underliggende virksomheter. Samtidig har departementene på den andre side søkt å rendyrke sin rolle som politiske sekretariater og styrke den overordnede styring. Målene for fornyingsprogrammet var knyttet til 1) å styrke mulighetene for politisk styring, 2) å gi virksomhetene større selvstendighet i oppgaveløsning, 3) å gjøre virksomhetene mer mål- og resultatorientert, og 4) å bedre ledelsen av statlig virksomhet (Administrasjons- og arbeidsdepartementet 1987:5). I en evalueringsrapport om erfaringer med mål-

og resultatstyring peker Statskonsult på følgende begrunnelse for reformene:

På denne bakgrunn kan introduksjonen av mål- og resultatstyring i staten for det første betraktes som en reaksjon på relativt sterkt sentralstyrte og standardiserte rammevilkår for statlig budsjettering og lønns- og personalpolitikk. For det andre kan framveksten av mål- og resultatstyring og den økende oppmerksomheten om kontroll av forvaltningen betraktes som et forsøk på å forbedre eller sikre hierarkisk og politisk styrbarhet og kontroll i en stadig mer differensiert og desentralisert statsforvaltning, dvs nærmest som et motstykke til økende lokal autonomi (Statskonsult 1999:18).

Sentrale tiltak for å realisere disse målene, tiltak som også hang nøye sammen, var de statlige budsjettreformer og innføringen av mål- og resultatorientert styring. Hensikten med budsjettreformene var å få til endringer i statens budsjettssystem som kunne være produktivtetsfremmende, ved at økonomistyringen i økende grad burde konsentreres om mål for virksomhetenes aktivitet. Denne dreiningen ble kombinert med økt grad av frihet for virksomhetene til å disponere over driftsbevilgningene, inklusive personalressursene. Det var også en del av budsjettreformen at resultater som en ønsket oppnådd skulle omtales i budsjettforslaget, samtidig som opplysninger om oppnådde resultater i regnskapsåret skulle omtales i etterfølgende budsjettproposisjon.

Dermed kan budsjettreformen kobles til innføring av målstyring og resultatorientering, noe som er av interesse i denne sammenheng. Endringene i bevilgningsreglementet har medført en økt delega-

sjon av budsjettfullmakter fra Storting og finansdepartement til fagdepartementene og underliggende etater. De økte fullmakter har bla vært knyttet til omdisponeringsadgang mellom lønnspost og posten for andre driftsutgifter, overføre ubrukt del av driftsbevilgning (begrenset oppad til 5 %) til neste års budsjett, samt overskridelse av driftsutgifter mot tilsvarende merinntekter. Samtidig med denne delegeringen, har det vært lagt økende vekt på overordnet kontroll og styring fra regjeringens og Stortingets side:

Det er viktig å merke seg sammenhengen mellom delegasjon av budsjettfullmakter fra Stortinget til regjeringen/ departementene og innføring av en alternativ styringsform fra Stortingets side gjennom mål- og resultatstyring (Stokke 1993:124).

Som en videreføring av et mål- og resultatorientert styringssystem ble virksomhetsplanlegging pålagt alle statlige virksomheter ved inngangen til 90-tallet. I 1993-94 skjedde det en innskjerping av kravet til at mål og resultater skulle formuleres som en del av budsjettproposisjonen og tildelingsbrevene til underliggende virksomheter. Resultatmålene skulle oppfattes som «resultatkrav fra Stortingets side innenfor de økonomiske rammevilkår som ligger i budsjettvedtakene» (Statskonsult 1999). Resultatmål som senere skulle rapporteres skulle være formulert i budsjettproposisjonene fra 1994 av.

En sentral erfaring har vært at innføringen av nye styringsmodeller ikke har medført en fullstendig omlegging i statlig styring. Det rapporteres at omleggingen har medført større bevissthet om mål og resultater for virksomhetene, noe som også har medført sterkere koordinering av underliggende virksomheter fra departementenes

side. Samtidig er det slik at mål- og resultatstyring i stor grad supplerer eksisterende regler, rutiner og tradisjoner. Innføringen er preget av skrittvis tilpasninger av de nye styringsformene.

Det er også pekt på at utviklingen medfører sentralisering og desentralisering samtidig. Virksomhetene har fått større frihet i økonomiske og administrative spørsmål, i enkelte tilfeller også i faglige. Samtidig har sentralt fastsatte mål, resultatrapportering og koordinering medført sentralisering og styring. «Styring er og blir styring, selv med prefikset mål foran» (Saglie 1993:64). Men denne sentraliseringstendensen har ikke medført sterkere politisk inngrep i styringsprosessen, det politiske aspekt er knyttet til budsjettproposisjonen med budsjettforslag og rapportering, etterfulgt av Stortingets politiske budsjettvedtak. Slik sett har reformene i liten grad fokusert på politiske aspekter og den rolle makt, interesser og verdier har i utviklingen av offentlig sektor. Disse målene ved reforminitiativet har kommet i bakgrunnen, både ved implementeringen og i de evalueringer som er foretatt.

3.2 Kirkens økonomiske rammeordninger på kommunalt plan

Endringene ved ny kirkelig lovgivning i 1996

Ny kirkelig lovgivning (kirkeloven og gravferdsloven) kom ikke i vesentlig grad til å endre det tradisjonelle ansvarsfelt som kommunene hadde hatt siden kirkeordningsloven i 1953. Av de ting som ble lovfestet av Stortinget i 1996 var stilling som daglig leder (kirkeverge) for fellestrådene og menighetsrådene i kommuner med ett sokn. Dette var en konsekvens av myndighetsoverføringen og var nødvendig for å sikre de nye fellestrådene mulighet for å utøve

sitt ansvar. I tillegg lå det en liten økning i ansvaret for konfirmasjonsopplæring. Utover den tidligere plikt til å sikre lokale og utstyr til konfirmasjonsopplæringen, ble kommunene også pålagt å sikre materiell til slik opplæring. I Ot prp nr 64 ble det konkret argumentert med at lovforslaget ikke innebar en utvidelse av de lovpålagte utgiftsforpliktelsene kommunene hadde til kirkelige formål. Tilskuddsplikten til stilling som daglig leder (kirkeverge) som kommunene ble pålagt fra 1996, ble kompensert ved at det over statsbudsjettet ble lagt inn et utgiftskompenserende tilskudd til kommunene på 37 millioner kroner årlig. Dette tilskuddet ble lagt inn i det generelle rammetilskuddet.

Driften av lokal kirkelig virksomhet blir i dag finansiert med midler fra følgende kilder:

1. Tilskudd fra kommunen

De kirkelige fellesråd får vel 80% av sine inntekter fra kommunale overføringer. Kommunene har et lovpålagt ansvar for finansiering av bestemte formål mht lokalkirkelig virksomhet. Kirkelovens § 15 gir nærmere regler om hvilke formål dette skal dekke fullt ut og hvilke det skal ytes tilskudd til. Lovens § 15 lyder:

Kommunen utreder følgende utgifter etter forslag fra kirkelig fellesråd, eventuelt menighetsråd i kommuner med ett sokn.

- *Utgifter til bygging, drift og vedlikehold av kirker*
- *Utgifter til anlegg og drift av kirkegårder.*
- *Utgifter til stillinger for kirketjener, klokker og organist/kantor ved hver kirke, og til daglig leder av kirkelig fellesråd.*
- *Driftsutgifter for fellesråd og menighetsråd, herunder utgifter til administrasjon og kontorhold.*
- *Utgifter til lokaler, utstyr og materiell til konfirmasjonsopplæring*

- *Utgifter til reiser, kontorhold og boligtelefon for prester. Fellesrådets budsjettforslag skal også omfatte utgifter til kirkelig undervisning, diakoni, kirkemusikk og andre kirkelige tiltak i soknene.*

Utgiftsdekningen skal gi grunnlag for at det i soknene holdes de gudstjenester biskopen forordner, at nødvendige kirkelige tjenester kan ytes, at arbeidsforholdene for kirkelig tilsatte er tilfredsstillende og at menighetsråd og fellesråd har tilstrekkelig administrativ hjelp. Etter avtale med kirkelig fellesråd kan kommunal tjenesteyting tre i stedet for særskilt bevilgning til formål som er nevnt i denne paragraf.

Kongen kan gi forskrift om kommunenes forpliktelser etter denne paragraf. Kommunen kan ta opp lån for finansiering av sine forpliktelser etter første ledd bokstav a) og b). De nærmere vilkår for kommunenes låneopptak fremgår av kommunelovens § 50. Representant for kirkelig fellesråd kan gis møte- og talerett i kommunale organ når disse behandler saker som direkte berører fellesrådets virksomhet.

En vurdering av de kommunale overføringene skjer i neste delkapittel.

2. Tilskudd over statsbudsjettet

Da den nye kirkeloven ble innført i 1996, gjorde Stortinget vedtak om overføringer til kommunene og fellesrådene. Dels ble det bevilget et kompenserende tilskudd på 39 millioner kroner som ble lagt inn i rammeoverføringene til kommunene, og dels ble det innført et direkte tilskudd på 100 millioner kroner til fellesrådene som skulle finansiere noen av de merutgifter som fulgte av nyordningen. Det første året ble tilskuddet knyttet opp til administrative

utgifter i menighetene, men det er senere gitt som et generelt tilskudd til lokal kirkelig virksomhet. Fra 1998 har også kontorholdsgodtgjørelse for prestekontor inngått i tilskuddet. Statens tilskudd er ment å skulle komme i tillegg til kommunens, og det er ikke anledning til avkorting av kommunalt tilskudd med henvisning til dette særskilte tilskuddet. I brev fra Kommunal- og administrasjonsdepartementet blir dette gjort uttrykkelig klart:

Det gjøres oppmerksom på at dette tilskuddet ikke skal kompensere for kommunenes utgiftsforpliktelser etter kirkeloven.

Ved siden av dette dekkes prestenes lønn og en andel av lønn til enkelte diakon- og katekestillinger over statsbudsjettet, jf kapittel 3.4 om rammeordninger på statlig nivå.

3. Lokale kirkelige inntekter

Fellesrådene har inntekter fra bortfeste av gravplasser på kirkegårdene. Det kan også tas leie for kirkene til andre formål enn gudstjeneste og kirkelige handlinger. Slike inntekter vil variere sterkt da de oftest er knyttet til kirkens attraktivitet med hensyn til å være konsertlokale eller seremonirom. Fellesrådene kan også ha inntekter fra salg av tjenester som stell av enkeltgraver på kirkegårdene mot betaling.

Menighetsrådene er ut fra kirkelovens § 9 gitt myndighet til å fastsette at det skal tas opp offer eller innsamling i kirken. Slike offer fordeles gjerne mellom eksterne aktiviteter og organisasjoner og menighetenes egen virksomhet. I tillegg vil menigheter ha ulik grad av inntekter knyttet til særlige innsamlingsaksjoner og eventuelt organisert givertjeneste. Dersom dagens situasjon med trange

budsjett enkelte steder fortsetter, vil det kunne være en fare for at også lovpålagte oppgaver finansieres gjennom frivillige gaver. Tall for offer og kollekt, basert på opplysninger i Årbok for Den norske kirke, viser følgende tall for den frivillige økonomien:

TABELL 3.2:
OFFER OG KOLLEKTER BASERT PÅ KIRKELIG ÅRSSTATISTIKK
PERIODEN 1980-98. ALLETALL I HELE 1000.
(KILDE: ÅRBOK FOR DEN NORSKE KIRKE 1995)

	1980	1985	1990	1995	1998
Offer og kollekt:	43 534	59 720	87 018	98 449	105 898

Av disse midlene er størsteparten gitt til formål utenfor menighetene, men det har vært en økende tendens til at det tas opp offer til egen virksomhet. I 1995 var andelen ofringer til egen virksomhet på vel 39 % av alle ofringer, uten at det i Årboken er angitt hva dette konkret betyr i summer som går til egen virksomhet.

I tillegg er det mange steder etablert en egen frivillig givertjeneste, som bla finansierer lokale kirkelige stillinger som ikke finansieres av stat eller kommune. Det finnes i dag ingen samlet oversikt over omfanget av egenfinansierte stillinger.

4. Kirkelige fond og eiendommer

Enkelte steder finnes det kirkelige fond. Kirkelovens § 19 fastsetter at kapital som er knyttet til en kirke, skal samles i et kirkefond. Fondet forvaltes av kirkelig fellesråd etter regler gitt av departementet.

Etter ny kirkelig lovgivning vil kirkelig fellestråd stå som ansvarlig eier av lokale kirkelige eiendommer, da kommunestyret ikke lenger er styre i kirkekassen. I slike spørsmål er det kirkelig fellestråd som representerer soknet.

Utvalget er kjent med at mange menigheter disponerer betydelige ressurser i fond, avsetninger og i eiendommer. Det finnes imidlertid ingen samlet oversikt over verken de kirkelige fond og eiendommer eller menighetenes inntekter. I tiden framover bør det derfor fra sentralkirkelige organers side være en målsetting å kartlegge omfanget av den frivillige økonomien.

Vurdering av økonomien ved kirkelovsreformen

Det er ikke gitt sentrale normtall eller føringer for hvordan utgifter til de formål der kommunene har en utgiftsforpliktelse, skal beregnes. De enkelte fellestråd vil derfor gjennom sitt budsjettforslag og forhandlinger med kommunen måtte komme fram til enighet om hvordan utgiftene skal beregnes. Til syvende og sist må kirkelig fellestråd forholde seg til kommunens budsjettvedtak om tilskudd til kirkelige formål.

Med hensyn til de administrative og økonomiske konsekvenser av den nye kirkelige lovgivningen, la regjeringen opp til at omfanget av kirkelig forvaltning og administrasjon ville ligge på det nivå kommunene allerede var forpliktet til. Styrking av den kirkelige administrasjon som oppretting av stillinger som daglige ledere for fellestrådene, ville derfor kunne skje ved tilsvarende avlastning av kommuneadministrasjonen. Disse vurderingene ble imøtegått av Kommunenes Sentralforbund, Kirkemøtet og Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon. Fra Økonomiutredningsprosjektet i 1995, syntes det

heller å være slik at de steder der det ikke var opprettet slik stilling lå den kommunale ressursbruken til kirkelig forvaltning og administrasjon på et lavmål. Resultatene tydet på at opprettelse av fellestråd og kirkevergestilling tvert om medførte et økt fokus på oppgavene i kirkelig sektor og økte kommunale utgifter.

Ved lovbehandlingen ble det i første omgang ikke tilført ressurser til gjennomføring av reformen. Gjennom revidert nasjonalbudsjett i 1996 ble det satt av 39 millioner kroner til kompensasjon for kommunale merutgifter. I statsbudsjettet for 1997 ble den lokale kirke tilført et tilskudd på 100 millioner kroner. Dette tilskuddet ble utbetalt direkte til de kirkelige organer for å styrke kirkelig administrasjon. For å sette utviklingen av ressurser inn i en større sammenheng, viser Tabell 3.3 utviklingen i kommunale nettoutgifter til kirkelige formål for 90-tallet.

Tabell 3.3:

KOMMUNALE UTGIFTER²TIL KIRKELIGE FORMÅL 1991-1998, INKULSIVEVERDI AV KOMMUNALTJENESTEYTING, EKSKLUSIVE INVESTERINGER I BYGG OG ANLEGG OG FINANSTRANSAKSJONER. ALLE TALL I HELE 1000. (KILDE: MATERIALET ER BASERT PÅ TALL FRA STATISTISK SENTRALBYRÅ, MEN BEARBEIDET AV KIRKEAVDELINGEN I KUF).

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Kommunale nettoutgifter:	965 565	996 531	1 018 229	1 061 270	1 109 278	1 152 899	1 242 087	1 310 365
Kommunal tjenesteyting:							70 274	71 631
Sum:	965 565	996 531	1 018 229	1 061 270	1 109 278	1 152 899	1 312 361	1 381 996
Endring i %:		3,2	2,2	4,2	4,5	3,9	13,8	5,3

Tallene fra nasjonalt nivå som er samlet inn av Statistisk Sentralbyrå viser en trend som tidligere har vært dokumentert gjennom materialet fra økonomiutredningsprosjektet i regi av Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon. Med tallene fra Statistisk Sentralbyrå, som er bearbeidet av kirkeavdelingen i KUF, er grunnlaget for en tallfesting av samlet tilskudd mer sikkert enn tidligere anslag. Begge typer materiale viser en betydelig økning i kommunale overføringer fra 1996 til 1997, noe som styrker tidligere antakelse av at dette skyldes ny kirkelig lovgivning. Materialet fra KUF viser at det var en samlet økning på ca 90 millioner kroner. Når det gjelder utviklingen fra 1997 til 1998 tyder samme tallmateriale på at økningen var høyere enn tidligere antatt, nærmere 68 millioner kroner. Dette demper noe av inntrykket av nedgang i volumet av bevilgninger. Utviklingen, med et relativt dyrt lønnsoppgjør i 1998, vil likevel

høyst sannsynlig ha bidratt til en svekkelse av den kirkelige økonomi i 1998. Tall fra Kirkens Arbeidsgiverorganisasjons økonomiutredningsmateriale for 1999, tyder på at mange ikke fikk kompensert lønnsøkningen og at andelen kirkelig fellesråd med driftsmessig underskudd i 1998 økte. Selv om volumet på aggregert nivå viser en økning for hvert år, er det grunn til å peke på at forskjellene mellom kirkelig fellesråd har økt i perioden. Det synes å være slik at utviklingen henger sammen med en generell trang kommunal økonomi.

Med hensyn til perioden rundt innføringen av ny kirkelig lovgivning, er dette dokumentert gjennom Økonomiutredningsprosjektet i regi av Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon. I dette materialet kan en se utviklingen for årene 1994, 1996, 1997 og 1998. Her er tilskuddene til kirken vist etter kommunegruppe:

² Kommunale nettoutgifter har framkommet ved at kommunens utgifter, eksklusive investeringer og finanstransaksjoner, er fratrukket inntekter. I tillegg er materialet korrigert for utgifter til kirkegårder i kommuner der dette er ført som kommunale utgifter og ikke i fellesrådenes regnskaper.

TABELL 3.4:

KOMMUNALE BEVILGNINGER/TILSKUDD (NETTO DRIFTSUTGIFTER) TIL KIRKELIGE FORMÅL I 1994, 1996, 1997 OG 1998. ALLETALL I HELE TUSEN (ASKELAND 2000:134).

Kommunegrupper etter innbyggere	Netto driftsutgifter 1994	Netto driftsutgifter 1996	Netto driftsutgifter 1997	Netto driftsutgifter 1998
Under 5 000	1 081	1 124	1 210	1 290
5 000-9 999	1 900	2 155	2 214	2 269
10 000-19 999	3 024	3 463	3 769	3 869
20 000-49 999	6 434	7 409	8 208	8 491
Over 50 000 ³	42 691	28 745	33 704	31 031

Tallene for perioden viser at det har skjedd en gjennomsnittlig økning i ressursnivå for den lokale kirke i alle kommunegrupper. Økningen rundt 1996-97 er såvidt markert, at det er nærliggende å anta at den skyldes kirkelovsreformen, jf også Tabell 3.3. Samtidig ser en at den nominelle økningen har vært større i kommuner med flere innbyggere enn i mindre kommuner. Tabell 3.3 viser anslag over utviklingen på nasjonale nivå for perioden rundt innføring av ny kirkelig lovgivning (1996-98).

Gjennom Stortingets budsjettbehandling høsten 1996 ble det bevilget et utgiftskompenserende tilskudd til kommunene på 39 millioner kroner. Samtidig ble det bevilget et øremerket tilskudd på 100 millioner kroner til styrking av den kirkelige administrasjon, som ble utbetalt direkte til lokale kirkelige organer. Forutsetningen

³ Når det for denne kommunegruppen er en nedgang i gjennomsnittstallene, henger det sammen med følgende forhold: I 1994 slår tallene fra Oslo sterkere inn, pga frafall av kommuner i denne gruppen, slik at gjennomsnittstallene blir for høye.

var at dette tilskuddet ikke skulle medføre reduksjon i de kommunale tilskudd til den lokale kirke. De foreløpige anslag tyder på at kommunene hadde merutgifter i forbindelse med kirkelovsreformen på vel 90 millioner kroner, mens de fikk kompensert 39 millioner av staten.

Materialet fra undersøkelsen fra Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon for 1997 kan tyde på at det kommunale tilskudd ble redusert i ca 20 % av tilfellene etter at Stortingets budsjettvedtak (om direkte tilskudd til den lokale kirke) ble kjent. Denne utviklingen ble derfor kartlagt mer direkte. Kommunale reduksjoner har, slik de kirkelige organer rapporterer det, skjedd tilsvarende statstilskuddet i ca 5 % av tilfellene, mens det i noe over 15 % har skjedd en delvis reduksjon (dette gjaldt i 1997). I stor grad er dette noe som har rammet de minste og mellomstore kommunegruppene, dvs i kommuner med inntil 10.000 innbyggere. I kommunene med under 5.000 innbyggere har dette skjedd i ca 21 % av tilfellene,

mens det i gruppen med mellom 5-9.999 innbyggere har skjedd i ca 28 % av tilfellene. Hovedsakelig har dette skjedd som en delvis reduksjon av det kommunale tilskudd. Effekten av en slik reduksjon er størst nettopp i de minste kommunegruppene, da dette også var de steder der den kirkelige administrasjon var svakest utbygd før kirkelovsreformen.

Gjennomgangen av tilskuddstallene for 1998 (basert på budsjettvedtak), tyder på at denne utviklingen fortsetter og forsterkes. I materiale for 1998 er det 96 tilfeller som har rapportert at tilskudd for 1998 er lavere enn i 1997. Dette tilsvarer noe over 26 % av de svarte det året. Igjen synes dette å være et fenomen som var hyppigst i de minste og mellomstore kommunegruppene, dvs kommuner med under 10.000 innbyggere.

Det synes rimelig ut fra undersøkelsen å hevde følgende: Selv om kommunene bidro med mer enn de er blitt kompensert for, ville den lokale kirke ikke kunnet etablere den minimumsadministrasjon som har skjedd uten det statlige tilskudd. Derfor vil det kunne være av interesse å se hvordan den lokale kirke har anvendt de øremerkede midler på 100 millioner kroner. En slik presentasjonen vil følge område og omfang generelt, jf Tabell 3.5.

TABELL 3.5:
FORDELING AV OMFANG OG FORMÅL FOR DE 84 MILLIONER
SOM BLE ANVENDT AV ØREMERKEDE MIDLER I 1997.

Formål	Anvendt i ca millioner
Økning av kirkevergestilling:	21,8 millioner
Oppretting eller økning administrativ stilling, utenom kirkevergestilling, på kommunenivå:	10,1 millioner
Oppretting eller økning av administrativ stilling på soknenivå:	4,2 millioner
Oppretting eller økning av stilling knyttet tilgeistlig administrasjon:	0,4 millioner
Administrative driftsutgifter:	20,0 millioner
Annet (bla ordinær drift og vedlikehold):	14,6 millioner

Fellesrådene og menighetsrådene som inngår i vart materiale har samlet sett mottatt ca 84 millioner og anvendt ca 71 millioner kroner. Det vil si at ca 84,5 % av statstilskuddet er anvendt, mens ca 13 millioner (15,5 %) ikke er anvendt. Undersøkelsen har ikke hatt spørsmål som fanger opp hvorfor midler ikke er anvendt. Samtidig er det på mange skjemaer notert tilleggsinformasjon knyttet til dette spørsmålet. En del av disse gir uttrykk for at de i liten grad har turt å opprette stillinger, uten sikkerhet for at tilskuddet vil bli videreført. Andre opplyser at midler er holdt av til stillingsopprettelser eller investeringer for 1998.

Tilskuddet på 100 millioner er i stor grad benyttet til styrking av den lokale kirkelige administrasjon, slik Stortinget forutsatte. Vel 36 millioner kroner er brukt til å styrke kirkevergestillingene og øvrige administrative stillinger. Samtidig har det gått med 20 millioner til administrative driftsutgifter, dvs utgifter i forbindelse med kontor, dataløsninger osv. Nær 15 millioner har gått med til andre formål. Disse er mange steder ikke konkretisert, men en del har oppgitt at en har sett seg nødt til å supplere driftsbudsjettet som skulle visert dekket av kommunale tilskudd.

Når det gjelder hvilke fellesråd/menighetsråd som har anvendt statstilskuddet på ulike måter, avtegner det seg noen tendenser. En del fellesråd rapporterer at kommunen har redusert sitt tilskudd helt eller delvis på grunn av det direkte statstilskuddet, og her er det en høyere andel som bruker statstilskuddet til å øke kirkevergestillingene. Oppretting eller økning av stilling knyttet til daglig ledelse og administrasjon for menighetsrådene synes klarere å henge sammen med økende kommunestørrelse. I små kommuner og i kommuner som har redusert sitt tilskudd pga statstilskuddet, er det en høyere andel som bruker statstilskuddet til administrative driftsutgifter og annet (utfylling av driftsbudsjett).

Ut fra Økonomiutredningsprosjektet ser hovedbildet i utviklingen slik ut: I de minste kommunene har en prioritert enten å øke kirkevergestillingene og/eller styrke fellesrådsadministrasjonene i tillegg. I de større kommunene har en prioritert å øke fellesrådsadministrasjonene, samt administrasjonen på soknenivå. Dette har en kunnet gjøre i de større kommunene da de ofte hadde kirkevergestilling fra før. Samtidig synes situasjonen i de større kommuner også å være presset. De bruker statstilskuddet til å supplere drifts-

budsjett og har i mange sokn ikke maktet å etablere administrative stillinger.

Utvalgets vurderinger

Som et mer generelt trekk i de økonomiske rammeordninger på kommunalt nivå, vil utvalget peke på at rammeordningene ikke i tilstrekkelig grad har fanget opp de endringer i aktivitetsmønster og -ansvar som har skjedd. Rammeordningene er i stor grad knyttet til kirkehuset, gravplassene og gudstjenester/kirkelige handlinger. De har ikke i tilstrekkelig grad fanget opp at menighetene lokalt i stor grad har overtatt det utadrettede arbeid som tidligere ble ivarettatt av de frivillige organisasjoner. Menighetsrådenes og fellesrådenes ansvar for å innarbeide kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikalsk aktivitet er ikke sikret tilstrekkelig i de eksisterende rammeordninger.

Gjennom ny kirkelig lovgivning i 1996 ble det stilt betydelige krav til at de forvaltningsoppgaver som fulgte av selvstendigjøringen, skulle skje på et kvalitativt høyere nivå. Blant annet ble offentlighetsloven og forvaltningsloven gjort eksplisitt gjeldende for lokalkirkelig forvaltning. I tillegg ble det vedtatt budsjett og regnskapsforskrifter som stilte økte krav. I perioden har det fra statlig hold skjedd et økende krav om rapportering, bla på økonomisiden, mens Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon har måttet samle inn opplysninger om arbeidstakeres stillings- og lønnsforhold.

Ut fra det materiale som eksisterer, kan det se ut som om den økning som har kommet i hovedsak har gått med til å styrke kirken på det forvaltningsmessige og administrative område. Da denne delen av kirkelig virksomhet de fleste steder var fraværende eller

mangelfullt utbygd, har dette vært en nødvendig utbygging. Utvalget er imidlertid bekymret for at dersom dette går ut over kirkens utadrettede tjenester, vil det på sikt kunne undergrave legitimiteten til de organer og den rollefordeling som ble etablert gjennom ny kirkelig lovgivning.

Samtidig ble menighetsrådene pålagt å innarbeide kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikalsk aktivitet i soknene. En del kommuner har stilt midler til disposisjon for denne type tiltak og dels har menighetene selv samlet inn midler til denne type virksomhet. Her kommer også det statlige tilskuddet inn. Som tidligere nevnt er dette imidlertid et område der utvalget finner at gjeldende rammeordninger er utilstrekkelige i å sikre viktige sider ved lokal kirkelig virksomhet.

Materialet om den økonomiske utvikling viser at kirken lokalt har blitt tilført midler til reformgjennomføringen. Det er vanskelig å fastslå eksakt i hvilken grad tilførselen har vært tilstrekkelig, men det er dokumentert betydelig variasjon fellestrådene i mellom med hensyn til den økonomiske situasjon. Særlig er bekymringen knyttet til at en god del fellestråd melder om nominell nedgang i en periode der krav til kvaliteten og omfanget av den kirkelige forvaltning har økt.

3.3 Økonomiske rammeordninger på statlig nivå

Statens utgifter til kirken er i hovedsak knyttet til preste- og katekettjenesten, samt virksomheten ved de regionale og sentrale kirkelige råd. I tillegg ytes det over statsbudsjettet tilskudd til lokale kirkelige formål. På miljøverndepartementets budsjett er det også en post som kan anvendes til restaurering av kirkebygg, men

det dreier seg om relativt små summer. En del er imidlertid satt av til restaurering av stavkirker. Rammeordningene på dette nivået har vært preget av to hovedlinjer: For det første de forvaltningsreformene som har skjedd i staten generelt og for det andre en delegasjon og myndighetsoverføring som mer konkret har vært en del av reformer i kirkeordningen. Begge disse reformene har hatt særlig virkning på de sentrale og regionale råd.

I løpet av 80-tallet kom de første markerte endringer i omfang og ordninger for den statlige kirkeøkonomi. Økning i omfang var knyttet til opprettelsen av Kirkemøtet og styrking av Kirkerådets sekretariat, økning i antall prestestillinger og kateketstillinger og tilskudd til diakoni/diakonstillinger. Endringene i ordninger har vært knyttet til delegering av beslutningsmyndighet til kirkelige organer på sentralt og regionalt nivå. Parallelt med en overføring av ansvar og myndighet til de kirkelige råd har det skjedd en styrking av rådenes sekretariater.

En gjennomgang av St prp nr 1 (forslag til statsbudsjett) for perioden viser at det har skjedd betydelige endringer. Budsjettproposisjonene på begynnelsen av 1980-tallet var tekstfattede og desto mer tabellrike. Teksten var preget av rapportering og opplisting av endringer på nokså detaljert nivå. Styringen og forvaltningen av midler og personale lå i departementet og var preget av regelstyring. I 1984 skjedde det en rapportering av antall stillinger og stillingstyper både for presteskaper og de kirkelige råd, der selv lønnsstrinnsplassering for de enkelte stillingstypene var beskrevet. Budsjettforslaget for 1984 synes også å ha vært det første året der en innarbeidet en første rapport for virksomheten i foregående år og anga mål for den framtidige virksomhet.

Prestetjenesten og katekettjenesten

Det statlige ansvaret for prestatjenesten har tradisjonelt vært hovedområdet for statens rammeordninger med hensyn til økonomiske bevilgninger til kirkelig virksomhet. Dette ansvaret har også langt på vei styrt statens engasjement når det gjaldt kirkelige rammeordninger generelt. Blant annet har dette kommet fram i at hovedansvaret alltid har vært å sikre lokal utgiftsdekning og bemanning knyttet til gudstjenestene og de kirkelige handlinger.

Pr 01.01.98 var det 131 statlige kateketstillinger i Den norske kirke, og i tillegg var ca 55 organisert under kirkelig fellesråd. Ved kirkeloven av 1996 ble det vedtatt at disse stillingene skulle overføres til kirkelig fellesråd. Det har vært i gang samtaler mellom departement, Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon og Kateketforeningen om hvordan denne overgangen skal skje. Gjennom denne prosessen vil tilskuddet til kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikalsk aktivitet, som overføres kirkelig fellesråd, bli økt.

Fra kirkelig hold har det over tid vært påpekt at antall prestestillinger har vært for lavt, særlig blir dette synlig dersom en sammenligner prestedekningen med våre naboland. Det har også vært påpekt at det er store variasjoner innefor landet med hensyn til den belastning som ligger til prestestillingene. Senest på Kirkemøtet i 1999 ble dette framhevet som en betydelig utfordring som det måtte bevilges midler til å avhjelpe, blant annet med økning av vikarbudsjetten og oppretting av flere stillinger som menighetsprest.

Utviklingen i stillingsressurser når det gjelder prestestillinger, kateketer, diakoner og ved regionale og sentrale kirkelige råd framgår av følgende tabell⁴:

TABELL 3.6
UTVIKLINGEN I ANTALL STATLIG LØNNEDE PRESTE- OG
KATEKETSTILLINGER. (KILDE: ST PRP NR 1 1982-1999).

	1980	1985	1990	1995	1998
Prester	1054	1085	1090	1154	1170
Kateketer	61	80	89	109	131

Med til de økonomiske rammeordninger for prestatjenesten hører tjenesteboligene. I de siste tiårene har ordningen vært slik at det har eksistert ca 450 statlige tjenesteboliger (fondsboliger), mens det har vært ca 550 kommunale tjenesteboliger. I medhold av lov har departementet hatt, etter delegasjon har bispedømmerådene nå denne myndigheten, rett til å pålegge kommuner å holde tjenestebolig for prest mot en årlig refusjon. Der det finnes tjenestebolig vil presten vanligvis ha boplikt, og må søke om å slippe slik. For tjenestebolig svares et boligfradrag, pr i dag er det ca kroner 2 500.

Det økonomiske ansvar for kontorhold og kjøregodtgjøring for prester er lagt til kirkelig fellesråd.

⁴ Materialet i denne framstillingen, med hensyn til stillingsomfang med hensyn til stillingskategorier og sekretarat ved regionale og sentrale kirkelige råd, er basert på rapporteringen fra departement til Stortinget gjennom St pr nr 1 for perioden 1982-99. For en mer helhetlig analyse av utviklingen vises det til Kirkerådets kartlegging i forbindelse med arbeidet med en kirkelig bemanningsplan.

Ansaret for de regionale og sentrale kirkelige råd

Ved hver oppgaveoverføring til de kirkelige råd, har det vært forutsatt at sekretariatsfunksjonene måtte styrkes og midler bevilges til dette. Retningen for de framtidige delegasjoner ble berørt i budsjettforslaget for 1985 (St prp nr 1 (1984-85)):

Etter endringsloven vil bispedømmerådernes tilsettingsmyndighet, som i dag gjelder kapellaner, etter bestemmelse av Kongen kunne utvides til over tid å omfatte også andre menighetsprester og kateketer m.v. Departementet har drøftet fremtidig tilsettingsprosedyre med berørte tjenestemannsorganisasjoner, og en vil innhente uttalelse fra flere kirkelige organer før nye ordninger etableres. I første omgang vil bispedømmerådene få rett til å tilsette egne medarbeidere.

I perioden fra 1987 og noen år framover ble det arbeidet med å formalisere stillinger i Kirkerådet som det ikke var opprettet faste stillingshjempler for. En antok at denne ordningen ville bli avviklet over tid. Selv om departementet antok at Kirkerådet ikke kunne klare sine oppgaver med de 5 faste stillinger som eksisterte i 1986, ble det lagt til grunn at behovet for spesiell kompetanse burde kunne løses ved tidsavgrensede ansettelser. Ved Kirkerådets sekretariat hadde det i 1989 skjedd en økning til 19,5 faste stillinger, og en antok at situasjonen med personell på overgangsstatus var avviklet. I den første fasen av delegasjon ble det også lagt til grunn at biskopene skulle få et større personaladministrativt ansvar for kirkelig tilsatte.

TABELL 3.7:
UTVIKLINGEN AV ÅRSVERK FOR STATLIG LØNNEDE STILLINGER VED SENTRALE OG REGIONALE KIRKELIGE RÅD I PERIODEN 1980-98. (KILDE: ST PRP NR 1 1983-1999, TILDELINGSBREV I PERIODEN⁵).

	1980	1985	1990	1995	1998
Regionale råd:	20	32	43	107,8	109,3
Kirkerådet:	4	5	19,5	24,5	28,5

I budsjettforslaget for 1989 ble bevilgning til felleskirkelige tiltak stilt til rådighet for Kirkemøtet «som er kyrkja sitt øvste valte organ». Dette tilskuddet fikk Kirkemøtet rådighet over bruken av, men med visse forutsetninger knyttet til at visse tilskudd skulle opprettholdes.

Fra slutten av 1980-tallet skjedde økningen av stillinger ved de kirkelige råd særlig ved bispedømmerådene, og skyldtes i stor grad at tilsetting for menighetsprester ble overført til dette nivået. En markert økning i bevilgningen til de kirkelige råd skjedde mellom 1989 og 1990, nettopp da rådene overtok tilsettingsansvaret. Fra 1991 fikk bispedømmenivået også budsjettmyndighet for bevilgningen til presteskaper.

⁵ Oversikten er ikke helt nøyaktig, noe som i hovedsak skyldes organisatorisk utvikling. Tallene for 1980, 1985 og 1990 er uten de stillinger som var knyttet til biskopens administrasjon (f.eks. sekretær og stiftskapellaner), mens tallene fra 1995 viser de sammenslåtte sekretariater. For en nøyere gjennomgang av dette materialet vises til den bemanningsplan som er under slutføring i Kirkerådet.

Fra 1995 og videre må det foretas nærmere undersøkelser om antall ansatte ved regionale og sentrale råd. Dette henger sammen med at en synes å ha gått bort fra stillingshjemmelsystemet, og at de kirkelige råd dermed har stått friere i disponering av ressurser og tilsetninger. Det vil måtte være en oppgave å klarlegge omfanget av stillinger som lønnes med statlige midler og stillinger som lønnes på annen måte (innsamlede, fonds, prosjekt osv). Det er imidlertid grunn til å anta at den sterkeste veksten på 90-tallet har skjedd ved bispedømmeadministrasjonene.

Delegasjonsprosessen medførte endringer i styringsroller og -relasjoner i det statlige kirkestyret, og departementet formulerte sitt syn slik i budsjettproposisjonen for 1992:

Delegering av ansvar og oppgaver til kyrkja sine egne organ er vesentlege element i det kyrkjelege reformarbeidet. I takt med denne utviklinga vil departementet si rolle i større grad enn før vere prega av overordna styring gjennom fastsetting av dei ytre rammevilkåra for kyrkja si verksemd, dvs del rettslege, organisatoriske og økonomiske ordningene. Sjølve oppgaveløysinga og utviklinga av målsettingar og strategier knytta til innhaldet i kyrkja si verksemd, vil i sterkere grad liggje til kyrkja sine egne organ.

På begynnelsen av 90-tallet skjedde en sammenslåing av bispedømmerådene og biskopenes budsjettposter i proposisjonen, og parallelt skjedde det en organisatorisk sammenslåing av disse administrasjonene. Det skjedde en videre delegasjon og styrking av disse rådene og administrasjonene som sentrale styrings- og forvaltningsorgan i bispedømmene.

Samtidig skjedde det innen statsforvaltningen en sterkere vektlegging av målstyring, og statlige virksomheter ble pålagt å innføre virksomhetsplanlegging. Denne utviklingen slår i gjennom i budsjettproposisjonen for 1994, der det blir lagt vekt på utvikling av gode informasjonssystem og metoder for måling av resultater. Proposisjonene har fra begynnelsen av 1990-årene en stadig mer omfattende rapportering av utviklingstrekkene i kirken, der en presenterer konkret materiale som knyttes til de mål som er satt for den kirkelige virksomhet. I budsjettproposisjonen for 1995, formuleres det for første gang konkrete resultatmål for de enkelte budsjettkapitler.

Det er også et generelt inntrykk fra lesningen av budsjettproposisjonene at departementet i stor grad henter mål fra Kirkemøtets målformuleringer og prioriterte innsatsområder. I den grad departementet i perioden har gått fra regelstyring og til målstyring, blir målene i stadig sterkere grad innrettet ut fra det kirkens egne organer formulerer.

Fra 1996 blir det lagt vekt på at biskopenes forvaltningsmyndighet bør bygges ned til fordel for deres tilsynsoppgaver. Departementet tok derfor sikte på «at budsjett- og forvaltningsmyndigheten fra 1996 legges til bispedømmerådene, som derved vil være det fremste forvaltningsorgan i bispedømmene.» En slik forskyvning av styringsansvar fra embete til råd hadde fått Kirkemøtets tilslutning i 1992.

Tilskudd til diakoni, undervisning og kirkemusikk

Fra midten av 80-tallet har det over statsbudsjettet vært innarbeidet et tilskudd til diakonitjeneste. Dette hadde sammenheng med lov

om diakonitjeneste fra 1985, som fastsatte at staten kunne dekke inntil 50 % av lønn til diakonstilling. Formålet med loven og tilskuddet var å styrke diakontjenesten i kirken, og tilskuddet ble fram til 1997 utbetalt til kommunene.

Fra 1997 har tilskuddet vært utvidet til også å gjelde kirkelig undervisning og kirkemusikk. Tilskuddet har fra samme tid vært utbetalt til kirkelig fellesråd.

TABELL 3.8:
UTVIKLINGEN I TILSKUDD TIL DIAKONITJENESTE, SAMT KIRKELIG
UNDERVISNING OG KIRKEMUSIKK (FRA 1997). REGNSKAPSTALL.
ALLE TALL I HELE 1000. (KILDE: ST PRP NR 1 (1982-2000))

	1982	1985	1990	1995	1998
Tilskudd til diakoni, (kirkelig undervisning og kirkemusikk)⁶	700	1124	4335	14297	24331

Ved kirkelovsreformen i 1997 ble også forvaltningen av disse midlene klarere lagt til bispedømmene. Slik fikk også bispedømmene en sterkere mulighet til en skjønnsmessig fastsetting av tilskudd til de enkelte fellesråd. Flere bispedømmer har søkt å redusere tilskuddet til enkelte fellesråd, for slik å kunne yte tilskudd til flere stillinger. Det rapporteres at dette har vært en

⁶ Fra 80-tallet har det eksistert et tilskudd til diakoni. Fra og med 1995 er det regnskapsført som tilskudd til diakoni, kirkelig undervisning og kirkemusikk (selv om det i statsbudsjettet for 1995 var budsjettert som tilskudd til diakonitjeneste med kroner 12 100 000). Fra og med 1997 har posten inkludert tilskudd til kirkelig undervisning og kirkemusikk.

problematisk prosess, da flere fellesråd ikke har hatt ressurser til å dekke opp den foreslåtte reduksjon i statlige midler.

Tilskudd til kirkelig fellesråd

Fra og med 1997 skjedde det en vesentlig endring i omfang og område for den statlige kirkeøkonomi, ved at Stortinget bevilget et øremerket tilskudd til styrking av lokal kirkelig administrasjon, jf også tidligere omtale. Tilskuddet ble utformet med et grunnbeløp på kroner 150 000 og deretter et kronebeløp pr innbygger. Fra 1998 ble dette gjort om til et generelt tilskudd til styrking av lokal kirkelig virksomhet. Tilskuddet blir utbetalt direkte til fellesråd eller menighetsråd i ettsoknskommuner fra bispedømmerådet. Tilskuddet var tenkt å være et reellt bidrag til å styrke kirken lokalt og ikke komme i stedet for kommunenes forpliktelser:

Det gjøres oppmerksom på at dette tilskuddet ikke skal kompensere for kommunenes utgiftsforpliktelser etter kirkelovens § 15 (KAD Informasjonsrundskriv H - 3/97).

Bispedømmene ble delegert ansvaret for utbetaling av dette tilskuddet til de enkelte fellesråd og til menighetsråd i ettsoknskommuner. Den nye kirkelige lovgivningens vekt på de lokale kirkelige organers styringsrett og kompetanse antas å ha konsekvenser for hvordan bispedømmerådene, Kirkemøtet og Kirkerådet forvalter tilskudd til kirkelig virksomhet:

Både for Kirkerådet og bispedømmerådene ligger det i dette en særskilt utfordring i å avklare og tilpasse sin egen rolle i kirkeforvaltningen i forhold til det selvstendige ansvar som fellesrådene og menighetsrådene er gitt i lovgivningen (St prp nr 1 (1997/98)).

Tilskudd til kirker med antikvarisk verdi

Det har tidligere vært reist spørsmål om staten burde ta et større ansvar for eldre kirkebygg og kirker med antikvarisk verdi. Bakgrunnen er at det ofte er en dårlig sammenheng mellom lokaliseringen av kirkebygg, der utgiftene er betydelige, og lokalsamfunnets økonomiske bæreevne for slike bygg.

Et viktig unntak i den generelle ansvarsdelingen mellom kommune og stat har vært Nidaros domkirke. Utgiftene til restaureringen og det antikvariske vedlikeholdet har vært bevilget over statsbudsjettet, mens den ordinære drift har vært et kommunalt ansvar.

Staten yter et beskjedent tilskudd til antikvariske kirkebygg over miljøverndepartementets budsjett og har også tidligere på 90-tallet bevilget midler over kommunaldepartementets budsjett til brannsikring av kirkebygg. Miljøverndepartementet har bevilgninger til sikring av fredede og verneverdige bygg, samt særskilte tilskuddsmidler til bygg fra middelalderen. Fra begge disse budsjettpostene bevilges det noe midler til kirker med antikvarisk verdi, dette kommer bla stavkirkene til gode.

Utvalget er også kjent med at et eget utvalg under miljøverndepartementet, Kulturminneutvalget, arbeider med spørsmål om tilskudd og organisering av arbeidet med sikring av kulturhistorisk verdifulle bygg. Det legges til grunn at også dette utvalget, i tråd med sitt mandat om å ha kontakt med berørte eierinteresser, vil ta opp situasjonen med de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene med relevante kirkelige organer.

Utvalgets vurderinger av de statlige rammeordninger

Gjennom perioden har det skjedd endringer i den statlige kirkeforvaltning, dvs i departementets rolle. På den ene siden har målsettingene fra Stortingets behandling av Stat-Kirke meldingen i 1981 blitt realisert ved økt vekt på delegasjon. Stortingets påpeking av behov for økte ressurser til kirkelig virksomhet har av departementet i stor grad vært tolket i retning av å styrke prestedtjenesten, samt gjennom en økning av statlige kateketstillinger og tilskudd til diakonstillinger.

Endringene har på den annen side skjedd innen rammen av de generelle trender i statlige forvaltningsreformer. Dette har medført overføring av arbeidsgiveransvar og budsjettmyndighet. I tillegg har ansvar og myndighet for konkrete saksfeltet også blitt overført kirkelige organer på sentralt og særlig på regionalt nivå. Departementet har lagt ut ansvar for enkeltsaksbehandling til disse rådsnivåene. Gjennom denne utviklingen har det i realiteten skjedd vesentlige endringer i styringsrelasjoner. For det første har særlig bispedømmeadministrasjonene fått et sterkere preg av å være forvaltningsorganer. For det andre har det skjedd en forskyvning av styringskompetanse fra embetslinjen og til rådene.

Departementet har beholdt styring med de kirkelige organer ved å ha ansvar for rettslige, organisatoriske og økonomiske ordninger. Det nye økonomistyringssystemet i staten, med overgang til rammebudsjettering og stramme rammeoverføringer til de enkelte departement, gjør det vanskelig å utvide rammene til kirken uten at regjeringen samlet står bak.

Den styring gjennom mål som har skjedd, har imidlertid i sterk grad vært orientert ut fra de mål og prioriteringer som Kirkemøtet har fastsatt.

Den gjennomgangen som har vært gjennomført i det foregående har avdekket at ved endringer i rammeordninger og oppgaver, har staten fulgt opp med overføring av ressurser til kirkelige organer. Samtidig har det aldri vært foretatt en gjennomgang av hvilke ressurser som ville være nødvendig ut fra de mål, ambisjoner og formål kirkelig virksomhet skal bidra til å realisere. Vagheten i mål vanskeliggjør evalueringen, ikke minst da det synes å være slik at statlige og kirkelige ambisjoner ikke er sammenfallende.

En mulighet er å se på den konkrete utvikling av volumet i bevilgningene til kirkelige formål og sammenholde disse med de perioder der kirkelige organer er delegert nye oppgaver eller ved å sammenholde utviklingen på kirkelig sektor med den generelle utviklingen i statlig sektor.

TABELL 3.9: UTVIKLINGEN I STATLIGE BEVILDNINGER⁷ TIL DEN NORSKE KIRKE PÅ 1980-TALLET. ALLE TALL I HELE 1000 (KILDE: ST PRP NR 1 (1982-92))

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Regnskap:	265 655	294 178	322 957	353 616	386 160	428 751	451 985	405 086
Økt i %		11 %	10 %	9 %	9 %	11 %	5 %	-10 %

⁷ Alle tall i denne framstillingen er basert på regnskapstall slik de framkommer av St prp nr 1 for de enkelte år.

I denne perioden skjedde det en viss vekst i antall stillinger i kirken, både prestestillinger, kateketstillinger, diakonstillinger og stillinger ved de regionale og sentrale kirkelige råd.

TABELL 3.10:
UTVIKLINGEN I STATLIG KIRKEØKONOMI PÅ 1990-TALLET. ALLE TALL I HELE 1000
(KILDE: ST PRP NR 1 (1993-2000))

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Regnskap:	431 868	467 898	487 046	503 098	556 318	645 269	775 346	727 732
Økt i %:	7 %	8 %	4 %	3 %	11 %	16 %	20 %	-6 %

Det er ikke enkelt å gi noen samlet vurdering eller sammenligning av utviklingen i den statlige kirkeøkonomi. En hovedgrunn er at de ulike underkapitler har endret seg over perioden ved at nye er kommet til og underposter har endret plassering i forhold til underkapitler. En ytterligere vanskelighet ligger i at budsjettering og regnskapsføring for de statlige prestegårder, skoger og fonds har endret seg i perioden.

Den negative prosentvise endringen fra 1989-90 skyldes underkapitlene som berører prestegårdene og særlig fondene. Geistlig og kirkelig virksomhet hadde det nevnte år en prosentvis økning på 7%. Den negative utviklingen mellom 1997-98 skyldes i hovedsak avslutning og nedtrapping av bevilgning til restaureringsarbeidene ved Nidaros domkirke og erkebispegården.

Samtidig var det en svak nedgang for geistlig virksomhet og en svak oppgang for kirkelig administrasjon (de kirkelige råd).

3.4 Hvilke formål skal inngå i rammeordningene?

Mye av det som har vært framført som kritikk fra tidligere kommisjoner, har blitt imøtekommet gjennom de reformer som er gjennomført i kirkeordningen de seneste tiårene. Blant annet har det skjedd en betydelig delegering av ansvar til de kirkelige råd på ulike nivåer, der lokalt nivå i dag står helt fritt (innenfor lovens rammer) i å disponere de ressurser som er overført fra kommunene. Dessuten har en med tiden sett at staten (og også kommunene) har tatt et større ansvar for kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikalsk virksomhet på lokalt nivå, samt felleskirkelige tiltak og økumeniske tiltak på regionalt og sentralt nivå. Slik sett vil en i stor grad kunne ta utgangspunkt i dagens lovfestede utgiftsforpliktelse (med hensyn til lokalt nivå) og statens bevilgninger i statsbudsjettet for en gjennomgang av hva som bør finansieres.

I den grad det bør argumenteres for formål som bør inn i finansieringsgrunnlaget, bør oppmerksomheten rettes mot lokalt nivå. Det er fremdeles i stor grad slik Birkeli-kommisjonen skrev, at den økonomiske ordning i hovedsak var innrettet mot prestedtjenesten, kirkehuset og kirkegårdene (med tilhørende betjening). Kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikalsk aktivitet og menighetsrådenes ansvar etter kirke-lovens § 9, er i liten grad sikret økonomisk dekning. På mange måter er det i hovedsak på disse virksomhetsområdene det oppstår et skille mellom den lokale kirke i de ulike kommunene. Fra midten av 1980-tallet har det vært innarbeidet et statlig tilskudd til diakoni og undervisning som har utjevnet forskjellene noe.

Det kan i sammenhengen være grunn til å argumentere for at ulike typer utgifter kan forankres i ulike finansieringskilder:

1. Det vil f eks være rimelig å anta at det finansielle ansvar for å anlegge, drive og forvalte gravplasser, gravkapeller og krematorier ligger på alle innbyggere. Det finansielle ansvar er i de fleste utredninger foreslått lagt til kommunenivået.
2. Slik en liten gruppe kirker i dag får tilskudd av riksantikvaren fordi de er kulturhistorisk verdifulle bygninger, selv om de er i bruk som soknekirker, synes formålet kunne være et offentlig anliggende også for framtiden. Tilsvarende gjelder at Nidarosdomen er et nasjonalt anliggende.
3. Øvrig kirkelig virksomhet skal finansieres av kirkens medlemmer, enten dette skjer ved en revisjon av dagens ordning, en særskilt kirkeskatt eller en felles livssynsavgift.

Den øvrige kirkelige virksomhet som bør inngå i en finansieringsordning kan eksempelvis inneholde følgende elementer, etter nivå:

Lokalt nivå

Bygging, drift og vedlikehold av kirkebygg (kom) Lønnsmidler til lovpålagte stillinger Tilskudd diakoni, undervisning, kirkemusikalsk aktivitet Øremerket tilskudd til kirkelig fellesråd Kontor og administrasjon menighetsråd og fellesråd

Regionalt nivå

Lønn presteskap Kontor-, telefon- og reiseutgifter for prestedtjenesten⁸ Driftsutgifter bispedømmeråd Tilskudd til fellestiltak

⁸ Disse utgiftene ligger i dag til kirkelig fellesråd. De foreslås flyttet for å ligge sammen med arbeidsgiveransvaret og tilhørende styringsrett/virksomhetsansvar.

Sentralt nivå

Driftsutgifter sentrale kirkelige råd og bispemøtet Økumenisk virksomhet Felleskirkelige tiltak Sjømannsmisjonen - Norsk kirke i utlandet Nidarosdomen og kirkebygg som regnes som kulturminner (stat) Prestegårder eid av Opplysningsvesenets fond Det praktisk teologiske seminar, UiO

En må i denne sammenheng anta at den faste preste-tjeneste ved sykehus, i fengsler og feltprestekorpset fremdeles dekkes over de respektive departementer som nyttiggjør seg denne tjenesten. En grov oversikt over omfanget av ressursene til formål, framgår av Tabell 3.10⁹:

TABELL 3.11
OMFANG AV RESSURSER ETTER NIVÅ OG FORMÅL DEN NORSKE KIRKE 1997 (KILDE: KUF OG ST PRP NR 1 1999 - KUF)

Finansieringskilde	Formål	Sum
Kommunale overføringer	Kirkelig administrasjon	410 047
	Kirker	768 921
	Kirkegårder	347 646
	Andre kirkelige formål	55 169
	Sum	1 581 783
Statsbudsjett	Kirkelig administrasjon (KR, BDR)	231 819
	Presteskapat	512 341
	Nidaros domkirke	80 079
	Opplysningsvesenets fond	140 827
	Opplysningsvesenets fonds skoger	-5 961
	Sum	959 105

3.5 De kirkelige fond

Opplysningsvesenets fond har sitt grunnlag i Grunnlovens § 106, som omtaler det såkalte benefiserte gods. Dette var eiendommer som fra gammelt av hørte til det enkelte presteembedet som underhold for presten. Fondet ble opprettet ved lov i 1821 som en stiftelseslignende innretning. Dette for at eiendommene under fondet skulle forvaltes atskilt fra statens øvrige eiendommer, og sikre at avkastningen skulle brukes til formål som var til geistlighetens beste og opplysningens fremme. Fondet består i dag av en pengekapital og en eiendomsmasse som utgjør det som er tilbake av det benefiserte gods.

Opplysningsvesenets fond skal komme Den norske kirke til gode. På grunn av de store verdier som fondet disponerer og på grunn av den årlige avkastning, utgjør fondet en viktig del av kirkens økonomiske grunnlag både på kort og lang sikt. For kirken vil derfor både forvaltning, formål for bruk av avkastningen og spørsmålet om disponering og styring av fondet ha stor betydning. I den politiske debatt har det de siste år ved flere anledninger vært tatt opp spørsmålet om eiendomsrett, disposisjonsrett og ikke minst formål for bruk av avkastningen av fondet. Det er kjent ut fra oppslag i pressen at regjeringen Bondevik var innstilt på å fastslå at fondet tilhører Den norske kirke, noe som ikke har vært entydig ut fra rettstilstanden. Med regjeringsskiftet våren 2000 ble også den bebudede Stortingsmeldingen om kirkens økonomi utsatt. Selv om spørsmålet ventelig vil bli utredet i den kommende økonomimel-

⁹ Tabellen er basert på regnskapstall for 1997, slik de framkommer av St prp nr 1 1998-99 med hensyn til statlige bevilgninger og tall fra KUF basert på Statistisk Sentralbyrås rapportering (der kirkelig virksomhet er rapportert).

dingen, vil utvalget fremme noen synspunkter til sentrale spørsmål omkring fondet basert på opplysninger i Ot prp nr 68 (1994-95) Om lov om opplysningsvesenets fond.

Fondseiendommene har tilhørt kirken tilbake til førreformatorisk tid, og det kan i hovedsak skilles mellom bispe- og klostergoods, eiendommer knyttet til de enkelte kirker, og prestebordsgodset som var satt av til underhold for presten som innehadde vedkommende embete. Etter reformasjonen ble kirken sett som et statsformål med kongen som øverste myndighet. Bispegodset ble inndratt til kronen som en straffeforanstaltning, mens klostergodset etterhvert ble gitt i forlening. Eiendommene knyttet til de enkelte kirker ble i første omgang latt i fred til sitt opprinnelige formål, men også her gjorde kongene seg etterhvert nytte av inntektene. Denne utviklingen kulminerte med det store kirkesalget på 1700-tallet. Kun det for geistligheten benefiserte gods ble unntatt denne utvikling. Det framgår i det hele av proposisjonen om fondsloven at dette godset og fondet ved flere anledninger av lovregulering, jf Ot prp nr 68 (1994-95) sidene 5-10, ble knyttet til kirkelige formål. Dette er også regulert gjennom grunnlovens § 106. De seneste tiår har det ved bestemmelser om salg av prestegårder vært en forutsetning av salgsinntektene skulle gå inn i fondet og at avkastningen skulle bevilges til kirkelige formål uten at de ordinære bevilgninger ble redusert.

Utvalget legger til grunn at det ikke er mulig alene å avgjøre eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond ut fra rettstilstanden. Det har heller ikke vært sett som nødvendig med de bestående relasjoner mellom stat og kirke, da både salgssummer og avkastning er bundet til kirkelige formål. Fondet har hele tiden vært knyttet til

kirkelig virksomhet, nærmere bestemt prestetjenesten. Det representerer det som er igjen av den formuemasse kirken hadde til sitt underhold. Både den eiendoms masse som finansierte bispetjenesten og vedlikehold og drift av kirkebyggene har blitt inndratt til fordel for statskassen.

Også i våre skandinaviske naboland er det slik at fondseiendommene og kapitalene er kirkelig eiendom. Ved de endrede relasjoner som inntrådte mellom den svenske kirke og stat 1. januar 2000, ble Kyrkofonden overført fra statlig til kirkelig forvaltning. I disse land har også de lokale kirker i stor grad beholdt sine kapitaler og eiendommer, samt at staten ved ulike anledninger har innløst med midler tiendeløsninger som ble avskaffet.

Når kirkens økonomiske rammeordninger nå drøftes, ser utvalget det som naturlig at fondets eierforhold og disposisjonsrett avklares. Det synes naturlig å hevde at fondet eies av Den norske kirke. Dette begrunnes både i fondets opprinnelse, dets grunnlovfestede formålsbestemmelse og av den senere tids praksis.

Prinsipper for bruk av avkastningen

I denne sammenheng vil vi kort fokusere på omfanget og avkastningen av fondet, prinsippene for bruk av avkastningen og på fondsboligene (statlige prestegårder). Tidligere lovgivning forutsatte at Stortinget skulle fastsette fondets inntekter og utgifter. Etter den nye fondsloven er det lagt opp til en større grad av forvaltningsmessig frihet i disponeringen av fondets inntekter.

Formålet har vært å skape en mer aktiv, resultatorientert og forretningsmessig forvaltning av fondets eiendommer og formue. Av lov

om Opplysningsvesenets fond § 6 går det fram at utgiftene til fondet skal ha prioritet ved anvendelse av avkastningen. Avkastning utover dette kan legges til fondskapitalen eller anvendes til kirkelige formål etter avgjørelse av Kongen. Ved stortingsbehandlingen av loven i 1996 la komiteen til grunn i sin innstilling at kirkelige organer skulle få reell innvirkning på bruken av avkastningen, at Kirkemøtet skulle fastsette nærmere regler for hvordan de tildelte midlene skulle anvendes og at den del av avkastningen som går til kirkelige formål ikke blir redusert.

Ut fra disse retningslinjene skal Kirkerådet og bispedømmerådene disponere 50 % hver. Midlene skal fortrinnsvis gå til tiltak i menighetene og til felleskirkelige tiltak, i regi av Kirkerådet, bispedømmerådene, kirkelig fellesråd, menighetsråd eller andre. Det er lagt opp til en fast søknadsprosedyre og det forutsettes at midlene i hovedsak nyttes til prosjekter eller tiltak med begrenset varighet.

Når det gjelder det tilskuddet som går til kirkelige formål, har det tidligere vært delt i tre mellom departementet, Kirkemøtet og bispedømmerådene. Tilskuddet har i det vesentlige blitt anvendt til tidsavgrensede tiltak eller prosjekt innenfor satsningsområder som Kirkemøtet selv har definert.

Fondsboligene (statlige prestegårder)

Prestegårdene utgjør den største delen av fondets eiendommer, ved utgangen av 1998 utgjorde dette vel 600 eiendommer. Ut fra St prp nr 1 (1999-2000) eier fondet ca 460 presteboliger og ca 210 landbrukseiendommer. Av disse er 90 selvstendige forpaktningsbruk.

3.6 Tilskudd til tros- og livssynssamfunn

I Norge ytes det eget tilskudd til tros- og livssynssamfunn, basert på de bevilgninger som Den norske kirke får årlig. Det statlige tilskuddet gis etter stykkprissystemet ut fra en overslagsbevilgning. Omfanget av tilskuddene er avhengig av to størrelser: antall tilskuddsberettigede medlemmer i det enkelte samfunn og budsjetterte utgifter til Den norske kirke. Unntatt fra dette grunnlaget er utgifter til anlegg, drift og vedlikehold av kirkegårder. Ordningen ble evaluert av Statskonsult i 1997, og mye av omtalen her baseres derfor på denne evalueringen (Statskonsult 1997).

Tilskuddsordningen er hjemlet i to lover, lov om trdomssamfunn og ymist anna av 13. juni 1969, og lov om tilskott til livssynssamfunn av 12. juni 1981. Til lovene har Justisdepartementet gitt tre forskrifter, samlet i ett rundskriv G-200/88. Tilskuddene til de ulike typer samfunn (registrerte trossamfunn, uregistrerte trossamfunn og livssynssamfunn) og vil derfor bli omtalt samlet som en ordning

Behandling av alle saker vedrørende tilskudd til tros- og livssynssamfunn, samt klager over kommunale avgjørelser om tilskudd til de samme samfunn, er delegert til fylkesmennene. Departementet avgjør saker om enerett til navn, fastsetter den årlige tilskuddssatsen, samt behandler klager over fylkesmannens vedtak. Tidligere lå tilskuddet under Justisdepartementet, men har siden 01.01.1998 ligget under Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet der tilskuddet administreres av Administrasjonsavdelingen.

Gjeldende lovverk tar utgangspunkt i at siden Den norske kirke får sine midler over offentlige budsjetter, skal tros- og livssynssamfunn

få en tilsvarende kompensasjon fra det offentlige. Denne kompensasjonen er basert på antall medlemmer, og vil svare kronemessig til det beløp Den norske kirke får pr medlem. Formålet med loven har vært å bidra til:

- fri religionsutøvelse
- formell likestilling mellom alle trossamfunn, herunder Den norske kirke
- reell likestilling trossamfunnene imellom
- reell likestilling mellom Den norske kirke og den medlemmer på den ene side, og mellom andre trossamfunn og deres medlemmer på den andre side.

Ordnningen med tilskudd kom i stedet for et individuelt fritak fra «kirkeskatten». Da trossamfunnsloven ble vedtatt i 1969, var det bare registrerte trossamfunn som var tilskuddsberettigede. Det ble lagt vekt på at ordningen skulle være så praktisk som mulig, da det ikke dreide seg «om beløp av noen slik størrelsesorden at det er grunn til å legge vekt på noen absolutt nøyaktighet» (Ot prp nr 27 (1967-68)). Noe av begrunnelsen var at slike trossamfunn også utførte offentligrettslige funksjoner i likhet med prester i Den norske kirke, som f eks å ta imot melding om fødsel og dødsfall og retten til å utføre vigslar. Dessuten ville trossamfunnene gjennom registreringen få rettigheter og plikter knyttet til registerføring, regnskap mm som gjorde at de hadde en offentlig troverdighet.

I 1981 ble det åpnet for at også uregistrerte trossamfunn og livssynssamfunn kunne motta tilsvarende tilskudd. Den gang var begrunnelsen at en ønsket å stille de ulike typer samfunn likt med hensyn til offentlig økonomisk støtte. I tillegg til å eksistere som samfunn, måtte følgende kriterier være oppfylt:

1. Samfunnet måtte, for å kunne kreve tilskudd, ha en fast organisasjonsmessig karakter. Dette vil bli si at drift og virksomhet må være kommet i gang og ha pågått en stund, samt at det må kunne framlegges vedtekter.
2. Samfunnet må kunne vise at det utøver slike aktiviteter og virksomhet som hører sammen med deres tros- eller livssynssamfunn. Tilskuddet skal bli gå til virksomhet som bistår medlemmene i å utvikle og praktisere sitt livssyn.
3. Det riktige antall medlemmer skal kunne dokumenteres, noe som innebærer krav om føring og ajourføring av medlemslister.
4. En person kan bare utløse tilskudd til ett tros- eller livssynssamfunn. Personen skal være norsk statsborger eller være fast bosatt i riket.
5. For livssynssamfunn gjelder at det på landsbasis må ha minst 500 medlemmer.

Midler til ordningen ble tidligere bevilget over Justisdepartementets kap 472, mens det nå blir bevilget over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets kap 210. Siden 1990 har det vært en jevn økning i antall medlemmer i tros- og livssynssamfunn som mottar tilskudd fra staten, jf Tabell 3.12:

TABELL 3.12:
STATLIGETILSKUDD TIL TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNN I 1990,
1995 OG 2000. (Statskonsult Rapport 1997:4, KUF: St prp nr 1
(1999-2000))

Årstall	Omfang av tilskudd i 1000 kr	Tilskuddssats i kr	Antall medlemmer
1990	25 881	103	250 000
1995	35 927	131	266 000
2000	83 000	212 (1999)	339 000 (1998)

I tillegg til de statlige tilskuddene mottar tros- og livssynssamfunn tilskudd fra kommunene tilsvarende det Den norske kirke mottar pr medlem. Over statsbudsjettet mottok også Norges frikirkeråd et tilskudd i 1998 på 643 000 kroner og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn et tilskudd (fra 1999) på kroner 250 000.

Gjennom Statskonsults rapport i 1997 ble det avdekket følgende uklarheter i tilskuddsordningen og forvaltningen av den:

- De vurderinger som skjer i samband med registrering av nye trossamfunn og når uregistrerte trossamfunn søker tilskudd første gang
- Kontroll og oppfølging av antall medlemmer det søkes tilskudd for.
- Det framstår som usikkert hvilke typer informasjon fylkesmannen kan be om og ulik praksis med hensyn til hvordan fylkesmannen forholder seg til informasjon om samfunnene.
- Uklare retningslinjer og lite systematisk oppfølging og kontroll overfor tilskuddsmottakere.

- Hva det skal rapporteres om fra tilskuddsmottaker til fylkesmann og hva det skal rapporteres om fra fylkesmannen til departementet.

I sin rapport pekte Statskonsult på følgende hovedområder der det burde arbeides med forbedring av ordningen og forvaltningen av tilskuddene:

- Det bør arbeides med ordninger som sikrer at det gis tilskudd bare for tilskuddsberettigede medlemmer, uten å komme i konflikt med personverninteresser og registerlovgivning
- Sikre en skjønnsutøvelse ved godkjenning av trossamfunn som sikrer trosfrihet, likebehandling av ulike typer trossamfunn og likhet i saksbehandling
- En forenkling av beregningsgrunnlaget for det statlige tilskuddet, til å omfatte kapitlene for Kirkelig administrasjon og Presteskapet under KUF sitt budsjett. Statens utgifter til kirker med antikvarisk verdi foreslås tatt ut av beregningsgrunnlaget.

I statsbudsjettet for 2000 framgår det at Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet har nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som gjennomgår lover og forskrifter for forvaltningsområdet. Arbeidet skal bla munne ut i forslag som kan modernisere registrerings- og godkjenningsordningene, retningslinjene for de statlige og kommunale tilskuddsordningene og metodene for medlemsregistrering.

3.7 Utvalgets samlede vurderinger av de økonomiske rammeordninger

Gjennomgangen av de økonomiske rammeordninger viser flere forhold som er viktige. For det første viser gjennomgangen at den kirkelige økonomi i lang tid har vært en del av lokalsamfunnets økonomi. Slik har finansiering av kirkebygget, kirkegårdene og øvrig kirkelig virksomhet i stor grad vært ordnet gjennom de institusjonelle ordninger som har eksistert i lokalsamfunnet og i storsamfunnet for øvrig. Den nærhet som slik har vært skapt mellom kirke og kommune vurderer utvalget som svært positiv.

Det må også vurderes som positivt at rammeordningene har gitt en ansvars- og kompetansedeling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå som har ivaretatt behovet for lokal autonomi på den ene side og nasjonal standardisering og tilstedeværelse av grunnleggende tjenester på den andre side.

Samtidig har utviklingen av rammeordningene, også på statlig og kommunalt hold, ført til konsekvenser som ikke nødvendigvis er like positive. Blant annet som en følge av finansieringsformen, framstår Den norske kirkes organisasjon som todelt. De økonomiske rammeordninger gir svake muligheter for økonomisk samordning og en enhetlig kirkelig organisasjon.

Selv om utvalget i utgangspunktet ser tilknytningen til lokalsamfunnet som positiv, gjør ordningene kirken sårbar overfor svingninger særlig i den kommunale økonomi. Resultatet er betydelig ulikhet mellom menigheter med hensyn til ressursgrunnlag og tjenestemønster.

Utvalget mener derfor det vil være nødvendig å arbeide enten med en revidering eller med å etablere en ny finansieringsform som gir en helhetlig økonomisystem i kirken. Det er særlig viktig at rammeordningene for framtiden fanger opp en tilpasning til behov som ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Slike behov er hensynet til tilskudd i forbindelse med vedlikehold og restaurering av eldre kirkebygg, den nye kirkelige virksomhet knyttet til undervisning, diakoni og kirkemusikalsk virksomhet, en tilpasning til nye behov på bemanningsiden og for tilfredsstillende vikarordninger innenfor prestedtjenesten.

DEL II

ALTERNATIVE FINANSIERINGS- FORMER FOR DEN NORSKE KIRKE

På basis av den gjennomgang og evaluering som er gjort av de eksisterende økonomiske rammeordninger, har utvalget skissert tre alternative framtidige finansieringsformer.

I denne delen blir grunnlaget for alternativene presentert sammen med en hovedskisse av hvordan alternativene er tenkt utformet blir presentert. I denne presentasjonen skjer det også en vurdering av hvordan de ulike alternativene vil kunne tenkes å virke for øvrige tros- og livssynssamfunn i Norge.

Del II er inndelt i følgende kapitler:

Kapittel 4: Tidligere utredninger og ordninger i våre naboland

Kapittel 5: Premisser for og hovedtrekk i alternative finansieringsformer

KAPITTEL 4

TIDLIGERE UTREDNINGER OG ORDNINGER I VÅRE NABOLAND

4.1 Tidligere arbeid med alternative finansieringsformer

Spørsmålet om alternative finansieringsformer har vært behandlet av tidligere kirkelige kommisjoner og utvalg. Etter 1945 har spørsmålet vært tatt opp av Birkeli-kommisjonen (1969), Støylen-kommisjonen (1973), Sivertsen-utvalget (1975) og Kirkelovutvalget (1989). Vi vil her kort gjennomgå tidligere forslag, samt å sammenfatte de vurderinger som er gjort i disse tidligere arbeider. Gjennomgangen gir grunnlag for å trekke linjer til de hovedalternativer som utvalget har ønsket utredet.

Samtidig vil det bli gitt en kort oversikt over ordningene i våre naboland, med særlig vekt på den nye situasjonen i Sverige. Situasjonen i Italia vil også bli kort omtalt, da den i stor grad ligner på det forslag om livssynsavgift som blir utredet.

Birkeli-kommisjonen: Reform av Den norske kirke

Kommisjonen gjennomgikk den kirkelige økonomi slik den hadde utviklet seg fra kirkeloven av 1897, og konkluderte med at det gav et brokete bilde med hensyn til rettsforholdene, formuesforholdene og forskjellige finansieringskilder.

Det ble i innstillingen pekt på følgende utfordringer som de økonomiske rammeordninger reiste den gang:

1. De økonomiske ordninger var i hovedsak rettet inn mot preste-tjenesten, kirkehuset og kirkegårdene. Kommisjonen

pekte på at kirken trengte økonomi til å løse andre oppgaver også (bla kateketer, diakoner, menighetssekretærer, de kirkelige organers virksomhet og kursvirksomhet).

2. Man manglet midler til disposisjon for felleskirkelige oppgaver.
3. Fordelingen mellom statens og kommunenes økonomiske ansvar virket utilfredsstillende. Utgangspunktet måtte være de kirkelige behov og ikke de enkelte kommuners økonomiske bærevne. Datidens ordninger var i for stor grad avhengige av kommunalpolitiske forhold.
4. Kommisjonen pekte endelig på at de økonomiske ordninger var lagt som system før etableringen av de kirkelige organer (menighetsråd og bispedømmeråd). Man mente at den videre utvikling (med et eventuelt kirkeråd og kirkemøte) betydde at kirkens økonomiske forhold i større grad måtte bli overlatt til slike råd.

På basis av slike vurderinger ble det laget en skisse for en nyordning av den kirkelige økonomi. Kommisjonens hovedforslag var at daværende ordning måtte erstattes med et enhetlig budsjett- og regnskapsordning. Det vil si en ordning som ikke var skilt i statlige og kommunale bevilgninger.

Kommisjonen foreslo at budsjettprosessen måtte ordnes slik at menighetsrådene utarbeidet et begrunnet budsjettforslag, som ble samordnet på prostiplan, og videre bispedømmeplan for oversending til et framtidig kirkeråd. Rådene på hvert enkelt nivå var tenkt å innarbeide oppgavene fra vedkommende nivå i budsjettforslaget før det ble videresendt. I innstillingen drøftet en ikke hvilke følger dette ville få for relasjonen mellom de ulike rådsnivåer, men antok at spørsmålet ville kreve videre bearbeiding. Forslaget ville imidler-

tid kreve at utjevningsordninger mellom «rike og fattige» menigheter ble innarbeidet.

Ansvar for omfanget av de endelige bevilgninger var tenkt lagt til statlige myndigheter, dvs at departementet fremmet en proposisjon for Stortinget om volumet på de ressurser som skulle stilles til rådighet for kirken. Kommisjonen var imidlertid delt i synet på hvordan ressursene skulle innkreves og tildeles kirkelige organer. De ulike fraksjoner framkom med følgende forslag:

1. Flertallet foreslo en ordning med kirkeskatt der det var Stortinget som fastsatte proSENTSatsen, på basis av departementets forslag. De innkomne midler skulle så fordeles mellom sentralt, regionalt og lokalt nivå. Bispedømmerådet ble foreslått som tyngdepunkt i økonomiforvaltningen, dvs at avgjørelsen av de lokale budsjetter skulle ligge der.
2. Ett medlem foreslo at Stortinget på grunnlag av forhandlinger med kirkelige myndigheter skulle fastsette en viss del av det samlede skattøret (kommunale og statlige skatter) til kirkelige formål.
3. Et mindretall på to medlemmer foreslo at kirkebudsjetten i sin helhet inngikk i statsbudsjettet. Slik ville de kirkelige behov kunne sees i en helhet og de ulike menigheter bli tilgodesett på like vilkår ut fra gitte kriterier. Utarbeiding og disponering av budsjettmidlene måtte ligge til kirkelige organer, der kirkerådet ville fordele på bispedømmer og bispedømmene fordele til menighetene.

Hele kommisjonen var enige i at utgifter i forbindelse med kirkegårder, gravkapeller og krematorier fortsatt burde dekkes av kommunene.

Støylen-kommisjonen: Den norske kirke og staten

Støylen-kommisjonen hadde i sin innstilling en del drøftinger om Den norske kirkes økonomi, men gav ingen konkrete forslag til nyordning. Kommisjonen pekte imidlertid på at i det meste av kirkens historie hadde kirkens medlemmer i hovedsak vært ansvarlig for kirkens økonomi. Offentlige bevilgninger hadde i så måte en nokså kort historie.

Kommisjonen uttalte derfor som en konklusjon at:

Med tanke på en mer selvstendig kirkelig finansiering er det derfor grunn til å regne med at en fortsatt anvendelse av de kirkelige fondsmidler og utnyttelse av de kirkelige eiendommer ville kunne skape et vesentlig grunnlag for finansiering av kirkelige investeringsoppgaver, mens de løpende driftsutgifter vel i vesentlig grad måtte søkes dekket gjennom en nærmere fiksert medlemsavgift, eller et skattøre som var fastlagt under hensyntagen til kommunenes finansielle evne (Støylen-kommisjonen 1973:103).

Kommisjonen var som Birkeli-kommisjonen opptatt av at lokalmenigheten i liten grad var sikret midler til ivaretagelse av det omfattende virksomhetsansvar som lovgivningen la på menighetsrådene.

I de endelige konklusjoner blir økonomispørsmålet tatt opp som et av flere punkter. Man konkluderer med at det må skje en tydeligere markering av at kirkens medlemmer har økonomisk ansvar for kirkens økonomi. Videre var det et sentralt anliggende at de kirkelige organer måtte få en større innflytelse i budsjettforberedelse og anvendelsen både på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

Sivertsen-utvalget: Stat og kirke (1975)

Som kjent var utvalgets hovedforslag en selvstendiggjort fri folkekirke, skilt fra staten. I tilknytning til utvalgets drøftinger skjedde det vurdering av økonomiske ordninger, og ut fra en situasjon der statskirken ble opprettholdt med visse reformer. I samme grad som en så for seg en videreføring av statskirken, foreslo utvalget som en del av reformene at Kirkerådet fikk mulighet til å utarbeide et samlet budsjettforslag overfor departementet. Utvalget baserte seg i sine drøftinger av løsning på forslaget fra Birkeli-kommisjonen.

Samtidig drøftet utvalget en nyordning av økonomien gitt et skille mellom kirke og stat. Utvalget la til grunn at overgangen ikke måtte svekke Den norske kirkes eksisterende ressursgrunnlag. Derfor foreslo utvalget en offentlig sikring av kirkens økonomi i en overgangsperiode på 10 år. Videre foreslo utvalget en økonomisk ordning med følgende elementer:

1. Utvalget mente at § 106 i Grunnloven kunne beholdes også ved et skille mellom stat og kirke. Eiendomsretten var uklar, mens anvendelsen var klarlagt. I så tilfelle ville fremdeles fondsboligene kunne brukes som tjenesteboliger for prester. Fondets avkastning ville for øvrig kunne anvendes som forutsatt i daværende praksis.
2. Når det gjaldt de kommunale tjenesteboligene var de kommunal eiendom, men det ville måtte inngås et minnelig økonomisk oppgjør.
3. En antok at kirkebyggene ville være kirkelig eiendom, dvs soknets eiendom.
4. Utvalget foreslo at ansvar for anlegg, drift og vedlikehold av gravlunder, gravkapeller og krematorier måtte bli et kommunalt ansvar. Dette forslaget ble reist uansett om statskirkeordningen

ble endret eller ikke.

Ved overgang til en fri folkekirke så utvalget for seg at kirkens økonomi måtte sikres gjennom medlemsavgift. Det måtte være opp til folkekirkens organer hvordan organiseringen av dette ble ivaretatt. Spørsmål som måtte vurderes var om avgiften skulle være ensartet for hele landet og om det eventuelt skulle ha konsekvenser å ikke betale medlemsavgift. Kirkeavgiften skulle i hovedsak dekke de midler som ble bevilget over kommunebudsjettene, med en nedtrappingsperiode på 10 år.

Utvalget mente at det ville være naturlig at staten fortsatt gav tilskudd til trossamfunnet Den norske kirke, og foreslo at det framtidige tilskudd skulle ha omtrent samme omfang som det eksisterende. I dette lå det også en vurdering av at staten skulle sikre de samme formål som hadde skjedd inntil utvalget avga innstilling (dvs prestetjenesten, krigsgravtjenesten, vern om særlig verdifulle bygninger og Nidaros domkirke).

Sivertsen-utvalget drøftet ikke hvordan en framtidig nyordning av kirkens økonomi skulle organiseres med hensyn til prosessene med budsjettoppstilling, -samordning og tildeling av ressurser til de ulike nivåer og områder i den kirkelige virksomhet. Dette måtte være et selvstendig ansvar for en framtidig fri folkekirke.

Kirkelovutvalget: NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning

Kirkelovutvalget var nedsatt av regjeringen for å utrede følgende:

1. Å utrede spørsmålene omkring det økonomiske og administrative forhold mellom kommune og menighet.
2. Å utrede spørsmålet om behov for endringer av lovgivningen

angående kirker og kirkegårder.

3. Å vurdere nærmere stillingsbehovet på menighetsplan og den lovmessige utforming av oppgaver og ansvar (NOU 1989:7:13).

Spørsmål om rettslig status, økonomi, arbeidsgiveransvar, styring og ledelse i menighetene sto derfor sentralt i utvalgets arbeid.

I forhold til kommunen skulle dette skje ved at soknene ble egne rettssubjekter og ved å tillegge dem forvaltningsansvaret for kirker og kirkegårder, at de skulle overta som styre i kirkekassa og ved at de skulle bli arbeidsgivere for alle lokale kirkelige stillinger (unntatt prestene). Samtidig ønsket en ikke å bryte de nære forbindelser som hadde vært mellom den lokale kirke og kommunen. Derfor ble det foreslått at den lokale kirkes finansiering fortsatt skulle ha sitt primære grunnlag i kommunale bevilgninger.

Utgifter til bygging og vedlikehold av kirker og kirkegårder skulle fortsatt vedtas lokalt på grunnlag av de lokale forutsetninger.

For øvrige utgifter ville utvalget binde kommunale bevilgninger til et fast definert minsteutgiftsnivå, og legge de økonomiske forpliktelser på et noe høyere omfang enn det til da hadde vært. Disse sentralt fastsatte normer for tilskudd var knyttet til fire hovedkomponenter:

- Lønn til lovpålagte stillinger
- Tilskudd til kontorlokaler
- Tilskudd til kontordrift
- Øvrige driftsutgifter.

Omfanget av slikt tilskudd skulle baseres på forhold som forordnede gudstjenester, folketall, befolkningskonsentrasjon osv. Kommunale

bevilgninger skulle så overføres som et tilskudd som menighetenes organer skulle disponere fritt. På denne måten ønsket utvalget å sikre et minimumstilskudd til alle menighetsråd. Dette ville i tilfelle bety et skritt videre i en utjevning i lokal kirkelig økonomi.

På grunn av usikkerhet omkring kommunenes faktiske utgifter til kirkelige formål på enkelte områder, fant ikke utvalget å kunne angi fullstendige overslag over de økonomiske konsekvenser. Anslag utvalget gjorde kunne tyde på en utgiftsøkning på ca 100 millioner kroner, men dette ville samtidig bli redusert gjennom andre forslag fra utvalgets side.

Slike utgiftsreducerende forslag fra utvalget var overføring av ansvar for middelalderkirker til staten og det samme for skyssutgifter for prestene. Samtidig mente en at kommunene ville kunne få innsparringer ved at ansvar for oppgaver ble overført kirkelig fellesråd og menighetsrådene. Utvalget vurderte også i hvilken grad det burde bygges inn utgiftskompenserende elementer i overføringene mellom stat og kommune. Dette ble ikke foreslått, da en mente at det ville kunne være vanskelig å påvise at «nettobelastningen på kommunenes økonomi vil øke som følge av utvalgets forslag» (NOU 1989:7:244).

Som et siste punkt foreslo et flertall i utvalget at den framtidige forvaltningen av offentlige gravplasser ble tillagt kommunen. Et mindretall (på ett medlem) foreslo at gravplassforvaltningen skulle være et rent kirkelig ansvar.

Kirkemøtet 1994 – Notat om kirkeavgift

Til Kirkemøtet i 1994 ble det utarbeidet et notat om kirkeavgift.

Notatet ble utarbeidet på basis av at Kirkerådet hadde bedt om å få supplert saksorienteringen med en kort utredning av spørsmålet om innføring av kirkeskatt eller medlemsavgift i Den norske kirke. Her gjengis hovedtrekkene i de ordninger som ble skissert i notatet.

Det ble foreslått at en kirkeavgift skulle dekke de nåværende utgifter som kommunene og staten har til kirkelige formål på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Også her ble det foreslått at utgiftene til kirkegårder og kirkegårdsadministrasjon skulle holdes utenfor en medlemsbasert kirkeavgift. Tilsvarende skulle inntekter fra kirkelige fonds holdes utenfor en kirkeavgift.

Med hensyn til hvem som skal fastsette størrelsen av kirkeavgiften, ble det pekt på følgende tre muligheter:

- Stortinget kan fastsette en ens avgift for hele landet. Et slikt forslag vil være forenlig med å opprettholde statskirkeordningen. Selv om kirkelige organer ville komme inn med forslagsrett, ville ordningen videreføre en offentlig styring av kirkens ressursituasjon – både med hensyn til omfang og anvendelse.
- Kirkemøtet kan fastsette avgiften som en ens avgift for hele landet, basert på budsjettforslag fra underliggende nivåer i kirkeorganisasjonen. I en slik ordning så en for seg at Kirkemøtet fastsatte retningslinjer for fordeling av midlene, som så ble tildelt av Kirkerådet som rammetilskudd. Ordningen forutsetter etablering av utjevningsordninger.
- Kirkelig fellesråd kan fastsette en lokal kirkeavgift, etter nærmere regler gitt av Stortinget. Slik ville hensynet til lokale kirkelige prioriteringer komme sterkt inn, samtidig som ordningen vil forplikte det lokalkirkelige demokrati i forholdet til kirkens medlemmer. Selv om en viss andel av kirkeavgiften ble satt av til

sentralkirkelige oppgaver eller utjevningsfond, ville ordningen medføre en fortsatt akseptasjon av lokalkirkelig ulikhet i ressursgrunnlag. Det kan også tenkes ordninger der kirkelig fellesråd fastsetter en lokal kirkeavgift, mens Kirkemøtet fastsetter en landskirkeavgift.

I notatet ble det foreslått at Stortinget bemyndiget Kirkemøtet til å fastsette en kirkeavgift.

En kirkeavgift kan tenkes krevd inn både som en fast fiksert medlemsavgift for hvert enkelt medlem, f.eks. over en viss alder, og som en fastsatt del av skattbar inntekt. Det ble antydnet at størrelsen av en kirkeavgift burde settes til ca. 0.8 % av skattbar inntekt og at stats- og kommuneskatten ble redusert tilsvarende. I tillegg ville utgifter til kirkegårdsdrift og kirkegårdsforvaltning dekkes av kommunen etter budsjettforslag fra kirkelig fellesråd.

Det ble sett som ønskelig at innkrevingen av kirkeavgiften skjedde via den ordinære skatteoppkreving og at utbetaling skjedde månedlig fra skattefogden til kirkelig fellesråd, bispedømmerådene og Kirkerådet.

4.2 Ordninger i andre land

I våre naboland, Sverige, Finland og Danmark, har det over lang tid vært innarbeidet et system med kirkeskatt. Hovedelementene i finansieringsformen er lokal kirkeskatt kombinert med nasjonale kirkelige overføringsordninger (kirkefond eller utjevningskatt), eventuelt med statlig tilskudd til visse formål.

Finansieringsformen i Sverige

Premissene for kirkeskatt er som kjent andre i Sverige, først og fremst ved at ordningen har vært innarbeidet over lang tid. Tradisjonelt har finansieringsformen for den svenske kirken vært preget av følgende forhold:

- Kirkeskatten utgjør ca. 75 % av kirkens samlede inntekter. I 1990 utgjorde kirkeskatten vel 6.5 milliarder SEK, av en totalinntekt på vel 9,2 milliarder.
- Kirkeskatten består av en lokal del som fastsettes av lokale kirkelige organer (organene i kyrkokommunen)
- Kirken har betydelige fonds (markedsverdien av anslått til ca. 3 milliarder SEK)
- Det har vært innarbeidet en utjevningsordning som fordeler midler mellom menighetene
- Kirkeskatten innkreves av skattemyndighetene og utbetales forskuddsvis til menighetene. For denne tjeneste ble det i 1996 betalt ca. 340 millioner SEK

Fra 01.01.00 opphørte den tidligere statskirkeordningen i Sverige. Den nye finansieringsformen har i hovedsak de samme trekk som tidligere ordning, og framstår med følgende hovedelementer:

- Fra og med i år finansieres den svenske kirken av en kirkeavgift, men denne avgiften behandles i alle henseende som en skatt og innkreves av skattemyndighetene. Denne innkrevingen er kostnadsfri for den svenske kirke (antatt verdi er ca. 350 millioner sek). Trossamfunn som ikke ønsker å motta samme innkrevingshjelp vil få et basistilskudd tilsvarende denne verdien per capita.

Den svenske kirkes inntekter vil for framtiden komme av medlemsavgift (i realiteten kirkeskatt). Hovedtrekkene i mekanismene for innkreving og fordeling, framgår av den nye svenske kirkeordningen:

Medlemmer av den svenske kirke skal betale lokal og regional kirkeavgift. Denne avgiften beregnes som andel av vedkommendes kommunale skattegrunnlag

Det lokale kirkerådet fastsetter kirkeavgiften. Den avgift som kreves inn overføres kirkefondet som fordeler midlene tilbake til menighetene, ut fra den avgift som er fastsatt.

Menighetene i den svenske kirke betaler en viss andel av kirkeavgiften til kirkefondet, fastsatt til 7 øre per 100 kroner. Stiftene betaler en andel av overskudd på prestelønnsporten til kirkefondet.

De enkelte menigheter skal også innbetale et inntektsutjevningstilskudd til kirkefondet. Dette tilskuddet beregnes ut fra gjennomsnittsavgiften for medlemmene nasjonalt multiplisert med en sats fastsatt av Kirkefondet.

Kirkefondet har inntil 1999 vært et statlig myndighetsorgan, men er fra i år et rent kirkelig organ som forvalter kirkens fondsmidler og utjevningstilskudd.

Kostnadsutjevning skjer for de menigheter som har mindre inntekter enn gjennomsnittet eller har høyere utgifter enn gjennomsnittet på visse områder. En del slike utgiftsutjevninger er knyttet til

- drift av kirkebygg

- begravelsesvirksomheten
- tilskudd for lavt innbyggertall og beliggenhet i grisgrendte strøk

Dels skjer utjevning gjennom kriterier fastsatt av Kirkefondet, dels skjer det gjennom søknader til Kirkefondet (skjønnsmidler, kulturhistorisk verdifulle kirkebygg) eller til stiftet (driftstilskudd for kirkebygg).

Eiendoms- og kapitalfond knyttet til prestelønninger og pensjonsfond forvaltes av stiftet.

De inntekter som hittil er nevnt skal finansiere kirkelig virksomhet, så som lønninger, drift av kirkebygg og øvrig kirkelig virksomhet.

I tillegg skjer det overføringer fra den svenske stat til kirken for ivaretagelse av de kulturhistorisk verdifulle eiendommene som kirken forvalter, i hovedsak eldre kirker. Denne summen skal over en periode trappes opp til vel 500 millioner SEK (1996-verdi).

Den svenske kirke eier og forvalter kirkegårder og ivaretar gravferdsvirksomheten på vegne av det svenske samfunn, dersom dette ikke ved beslutning er kommunal virksomhet. For dette innbetaler hver borger en gravferdsavgift, som fastsettes av de kirkelige organer som er virksomhetsansvarlige for gravferdsvirksomheten i den enkelte kommune eller menighet.

Finansieringsformen i Danmark

Folkekirken i Danmark finansieres i hovedsak gjennom skattlegging av det enkelte medlem, men kirken har også inntekter fra kapitaler og faste eiendommer. I tillegg yter den danske stat tilskudd til

kirkens virksomhet, bla til deler av prestelønninger, bispelønningene fullt ut, tilskudd til restaurering av antikvariske eller fredede kirkebygg og gravsteder, samt tilskudd til folkekirkens virksomhet i utlandet. Hovedelementene i folkekirkens økonomiske rammeordninger kan skisseres som i det følgende:

Lokale kirkelige kasser

Kirkene er for det meste såkalte selveiende kirker, kirkens og kirkegårdens inntekter og utgifter forvaltes av menighetsrådet. Det er kirken som er rettssubjektet. Opprinnelig var kirkene selvfinansierende gjennom kapitalinntekter, jordinntekter og avgifter. Da disse ikke lenger var tilstrekkelige ble kirkeskatt innført ved lov i 1915.

Utgifter og inntekter ved kirkene inngår i de lokale kirkekasser. Utgiftene omfatter alminnelige drifts- og vedlikeholdsutgifter, bygg og påbygg, restaurering samt lønninger. Lønningene er knyttet til stillinger for kirkens og kirkegårdens betjening, dvs kordegn, organist, kirketjener, samt kirkegårdsbetjening. Lønnsutgifter til annet personell, som f eks kateket, diakon osv, forstås som frivillig arbeid og skal ikke finansieres over kirkeskatten. Kirkekassen dekker dessuten utgifter til menighetsrådsvalg, rådets kontorutgifter, prestens kontorutgifter og prestegård.

Inntektene for kirkekassen kommer bla fra avkastning av kirkens kapitalfond, inntekter ved utleie av kirken og inntekter fra kirkegårdsdriften. Også inntekter fra embetets faste eiendommer føres i kirkekassen, dvs prestens boligfradrag, forpaktningssinntekter osv.

Differansen mellom kirkekassens inntekter og utgifter dekkes gjennom den lokale kirkeskatt. Kirkeskatten utliknes med samme

prosentsats på kirkens medlemmer i likningsdistriktet som er kommunen. Forslag til budsjett og kirkeskatt utformes av menighetsrådet. Etter et budsjettsamråd der representanter fra menighetsrådene deltar er det prostiutvalget som fastsetter den endelige kirkeskatten. Det lokale likningsbeløp i et år kan ikke uten kommunens samtykke økes med mer enn 20 % av gjennomsnittet for likningsbeløpet de siste 4 år.

Folkekirkens kapitalfond

Folkekirken eier betydelige fond. Disse har sitt grunnlag i innløsning av kirketiende ved bestemmelse i lov av 1903. Tilsvarende ble også prestetienden innløst gjennom innbetaling av et kontantbeløp. Fondet har også blitt tilført kapital gjennom salg av prestegårds-eiendommer.

De lokale kirkers og embeters kapitalfond forvaltes av stiftsøvrigheten, og forrentes til fordel for den enkelte kirke. I hovedsak består disse kapitalfond av gravstedsfond, dvs av festeavgifter. De faste eiendommene forvaltes av menighetsrådene.

På nasjonalt nivå finnes et fellesfond, opprinnelig et lønnsfond dannet gjennom innløsning av prestetiende og andre eldre avgifter. Fellesfondet dekker i utgangspunktet utgifter som er felles for folkekirken. Avkastning av kapitalfond for presteembetene og deler av overskuddet fra kirkenes kapitalfond, tilfaller fellesfondet. I samme grad som fellesfondet har utgifter som overstiger dets inntekter, dekkes disse gjennom utskrivning av landskirkeskatt. Skattens størrelse fastsettes årlig av Kirkeministeriet.

Fellesfondet har følgende utgifter:

- Deler av lønnsutgiftene til prestene, samt fullt ut vikarutgifter, skysutgifter osv for prester
- Utgifter for stiftsadministrasjonene og stiftsutvalgene
- Utgifter til prostisekretærer, prostiutvalgene og revisorer for regnskapene i prostiets menigheter
- Pensjoner til kirkefunksjonærer
- Ulike tilskudd til felleskirkelige tiltak, bla mellomkirkelig arbeid

Årlig settes det av midler til utjevning av skattetrykket på det enkelte medlem, som følger av ulik skatteprosent i menighetene. 85 % av disse midlene fordeles etter objektive tilskudd, mens resten fordeles etter skjønnsvurderinger etter søknad.

Lokal kirkeskatt og landskirkeskatt utliknes under ett, sammen med øvrige skatter. Skattesatsen varierer mellom 0,5-1,5 %, med et snitt på noe under 1 %. Folkekirken samlede inntekter i 1998 var på ca 4,9 milliarder kroner og med utgifter på ca 5,0 milliarder. Den lokale kirkeskatt var på 3,1 milliarder, mens landskirkeskatten var på ca 700 millioner kroner.

I mars 2000 ble det i Folketinget behandlet et forslag om å nedsette en kommisjon for å vurdere en omlegging av statens økonomiske støtte til folkekirken. Ved behandlingen i tinget ble forslaget oversendt kirkekomiteen for videre behandling

Statstilskudd

I tillegg til inntekter gjennom kirkeskatten mottar folkekirken tilskudd fra staten. Tilskuddet har sin selvstendige begrunnelse i grunnlovens § 4, men sees også som en motytelse fordi folkekirken

ivaretar oppgaver på vegne av fellesskapet. Slike oppgaver er f eks gravferdsvirksomheten og den grunnleggende folkeregistrering, vedlikehold av kulturhistorisk verneverdige kirkebygg

Statens tilskudd er knyttet til følgende formål:

- Drift av kirkeministeriet
- Deler av prestelønningene, der tilskuddet legges til fellesfondet
- Lønn og andre ytelser til biskopene
- Pensjoner og etterlønn til biskoper, prester og proster
- Tilskudd til restaurering av verneverdige kirkebygg, inventar og gravminner
- Tilskudd til geistlig betjening blant døve
- Folkekirken mellomkirkelige arbeid og dens representasjon i utlandet

I forslaget til det danske Folketinget er det nettopp utviklingen av tilskuddet fra staten og folkekirken oppgaver på vegne av fellesskapet som er utgangspunkt. Statens tilskudd synes å ha vist en relativ synkende andel av utgiftene, slik at forslagsstillerne delvis begrunner sitt forslag om en kommisjon med:

Selv om det er vanskelig helt præcis at prissætte folkekirken oppgaver, tyder alt på, at over en årrække er grundlovens § 4 reelt blevet til, at folkekirken økonomisk understøtter staten.

Finansieringsformen i Italia

Et av de alternativer som utvalget har utredet, er knyttet til en generell livssynsavgift. Tilsvarende ordninger eksisterer så langt utvalget kjenner til i Sør-Europa, bla i Italia og Spania. De økonomiske rammeordninger der inngår i større systemer av relasjoner

mellom stat og trossamfunn. Blant annet er det i disse landene en gradering av de relasjoner som eksisterer mellom statlige myndigheter og trossamfunnene.

- Blant annet er det en stor gruppe uregistrerte trossamfunn som ikke nyter godt av etablerte ordninger, men som heller ikke underlegges annen kontroll enn den som følger av allmenn lovgivning
- Deretter er det en gruppe av registrerte trossamfunn, som bla nyter godt av skattemessige fradragregler for donasjoner og med rett til bla å forrette vigslar.
- Neste gruppe trossamfunn utgjøres av de som har inngått en avtale med den italienske og spanske stat. Dette gir rett til gjennomføring av trosopplæring i skolene, skattemessige fradrag for donasjoner til trossamfunnet og del av den livssynsavgift som kreves inn av staten.

Ut fra utvalgets tidligere drøftinger og den tilgjengelige litteratur synes den italienske modellen å være mest interessante å omtale. Italia hadde en ordning der staten finansierte prestelønninger fram til 1984, da den italienske stat inngikk et konkordat med den katolske kirke og flere andre trossamfunn. Et slikt konkordat er kun inngått med 8 trossamfunn: Den katolske kirke, Valdenserne, Syvende dags Adventister, Baptistkirken, Lutheranere, Mormonerne, Pinsebevegelsen og Unionen av jødiske forsamlinger. Med dette konkordatet har finansieringsordningen for tros- og livssynssamfunn i Italia fått nye hovedpillarer:

1. En generell livssynsavgift eller -skatt
2. Medlemmers tilskudd
3. Direkte og indirekte tilskudd fra staten

Livssynsavgift eller -skatt

Som en del av den allmenne skatten, og som alle skattebetalere blir trukket, går en andel på 0.8 % til religiøse eller humanitære formål. Den enkelte skattebetaler kan angi hvilket av godkjente formål vedkommende ønsker at denne skatteandelen skal gå til:

- Den katolske kirke
- Et av de andre trossamfunnene som har inngått konkordat med staten
- Den italienske stat, som vil anvende midlene til nødhjelp, u-hjelp eller til allmenne kulturelle formål.

Den katolske og lutherske kirke mottar tilskudd av denne generelle livssynsavgiften og anvender den som del av sine driftsmidler. Baptistsamfunnet har nektet å motta penger på basis av dette systemet, mens de øvrige mottar tilskuddet men anvender det til allmenntillegge formål. Flere trossamfunn har ønsket å inngå tilsvarende konkordat med staten, men har så langt ikke fått svar. Dette gjelder bla Jehovas vitner, Muslimske forsamlinger og Buddhistiske forsamlinger.

For trossamfunnene har dette vært en gunstig ordning, særlig fordi det i perioden etter innføringen har vært et økende skattefundament. Slik har økningen vært markert også når det justeres for inflasjon. Trossamfunnene må årlig avlegge rapport for staten for bruken av midlene.

Tilskudd fra medlemmer

I tillegg til den generelle livssynsavgiften eller - skatten eksisterer det ordninger med fradrag på skatt for donasjoner til trossamfunn. Det er satt et tak på skattefritak på ca 10 000 kroner (1996). For

den katolske kirke er denne andelen mindre enn 5 % av det som kommer inn gjennom den generelle skatten. Skattefradrag er kun mulig dersom donasjonen er gitt til et sentralt kirkelig organ, med tilsvarende registreringssystem. De donasjoner og gaver som gis til lokalmenigheten fanges ikke inn av dette systemet med skattefradrag

Direkte og indirekte tilskudd fra staten

Den italienske stat bidrar også til trossamfunnene, og særlig den katolske kirke, gjennom direkte og indirekte tilskudd:

- Staten finansierer lærere i religionsundervisningen, som er en katolsk trosopplæring, og for prester i fengsler, sykehus og i hæren.
- Gudshus (kirker og forsamlingshus) er delvis finansiert gjennom lokale og regionale myndigheter gjennom tomter og tilskudd til oppføring av gudshus.
- Antikvarisk verneverdige gjenstander og bygg får tilskudd fra staten til vedlikehold.
- Virksomhet som skjer i tilknytning til trossamfunnene, og som trossamfunnene har inntekter av, nyter godt av redusert beskatning

KAPITTEL 5 PREMISSER FOR OG HOVEDTREKK I ALTERNATIVE FINANSIERINGSFORMER

5.1 Alternative finansieringsformer

Spørsmålet om alternative finansieringsformer har vært behandlet av tidligere kirkelige kommisjoner og utvalg. Forrige kapittel sammenfattede de vurderinger som er gjort i tidligere arbeider. Dette kapitlet drøfter de hovedalternativer som foreligger.

Slik utvalget har sett det, foreligger følgende hovedalternativer for en framtidig finansiering av Den norske kirkes virksomhet:

1. De rammeordninger som gjelder i dag videreføres i en revidert utgave.
2. Finansieringen av Den norske kirkes virksomhet ivaretas som et statlig ansvar.
3. Det etableres en ordning med medlemsavgift eller kirkeskatt.
4. Det etableres en egen livssynsavgift i Norge

På sitt møte 5. og 6. mars 1999 vedtok utvalget å ikke utrede et alternativ der Den norske kirkes virksomhet ble ivaretatt som et rent statlig ansvar. I det følgende er det derfor skissert mulige hovedtrekk i alternativene med revidering av gjeldende ordning, en ordning med kirkeskatt (medlemsavgift) og en ordning med en generell livssynsavgift (eller skatt).

5.2 Premisser for ulike finansieringsformer

Før det skjer en gjennomgang av de ulike alternative finansieringsformer, vil det være nødvendig å drøfte ulike premisser som kan

tenkes lagt til grunn for ulike alternativer. Slike premisser vil både være styrende for presentasjon av de ulike alternativene og vil kunne danne grunnlaget for vurdering av tjenligheten ved de tenkte alternativene.

Hvem bærer ansvaret for finansiering av tros- og livssynssamfunn?

Utvalget legger til grunn at det i hovedsak er medlemmene av et tros- eller livssynssamfunn som bærer ansvaret for finansiering av vedkommende samfunn. Samtidig vil det kunne argumenteres for en viss offentlig understøttelse av tros- og livssynssamfunnenes virksomhet. Slik virksomhet bringer sosialt og åndelig fellesskap, bidrar til enkeltmenneskets etiske bevissthet og lindrer konkret menneskelig nød. Slik sett bidrar trossamfunnene til samfunnets velferd. I tillegg forvalter disse samfunnene, og i særlig grad Den norske kirke, en vesentlig del av våre bygningsmessige kulturskatter.

Innenfor de gjeldende økonomiske rammeordninger skjer dette f.eks. ved at tidlige ordninger med kirkeskatt er innarbeidet i de offentlige budsjetter, også som tilskudd til særlige tiltak. Tilsvarende får øvrige tros- og livssynssamfunn kompensert sine medlemmers skatteinnbetaling, på samme nivå som Den norske kirke får.

Slik utvalget ser det vil dette premisset kunne ligge under både en videreføring av dagens økonomiske rammeordninger og for alternative finansieringsformer. På et par punkter vil dette premisset kunne få konsekvenser for andre tros- og livssynssamfunn enn Den norske kirke. Grunnlaget for beregning av kompensasjonen til øvrige tros- og livssynssamfunn inkluderer også overføringer Den norske kirke får for å ivareta oppgaver av betydning for allmennhe-

ten. Dette gjelder bla drift og vedlikehold av kirker, en bygningsmasse som er en del av den norske allmennkultur. Mange av de eldre kirkene er lokalisert i små kommuner og representerer derfor uforholdsmessige utgifter for lokalsamfunn og fellesråd. Det bør derfor vurderes i hvilken grad det statlige engasjement for dette formålet kan styrkes. I særlig grad gjelder dette Den norske kirkes virksomhet knyttet til anlegg, drift og vedlikehold av gravplasser, krematorier og gravkapeller. Unntaket fra dette gjelder kun i 5 kommuner. Utvalget er derfor av den oppfatning at utgifter til gravplassforvaltningen også for framtiden bør påhvile lokalsamfunnet, og at fellesrådene får tilskudd for å forestå denne virksomheten.

Utvalget antar at det også i framtiden vil være naturlig at det er kirkelig fellesråd som står for drifts- og forvaltningsansvaret for gravferdsvirksomheten. En slik oppgavetildeling synes naturlig både ut fra at det i forbindelse med ny kirkelig lovgivning var en omfattende høringsprosess og politisk vurdering av spørsmålet. Også i Sverige vil det, etter at relasjonen mellom kirke og stat er blitt endret, være de lokale kirkelige rådsorganer som ivaretar gravferdsvirksomheten. Slik det allerede innenfor gjeldende lovgivning, bør kommunen kunne yte tjenester på dette feltet eller etter vedtak i departement stå for gravferdsvirksomheten. I så tilfelle vil fylkesmannen overta som tilsynsmyndighet.

Konsekvenser for øvrige tros- og livssynssamfunn

I følge utvalgets mandat skal de alternativer som utredes også vurderes med hensyn til konsekvensene for øvrige tros- og livssynssamfunn. Utvalget har funnet det riktig å være tilbakeholdne med vurderinger på dette feltet, da en må anta at de øvrige tros-

og livssynssamfunnene vil foreta slike vurderinger selv. Utvalget har imidlertid funnet det riktig å legge noen grunnpremisser for sine egne vurderinger.

Utvalget har tatt utgangspunkt i at alle tros- og livssynssamfunn bør ha en mest mulig lik behandling. Dette innebærer bla at de også i framtiden, uavhengig av finansieringsform, får en tilsvarende kompensasjon som Den norske kirke får fra det offentlige. I dag er denne kompensasjonen basert på antall medlemmer, og svarer kronemessig til det beløp Den norske kirke får pr medlem. Begrunnelse for en slik ordning er at den er et premiss for og bidrar til:

- fri religionsutøvelse
- formell likestilling mellom alle trossamfunn, herunder Den norske kirke
- reell likestilling trossamfunnene imellom
- reell likestilling mellom Den norske kirke og den medlemmer på den ene side, og mellom andre trossamfunn og deres medlemmer på den andre side.

I konkretiseringen av de ulike alternativene for finansiering, vil utvalget skissere de umiddelbare konsekvenser av de modeller som utredes.

Kirkelig selvstyre i økonomispørsmål

Det synes i alle de utredninger som har kommet om dette spørsmålet å være et premiss at kirkens organer må tilkjennes en større innflytelse på omfanget av de kirkelige ressurser og ikke minst en større avgjørelsesmyndighet i anvendelsen av de kirkelige ressurser. De organer som er ansvarlige for den kirkelige virksomhet har i dag liten mulighet for å påvirke sitt ressurs- og oppgavegrunnlag. Det må legges opp til en tydeligere sammenheng mellom f eks et

premiss om økt kirkelig selvstyre i økonomispørsmål og en større selvstendighet i utforming av virksomhet og tjenestetilbud.

Når det gjelder avgjørelsesmyndighet i anvendelsen av de kirkelige ressurser, har utviklingen gått svært langt i å tilfredsstille krav om selvstendighet i ressursanvendelse. Gjennom den nye kirkelige lovgivning av 1996 er kirkelig fellesråd eller menighetsråd (i kommuner med ett sokn) tillagt en selvstendig forvaltning av de ressurser som overføres fra kommunene. Samtidig er det også på lokalt nivå at problemet blir tydeligst. Særlig gjelder dette kirkelig fellesråd som på den ene side får sine oppgaver fastsatt i kirkeloven, får omfanget av sin virksomhet bla fastsatt ved biskopens forordning av gudstjenester og får sitt ressursgrunnlag fastsatt av kommunestyret.

Gjennom systemet med mål- og resultatstyring i staten har også biskopene, bispedømmerådene og Kirkemøtet/Kirkerådet fått en avgjørende rolle i ressursanvendelsen. På regionalt og sentralt nivå er en formelt sterkere underlagt de mål og resultatkrav som stilles av departementet og friheten i anvendelse er begrenset av den statlige økonomiinstruks, samt de fullmakter som er delegert til de kirkelige organer. Samtidig synes det å være slik at regjeringen ved departementet i sin styring av disse organer i stadig sterkere grad legger Kirkemøtets mål og prioriteringer til grunn i sin styring av Kirkeråd og bispedømmenivået.

I den grad det legges avgjørende vekt på større kirkelig innflytelse på omfanget av de kirkelige ressurser, synes det å være to hovedmuligheter for å sikre dette. På den ene side vil det kunne tenkes en mulighet der av kirkelig innflytelse oppnås som forhandlingspart

overfor offentlige myndigheter, som fastsetter ressursgrunnlaget. Et eksempel på dette vil være det gamle kirkelige reformkrav om at Kirkemøtet skal kunne fremme budsjettforslag, eller eventuelt forslag om skattenivå, overfor Stortinget. På den andre side vil det kunne tenkes at kirkelige organer skal kunne fastsette ressursnivået. Dette vil kunne skje innenfor faste rammer fastsatt av Stortinget, f.eks. at et kirkelig organ på lokalt nivå gis mulighet for å fastsette en kirkeskatt innenfor en definert prosentramme. Det er neppe mulig å tenke seg en kirkelig avgjørelsesmyndighet innenfor rammen av statskirkeordningen. Ved en endring av relasjonene vil en kunne etablere en kirkelig avgjørelsesmyndighet etter svensk modell. Alternativet med forhandlingsmuligheten krever bedre dokumentasjon fra kirkelig side av samlede behov og en samordnet strategi (mellom Kirkerådet, Bispemøtet, Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon) i forbindelse med forhandlinger/framstøt mot regjering og Storting. Dette ville kreve utbygging av rapportrutiner og sekretariatskapasitet på alle nivåer ut over det som eksisterer i dag.

Likhet og ulikhet i ressursgrunnlaget for kirkelig virksomhet

Et av hovedtrekkene i vurderingen av kirkelig virksomhet er at kirken lokalt har svært ulikt ressursgrunnlag for sin virksomhet. Kirkelovutvalget søkte å komme til rette med dette innenfor de da eksisterende rammer. En alternativ finansieringsform må ta stilling til hvorvidt det er mulig å komme til rette med den ulikhet som eksisterer. En slik utvikling synes å forutsette at kirken samlet sett blir tilført økte ressurser, slik at det blir mulig å heve de menigheter som står svakt med hensyn til disponible ressurser.

Dette premisset forutsetter også at det blir arbeidet med og innført enkle og objektive fordelingskriterier for kirken. Et slikt arbeid

forutsetter oversikt over kostnader ved kirkelige tjenester som pr i dag ikke eksisterer i Den norske kirke. Det må arbeides med både med rapporteringssystemer, analysekapasitet og en mulighet for å operere med modeller som grupperer og beregner et gjennomsnittlig ressursbehov for kirken på kommunenivå.

Forankring av kirkelig styringsfullmakt i ressursfordelingsspørsmål

Uavhengig av alternativ finansieringsform, vil en med en nyordning der kirken gis en sterkere innflytelse på ressursnivå og -fordeling måtte drøfte en intern kirkelig vilje til å omfordele ressurser mellom menigheter og bispedømmer. En slik utjevning fordrer en gjennomtenkning av om og i hvilken grad den eksisterende kompetansefordeling mellom lokalt, regionalt og sentralt nivå blir forrykket. Graden av utjevning må antakelig vurderes opp mot graden av lokal kirkelig autonomi. Et flertall i utvalget legger til grunn at utgangspunktet bør være at kirken lokalt sikres styringen over ressursene, mens enkelte har fremmet det synspunkt at det er Den norske kirke som samlet (gjennom sentrale organer) er mottaker av midlene. Samtidig har flertallet lagt til grunn at det må aksepteres et visst nivå av sentralisering, for å sikre en nødvendig utjevning i kirken.

Utvalget har lagt til grunn at fordelingsmekanismen må bygges inn i selve finansieringsformen. Mer konkret betyr dette at arbeid og ressurser må legges ned i å etablere en mekanisme for fordeling av ressurser som kan samle oppslutning i aktuelle kirkelige organer. Uavhengig av hvilken konkret finansieringsform en eventuelt ønsker for fremtiden, bør det være klarlagt hvordan den samlede ressurs skal fordeles mellom de ulike nivåer i kirken og ut fra hvilke

kriterier de lokale enheter får tildelt ressurser. F eks kan det være fastsatt hvor stor andel som skal fordeles ut fra befolkningsgrunnlag, hvor stor andel som går til utjevningsformål og etter hvilke kriterier. Dermed vil ikke organer på sentralt nivå i for sterk grad kunne gripe inn i rammeordningene fra år til år. Dette vil gi de lokale enheter forutsigbarhet, men vil også kunne fungere som et legitimt grunnlag nettopp for tildeling til regionalt, sentralt nivå og til omfordelingsformål. Et slikt objektivt fordelingsystem vil også bidra til å hindre at menigheter som klarer å samle inn midler ut over kirkeskatten, ikke får redusert sitt medlemsbidrag

Den norske kirkeøkonomi slik den framstår i dag er sammensatt av to parallelle virksomhetsområder med hver sin styringsstruktur: Menighetsmessig/kirkelig virksomhet i regi av rådene og geistlig virksomhet. Hvorvidt denne strukturen skal opprettholdes vil kunne ha betydning for framtidige finansieringsformer. Dette berører to sett av problemstillinger. For det første bør det fortsatt være sammenheng mellom virksomhetsansvar, disponering av ressurser og arbeidsgiveransvar. Utviklingen har så langt i stor utstrekning medført en overføring av slikt ansvar fra den geistlige struktur til rådsstrukturen, dette gjelder særlig på bispedømmenivå. Dersom dagens ordning videreføres, må det arbeides videre med en kompetanse- og rolleavklaring mellom embete og råd. For det andre berører spørsmålet på hvilket nivå et samlet eller delt virksomhetsansvar skal ligge i framtiden. Det er neppe aktuelt med en endring av rådenes generelle virksomhetsansvar mellom nivåene, dvs at det også i framtiden bør legges til grunn at det er i lokalmenigheten den grunnleggende kirkelige styringsrett over virksomheten er lokalisert.

Et nytt utgangspunkt for beregning av ressursgrunnlaget?

Som tidligere nevnt har de tradisjonelle rammeordninger for kirkens økonomi hatt kirkehuset og prestedtjenesten som utgangspunkt. Statens økonomiske forpliktelser har vært knyttet til den geistlige tjeneste. Etterhvert har staten også tatt ansvaret for de kirkelige råd på regionalt og sentralt nivå, en styrking av stillingene som kateket og diakon, ekumenikk og felleskirkelige tiltak. Kommunenes forpliktelser har i hovedsak vært knyttet til kirkehuset og lokale kirkelige stillinger som var nødvendige for avvikling av gudstjenester og de kirkelige handlinger. Som et hovedtrekk har derfor hele systemet vært innrettet mot sikring av prestedekning og nødvendige støttefunksjoner for geistlig virksomhet. Selv i sitt sektoransvar har staten vært etatsorientert. Også kirkelovutvalget var i sin utforming av alternative kriterier for finansiering av den lokale kirke bundet av en slik forståelse.

Utviklingen av rådsstrukturen og kirkelig virksomhet i forlengelsen av denne har skapt et helt annet kirke- og menighetsbilde. Framtidige rammeordninger for kirkelig økonomi må på en helt annen måte ta utgangspunkt i at ressursgrunnlaget også skal bidra til et forsvarlig grunnlag for kirkelig administrasjon (knyttet til menighetsråd og fellesråd), samt rådenes åndelige ansvar for det kristelige liv, dåpsopplæringen og konfirmasjonsundervisningen. Dette gjelder særlig ansvaret for kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikalsk aktivitet, som har fått et omfang som ikke har vært mulig å fange inn i tilstrekkelig grad i de eksisterende rammeordninger.

Det virksomhetsansvar som rådene er pålagt å bevirke, må sammen med målsettingen om å fortsatt være en folkekirke som kan favne

alle kirkens medlemmer danne utgangspunkt for det ressursgrunnlag som kirken får til disposisjon.

5.3 Skisse av alternative finansieringsformer for Den norske kirke.

Arbeidsgruppen antok i utgangspunktet at det ville være 4 hovedalternativer. På møtet i mars vedtok utvalget at det skulle arbeides videre med følgende alternative finansieringsformer for Den norske kirkes virksomhet:

1. De rammeordninger som gjelder i dag videreføres i en revidert utgave.
2. Det etableres en ordning med medlemsavgift eller kirkeskatt.
3. Det etableres en ordning med egen livssynsavgift i Norge

Alternativ 1

Revisjon av gjeldende ordninger

Den første muligheten består i å arbeide for en videreutvikling eller revisjon av de gjeldende rammeordninger for kirkens økonomi. De ordninger som gjelder imøtekommer i stor grad et premiss om kirkelig selvstyre i økonomispørsmål. Kirkelig fellesråd og menighetsråd (i kommuner med ett sokn) har i dag stor frihet i forvaltningen av de overføringer som kommer fra kommunene, men har i for liten grad muligheten til å koble virksomhets- og økonomiansvar. Også innenfor den statlige del av kirkestyret har det utviklet seg stor grad av selvstendighet.

En slik løsning forutsetter en videreføring av statskirkeordningen. Den vil ikke nødvendigvis berøre den interne kirkelige styrings-

kompetanse mellom rådsnivåene og heller ikke relasjonen mellom embete og råd. En videreføring vil naturligvis heller ikke være til hinder for en slik endring

De premisser som i særlig grad berøres ved en videreføring gjelder spørsmålet om økte ressurser og kirkelige oppgaver som grunnlag for ressurstildeling. Både gjennom Stortingets og regjeringens uttalte målsettinger for kirken og gjennom de oppgaver de kirkelige organer er tillagt i lovverket, synes det å herske en kirkelig enighet om at ressursgrunnlaget er utilstrekkelig. En slik vurdering henger sammen med følgende forhold:

1. De kirkelige råd er tillagt oppgaver og ansvarsfelter (f.eks. gjennom kirkelovens § 9) som det ikke er sikret ressursmessig dekning for.
2. Ved ny kirkelig lovgivning kom det nye bestemmelser som stilte strengere krav til kirkelig forvaltning, uten at det var sikret tilsvarende ressursdekning med hensyn til kommunenes utgiftsforpliktelse (jf § 15 i kirkeloven).
3. Bemanningssituasjonen i Den norske kirke er betydelig svakere enn i våre naboland. Bispedømmerådene har bla gitt tydelig uttrykk for at budsjettene ikke i tilstrekkelig grad gir mulighet for vikarpresttjeneste ved sykdom.

En revisjon av gjeldende økonomiske rammeordninger kan derfor tenkes utformet langs følgende hovedlinjer:

- En revidering av eksisterende ordninger bør derfor tydeliggjøre kommunenes utgiftsforpliktelser for lokal kirkelig virksomhet. En slik tydeliggjøring kan skje gjennom å utnytte forskriftshjemmelen som er tillagt regjeringen i kirkelovens § 15.

- Menighetsrådene er gjennom kirkelovens § 9 pålagt et omfattende virksomhetsansvar, bla å innarbeide kirkelig undervisning, diakoni og kirkemusikalsk virksomhet i soknet. Ved omleggingen av statlig ansvar for kateket- og diakonstillinger og gjennom arbeidet med dåpsopplæringen, vil det være mulig at staten gir et øremerket tilskudd til den lokale kirke for disse formål. Et slik tilskudd vil kunne knyttes særlig til trosopplæringen og ytes også overfor øvrige tros- og livssynssamfunn.
- Staten øker sine bevilgninger for å styrke bemanningen i kirken, på basis av den bemanningsplan som det arbeides med i Kirkerådet og som har vært etterlyst av Stortinget ved flere anledninger.
- Det offentlige tar et sterkere ansvar for å yte tilskudd til forvaltningen av de kulturhistorisk verdifulle kirkebyggene. Dette er betydelige utgifter som ofte påligger små kommuner med trang økonomi.

Det bør innarbeides rutiner for bedre dokumentasjon av kirkelige behov og en koordinering med hensyn til å fremme slike krav overfor kommunale og statlige myndigheter. For kommunesektorens del kan dette realiseres gjennom det arbeid som nå er igangsatt for å synliggjøre kirkelig sektor i kommuneøkonomiproposisjonen. For statlig sektor bør dette realiseres i de årlige styringsdialogene mellom departement og bispedømmeråd og kirkeråd.

For øvrige tros- og livssynssamfunn vil en revidering kunne få følgende konsekvenser. Dersom en revidering medfører økte tilskudd til kirkelig virksomhet lokalt som følge av en presisering av kommunenes utgiftsforpliktelser og statlig bidrag til styrking av kirkelig bemanning, vil beregningsgrunnlaget bidra til økte

tilskudd også til disse samfunnene. Et eventuelt tilskudd til trosopplæring vil også ytes til øvrige tros- og livssynssamfunn.

Alternativ 2 Kirkeavgift

Den løsning som i stor grad har framkommet fra kirkelige organer og enkeltaktører i den siste tid, har vært en form for medlemsavgift. Dette forslaget har vært drøftet i ulike varianter: som skatt eller som avgift, utvalget velger å benevne alternativet for kirkeavgift. Når dette alternativet velges, henger det sammen med at kun Stortinget kan vedta skatter. Utvalget tenker seg at spørsmålet kan løses langs samme linjer som i Sverige, der de kirkelige organer fastsetter en avgift som i alle henseende behandles som en skatt, f eks med hensyn til innkreving.

Gjeldende ordning er en videreføring av en ordning med kirkeskatt, tydeligst så en dette gjennom bestemmelsene i kirkeloven av 1897. Da ble det åpnet for at det kunne innkreves en kirkeskatt (etter reglene i de kommunale skattelovene) dersom de kirkelige fonds var utilstrekkelige som finansieringskilde. En slik kirkeskatt ble borte i og med at utgiftene til kirkelige formål raskt ble en del av kommunenes budsjetter og utgifter.

Alternativene for fastsetting av eventuell kirkeavgift er enten en ordning der kirkeavgiften fastsettes lokalt, slik ordningen er i bla Sverige og Danmark, eller at den fastsettes som en avgift på nasjonalt nivå. Det har vært hevdet at en egen kirkeavgift ville framstå som en tilleggsskatt, da gjeldende ordninger for maksimalskattегrenser er nådd (for kommuneskatten). Dersom så ikke skal være tilfelle vil en måtte finne en ordning med reduksjon av denne. Dette henger bla

sammen med at overføringene til kirkelige formål oppviser stor variasjon i Norge. Tall for 1997 fra kommuneøkonomiproposisjon viser at tilskuddet i gjennomsnitt varierte fra kroner 526 i kommunegruppen under 5000 innbyggere til kroner 270 i kommunegruppen over 50000 innbyggere. Disse tallene dekker over en betydelig variasjon mellom høyeste og laveste tall.

Forutsatt at kirkeavgift ikke blir å betrakte som en skatt, vil det kunne tenkes ulike modeller for hvordan kirkelige organer kunne få myndighet til selvstendig å fastsette sitt ressursgrunnlag gjennom et kirkeavgift. I hovedsak vil Stortinget måtte fastsette de rammer en slik avgift kan fastsettes innenfor. Dermed vil enten lokale eller sentrale kirkelige organer kunne bemyndiges til å fastsette kirkeavgift. Alternativt vil kirkelige organer kunne legge fram begrunnet budsjett for Stortinget, som så fastsetter den avgift som vil være nødvendig.

Kirkelovutvalget drøftet et alternativ som ble benevnt kirkeskatt i sin innstilling i 1989, men fant ikke å ville drøfte det av følgende grunner:

En kirkeskatt utliknet på landsbasis og fordelt av kirkelige organer vil kunne føre til økt sentralisering og utbygging av et stort kirkelig byråkrati, samtidig som det utvilsomt vil være knyttet problemer og uro til fordelingen og anvendelsen av midlene (NOU 1989:100).

Nå er det ikke gitt at en kirkeavgift vil innebære utbygging av et omfattende sentralt byråkrati, men det vil i tilfelle måtte hvile på noen forutsetninger (jfr ordningen i Sverige): 1) Kirkeavgiften må fastsettes lokalt, innefor faste grenser og med etablerte satser for

hvor mye som inngår i nasjonale utjevningfond. 2) Det utarbeides mekanismer som ut fra faste kriterier beregner fordeling av lokal, regional og sentral ressurs. Ordningen vil være kostnadskrevende å etablere, men vil kunne fungere relativt godt i etterhånd. 3) Offentlige myndigheter bidrar med innkreving, fordeling og utbetaling av midler.

I de tidligere utredninger har det også vært forutsatt at de kirkelige fonds (primært Opplysningsvesenets fond) skulle bidra til en vesentlig del av den framtidige kirkelige virksomhet. Antakelig vil det være mulig å forvalte fondet slik at det gir større avkastning i framtiden, men det vil i liten grad kunne spille en avgjørende rolle som finansieringsgrunnlag for kirkelig virksomhet utover den funksjon det i dag har som tilskudd til felleskirkelige tiltak og prosjekter.

En finansieringsform med kirkeavgift kan tenkes bygd opp rundt følgende elementer:

1. Alle utgifter knyttet til anlegg, drift og forvaltning av gravplasser, gravkapeller og krematorier utredes av kommunene. Kirkelig fellesråd forvalter virksomheten på vegne av lokalsamfunnet.
2. Kirker med kulturhistorisk status mottar støtte fra statlige organer, selv om de også er i bruk som soknekirker.
3. Øvrig kirkelig virksomhet finansieres gjennom en særskilt kirkeavgift.
4. Det tas beslutning om at Opplysningsvesenets fond er kirkelig eiendom. Avkastningen vil dels kunne anvendes til å opprettholde dagens ordning med tjenesteboliger for prester, eller i sterkere grad anvendes til øvrige kirkelige tiltak.

Det legges til grunn at det bør være størst mulig grad av samsvar i kirkeavgiften over hele landet. Samtidig må det bygges inn mekanismer som bidrar til en utligning mellom «rike og fattige» sokn (på fellesrådsnivå). Det enkleste ville nok være at en viss del av kirkeskatten var satt av til de ulike nivåer og formål. Ett slikt formål ville kunne være et utjevningfond. Størrelsen på en kirkeavgift vil kunne fastsettes av kirkelige organer innenfor rammer som fastsettes av Stortinget.

Alternativet med kirkeavgift er ikke til hinder for at staten kan videreføre en tilskuddsordning til tros- og livssynssamfunn som i framtiden også kan inkludere Den norske kirke.

Ut fra det materiale som foreligger om den kirkelige økonomi, kan det antydes at totalinntektene for kirken lokalt i 1998 var vel 1,7 milliarder kroner. Av disse gikk vel 750 til kirkene (drift, vedlikehold og lønninger) og vel 400 millioner til kirkegårdene (drift, vedlikehold og lønn). Dette er derfor de tunge og konstante utgiftene for kirkelig virksomhet lokalt. Den kirkelige inndeling gir også en ujevn belastning. Antall kirker og kirkegårder følger ikke alltid av folketall, men like gjerne av geografi. Fellesråd i små kommuner med svakt befolkningsgrunnlag har derfor betydelige utgifter til nettopp disse formålene, og mangler ofte personell knyttet til øvrig kirkelig virksomhet.

En ordning med kirkeskatt eller -avgift i Norge vil derfor forutsette oppbygging av kirkelige utjevningfond. Et slikt fond må etableres på nasjonalt nivå, få sine inntekter etter faste kriterier og omfordele midler etter faste kriterier. Elementer i slike faste kriterier vil kunne være:

- Utjevningmidler knyttet til kirkebyggene for menigheter med ubalanse mellom antall kirker og befolkningsgrunnlag, etter en fastsatt norm.
- Utjevningmidler knyttet til gravferdsvirksomhet, etter en fastsatt norm. Her vil hovedregelen likevel være at gravferdsvirksomheten finansieres av lokalsamfunnet.
- Utjevningmidler knyttet til kirkelig betjening (dvs kirkelig personell), ut fra normtall knyttet til forhold mellom befolkningsgrunnlag, kirkelig virksomhet (f eks antall kirker) og en normal bemanningsmal. Slike midler vil måtte fordeles til både lokalt og regionalt nivå avhengig av hvor kirkelige tjenestemenn blir tilsatt i framtiden.
- Det sentrale fond vil også måtte bli tilført midler for å finansiere de kirkelige råd på sentralt og regionalt nivå, kirkens økumeniske engasjement, sitt eget arbeid og lønn til biskopene.

Oppretting av et slikt sentralt kirkefond vil kreve at noen premisser ligger i bunn:

- Det må være fastsatt kriterier som grunnlag for innkreving og fordeling av utjevningmidler.
- Kirkemøtet må i sine vedtak om satser, kriterier og eget budsjett ha innarbeidet mekanismer for innmelding av lokale og regionale behov samt mekanismer for balansering av lokalt, regionalt og sentralt ansvar.
- Statstikkgrunnlaget for Den norske kirke og en kontinuerlig bearbeiding av dette for fordelings- og evalueringsformål må forbedres kraftig.

Konsekvensene for øvrige tros- og livssynssamfunn ved en innføring av kirkeavgift vil kunne være betydelige, da de ikke lenger

ville motta tilskudd tilsvarende offentlige tilskudd til Den norske kirke, pr medlem. Alternativt vil slike samfunn kunne få tilsvarende hjelp fra offentlige organer til innkreving av medlemsavgift. Utvalget vil også peke på at alternativet med kirkeavgift ikke er til hinder for at staten kan videreføre en tilskuddsordning til tros- og livssynssamfunn, som i framtiden også kan inkludere Den norske kirke.

Alternativ 3

Avgift til livssynsformål

Det siste alternativet kan beskrives som en generell avgift til livssynsformål. Forskjellen fra kirkeavgiftalternativet er knyttet til noen sentrale forhold. For det første er den basert på at samfunnet ser det som tjenlig på generelt grunnlag å støtte tros- og livssynssamfunnene. Av den grunn innføres det en generell avgift til livssynsformål som er obligatorisk for alle, dvs at man ikke slipper avgiften ved å melde seg ut av tros- og livssynssamfunn. Den vil gi en ens sats for alle skattepliktige innbyggere. Dessuten innebærer det at de midler som slik tas inn fordeles mellom tros- og livssynssamfunnene ut fra medlemsmasse.

Når det gjelder omfang, vil Stortinget årlig fastsette den sats som avgiften skal være på. Avgift fra dem som står utenfor ethvert religiøst samfunn eller livssynsorganisasjon vil kunne inngå i et sentralt fond/humanitær stiftelse.

Når det gjelder omfanget av en slik avgift er det mulig å tenke seg følgende alternativ:

1. Anlegg, drift og forvaltning av gravplasser, gravkapeller og krematorier finansieres av de enkelte kommuner, enten som

bevilgning til ansvarlig myndighet (kirkelig fellestråd) eller som avgift.

2. Kulturhistoriske kirkebygg og kirkebygg av nasjonal betydning får driftstilskudd av staten (f eks via riksantikvaren)
3. Avgiften til livssynsformål sees som et grunnleggende tilskudd til religiøse samfunn og livssynsorganisasjoner for å sikre gudshus og en grunnbemanning. For Den norske kirkes vedkommende ville et slikt tilskudd måtte dekke kirkelig virksomhet både lokalt, regionalt og sentralt. Livssynsavgiften utbetales som et tilskudd pr medlem.

Ved en slik modell vil en få mange av de samme utfordringer som ved en medlemsbasert kirkeavgift. Det kan tenkes flere måter å organisere den interne fordelingen av ressursene innenfor kirken. Ordningen vil, dersom en tenker seg en sentral fordelingsmekanisme, forutsette oppbygging av kirkelige utjevningfond. Et slikt fond må etableres på nasjonalt nivå, få sine inntekter etter faste kriterier og omfordele midler etter faste kriterier.

Elementer i slike faste kriterier vil kunne være:

- Utjevningmidler knyttet til kirkebyggene for menigheter med ubalanse mellom antall kirker og befolkningsgrunnlag, etter en fastsatt norm.
- Utjevningmidler knyttet til gravferdsvirksomhet, etter en fastsatt norm. Her vil hovedregelen likevel være at gravferdsvirksomheten finansieres av lokalsamfunnet.
- Utjevningmidler knyttet til kirkelig betjening (dvs kirkelig personell), ut fra normtall knyttet til forhold mellom befolkningsgrunnlag, kirkelig virksomhet (f eks antall kirker) og en normal bemanningsmal. Slike midler vil måtte fordeles til

både lokalt og regionalt nivå avhengig av hvor kirkelige tjenestemenn blir tilsatt i framtiden.

- Det sentrale fond vil også måtte bli tilført midler for å finansiere de kirkelige råd på sentralt og regionalt nivå, kirkens økumeniske engasjement, sitt eget arbeid og lønn til biskopene.

Oppretting av et slikt sentralt kirkefond vil kreve at noen premisser ligger i bunnen:

- Det må være fastsatt kriterier som grunnlag for innkreving og fordeling av utjevningmidler.
- Kirkemøtet må i sine vedtak om satser, kriterier og eget budsjett ha innarbeidet mekanismer for innmelding av lokale og regionale behov samt mekanismer for balansering av lokalt, regionalt og sentralt ansvar.
- Statstikkgrunlaget for Den norske kirke og en kontinuerlig bearbeiding av dette for fordelings- og evalueringsformål må forbedres kraftig

Selve fordelingen av styringsmyndighet mellom lokalt og sentralt nivå kan tenkes organisert på ulike måter. Enten kan en tenke seg at de fordelingsmodeller som utvikles fører til fordeling til de lokale enheter. De ressurser som er nødvendige på sentralt nivå kan komme som tilskudd fra de lokale enheter, bygget opp etter kriterier basert på medlemstall, lønnsmasse osv. Eller en kan tenke seg at midlene samles i et sentral kirkelig fond, der det fra Kirkemøtets side fattes vedtak om fordeling mellom nivåene. Tildelingen til de enkelte enheter på regionalt og lokalt nivå skjer så i forhold til en etablert beregningsmodell. Også ved en slik modell vil en måtte drøfte de samme problemstillinger som ved en medlemsbasert kirkeavgift. I utgangspunktet har flertallet i utvalget lagt til grunn at

også en avgift til livssynsformål knyttes til en territoriell inndeling, dvs til den enhet/menighet der den enkelte avgiftsbetalende bor. Et mindretall legger til grunn at tilskuddet går til Den norske kirke og fordeles etter objektive kriterier som er fastsatt sentralt.

Dette alternativet vil antakelig i liten grad endre situasjonen for øvrige tros- og livssynssamfunn, gitt at det totale volum blir liggende omtrent som på dagens nivå. En slik avgift vil kunne sees som en formell og reell likestilling mellom alle tros- og livssynssamfunn med hensyn til økonomi. Den norske kirke vil kunne sies å komme i en viss særstilling ved å være forvalter av gravplasser og kulturhistoriske bygg

Kirkerådet fastsatte i mai 1997 følgende mandat for Kirke/stat-utvalget:

- Utvalget skal gi en samlet vurdering av de reformer som er gjennomført for Den norske kirke med utgangspunkt i de senere års revisjon av kirkelovgivningen og klargjøre de konsekvenser disse reformer har på det konstitusjonelle plan, i forhold til de politiske og demokratiske mekanismer i vårt statssystem.
- Utvalget skal utvikle en teologisk refleksjon om kirken som ivaretar Kirkemøtets beskrivelse av Den norske kirke som en bekjennende, misjonerende, tjenende, åpen folkekirke.
- Utvalget skal vurdere forholdet mellom Trossamfunnsloven og Kirkeloven og klarlegge hvilke sider av Den norske kirkes stilling og virksomhet som følger av kirkens karakter av trossamfunn og hvilke som hviler på særlov for Den norske kirke som offentlig-rettslig institusjon.
- Utvalget skal vurdere de økonomiske rammeordninger på statlig og kommunalt plan som gjelder for Den norske kirke og religionssamfunnene og utrede mulige alternative finansieringsordninger for kirken og livssynskorporasjonene.
- Utvalget skal utrede spørsmålet om en lovfestet dåpsopplæring for kirkens medlemmer i lys av den nye ordning for et felles kristendomsfag i skolen, og ut fra kirkens dåpsopplæringsplan. Tilsvarende bør spørsmålet om offentlig tilskudd til religions- og livssynssamfunnenes egen trosopplæring drøftes.
- Utvalget skal utrede forskjellige mulige modeller for ordningen av forholdet mellom stat og kirke, blant annet under hensyntagen til løsninger som er valgt i Sverige og Finland, herunder også alternative måter å ordne tilsetting og utnevning til kirkelig tjenester og embeter på. Spørsmålet om hvordan de forskjellige modeller kan tenkes å innvirke på opprettholdelsen av en folkekirke, skal tillegges særlig vekt. I den forbindelse bør det foretas grundige religionssosiologiske

analyser av tradisjoner og holdninger som preger folkes forhold til kirken.

- Utvalget skal vurdere kirkens rolle som tradisjonsbærer og etisk premissleverandør i samfunnet, herunder dens oppgave som kritisk røst i forhold til dominerende krefter i forbrukerkulturen og urettferdige strukturer i samtiden. Spørsmålet om hvorvidt kirkestyrets utforming virker avgjørende inn på kirkens frihet, bør i denne sammenheng få særskilt oppmerksomhet.

Medlemmene i Kirkerådets kirke/stat-utvalg:

Prost dr. theol. Trond Bakkevig, Oslo (utvalgets leder),
sorenskriver John Egil Bergem, Orkdal,
professor dr. theol. Trond Skard Dokka, Oslo,
teologiprofessor og historiker Berge Furre, Oslo,
biskop Ole D. Hagesæther, Bergen,
undervisningskonsulent Astrid Hareide, Bodø,
avdelingspsykeleier Sigrid Haukvik, Sauherad,
professor dr. theol. Harald Hegstad, Oslo,
assisterende fylkeslege Ingrid Hauge Lundby, Bærum,
stiftskapellan Egil Morland, Sotra,
generalsekretær Ingrid Vad Nilsen, Oslo
cand. polit. Ingvill Thorson Plesner, Oslo,
professor dr. philos. Pål Repstad, Kristiansand,
likningssjef Astri M. Rosenqvist, Bærum,
kulturkonsulent Hege Fjellheim Sarre, Karasjok,
biskop Olav Skjevesland, Kristiansand,
og pensjonist Nils Valde, Åfarnes.

Utvalgets sekretærer er prest Margunn Sandal.

