



Referanser: KM 5/16, KR 57/13

Arkivsak: 16/3453 - 1 (16/29799)

Saksdokumenter:

Økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke

Sammendrag

I kirkelovens bestemmelser står det at det er Kirkerådet som skal lede kirkens arbeid på nasjonalt nivå. Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fasetter også regnskapet. For regnskapet gjelder regnskapsloven om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.

Direktøren i Kirkerådet har det samlede ansvar for driften og økonomiforvaltningen, og direktøren rapporterer til Kirkerådet. Alle ledere skal påse at direktøren uten ugrunnet opphold blir informert om risiko eller andre forhold som kan medføre vesentlige konsekvenser. Det samme gjelder alvorlige hendelser som har inntruffet.

Rettssubjektet Den norske kirke vil bestå av det som i dag er 14 ulike virksomheter: 11 Bispedømmeråd, KUN (Kirkelig utdanningssenter i Nord), Svalbard kirke og Kirkerådet inkludert Bispemøtet. Det er behov for et felles økonomiregelverk for den nye virksomheten. Representanter fra bispedømmekontorene og Kirkerådet har arbeidet med utkast til økonomiregelverk siden sommeren 2015. Det legges til grunn at økonomiregelverket skal være av noe overordnet karakter, mens Kirkerådets direktør kan fastsette nærmere bestemmelser om i egne rutiner/rundskriv utarbeidet i samråd med tjenesteleverandør, Bispedømmerådene og revisor, der det er nødvendig.

Regelverket er utarbeidet i samsvar med Instruks for økonomiforvaltning i Kirkerådet, jf KR 57/13.

Forslag til vedtak

Forslaget til økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke vedtas med virkning fra 1. januar 2017.

Saksorientering

Etter bestemmelsene i kirkeloven er det Kirkerådet som skal lede kirkens arbeid på nasjonalt nivå etter Kirkemøtets budsjettvedtak. Dette innebærer at det vil være Kirkerådet som har det overordnede ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. Det er også Kirkerådet som skal fastsette regnskapet.

Departementet vil fastsette «Forskrift om rekneskapsføring for rettssubjektet Den norske kyrkja» i medhold av kirkeloven § 25 fjerde ledd etter at saken har vært på høring. Høringsforslaget legger opp til at rettssubjektet Den norske kirke skal følge Norsk Regnskapsstandard for små foretak (NRS 8).

Saken om økonomireglementet er en oppfølging av KM sak 5/16 som fastsetter Kirkemøtets budsjettreglementet fra 2017. I budsjettreglementet til KM gis det bestemmelser om at

- budsjettet skal inneholde alle kostnader og inntekter som knytter seg til virksomheter og formål som får sine kostnader og inntekter fastsatt ved vedtak i Kirkemøtet.
- kostnader og inntekter skal føres opp i budsjettet med bruttobeløp og tas med i budsjettet det året det antas å bli regnskapsført.
- budsjettet skal være basert på realistiske anslag over alle kostnader og inntekter, og at det skal budsjetteres med et resultat som sørger for en forsvarlig egenkapital.

I KM sitt budsjettreglement gis det også bestemmelser om at Kirkerådet innen 1. desember skal legge fram forslag til budsjettvedtak for neste budsjettår, basert på forslaget i statsbudsjettet. Forslaget skal være basert på innkomne budsjettforslag fra bispedømmerådene og Bispemøtet, samt budsjettsøknader fra andre. Disse skal vedlegges Kirkerådets forslag.

Økonomiregelverket fastsetter hvordan rettssubjektet Den norske kirke skal følge opp det budsjettet KM vedtar, og gir bestemmelser om økonomiforvaltningen og økonomiregelverket. Formålet med regelverket er å sikre en enhetlig økonomiforvaltning i det nye rettssubjektet, god budsjettstyring, gode rapporteringsrutiner og bidra til forenkling sammenlignet med dagens økonomiforvaltning.

Bestemmelser i regelverket vil bli presisert i egne rutiner/rundskriv utarbeidet i samråd med tjenesteleverandør, bispedømmerådene og revisor, der det er nødvendig.

Regelverket er utarbeidet i samarbeid med bispedømmerådene, og KR-sak 57/13 om økonomi- og virksomhetsstyring i Kirkerådet legger grunnlaget for forslaget slik det nå forelegges.

Regelverket er delt opp i kapitler om innledende bestemmelser (§ 1-6), budsjettforslag (§7-8), iverksettelse av kirkemøtets vedtak (§9-14), regnskap (§15-23), kontroll (§ 24-27), felles standarder for organisering og økonomioppgaver (§ 28-29) og andre bestemmelser (§ 30-32).

Regelverket skal være selvforklarende. Ingen av bestemmelsene har vært gjenstand for uenighet i utarbeidelsen. Det gis derfor ingen utdyping av bestemmelsene i denne saksorienteringen.

Forslag til regelverk:

I Innledende bestemmelser

§1 Innledning

Den norske kirke styres av Lov om den norske kirke (kirkeloven) av 7. juni 1996.

Direktøren i Kirkerådet har det samlede ansvar for driften og økonomiforvaltningen, og direktøren rapporterer til Kirkerådet. Alle ledere skal påse at direktøren uten ugrunnet opphold blir informert om risiko eller andre forhold som kan medføre vesentlige konsekvenser. Det samme gjelder alvorlige hendelser som har inntruffet.

Økonomireglementet gjelder innenfor de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter som er fastsatt. Av særlig betydning for økonomireglementet gjelder regnskapsloven, om ikke departementet har fastsatt andre bestemmelser i forskrift.» Departementet vil fastsette «Forskrift om regnskapsføring for rettssubjektet Den norske kyrkja» i medhold av kirkeloven § 25 fjerde ledd etter at saken har vært på høring. Høringsforslaget legger opp til at rettssubjektet Den norske kirke skal følge Norsk Regnskapsstandard for små foretak (NRS 8).

§ 2 Organisering og økonomisk ansvar

Kirkemøtet er virksomhetens øverste organ. Kirkerådet behandler og godkjenner regnskapet.

a) Kirkerådet

Kirkerådets direktør har det samlede ansvar for all virksomhet i rettssubjektet Den norske kirke, inkludert Kirkerådets administrasjon, og rapporterer til Kirkerådet.

b) De regionale råd: Bispedømmeråd

Stiftsdirektøren har det samlede ansvar for all virksomhet i bispedømmerådet og rapporterer til bispedømmerådet. Bispedømmerådet rapporterer til Kirkerådet.

c) Svalbard kirke

Sognepresten har det samlede ansvar for all virksomhet. Sognepresten rapporterer til Nord-Hålogaland bispedømme.

§ 3 Formål

Reglementet har som formål å legge til rette for en tjenlig og forsvarlig økonomiforvaltning i Den norske kirke, og på den måten sikre en god økonomistyring ved at:

- a) Den norske kirkes midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Kirkemøtets vedtak og forutsetninger.
- b) Fastsatte mål og resultatkrav oppnås.
- c) Den norske kirkes midler brukes effektivt.
- d) Den norske kirkes materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte

§ 4 Virkeområde

Reglementet gjelder for:

- a) Aktivitetene i rettssubjektet Den norske kirke, både sentrale og regionale enheter.
- b) Styring og oppfølging av rettssubjektet Den norske kirke og andre som har fått delegert ansvar fra Kirkemøtet eller Kirkerådet.
- c) Forvaltningen av rettssubjektet Den norske kirkes tilskuddsordninger.
- d) Styring og oppfølging av rettssubjektet Den norske kirkes eierinteresser i aksjeselskaper og andre selvstendige rettssubjekter som rettssubjektet Den norske kirke eier fullt ut, samt selskaper der rettssubjektet Den norske kirke er deleier.

Reglementet gjelder ikke for økonomistyringen i de kirkelige fellesrådene.

Den norske kirkes sentrale og regionale organer, herunder Kirkerådet, er heretter betegnet som "enheter", mens selvstendige rettssubjekter beskrevet i pkt. d betegnes som "selskap". Der særskilte bestemmelser gjelder for rettssubjektet eller det valgte rådet, er betegnelsen "Kirkerådet" benyttet.

§ 5 Fastsettelse av utfyllende regler og adgang til å gjøre unntak

Kirkerådet skal fastsette instruks innenfor rammen av reglementet for alle enhetene i rettssubjektet Den norske kirke. Gjenpart av instruksene skal sendes til rettssubjektet Den norske kirkes revisor.

De sentrale og regionale enhetene skal fastsette instruks for egne aktiviteter innenfor rammen av instruks fra Kirkerådet.

Kirkerådet kan fastsette unntak fra reglementet.

§ 6 Grunnleggende styringsprinsipper

Alle enheter skal:

- a) Fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet organ
- b) Sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) Sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Kirkemøtet skal i tillegg fastsette overordnede mål for de nasjonale og regionale enhetene, jf. § 7. Kirkerådet fastsetter styringsparametere.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses enhetens egenart samt risiko og vesentlighetsgrad.

II Budsjettforslag

§7 Utarbeidelse av budsjettforslag til Kirkerådet

De nasjonale og regionale enhetene skal utarbeide budsjettforslag til Kirkerådets administrasjon slik at det blant annet:

- a) gir grunnlag for prioritering
- b) sikrer samordning på hvert nivå
- c) bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte
- d) gir et riktig budsjett uten bufferkapasitet i hver enhets budsjetter, fordi dette holdes av sentralt

§ 8 Årsbudsjett

Budsjettet følger kalenderåret.

- a) Forslag til budsjett og fordeling legges fram for Kirkerådet i desember året før budsjettåret starter. Årsbudsjettet vedtas av Kirkerådet og fordeles av de enkelte enheter innenfor de rammer som Kirkemøtet har vedtatt.

- b) Kirkerådet skal innen 1. desember, 13 måneder før nytt budsjettår, sende søknad om ny budsjettamme og begrunnelse til departementet.

III Iverksettelse av Kirkemøtets budsjettvedtak

§ 9 Kirkerådets plikt til å gjennomføre Kirkemøtevedtak

Etter at rammene for budsjettet er vedtatt av Kirkemøtet og budsjettet er vedtatt av Kirkerådet, skal Kirkerådets direktør treffe nødvendige tiltak for å gjennomføre vedtakene, både bevilgningsvedtak og andre vedtak som er gjort i sammenheng med budsjettbehandlingen.

Dersom forutsetningene for et budsjettvedtak endres, og endringene medfører vesentlig tvil om at vedtaket kan eller bør gjennomføres, skal Kirkerådet ta hensyn til endringene slik at vedtak tilpasses de nye forutsetningene, jf. budsjettreglementet § 7.

§ 10 Tildeling av gitte bevilgninger til enhetene

Kirkerådets administrasjon skal stille bevilgningene til disposisjon for de respektive enheter ved budsjettddisponeringsskriv. Deler av bevilgningen kan holdes tilbake som reserve (buffer) for senere disponering gjennom året.

Tildelingsbrevene skal blant annet inneholde overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering, samt hvilken myndighet vedkommende enhet har fått delegert i henhold til økonomireglementet.

Dersom enhetene finner det hensiktsmessig å stille de tildelte midlene til disposisjon for driftsenheter innenfor egen enhet, skal dette skje skriftlig.

§ 11 Tilskudd

Kirkerådet skal for den enkelte tilskuddsordning beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll. Disse hovedelementene skal inngå i tilskuddsbrev, oppdragsbrev til tilskuddsforvaltere eller i særskilt regelverk for tilskuddsordningen.

I tilskuddsbrev til den enkelte mottaker skal tilskuddsforvaltere angi formål og vilkår for tilskuddet og tilskuddsbeløp, herunder forbehold om oppfølging og kontroll.

§ 12 Planlegging, gjennomføring og oppfølging

Alle enheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte. For å sikre dette skal enhetene:

- a) planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv
- b) gjennomføre fastsatte planer
- c) rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til Kirkemøtet overordnet myndighet

§ 13 Oppfølging av Den norske kirkes eierinteresse m.m.

Eierskap i aksjeselskap eller andre selvstendige rettssubjekt skal godkjennes av Kirkemøtet.

Enheter som har overordnet ansvar for aksjeselskaper eller andre selvstendige rettssubjekt som Den norske kirke eier helt eller delvis, skal utarbeide skriftlige retningslinjer om hvordan styrings- og

kontrollmyndigheten skal utøves overfor hvert enkelt selskap eller grupper av selskaper. Gjenpart av retningslinjene skal sendes Kirkerådets administrasjon og revisor.

Den norske kirke skal, innenfor gjeldende lover og regler, forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på:

- a) at den valgte selskapsform, selskapets vedtekter, finansiering og styresammensetning er hensiktsmessig i forhold til selskapets formål og eierskap
- b) at utøvelsen av eierskapet sikrer likebehandling av alle eiere og understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eiere og styret
- c) at målene fastsatt for selskapet oppnås
- d) at styret fungerer tilfredsstillende

Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses Den norske kirkes eierandel, selskapets egenart og risiko og vesentlighet.

§ 14 Rapport til Kirkemøtet om oppnådde resultater

Hver enhet skal i sin årsrapport rapportere til Kirkerådets administrasjon om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde.

IV Regnskap

§ 15 Regnskapsføring

Regnskapet bokføres etter bokføringsloven og regnskapslovens bestemmelser. Regnskapet skal følge regelverket for «Forskrift om rekneskapsføring for rettssubjektet Den norske kyrkja» NRS 8, som vil bli fastsatt av Kulturdepartementet. Regnskapsføringen omfatter bokføring og pliktig regnskapsrapportering. Regnskapet skal bokføres etter en felles kontoplan og kontostruktur. Denne skal gjøre det mulig å sammenstille data i en felles rapport.

§ 16 Bokføring

Regnskapet skal være mest mulig a jour til enhver tid. Bokføring skjer daglig og skal være a jour innen de frister som gjelder for rapportering. En månedsperiode holdes åpen for bokføring av inngående faktura til den 12. i neste måned. Fakturering på en periode utføres frem til den 5. i neste periode.

§ 17 Aktivering- og avskrivningsprinsipper

Anleggsmidler, som eies av rettssubjektet Den norske kirke, aktiveres etter nærmere bestemmelser.

§ 18 Disposisjonsfond

Besparelser eller overskridelser beregnes ved regnskapsavslutningen i forhold til vedtatt budsjett og under hensyn til de disposisjoner som er gjort etter disponeringsfullmaktene.

Disse blir automatisk overført til det påfølgende budsjettår og må avklares med Kirkerådets administrasjon senest 15. februar slik at regnskapet kan avsluttes med endelige overføringer og resultat.

§ 19 Bundne driftsfond

Dersom rettssubjektet Den norske kirke mottar gaver/arv eller andre inntekter der kriteriene/ønskene ikke kan innfris umiddelbart skal midlene som ikke er anvendt avsettes i regnskapet. Det opprettes egne fondskonti for øremerkede midler, men bankinnskuddet går normalt inn på driftskontoen. Den

som har mottatt gaven er ansvarlig for å følge opp bruk av midlene og holde kontakt med mottakeren i den grad dette er nødvendig.

Opprettelse av fond/legater som krever særskilt administrasjon, skal så langt råd er unngås.

§ 20 Rapportering

Budsjettet periodiseres pr. måned og følges opp gjennom månedlig rapportering. Det skal utarbeides oversiktlige og gode rapporter som gjør styringen oversiktlig og god. Tertialregnskap fremlegges for rådene.

Regnskapet skal gi grunnlag for kontroll med disponeringen av gitte bevilgninger og grunnlag for analyser av enhetens aktiviteter.

§ 21 Årsregnskap og årsrapport

Kirkerådet har ansvar for å utarbeide årsregnskap i samsvar med Regnskapsloven § 3-2. Regnskap skal være avsluttet og revidert senest 1. mars påfølgende år.

Kirkerådet skal avlegge regnskapet på vegne av hele rettssubjektet Den norske kirke.

Videre skal det utarbeides en samlet årsrapport som legges fram for Kirkemøtet til orientering. Årsrapporten skal inneholde seks deler, med følgende benevnelse og rekkefølge:

- I. Leders beretning
- II. Introduksjon til enheten og hovedtall
- III. Årets aktiviteter og resultater
- IV. Styring og kontroll i enheten
- V. Vurdering av framtidsutsikter
- VI. Årsregnskap

Frist for enhetenes oversendelse av årsrapporten til Kirkerådet er 1. mars.

Kirkerådet skal publisere årsrapportene fra enhetene på nettsidene til Den norske kirke innen 1. mai eller så snart rapporten er behandlet i styringsdialogen mellom Kirkerådet og enheten.

Kirkerådet skal også rapportere til departementet iht. krav og frister i departementets tilskuddsbrev.

§ 22 Finansforvaltning

Kirkerådet skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at det skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall.

Kirkemøtet kan gi føringer for finansforvaltningen. Kirkerådet skal fastsetter regler for finansforvaltningen.

I den grad finansformue plasseres i annet enn bankinnskudd skal Kirkerådet gjennom reglement ta stilling til:

- Formålet med forvaltningen
- Generelle rammer og begrensninger for forvaltningen
- Finansiell risiko
- Risikospredning
- Rutiner for rapportering fra forvalter
- Etske retningslinjer

Midler tilhørende bundne fond skal ikke plasseres slik at de utsettes for finansiell risiko.

§ 23 Lån

Kirkemøtet fastsetter ramme for låneopptak. Kirkerådets leder og direktør har prokura.

V Kontroll

§ 24 Internkontroll

Internkontrollen skal bidra til å gi rimelig sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, at rapporteringen både internt og eksternt er pålitelig, og at virksomheten overholder lover og regler. Internkontroll i oppgavegjennomføringen bidrar på denne måten til god kvalitet. Internkontrollen utgjør derfor en viktig del av styringen gjennom å bidra tillat virksomhetens ledelse har kontroll.

Alle medarbeidere skal informeres om instruksene og retningslinjene så langt det har betydning for deres funksjon og ansvar.

Instruksene skal gjennomgås minst hvert annet år med sikte på å opprettholde den optimale balanse mellom kvalitet og forenkling samt tilpasning til ny teknologi og organisatoriske endringer.

Det skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at:

- a) beløpsmessige rammer ikke overskride og at forutsatte inntekter kommer inn
- b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- c) ressursbruken er effektiv
- d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig
- e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
- g) kritikkverdige forhold som misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges
- h) når kritikkverdige forhold avdekkes skal det alltid reageres

§ 25 Løpende økonomistyring

- a) Alle inn- og utbetalinger skal være skriftlig dokumentert.
- b) Alle utbetalinger skal attesteres av en person og godkjennes av den som har budsjettdisponeringsfullmakt. For å sikre arbeidsdeling, skal attestant og godkjenner være to ulike personer.
- c) Den som har budsjettdisponeringsmyndighet kan ikke godkjenne godtgjørelser eller andre utbetalinger til seg selv.

§ 26 Kontroll av underliggende enheter og tilskuddsmottakere

Overordnede enheter skal ivareta kontroll med at underliggende enheter utfører sine oppgaver på forsvarlig måte. Tilskuddsforvaltere skal ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkår som er stilt for tilskuddet.

§ 27 Evalueringer

Kirkerådet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av enhetenes ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringer kan vektlegge innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester eller effekter.

Frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra enhetenes egenart, risiko og vesentlighet. Behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering. Organisering og innretning av de ulike evalueringene skal Kirkerådet drøfte med enhetene som en del av styringsdialogen.

Evalueringer kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer. Evaluering kan utføres som en del av internrevisjonen.

VI Felles standarder og organisering av økonomioppgaver

§ 28 Felles standarder og systemer

Enhetene skal benytte felles standarder og systemer for budsjett, regnskap og betalingssystemer etter bestemmelser fastsatt av departementet, Kirkemøtet eller Kirkerådet.

Alle enheter skal ha tilgang til et økonomisystem som gir hensiktsmessige styringsdata for vedkommende enhet og grunnlag for rapportering til overordnet enhet og Kirkerådet.

§ 29 Organisering av økonomioppgaver

Enhetene bestemmer hvordan organiseringen av økonomioppgavene legges opp, innenfor rammen av reglementet og bestemmelsene samt eventuelle instruksjoner fastsatt av Kirkerådet. Kirkerådet skal holdes orientert dersom det planlegges vesentlige endringer i utføringen av økonomioppgaver.

VII Andre bestemmelser

§ 30 Regelverket for offentlige anskaffelser

Rettssubjektet Den norske kirke vil fra 2017 være omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser, i henhold til forskriftens § 1-2. Alle anskaffelser skal skje på en effektiv og forsvarlig måte.

De grunnleggende kravene for alle innkjøp er:

- God forretningsskikk
- Konkurransen
- Likebehandling av leverandører, kriteriene skal være objektive og ikke diskriminerende
- Gjennomsiktighet
- Etterprøvbarehet
- Forutberegnelighet
- Forbud mot diskriminering på grunnlag av nasjonalitet og lokal tilhørighet
- En anskaffelse kan ikke deles opp i den hensikt å unngå at anskaffelsesloven med forskrifter kommer til anvendelse

Kirkerådets administrasjon har ansvar for at det er inngått avtale for alle kjøp over terskelverdier, jfr. Lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

§ 31 Revisjon av reglementet

Kirkerådets målsetning er å utvikle enkle og gode løsninger. Det er et mål å effektivisere administrative rutiner og utnytte ny teknologi.

Reglementet gjennomgås hvert år med sikte på oppdatering i forhold til enhver tid gjeldende retningslinjer og praksis samt tilpasning til ny teknologi og organisatoriske endringer.

Eventuelle endringer skal legges fram for Kirkerådet til godkjenning.

§ 32 Ikrafttreden

Regelverket trer i kraft fra 1. januar 2017.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Forslaget innebærer ingen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.