



Referanser: KM 06/19, KM 05/16, KM 08/19, KM 16/20, KR 45/23

Arkivsak: 24/02243-1

Saksdokumenter:

Budsjettreglementet m.m. - utkast til høringsnotat - september 2024

Høring – endring i Kirkemøtets budsjettreglement og kirkeordningens bestemmelse om Kirkerådets rolle på økonomifeltet

Sammendrag

Saken legger opp til at Kirkerådet skal sende på høring til bispedømmerådene forslag om endring av Kirkemøtets budsjettreglement og kirkeordningen § 30 tredje ledd. Høringen skal etter planen legge grunnlag for en sak om regelendringer til Kirkemøtet 2025.

I lys av ansvars- og oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet er kirkeordningen § 30 tredje ledd uheldig utformet. Det heter at *Kirkemøtet* disponerer de midlene Kirkerådet har forvaltningsansvaret for og fastsetter regnskapet for. Her bør det i stedet hete de midlene som *rettssubjektet* disponerer. Det får et overslag til budsjettreglementet § 1, som gjentar denne delen av kirkeordningens ordlyd.

Det foreslås en omfattende omredigering og språklig bearbeiding av § 2, som er hovedbestemmelsen i reglementet. Disse endringene vil bidra til en innholdsmessig klargjøring og tydeliggjøring av ansvarsfordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Denne ansvarsfordelingen må ses i sammenheng med de føringene Kirkemøtet selv har lagt i instruks for Kirkerådet, med vekt på Kirkerådets styrefunksjon i rettssubjektet. Det klargjøres at det må være Kirkerådet som utarbeider langtidsprognosen for rettssubjektet. Dette er ut fra dagens ordlyd en innholdsmessig endring, men i tråd med praksis. Samtidig foreslås det at Kirkerådet noe mer aktivt inviterer Kirkemøtet til å komme med innspill knyttet til fremtidige prioriteringer. Dette gjelder både for det nærmest påfølgende kalenderårets budsjett som Kirkerådet skal vedta, og for den kommende langtidsprognosen Kirkerådet skal utarbeide.

Det anbefales også å overføre betydelige deler av reglementets innhold for nærmere regulering i økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke, som vedtas av Kirkerådet. Også dette forslaget må ses i lys av hva som er en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom Kirkemøtet og Kirkerådet.

Forslag til vedtak

Vedlagte utkast til høringsnotat ferdigstilles med de endringene som fremkom i møtet, og sendes på høring til bispedømmerådene.

Saksorientering

Innledning og bakgrunn

Den såkalte forvaltningsreformen ble iverksatt med virkning fra 2017. Den norske kirkes frem til da statlige virksomhet, herunder de ansatte, ble overført til et nyopprettet nasjonalt kirkelig rettssubjekt. Det nye rettssubjektet fikk fra budsjettåret 2017 overført statens tilskudd til kirken som *ett samlet* tilskudd. Tidligere hadde statens tildeling til kirkens statlige virksomheter, herunder samtlige bispedømmeråd, blitt fordelt av departementet.

Dette rammetilskuddet skulle nå disponeres og nærmere fordeles av det nye rettssubjektet selv – i tråd med statens overordnede mål og forutsetninger for tilskuddet, som staten utledet fra Grunnloven § 16. Dette har årlig gått frem av departementets tilskuddsbrev til Kirkerådet på vegne av rettssubjektet.

Kirkemøtets budsjettreglement ble vedtatt av Kirkemøtet i 2016, i forkant av forvaltningsreformen og som ledd i de endringene i økonomiforvaltningen som fulgte med opprettelsen av det nye rettssubjektet og den nevnte omleggingen av statens måte å gi økonomisk støtte til kirken på. Omleggingen innebar en *økt selvstendighet* i kirkens økonomiforvaltning – men sammen med den økte selvstendigheten fulgte også *økt ansvar* og større krav til egen styring og kontroll med de midlene staten gir til kirken. Budsjettreglementet var ett av flere nødvendige virkemidler i så måte. Reglementet beskriver blant annet oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Kirkemøtet endret reglementet i 2019, da det opprinnelige reglementet samtidig ble opphevet. Deretter ble det endret også i 2020. Reglementet må ses i sammenheng med blant annet Kirkemøtets nylig vedtatte *instruks for Kirkerådet* samt *økonomiregelverk for rettssubjektet Den norske kirke*, vedtatt av Kirkerådet.

Nærmere om innholdet i høringsaken

Budsjettreglementet § 1 om reglementets virkeområde har nær sammenheng med kirkeordningen § 30 tredje ledd, som beskriver Kirkerådets rolle for rettssubjektets økonomi. Kirkeordningen § 30 tredje ledd er en uendret videreføring av kirkeloven § 25 fjerde ledd, slik den lød etter forvaltningsreformen i 2017 og frem til denne lovens oppheving fra 2021. Budsjettreglementets bestemmelse gjentar deler av kirkeordningens bestemmelse. De to bestemmelsene lyder slik:

Kirkerådet har ansvaret for at økonomiforvaltningen og økonomistyringen av de midlene som Kirkemøtet disponerer, er forsvarlig. Kirkerådet fastsetter regnskapet (kirkeordningen).

Budsjettreglementet gjelder for de midlene som Kirkemøtet disponerer og Kirkerådet fastsetter regnskap for, jf. kirkeordningen § 30 tredje ledd (budsjettreglementet).

Kirkerådets rolle er altså direkte beskrevet i kirkeordningens bestemmelse – men også *Kirkemøtets* rolle blir omtalt. Det er behov for å endre omtalen av Kirkemøtets rolle i denne bestemmelsen og tilsvarende § 1 i budsjettreglementet. Grunnen er at beskrivelsen av Kirkemøtets rolle her er *misvisende* i lys av den reelle oppgavefordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet på økonomifeltet.

Denne oppgavefordelingen har særlig kommet til uttrykk i reglementets § 2, men slik at omtalen der av *langtidsbudsjettet* ikke er i tråd med praksis, jf. nedenfor. Like viktig er instruks for Kirkerådet pkt. 4 andre avsnitt samt pkt. 2 andre avsnitt bokstav b). Som det går frem av overskriften til instruksens pkt. 4 («Kirkerådets styrefunksjoner»), har Kirkerådet en oppgave for rettssubjektet i form av å *fungere som styre* for dette. I det nevnte stedet i instruksens pkt. 2 heter det:

Kirkerådet fungerer som styre i rettssubjektet Den norske kirke og har med dette det overordnede ansvaret for økonomi- og virksomhetsstyring i rettssubjektet Den norske kirke.

Det blir misvisende å si at *Kirkemøtet disponerer* de midlene som *Kirkerådet* – forankret i styrefunksjonen – har et ansvar for at undergis en forsvarlig økonomiforvaltning og økonomistyring, og fastsetter regnskapet for.

Det foreslås at det isteden skal hete de midlene som *rettssubjektet Den norske kirke* disponerer. Grunnen til at det ikke foreslås å sette inn Kirkerådet, er at det er mer presist å bruke *rettssubjektet*. Se nærmere om dette i utkastet til høringsnotat pkt. III.

Det er også behov for andre endringer i budsjettreglementet. Kirkerådets endringsforslag består av to elementer eller hovedgrep. Det ene er å ta ut av reglementet forhold som saklig sett bedre hører hjemme i økonomireglementet som Kirkerådet skal fastsette. Også denne endringen kan grunnleggende sett ses som et uttrykk for hvilken oppgavefordeling det må være mellom Kirkemøtet og Kirkerådet på økonomifeltet.

Det andre hovedgrepet knytter seg til § 2 første ledd. Dette kan ses som hovedbestemmelsen i reglementet, siden det er her Kirkemøtet – under tittelen «grunnleggende prinsipper» – har beskrevet *hovedelementene* i økonomiforvaltningen. Langs en kronologisk tidslinje er dette: langtidsplanlegging («langtidsbudsjett») – overordnet fordeling av midler fra staten («kommende års budsjett») – budsjett («inneværende års budsjett») – regnskap («forrige års regnskap»).

Det foreslås en omfattende omredigering og språklig bearbeiding av denne bestemmelsen. Disse endringene vil bidra til en innholdsmessig klargjøring og tydeliggjøring av ansvarsfordelingen mellom Kirkemøtet og Kirkerådet. Denne ansvarsfordelingen må ses i lys av de føringene Kirkemøtet selv har lagt i instruks for Kirkerådet.

Det som handler om *langtidsbudsjett*, må endres også *innholdsmessig*. Endringen følger hovedlinjene i dagens praksis, men vil samtidig klargjøre at Kirkemøtet ikke *kan* ha en rolle knyttet til langtidsbudsjettet som Kirkemøtet uttrykte ønske om på Kirkemøtet i 2024, jf. under overskriften rett nedenfor og i utkastet til høringsnotat pkt. IV.

Det anbefales å sende på høring en sak om endringer i budsjettreglementet og den nevnte bestemmelsen i kirkeordningen. Det anses tilstrekkelig å sende saken på høring til bispedømmerådene, siden det er de og Kirkemøtet som er berørt av forslagene.

Det vises til utkastet til høringsnotat nedenfor for en nærmere beskrivelse av sakens bakgrunn og avgrensning – samt de konkrete forslagene til endringer som anbefales fremmet.

Merknader om saksgang og anbefalt koordinering med Kirkerådets kommende økonomisaker

Høringsfristen bør settes til 1. november. I lys av høringen planlegges en sak for Kirkemøtet i 2025. Denne kirkemøtesaken bør Kirkerådet behandle helst før og senest samtidig med sin behandling av kirkemøtesaken om fordeling av statens forventede rammetilskudd for 2026. I år ble den tilsvarende saken behandlet på januarmøtet. Kirkerådssaken om forslag til Kirkemøtet om fordeling på budsjettgrupper bør, i den grad det lar seg gjøre, ses noe i lys av de forslagene som forventes å bli fremmet for Kirkemøtet i denne regelsaken.

Det vedtaket *Kirkemøtet* skal treffe i 2025 – i dag beskrevet i § 2 som «vedtak om kommende års budsjett» – består i henhold til langvarig praksis i en *overordnet fordeling* på budsjettgrupper av statens forventede rammetilskudd for 2026. Se instruks for Kirkerådet pkt. 4 andre avsnitt om «Kirkemøtets overordnede føringer». I lys av Kirkemøtets vedtak i sak KM 05/24 pkt. 5 kan det være ønskelig at Kirkerådet ser hen til forslaget i saken her om en viss justering av hva Kirkemøtet skal treffe beslutning om.

Det nevnte vedtaket lyder slik:

Kirkemøtet ber om at det til neste års Kirkemøte foreligger et forarbeid som kan gjøre Kirkemøtet i stand til å fatte veloverveide vedtak om prioriteringer og langtidsbudsjett.

De *prioriteringene* det vises til, må antas å knytte seg til Kirkemøtets kommende vedtak i 2025 om fordelingen av Kirkerådets anslag over statens rammetilskudd for

2026. I utkastet til høringsnotat foreslås det at det kommer bedre frem i bestemmelsens ordlyd at det er *dette* Kirkemøtets vedtak for neste års budsjett handler om. Se utkastet til høringsnotat pkt. IV for den nærmere begrunnelsen for dette.

I et endringsperspektiv er det mer relevant for Kirkerådets saksplanlegging at det i høringsnotatet *også* foreslås at det i bestemmelsen uttrykkelig går frem at Kirkerådet skal sørge for at Kirkemøtet blir i stand til å gi noen ytterligere føringer eller signaler til Kirkerådet for rådets videre arbeid med og prioriteringer i det endelige budsjettet. Se forslaget til ny § 2 andre ledd. Dette blir en viss nyansering fra i dag. For budsjettåret 2026 skal Kirkerådet treffe sitt budsjettvedtak i desember 2025, slik at det er tidsmessig rom for å få signaler fra *Kirkemøtet i 2025*. Dette bør da i så fall forberedes av Kirkerådet.

Det legges videre opp til eksplisitt å si at Kirkemøtet skal inviteres til å gi innspill til Kirkerådets *langtidsprognoser*, men da klargjort slik at det er Kirkerådet som vedtar disse prognosene. Se forslaget til ny § 2 fjerde ledd. I dag heter det at *Kirkemøtet* vedtar et langtidsbudsjett, men det er ikke praktisert slik. Ser vi på det ovennevnte kirkemøtevedtaket fra 2024, jf. der «vedtak om (...) langtidsbudsjett», fremstår det som at Kirkemøtet *ønsker å endre praksis*, slik at den skal svare til ordlyden i § 2. I utkastet til høringsnotat anbefales ikke en slik endret praksis.

Kirkerådet bør vurdere å legge opp behandlingen av den reviderte langtidsprognosen for årene 2026 flg. i samsvar med forslaget til ny ordlyd i § 2 fjerde ledd. Dette blir da som en *orienteringssak for Kirkemøtet i 2025* – der Kirkemøtet i henhold til forslaget *dessuten* kunne bes å komme med eventuelle innspill til Kirkerådets arbeid med den *neste* (kommende) langtidsprognosen, det vil si for årene 2027 flg.

Behandlingen av økonomisakene kan altså vurderes koordinert med de valgene som tas i regelsaken, når den fremmes til behandling som kirkemøtesak.

Økonomiske/administrative konsekvenser

Det vises til det ovennevnte om behandling av saken i forkant av Kirkemøtet for 2025.

Høringsnotatets forslag til regelendringer vil ikke ha økonomiske konsekvenser og bare små administrative konsekvenser. Kirkerådet bør antakelig gjennom den årlige budsjettsaken for Kirkemøtet i noe større grad enn tidligere legge opp til å involvere Kirkemøtet med henblikk på å få innspill knyttet til fremtidige prioriteringer. Dette gjelder for det nærmest påfølgende kalenderårets budsjett som Kirkerådet skal vedta senere på året – men også for den kommende langtidsprognosen Kirkerådet samtidig skal utarbeide. Dette vil bare i nokså begrenset grad utløse merarbeid for Kirkerådet.