DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

KA - Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Postboks 1034 Sentrum
0104 OSLO

Deres ref.	Vår ref.	Dato
	13/295	14 FEB 2013

Statsbudsjettet 2014 – Den norske kirke – strukturendringer og budsjettreformer. Høring

Vi viser til vedlagte høringsbrev til Kirkerådet, bispedømmerådene og Bispemøtet.

Dersom KA ønsker å gi uttalelse i saken, er høringsfristen 19. april 2013.

Med hilsen

Jørn Hagen (e.f.)
avdelingsdirektør

Pål Anders Nordgaard
konsulent

Vedlegg

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Kirkeavdelingen	Saksbehandler
Postboks 8004 Dep	Akersg. 59	22 24 90 90		Jørn Hagen
0030 Oslo		Org. nr.	Telefaks	22247910
postmottak@fad.dep.no		972 417 785	22 24 95 53	jorn.hagen@fad.dep.no

DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Kirkerådet
Bispedømmerådene
Bispemøtet

KOPI

Deres ref.	Vår ref.	Dato
	13/295	14.02.2013

Statsbudsjettet 2014 – Den norske kirke – strukturendringer og budsjettreformer. Høring

1. Innledning

I Prop. 1 (2012–2013) for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er omtalt kirkeforliket og oppfølgingen av grunnslovsendringene fra mai 2012 om forholdet mellom staten og Den norske kirke. I omtalen er det vist til at departementet i tiden framover vil vurdere å overføre flere oppgaver til kirkelige organer.

Vi vil på denne bakgrunnen ta opp forslag om å gjennomføre strukturendringer i statsbudsjettet for 2014. Formålet er å gi økte budsjettfullmakter til Kirkerådet og bispedømmerådene. Økte budsjettfullmakter til Kirkerådet i 2014 vil særlig gjelde forvaltningen av statens tilskudd til kirkelige formål. Dette vil vi ta opp med Kirkerådet i eget brev.

De strukturendringene vi sikter mot, er å innarbeide driftsbevilgningen til kirkelig administrasjon under kap. 1590 (post 01) og driftsbevilgningen til prestetjenesten under kap. 1591 (post 01) under en og samme driftsbevilgning (post 01) under kap. 1590. Det samme vil gjelde for de særskilte driftspostene 21 under de to kapitlene. Kap. 1590 bør samtidig få ny betegnelse, for eksempel *Den norske kirke.* Kap. 1592 vil bestå.

Vi har lagt til grunn at det fortsatt vil være departementet som fordeler den felles driftsbevilgningen under kap. 1590, post 01 på bispedømmene, og da i form av én budsjettramme til hvert bispedømme. Før fordelingen foretas, må det som vanlig gjøres

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Kirkeavdelingen	Saksbehandler
Postboks 8004 Dep	Akersg. 59	22 24 90 90		Jørn Hagen
0030 Oslo		Org. nr.	Telefaks	22247910
postmottak@fad.dep.no		972 417 785	22 24 95 53	jorn.hagen@fad.dep.no

fradrag for de formål under posten som ikke utgiftsføres i bispedømmene, bl.a. driftsbevilgningene til Kirkerådet, Bispemøtet og Det praktisk-teologiske seminar.

Det er et mål å gi Kirkerådet (Kirkemøtet) et større styrings- og forvaltningsansvar for statens bevilgninger til Den norske kirke. Vi har imidlertid ikke funnet grunnlag for å ta opp dette spørsmålet for avklaring allerede i 2014-budsjettet. Den foreslåtte omleggingen fra 2014 vil ikke være til hinder for å legge et større ansvar til Kirkerådet (Kirkemøtet) senere.

Nedenfor har vi gjennomgått de skisserte reformene nærmere, med en vurdering av økonomiske, administrative og andre konsekvenser.

2. Bakgrunn

Under kap. 1590 Kirkelig administrasjon, post 01 bevilges driftsutgiftene til kirkens organer på regionalt og sentralt nivå (bispedømmerådene, Kirkemøtet/Kirkerådet og Bispemøtet). Samlet bevilgning til bispedømmerådenes administrasjon er 143,3 mill. kroner i 2013. Under kap. 1591, post 01 bevilges driftsutgiftene til prestetjenesten og til Det praktisk-teologiske seminar (inklusive Kirkelig utdanningssenter i nord). Samlet bevilgning til prestetjenesten er 891,7 mill. kroner i 2013. Samlet bevilgning til bispedømmene i 2013 under de to driftspostene er dermed på 1 035 mill. kroner.

I dag er det departementet som fordeler driftsbevilgningen under kap. 1590 på hver av de elleve bispedømmerådene, og ellers til Kirkerådet og Bispemøtet. Det er også departementet som fordeler driftsbevilgningen til prestetjenesten under kap. 1591 på hver av de elleve bispedømmene.

Dagens budsjetterings- og tildelingssystem innebærer at det er Stortinget gjennom sine budsjettvedtak som i hovedsak bestemmer fordelingen av statens driftsbevilgninger til henholdsvis bispedømmerådenes administrasjon og prestetjenesten. I tråd med målet om å legge flere oppgaver, økt myndighet og større ansvar til kirkelige organer, synes det ikke lenger grunn til at Stortinget gjennom sine budsjettvedtak fortsatt skal bestemme denne fordelingen. Etter departementets syn bør det tas sikte på å forenkle budsjettstrukturen og å delegere ytterligere budsjettmyndighet til kirkelige organer, i dette tilfellet bispedømmerådene. Fordi bispedømmets administrasjon i alle tilfelle skal understøtte prestetjenesten og menighetenes arbeid, bør det etter vårt syn være det enkelte bispedømmeråd, ikke Stortinget eller departementet, som foretar de budsjettmessige prioriteringene mellom formålene.

Med dette som bakgrunn, tar vi fra 2014 sikte på at kap. 1590 Kirkelig administrasjon og kap. 1591 Presteskapet slås sammen og at dagens driftsbevilgninger på de to kapitlene gis som én samlet driftsbevilgning (post 01 og 21 hver for seg) som Stortinget gjør vedtak om. Tilsvarende er det tatt sikte på at inntektskapitlene 4590 og 4591 med

tilhørende inntektsposter slås sammen under inntektskapitlet 4590. Vi må på vanlig måte ta forbehold om Stortingets tilslutning.

Til nå har departementet i tildelingsbrev til bispedømmene angitt årsverkstall for bispedømmeadministrasjonen. Denne årsverksoversikten vil i tilfelle utgå. Det vil være den budsjettrammen som gis, som vil være bestemmende for antallet årsverk innen administrasjon og prestetjeneste. Etter det skisserte opplegget vil det altså være bispedømmerådene som bestemmer årsverksfordelingen.

Formålet med den skisserte reformen er å gi kirken større innflytelse over bruken av statens driftsbevilgninger til kirken. Endringene innebærer økt rammestyring på kirkens område. Kirken får større handlefrihet og et utvidet ansvar i økonomiske forhold. Samtidig representerer endringene en forsterkning av mål- og resultatstyring som styringsprinsipp.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Etter det vi kan se, vil de aktuelle endringene forenkle visse sider ved budsjettarbeidet og -prosessene. Ett budsjettkapittel er trolig enklere å administrere, regnskapsføre og rapportere på, enn to kapitler. Departementet vil imidlertid fortsatt stille krav om at bispedømmerådene i sitt (intern)regnskap opprettholder skillet mellom administrative utgifter og utgifter til prestetjenesten. Vi vil fortsatt kreve regnskaps- og etatsrapportering slik at Stortinget, departementet og kirken kan følge med på hvordan de administrative utgiftene og utgiftene til prestetjenesten utvikler seg, hvilke resultater som oppnås m.m.

Selv om opplegget kan innebære forenklinger, vil bispedømmerådene få meroppgaver gjennom arbeidet med å fordele den aktuelle budsjettrammen mellom administrasjon og prestetjeneste. Vi kan imidlertid ikke se at oppgavene og arbeidsbyrden i bispedømmene samlet sett vil øke som følge av endringene. Vi har lagt til grunn at reformen vil være budsjettnøytral med hensyn til de administrative konsekvensene.

Husleieavtaler
Til nå har departementet hatt nær oppfølging av bispedømmerådenes husleieavtaler og godkjent inngåelse av nye leiekontrakter. Departementet har helt eller delvis kompensert de budsjettmessige konsekvensene av nye kontrakter.

Husleiekontraktene og kostnadene ved disse er i stor grad et resultat av antallet administrative stillinger, som departementet til nå har regulert gjennom budsjett-tildelingen til bispedømmets administrasjon. Etter det skisserte opplegget vil bispedømmerådene få et større ansvar og handlingsrom for å dimensjonere og utvikle sine administrative tjenester. Etter departementets syn tilsier dette at bispedømmerådene bør få et selvstendig ansvar for framtidige husleiekontrakter. Konsekvensen er i tilfelle at tildelte budsjettrammer i framtiden ikke vil bli påvirket av

husleieøkninger eller -reduksjoner. Vi ber bispedømmerådene vurdere spørsmålet særskilt.

4. Hovedavtalen i staten

Bispedømmeadministrasjonen og prestetjenesten er i dag adskilte virksomheter i henhold til Hovedavtalen i staten. Skillet reflekteres i avtaler om medbestemmelse, verneombudsordninger m.m. Prestetjenesten er definert som en egen (nasjonal) virksomhet etter Hovedavtalen, noe som bl.a. fører til at tjenestemannsorganisasjonene for prestene har partsstilling overfor departementet som arbeidsgiver/ virksomhetsleder. Departementet har derfor regelmessige kontaktmøter med organisasjonene og det er etablert partssammensatte samarbeidsutvalg og etterutdanningsutvalg på nasjonalt nivå. De elleve bispedømmeadministrasjonene er på den annen side hver for seg definert som en virksomhet etter Hovedavtalen.

Formålet med de aktuelle endringene er å gi utvidete budsjettfullmakter til kirkens organer. Departementet har i denne saken lagt til grunn at forståelsen av bispedømmeadministrasjonene som egne virksomheter og prestetjenesten som én virksomhet, bør føres videre. Dagens bestemmelser om verneombud, medbestemmelse, personalreglementer, tilsettingsreglementer m.m. vil dermed være som nå. Da bispedømmerådene imidlertid vil få et noe utvidet styrings- eller ledelsesansvar for de to virksomhetene, samtidig som departementet fortsatt vil ha et overordnet ansvar for prestetjenesten som én virksomhet, vil departementet i samråd med tjenestemannsorganisasjonene vurdere behovet for å regulere medbestemmelsespørsmål i en tilpasningsavtale, jf. Hovedavtalen i staten § 2 nr. 2.

Politiske beslutninger
I Hovedavtalen § 2 nr. 3 er omtalt beslutninger som tillitsvalgte ikke skal delta i, bl.a. politiske beslutninger. Hovedavtalen regulerer ikke medbestemmelse med hensyn til denne type beslutninger som treffes av et folkevalgt kirkelig organ. Etter departementets syn er det nærliggende å anvende Hovedavtalens bestemmelser om politiske beslutninger analogisk på beslutninger som treffes av bispedømmerådene. Vi antar at bispedømmerådets vedtak om fordeling av budsjettrammen på henholdsvis administrasjon og prestetjeneste i så fall bør regnes som en politisk beslutning, uten at dette vil være til hinder for at saken kan drøftes med de tillitsvalgte.

5. Lokale lønnsforhandlinger – forhandlingssted – avlønning av biskopene og stiftsdirektørene

Ved slik omlegging som skissert, er det departementets forutsetning at ansvaret for de lokale lønnsforhandlingene ved bispedømmeadministrasjonene blir lagt til bispedømmerådene, som allerede er forhandlingssteder for prestene. Prestene og de tilsatte ved bispedømmekontorene vil dermed bli forhandlet på samme sted. Hvert forhandlingssted vil kunne bestemme hvordan forhandlingene skal føres. Etableringen

av bispedømmerådene som forhandlingssteder for de tilsatte ved administrasjonene, vil vi i tilfelle ta opp i forbindelse med hovedtariffoppgjøret våren 2014.

Lønnsfastsettelse for biskopene og stiftsdirektørene
Etter Hovedtariffavtalen (HTA) pkt. 2.3 er det i dag departementet som fastsetter biskopenes lønn, jf. HTA pkt. 2.3.3 sjette ledd. Også ved tilsetting som biskop er det departementet som fastsetter lønnen. Vi kan ikke se at de skisserte reformene tilsier eller krever en endring av departementets myndighet til å fastsette biskopenes lønn. Med de utvidete budsjettfullmaktene for bispedømmerådene som det siktes mot, må imidlertid bispedømmerådene være innstilt på at lønnsendringer for biskopene "betinger dekning på virksomhetens budsjett, utover sentralt fastsatt pott", som det heter i HTA pkt. 2.3.3 sjette ledd.

Forhandlinger om stiftsdirektørenes lønn etter HTA pkt. 2.3 skjer i dag i departementet. Selv om stiftsdirektørenes avlønning til nå har vært forhandlet på vanlig måte innenfor rammen av HTA pkt. 2.3, har det vært reist spørsmål om også stiftsdirektørene må regnes som virksomhetsledere – slik som biskopene – og derfor omfattes av HTA pkt. 2.3.3 sjette ledd. Med bispedømmerådene som framtidige forhandlingssteder for de tilsatte ved bispedømmeadministrasjonene, må dette spørsmålet avklares. Etter departementets syn bør stiftsdirektørene regnes som virksomhetsledere i tråd med HTA pkt. 2.3.3 sjette ledd, noe som i tilfelle må avtales med vedkommende tjenestemannsorganisasjoner. Også i dette tilfellet vil lønnsendringer være "betinget av dekning på virksomhetens budsjett, utover sentralt fastsatt pott".

Ved tilsetting av stiftsdirektør er det stilt krav om at departementets uttalelse, eventuelt samtykke, skal innhentes før bispedømmerådet setter fram et lønnstilbud. Vi mener departementets myndighet på området bør føres videre.

Vi ber om Kirkerådets, Bispemøtets og bispedømmerådenes uttalelse i saken innen 19. april 2013. Også tjenestemannsorganisasjonene er bedt om å uttale seg. Det samme er KA – Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon.

Vi ber om at saken drøftes med de tillitsvalgte.

Med hilsen

Thom M. Rafoss (e.f.)
fung. ekspedisjonssjef

Jørn Hagen
avdelingsdirektør

Kopi: Riksrevisjonen