



DET KONGELEGE KYRKJE-,
UTDANNINGS- OG FORSKINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 14

(2000-2001)

Børs og katedral

Om økonomien i Den norske kyrkja

*Tilråding frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet av
1. desember 2000, godkjend i statsråd same dagen.*

1 Innleiing og samandrag

1.1 Bakgrunnen

Nytt lovverk for Den norske kyrkja tok til å gjelde 1. januar 1997. Det tidlegare lovverket vart avløyst av lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kyrkja (kyrkjelo) og lov 7. juni 1996 nr. 32 om kyrkjegardar, kremasjon og gravferd (gravferdslova). Det nye lovverket, som vart behandla i Stortinget våren 1996, sjå Innst. O. nr. 46 (1995-96) og Ot.prp. nr. 64 (1994-95), var resultatet av eit mangeårig kyrkjeleg reformarbeid. Sentrale motiv for lovarbeidet var å gi kyrkjelege organ større sjølvstende innanfor ramma av statskyrkjeordninga, og å forenkle og systematisere tidlegare lovverk for kyrkja.

Det nye lovverket endra ikkje dei grunnleggjande finansieringsordningane for kyrkja. Sentralt i denne samanhengen er at det økonomiske ansvaret kommunane har for kyrkja, ikkje i vesentleg grad vart endra. Derimot vart ansvaret for forvaltninga av dei kommunale løyvingane ført over til eit kyrkjeleg organ: Kyrkjeleg fellestråd. Lovfestinga av kyrkjeleg fellestråd i alle kommunar, med sjølvstendig forvaltningsansvar på det kyrkjelege området, representerer ein prinsipiell og viktig skilnad frå tidlegare. Ansvar og oppgåver innanfor kyrkjeforvaltninga vart førte over frå kommunale til kyrkjelege organ.

Forutan ny kyrkje- og gravferdslov vart ei tredje lov med relevans for Den norske kyrkja gjord gjeldande 1. januar 1997: lov 7. juni 1996 nr. 33 om Opplysningsvesenets fond. Til Opplysningsvesenets fond høyrer store verdiar, og fondet er ein del av det økonomiske grunnlaget for kyrkja.

Under behandlinga av statsbudsjettet for 1999 gjorde Stortinget dette vedtaket, sjå Budsjett-innst. S. nr. 12 (1998-99):

«Stortinget ber Regjeringen legge fram for Stortinget en samlet vurdering av kirkens økonomiske situasjon etter innføring av ny kirkelig lovgivning.»

I samband med vedtaket hadde kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen denne merknaden i Budsjett-innst. S. nr. 12 (1998-99):

«Komiteen mener det på bakgrunn av Kirkemøtets vedtak og vurderinger er riktig å få en samlet vurdering av den lokale kirkes økonomiske situasjon etter innføring av ny kirkelig lovgivning. En slik vurdering bør gi informasjon om utviklingen i kommunenes bevilgninger til kirkelige formål og virksomhet. Vurderingen bør også omfatte forvaltningen av kirkelige eiendommer og fonds, og en vurdering av hvorvidt det også i framtiden skal finnes særskilte tilskudd til kirkelig virksomhet i kommunene over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, eller om dette i sin helhet bør legges inn i overføringene til kommunene. Komiteen mener en slik samlet vurdering av kirkens økonomi vil gjøre det mulig å se statens totale bidrag sammen med kommunenes økonomiske forpliktelser.»

Med bakgrunn i stortingsvedtaket og komitemerknaden skal departementet i denne meldinga gjere greie for utviklinga i den lokale kyrkjelege økonomien

dei siste åra, med vekt på økonomien for dei kyrkjelege fellesråda og korleis dei kommunale utgiftene til kyrkja har utvikla seg. For å sjå heile den lokale kyrkjeøkonomien i samanheng blir det dessutan gjort greie for dei statlege løyvingane til kyrkja.

Opplysningsvesenets fond skal komme Den norske kyrkja til gode. I lys av dei verdiane som fondet eig, er det teke med ein relativt brei omtale av Opplysningsvesenets fond.

Grunnleggjande endringar i finansieringsordningane for kyrkja blir ikkje drøfta i meldinga - utover ei drøfting og presisering av kva for kyrkjelege oppgåver og verksemd staten skal ha finansieringsansvaret for, og kva som skal vere eit lokalt ansvar. Departementet viser til at det etter vedtak i Kyrkjemøtet er sett ned eit utval som skal vurdere tilhøvet mellom kyrkje og stat. Utvalet skal mellom anna drøfte finansieringsordningane for kyrkja, der spørsmålet om kyrkjeskatt truleg vil vere med. Ei vurdering av større endringar i finansieringsordningane for kyrkja bør vente til utgreiinga frå dette utvalet ligg føre. Utvalet skal vere ferdig med arbeidet i 2002.

1.2 Samandrag

I kapittel 2 i meldinga er vist utviklinga i den lokale kyrkjeøkonomien på 1990-talet, med vekt på utviklinga i kyrkjeøkonomien etter at det nye lovverket tok til å gjelde. Tala frå kyrkjerekneskapane viser at dei kommunale utgiftene til kyrkja hadde ein relativt stor auke i 1997, dvs. det året den nye kyrkjelova tok til å gjelde. Auken i dei kommunale utgiftene til kyrkja i 1997 var vesentleg høgare enn lønns- og prisauken i kommunesektoren dette året. Delar av denne auken har truleg samanheng med at indirekte kommunale utgifter til kyrkja i tida før 1997 til personalforvaltning, rekneskapsføring, edb o.a., frå 1997 delvis er med i overføringane til kyrkja. Òg i åra før den nye kyrkjelova tok til å gjelde, dvs. i perioden 1991-1996, var dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja høgare enn lønns- og prisauken i kommunesektoren. Auken i dei kommunale utgiftene til kyrkja i 1998 var om lag på nivå med lønns- og prisauken i kommunesektoren, medan auken i dei kommunale utgiftene til kyrkja i 1999 var vesentleg høgare enn lønns- og prisauken i kommunesektoren.

Driftsinntektene til dei kyrkjelege fellesråda i 1997 var 1 628 mill. kroner, medan driftsutgiftene var 1 544 mill. kroner. I 1998 var inntektene 1 766 mill. kroner, og utgiftene 1 725 mill. kroner. Inntektene til fellesråda i 1999 var 1 921 mill. kroner, og utgiftene 1 846 mill. kroner. Differansen mellom inntekter og utgifter var 84 mill. kroner i 1997, 41 mill. kroner i 1998 og 75 mill. kroner i 1999.

I meldinga er det med tabellar som viser korleis inntektene og utgiftene fordelte seg på formål i dei aktuelle åra. Det er òg med tabellar som viser fordelinga av utgifter og inntekter på fellesråd i ulike kommunegrupper, inndelte etter talet på innbyggjarar. Med bakgrunn i omleggingar i føringa av dei kyrkjelege rekneskapane frå 1997 som følgje av ny kyrkjelov, understrekar departementet at det er grunn til å vere varsam med å dra sikre konklusjonar ut frå det spesifiserte talmaterialet som blir presentert.

Fordelte på utgiftsformål var det driftsutgiftene til kyrkjeleg administrasjon som i åra 1997-1999 auka mest, særleg i 1997, men òg i 1998. I 1997 var utgiftsauken under dette formålet høgast for dei kyrkjelege fellesråda i dei

minste kommunane. Utgiftene til drifta og vedlikehaldet av kyrkjene hadde i gjennomsnitt ein mindre auke i perioden 1997-1999 enn i tidlegare år, medan auken i driftsutgiftene til kyrkjegardane i gjennomsnitt var høgare.

Departementet viser til at den nye kyrkjelova har hatt store økonomiske og administrative konsekvensar for den lokale kyrkjeforvaltninga. Departementet meiner at den lokale kyrkjeforvaltninga i dag har fått eit omfang og ein standard som i det store og heile er i tråd med intensjonane i lovverket, men departementet understrekar at det er lokale variasjonar, og at den nye kyrkjeforvaltninga mange stader er ung og sårbar.

Variasjonar i den økonomiske situasjonen mellom dei einskilde fellestråda har bakgrunn i fleire faktorar. Sidan det er nær samanheng mellom den kommunale og den kyrkjelege økonomien, vil variasjonar i den økonomiske situasjonen for kommunane bli reflekterte i den lokale kyrkjeøkonomien. Lokale variasjonar vil òg ofte vere eit resultat av skilnader i utgiftsbehovet til drifta og vedlikehaldet av kyrkjene.

Utviklinga av kommuneøkonomien og den økonomiske situasjonen i den einskilde kommunen vil vere viktig for utviklinga av den lokale kyrkjeøkonomien i åra framover. Med det økonomiske sjølvstende lokale kyrkjelege organ no har, peiker departementet på at òg kyrkja sjølv har ansvar for korleis den økonomiske situasjonen utviklar seg.

Dei offentlege løyvingane til kyrkja er tradisjonelt retta mot utgifter i samband med gudstenester, kyrkjelege handlingar og pastorale tenester. Samstundes har arbeidet i kyrkjelydane dei siste tiåra i aukande grad vore utvida til verksemd utover dette. Denne verksemda blir for ein del finansiert ved gaver, men òg ved tilskott frå staten og kommunane. Departementet ser det som viktig no å klargjere kva for kyrkjelege oppgåver staten skal ha finansieringsansvaret for, og kva som skal vere eit lokalt ansvar. Departementet meiner at staten sitt ansvar bør vere avgrensa til prestenesta og til verksemda ved dei regionale og sentralkyrkjelege organa, medan andre kyrkjelege oppgåver, som har samanheng med dei lokale tilhøva, bør finansierast lokalt, der kommunen vil vere den viktigaste bidragsytaren.

I kapittel 3 i meldinga er det gjort greie for dei statlege løyvingane til kyrkja, med vekt på prestenesta og dei statlege tilskottsordningane som vedkjem kyrkja lokalt. Departementet går inn for at det i åra framover blir ein vesentleg auke i talet på prestestillingane. Dette vil bli vurdert på grunnlag av den bemanningsplanen som Kyrkjerådet no arbeider med. Departementet meiner at reiseutgiftene til prestane, som kommunane i dag har ansvaret for, bør vere eit statleg ansvar sidan prestestillingane er regulære statsstillingar. Føresetnaden vil vere at rammetilskottet til kommunane blir nedjustert, slik at omlegginga ikkje fører med seg meirutgifter for staten.

På budsjettet til Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet er det i dag to statlege tilskottsordningar til dei kyrkjelege fellestråda: Eit særskilt tilskott til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk, og eit generelt tilskott. Departementet meiner at desse tilskottsordningane bør innlemmast i rammetilskottet til kommunane. Bakgrunnen for dette har samanheng med departementet sitt syn på kva for kyrkjelege oppgåver staten skal ha finansieringsansvaret for, og kva for oppgåver som skal vere eit lokalt finansieringsansvar.

Opplysningsvesenets fond blir drøfta i kapittel 4, der det mellom anna blir gjort greie for prinsipp og retningslinjer for forvaltninga av eigedommane og finanskapitalen til Opplysningsvesenets fond. Departementet meiner det bør opnast for at vinstane ved sal av verdipapir som fondet eig, skal reknast som avkastning og brukast til å finansiere fleire kyrkjelege oppgaver enn i dag. På denne bakgrunnen går departementet inn for at fondet mellom anna skal finansiere vedlikehaldet av Nidaros domkyrkje og gi tilskott til vern og sikring av eldre kyrkjer og kyrkjeinventar. Motivet for utvida bruk av Opplysningsvesenets fond er å auke den samla offentlege ressursinnsatsen til fordel for kyrkja.

Eit samandrag av dei administrative og økonomiske konsekvensane av mål og framlegg i meldinga er gitt i kapittel 5, der òg omsynet til forenkling er vurdert særskilt. Nokre forslag i meldinga krev endringar i kyrkjelova og i lova om Opplysningsvesenets fond.

2 Den lokale kyrkjeøkonomien på 1990-talet

2.1 Innleiing

Drifta av Den norske kyrkja blir i hovudsak finansiert frå tre kjelder. Staten har det økonomiske ansvaret for prestenesta, for administrasjonen av bispedømme (bispedømmeråda, biskopane) og for verksemda i dei sentralkyrkjelege organa (Kyrkjemøtet/Kyrkjerådet), forutan ansvaret for å disponere avkastninga frå Opplysningsvesenets fond. Over statsbudsjettet blir det dessutan løyvd tilskott til dei kyrkjelege fellestråda. Kommunane har etter kyrkjelova eit lovregulert utgiftsansvar for dei lokale kyrkjelege organa og for utgiftene til kyrkjene og kyrkjegardane. Den tredje viktige inntektskjelda for kyrkja er inntekter frå private ved gåver o.a. Dei statlege finansieringsoppgåvene i høve til kyrkja er omtalte i kap. 3. Opplysningsvesenets fond er omtalt i kap. 4.

Dei offentlege løyvingane frå staten og kommunane er i stor grad retta mot den delen av verksemda i kyrkja som har tilknytning til gudstenester og kyrkjelege handlingar, dvs. til prestenesta og til drifta av kyrkjene og kyrkjegardane. Dei offentlege løyvingane gjeld i mindre grad kyrkjelege aktivitetar og verksemd utover dette, til dømes til kyrkjeleg undervisning, barne- og ungdomsarbeid o.a.

Dei sentrale lovreglane som gjeld økonomien til den lokale kyrkja, finst i kyrkjelova §§ 14 og 15. Etter kyrkjelova § 14 er det no eit kyrkjeleg organ - det kyrkjelege fellestrådet i kommunen - som har ansvaret for forvaltninga av dei kommunale løyvingane. Det økonomiske ansvaret kommunane har, er særskilt regulert i kyrkjelova § 15. Ansvaret er her regulert i høve til særskilde utgiftsområde. Dei viktigaste er drifts- og lønnsutgiftene for bruken av kyrkjene til gudstenester og kyrkjelege handlingar, drifts- og lønnsutgiftene for kyrkjegardane og krematoria, administrative utgifter for kyrkjelege fellestråd og sokneråd forutan visse utgifter til prestenesta.

Da Stortinget behandla forslaget til ny kyrkjelov, vart forslaget til § 15 endra ved at kommunane fekk ansvaret for å dekkje utgiftene til dagleg leiar for det kyrkjelege fellestrådet. Dette lovfesta ansvaret hadde kommunane ikkje hatt tidlegare. Sjølv om kyrkjelova tok til å gjelde 1. januar 1997, vart reglane om kyrkjeleg fellestråd og kommunane sitt utgiftsansvar for dagleg leiar sette i verk 1. juli 1996. Dei årlege meirutgiftene for kommunane vart rekna til 39 mill. kroner, som vart innarbeidde i det statlege rammetilskottet til kommunane frå hausten 1996.

Under stortingsbehandlinga av statsbudsjettet for 1997 vart det med bakgrunn i den nye kyrkjelova gjort vedtak om å løyve 100 mill. kroner som tilskott til kyrkjeleg verksemd i kommunane. Denne tilskottsordninga til dei kyrkjelege fellestråda er ført vidare i statsbudsjetta etter 1997. Eit særskilt tilskott til det diakonale arbeidet i kyrkjelydane har elles i fleire år vore løyvd over statsbudsjettet. Denne tilskottsordninga femner no i tillegg om tilskott til kyrkjeleg undervisning og kyrkjemusikk. Tilskottsordningane er omtalte i kap. 3.

Den økonomiske situasjonen for kyrkja lokalt er langt på veg ein funksjon av dei kommunale løyvingane til kyrkja. I lys av den nye kyrkjelova er det av interesse å sjå korleis dei kommunale løyvingane til kyrkja har utvikla seg over tid, både før og etter at kyrkjelova tok til å gjelde. Dessutan er det av interesse å sjå korleis dei samla inntektene og utgiftene til dei kyrkjelege fellesråda har utvikla seg i åra 1997-1999, og korleis dei kyrkjelege utgiftene har utvikla seg innanfor dei einskilde utgiftsområda. I dette kapitlet vil det bli gjort greie for utviklingstrekk på desse områda.

Det nye lovverket tok til å gjelde 1. januar 1997. Fram til 1997 var dei kyrkjelege utgiftene for det meste ein del av dei kommunale utgiftene, og førte som del av kommunerekneskapane. Frå 1997 har dei kyrkjelege fellesråda ført særskild rekneskap etter budsjett- og rekneskapsforskrifter fastsette av Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet, baserte på dei forskriftene som gjeld for kommunane. Det er tala frå desse rekneskapane som i det følgjande er nytta til å vise utviklingstrekk i den lokale kyrkjeøkonomien. Kyrkjelege utgifter som ikkje er førte i desse rekneskapane, til dømes berre i rekneskapane til dei einskilde sokneråda, er ikkje med.

2.2 Dei kommunale utgiftene til kyrkja

2.2.1 Kommunerekneskapane. Utgifter til kyrkja 1991-1999

I tabell 2.1 er vist dei kommunale utgiftene til kyrkja for kvart år i perioden 1991-1999. Forutan utgifter til administrasjon gjeld hovuddelen av desse utgiftene lønn og andre driftsutgifter knytte til drifta og vedlikehaldet av kyrkjene og kyrkjegardane. Fram til 1997 skriv talmaterialet seg frå dei kommunale rekneskapane, slik desse er rapporterte til Statistisk sentralbyrå. Materialet for åra 1997-1999 kjem frå rekneskapane til dei kyrkjelege fellesråda. Endringane i rapporteringsgrunnlaget har si årsak i det nye kyrkjelege lovverket. Dei kyrkjelege fellesråda fekk frå 1997 ansvaret for å forvalte dei kommunale løyvingane til kyrkja, og det vart etablert ein særskild rekneskap for fellesråda, med krav om rapportering til Statistisk sentralbyrå.

Sidan rapporteringsgrunnlaget og -prosedyren for dei kyrkjelege rekneskapane endra seg frå og med 1997, vil det kunne liggje feilkjelder i talsamlikningane mellom tida før og tida etter 1. januar 1997. Formålet med å samanlikne tal er å vise hovudtendensar og viktige utviklingstrekk over tid. Departementet legg til grunn at tabell 2.1 i det store og heile viser eit riktig bilete av utviklinga i dei kommunale utgiftene til kyrkja.

Etter kyrkjelova § 15 kan kommunane ha oppgåver på vegner av kyrkja, til dømes oppgåver som gjeld rekneskapsføring. Verdien av denne kommunale tenesteytinga er ikkje med i tabell 2.1, sjå pkt. 2.2.2.

Tabell 2.1: Kommunale utgifter¹ til kyrkjelege formål 1991-1999, eksklusive verdien av kommunal tenesteyting, investeringar i bygg og anlegg (fast eigedom) og finansieringstransaksjonar (i 1000 kroner)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ²	1998 ²	1999 ²
Utgifter	1 115 771	1 165 943	1 203 183	1 254 231	1 307 898	1 373 922	1 220 444	1 284 120	1 366 400

Tabell 2.1: Kommunale utgifter¹ til kyrkjelege formål 1991-1999, eksklusive verdien av kommunal tenesteyting, investeringar i bygg og anlegg (fast eigedom) og finansieringstransaksjonar (i 1000 kroner)

Kyrkjegardar ³	-	-	-	-	-	-	35 048	41 969	56 814
Inntekter	150 131	166 855	178 503	189 177	196 844	220 448	13 405	15 236	9 645
Nettосum kommunale utgifter	965 640	999 088	1 024 680	1 065 054	1 111 054	1 153 474	1 242 087	1 310 853	1 413 569
Endring i prosent		3,5	2,6	3,9	4,3	3,8	7,7	5,5	7,8

¹ Sum post 01-39 minus sum post 60-79 frå dei kommunale drifts- og kapitalrekneskapane, rapporterte til Statistisk sentralbyrå i perioden 1991-1996. Post 73 minus post 33 frå rekneskapane til dei kyrkjelege fellestråda, rapporterte til Statistisk sentralbyrå for åra 1997-1999.

² Sju av dei 435 kyrkjelege fellestråda rapporterte ikkje rekneskapen for 1997 til Statistisk sentralbyrå. Ni av fellestråda rapporterte ikkje for 1998 og 22 av fellestråda rapporterte ikkje for 1999. Dei fellestråda som ikkje rapporterte, var alle i kommunar med mindre enn 10 000 innbyggjarar, med unntak for fem av fellestråda i 1999. Tala i tabellen er justerte for dette ved at utgiftene for dei nemnde fellestråda er estimerte ut frå innbyggjartalet i vedkommande kommune etter gjennomsnittlege utgifter per innbyggjar i den kommunegruppa dei høyrer til.

³ Somme kommunar har i rekneskapane for 1997-1999 ført utgifter (og inntekter) for kyrkjegardane som driftsutgifter for kommunen. Desse utgiftene (og inntektene) er dermed ikkje førte i rekneskapane til fellestråda. Nettoutgiftene til kyrkjegardane i dei aktuelle kommunane er derfor for desse åra rekna med i tabellen, sjå nærmare omtale under pkt. 2.2.2.

Kilde: Kjelde: Statistisk sentralbyrå/KUF.

Det er dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja som har størst interesse for vurderinga av endringar over tid. Det går fram av tabellen at dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja, eksklusive den kommunale tenesteytinga, auka med 42 mill. kroner frå 1995 til 1996 (3,8 pst.), 89 mill. kroner frå 1996 til 1997 (7,7 pst.), 69 mill. kroner frå 1997 til 1998 (5,5 pst.) og 103 mill. kroner frå 1998 til 1999 (7,8 pst.).

Når tabellen viser at dei kommunale utgiftene og inntektene på kyrkjesektoren gjekk ned frå 1996 til 1997, har det samanheng med at det vesentlege av dei kyrkjelege inntektene, dvs. inntekter frå kyrkjegardane, refusjon av sjukelønn o.a., frå 1997 ikkje er blitt førte som inntekt for kommunane, men som inntekt for dei kyrkjelege fellestråda. Dei kommunale inntektene i åra 1997-1999 er finansielle overføringar frå fellestråda til kommunane, til dømes i tilfelle der kommunen gjer ei teneste for fellestrådet mot betaling.

Kommunane betaler utgiftene til prestebustader, men desse utgiftene blir refunderte frå staten etter nærmare reglar. Utgiftene til dei kommunale prestebustadene er førte på særskilde postar i kommunerekneskapane og er ikkje med i tabellen.

Omtale av investeringar i bygg og anlegg og finansieringstransaksjonar er med under pkt. 2.4.

2.2.2 Den kommunale tenesteytinga til kyrkja 1997-1999

Kommunane har alltid hatt kyrkjerelaterte eller indirekte utgifter til kyrkja utover dei som eksplisitt blir førte i kommunerekneskapane som utgifter til

Den norske kyrkja, sjå tabell 2.1. Dette gjeld utgifter i samband med tenester som rekneskapsføring, personalforvaltning, edb-tenester o.a. Dei kyrkjelege fellesråda fekk ansvaret for desse oppgåvene i den nye kyrkjelova, men den kommunale tenesteytinga til kyrkja kunne likevel halde fram i medhald av kyrkjelova § 15. Etter avtale med fellesrådet har mange kommunar framleis oppgaver på vegner av kyrkja, innanfor rekneskapsføring, utbetaling av lønn o.a. Det finst ikkje offisiell statistikk som viser storleiken på dei indirekte utgiftene kommunane hadde før den nye kyrkjelova tok til å gjelde. Med den nye kyrkjelova er det derimot stilt krav om verdisetjing av den kommunale tenesteytinga.

Verdien av den kommunale tenesteytinga er som nemnt ikkje rekna med i oversynet over dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja i tabell 2.1, men kjem i tillegg. Det går fram av rekneskapane til fellesråda for 1997 at den kommunale tenesteytinga etter kyrkjelova § 15 var verdsett til 70 mill. kroner dette året. Den kommunale tenesteytinga var verdsett til nær 72 mill. kroner i 1998. I 1999 var ho vel 73 mill. kroner. Sjå elles tabell 2.4.

Det er ikkje mogleg å seie om verdien av den kommunale tenesteytinga etter 1. januar 1997 svarer til dei indirekte kyrkjelege utgiftene som kommunane hadde tidlegare. Som følgje av at dei kyrkjelege fellesråda ved den nye kyrkjelova fekk ansvaret for kyrkjelege forvaltningsoppgaver som kommunane hadde tidlegare, er det sannsynleg at omfanget av dei indirekte kommunale utgiftene til kyrkja er blitt mindre, og at utgiftene for ein del er rekna inn i dei finansielle overføringane til fellesråda.

I somme kommunar er det gjort avtale om at kommunen har ansvaret for forvaltninga av kyrkjegardane. Slik avtale skal godkjennast av departementet i medhald av gravferdslova § 23. Til no har departementet godkjent slik ordning i fire kommunar (Modum, Gjesdal, Vennesla og Sandefjord). I desse kommunane blir utgifter og inntekter som vedkjem kyrkjegardane, førte i kommunerekneskapen på vanleg måte.

I Oslo har kommunen driftsansvaret for kyrkjegardane, men forvaltningsansvaret for kyrkjegardane er likevel ikkje ført over frå fellesrådet til kommunen i medhald av gravferdslova § 23. Dei aktuelle utgiftene og inntektene blir førte i kommunerekneskapen. Ordninga i Oslo er ei form for kommunal tenesteyting etter kyrkjelova § 15, men er likevel ikkje verdsett i rekneskapen til fellesrådet. Ordninga i Oslo blir praktisert i fleire andre kommunar, mellom andre Bærum og Tromsø. Ein verknad av dette er at rekneskapane for fellesråda i desse kommunane, og i dei kommunane som har fått godkjent ei anna forvaltningsordning for kyrkjegardane etter gravferdslova § 23, ikkje alltid inneheld utgiftene og inntektene for kyrkjegardane. Det er korrigert for dette i tabell 2.1 for åra 1997-1999, sjå note til tabellen. Korreksjonen kunne òg ha vore gjord ved oppjustering av verdien av den kommunale tenesteytinga.

Tabell 2.2 viser summen av dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja når verdien av den kommunale tenesteytinga i åra 1997-1999 er rekna med.

Tabell 2.2: Sum kommunale nettoutgifter til kyrkja, inklusive verdien av kommunal tenesteyting 1997-1999, eksklusive investeringar i bygg og anlegg og finansieringstransaksjonar (i 1000 kroner)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nettoutgifter ¹	965 640	999 088	1 024 680	1 065 054	1 111 054	1 153 474	1 242 087	1 310 853	1 413 569

Tabell 2.2: Sum kommunale nettoutgifter til kyrkja, inklusive verdien av kommunal tenesteyting 1997-1999, eksklusive investeringar i bygg og anlegg og finansieringstransaksjonar (i 1000 kroner)

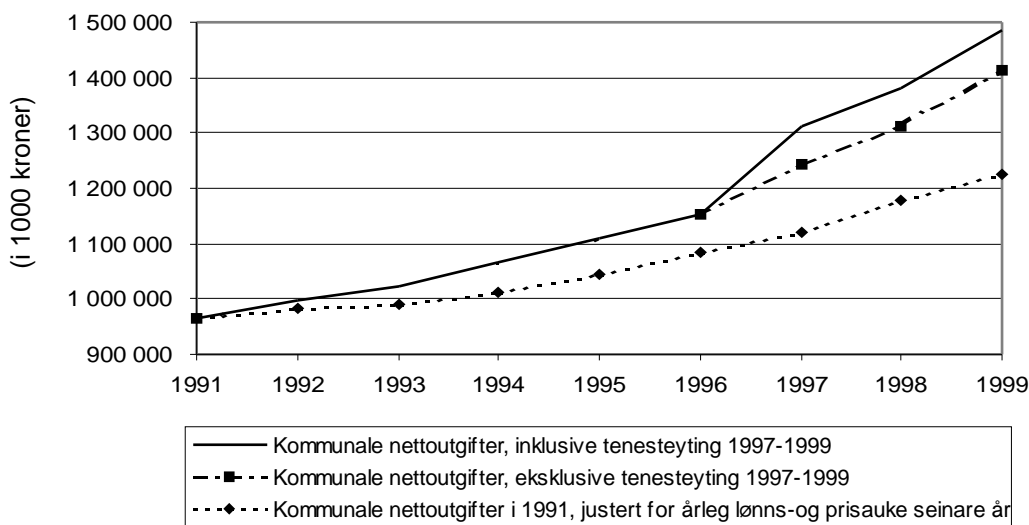
Tenesteyting	-	-	-	-	-	-	70 274	71 631	73 476
Sum	965 640	999 088	1 024 680	1 065 054	1 111 054	1 153 474	1 312 361	1 382 484	1 487 045
Endring i prosent		3,5	2,6	3,9	4,3	3,8	13,8	5,3	7,6
Lønns- og prisvekst i kommunesektoren ²		1,9	0,5	2,4	3,3	3,6	3,3	5,2	3,9

¹ Sumlinja her er den same som sumlinja i tabell 2.1.

² Kjelde: Det tekniske berekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell 2.2 viser mellom anna at auken i dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja frå 1996 til 1997 var nær 14 pst. For heile perioden 1991-1999 auka dei kommunale nettoutgiftene frå 966 mill. kroner til 1 487 mill. kroner, dvs. med meir enn 50 pst. Auken må sjåast i samanheng med at dei indirekte utgiftene til kyrkja som kommunane hadde før 1997, ikkje er med i tabellen.

I figur 2.1 er vist utviklinga av dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja i åra 1991-1999, samanlikna med den gjennomsnittlege pris- og lønnsauken i kommunesektoren i same perioden.



Figur 2.1 Utviklinga av dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja 1991-1999

Tabell 2.2 og figur 2.1 viser at auken i dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja i perioden 1991-1997 kvart år var høgare enn lønns- og prisauken i kommunesektoren. Auken frå 1996 til 1997 (13,8 pst.) var særleg stor som resultat av den nye kyrkjelova. Frå 1997 til 1998 var det ein særleg stor pris- og lønnsauke i kommunesektoren. Auken i dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja var dette året om lag på nivå med pris- og lønnsauken i kommunesektoren. For 1999 viser tabell 2.2 at auken i dei kommunale utgiftene til kyrkja, 7,6 pst., var høgare enn pris- og lønnsauken i kommunesektoren dette året.

2.2.3 Kommunale utgifter til kyrkja fordelte etter kommunestorleik 1991-1999

Med den nye kyrkjelova fekk kommunane utgiftsansvaret for stillinga som dagleg leiar av kyrkjeleg fellesråd (kyrkjeverje). Meirutgiftene for kommunane vart rekna til 39 mill. kroner, sjå pkt. 2.1. Denne kompensasjonen, som vart medrekna i rammetilskottet til kommunane, var ein kompensasjon til alle kommunane, utan omsyn til om kommunane tidlegare hadde oppretta stilling for dagleg leiar. I fleire kommunar var det i medhald av det tidlegare lovverket alt oppretta kyrkjeleg fellesråd og stilling for kyrkjeverje, men alle kommunane fekk frå 1996/1997 sin del av auken i rammetilskottet.

Tabell 2.3 viser dei prosentvise endringane i dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja i perioden 1991-1999, sjå tabell 2.1, fordelte på fem kommunegrupper eller -intervall etter talet på innbyggjarar ¹⁾

. Verdien av den kommunale tenesteytinga er ikkje med i denne tabellen, men i tabell 2.5 og 2.6.

Tabell 2.3: Prosentvise endringar i dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja 1991-1999 fordelte på kommunegrupper, eksklusive verdien av kommunal tenesteyting, investeringar i bygg og anlegg og finansieringstransaksjonar

Intervall	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	91/96	96/99	91/99
Under 5 000	3,1	0,0	3,5	1,8	6,0	10,5	3,3	4,4	15,1	19,2	37,1
5 000 - 9 999	3,2	-0,5	5,5	5,9	3,2	3,0	8,1	6,6	18,4	18,7	40,5
10 000 - 19 999	8,8	0,7	3,0	6,1	1,5	14,4	5,4	6,0	21,5	27,9	55,4
20 000 - 49 999	3,5	5,6	-0,4	9,5	2,0	2,9	5,4	11,1	21,5	20,4	46,3
Over 50 000	0,1	6,5	8,0	0,0	5,6	7,6	6,3	10,8	21,5	26,8	54,1
Gjennomsnitt	3,5	2,6	3,9	4,3	3,8	7,7	5,5	7,8	19,5	22,5	46,4

Tabellen viser at auken i dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja i perioden 1991-1999 fordeler seg ujamt i tid mellom kommunegruppene. For dei minste kommunane viser tabellen at dei kommunale utgiftene til kyrkja auka med 6,0 pst. i 1996 og med 10,5 pst. i 1997, medan det frå 1991 til 1996 kvart år var ein lågare auke. Auken frå 1997 til 1998 var 3,3 pst., og 4,4 pst. frå 1998 til 1999. Størst relativ auke i dei kommunale nettoutgiftene i perioden 1991-1999 var i kommunegruppa med 10-20 000 innbyggjarar. Den lågaste relative auken var i kommunar med under 5 000 innbyggjarar.

Verdien av den kommunale tenesteytinga til kyrkja, sjå pkt. 2.2.2, er ikkje med i tabell 2.3. I tabell 2.4 er verdien av den kommunale tenesteytinga i åra 1997-1999 fordelt på dei fem kommunegruppene. I tabell 2.4 er dessutan vist kor mange kommunar som høyrer heime i dei einskilde kommunegruppene.

¹⁾ Som følgje av at folketalet i kommunane endrar seg frå det eine året til det neste, vil talet på kommunar i dei ulike intervalla kunne variere frå år til år. For å kunne samanlikne tala over tid er det korrigert for dette ved at kommunane i alle åra er plasserte etter den fordelinga som var i 1991.

Tabell 2.4: Verdien av kommunal tenesteyting i åra 1997-1999, fordelt på kommunegrupper (i 1000 kroner)

Intervall	1997	1998	1999	Endring 97/ 98 (i pst.)	Endring 98/ 99 (i pst.)	Talet på kommunar *
Under 5 000	16 790	19 669	21 056	17,1	7,1	248
5 000 - 9 999	14 699	13 558	15 112	-7,8	11,5	90
10 000 - 19 999	10 093	9 629	11 436	-4,6	18,8	58
20 000 - 49 999	25 639	23 418	20 645	-8,7	-11,8	30
Over 50 000	3 053	5 357	5 227	75,5	-2,4	9
Sum	70 274	71 631	73 476			435

* Talet på kommunar som høyrde til dei ulike intervalla i 1991. Ved samanlikningar over tid er denne fordelinga nytta for alle åra 1991-1999.

Tabell 2.4 viser at verdien av den kommunale tenesteytinga auka med vel 3 mill. kroner frå 1997 til 1999 (4,5 pst.). Auken fordelte seg ujamt dei ulike kommunegruppene imellom.

I tabell 2.5 er vist summen av dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja fordelt på kommunegrupper når verdien av den kommunale tenesteytinga i tabell 2.4 er rekna med. Tabell 2.6 viser endringane målte i prosent.

Tabell 2.5: Sum kommunale nettoutgifter til kyrkja 1991-1999, sjå tabell 2.2, fordelt på kommuneintervall, inklusive verdien av kommunal tenesteyting 1997-1999, eksklusive investeringar i bygg og anlegg og finansieringstransaksjonar (i 1000 kroner)

Intervall	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Under 5 000	229 984	237 226	237 118	245 379	249 715	264 684	309 261	321 759	336 432
5 000-9 999	163 387	168 641	167 851	177 070	187 485	193 421	213 938	229 024	244 724
10 000-19 999	159 971	174 017	175 178	180 495	191 517	194 338	232 482	244 094	259 964
20 000-49 999	194 534	201 249	212 465	211 511	231 679	236 417	268 798	279 598	305 217
Over 50 000	217 764	217 955	232 068	250 599	250 658	264 614	287 882	308 009	340 708
Sum	965 640	999 088	1 024 680	1 065 054	1 111 054	1 153 474	1 312 361	1 382 484	1 487 045

Tabell 2.6: Prosentvise endringar i dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja 1991-1999, fordelt på kommunegrupper, inklusive verdien av kommunal tenesteyting, eksklusive investeringar i bygg og anlegg og finansieringstransaksjonar

Intervall	91/92	92/ 93	93/ 94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	91/96	96/99	91/99
Under 5 000	3,1	0,0	3,5	1,8	6,0	16,8	4,0	4,6	15,1	27,1	46,3
5 000-9 999	3,2	-0,5	5,5	5,9	3,2	10,6	7,1	6,9	18,4	26,5	49,8
10 000-19 999	8,8	0,7	3,0	6,1	1,5	19,6	5,0	6,5	21,5	33,8	62,5
20 000-49 999	3,5	5,6	-0,4	9,5	2,0	13,7	4,0	9,2	21,5	29,1	56,9

Tabell 2.6: Prosentvise endringar i dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja 1991-1999, fordelte på kommunegrupper, inklusive verdien av kommunal tenesteyting, eksklusive investeringar i bygg og anlegg og finansieringstransaksjonar

Over 50 000	0,1	6,5	8,0	0,0	5,6	8,8	7,0	10,6	21,5	28,8	56,5
Gjennomsnitt	3,5	2,6	3,9	4,3	3,8	13,8	5,3	7,6	19,5	28,9	54,0

For åra 1997-1999 viser tabell 2.6 at dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja auka relativt mest i kommunegruppa med 10-20 000 innbyggjarar (33,7 pst.). Tabellen viser òg at dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja i denne kommunegruppa hadde ein auke på vel 62 pst. i perioden 1991-1999, medan gjennomsnittet var nær 55 pst. Den lågaste auken i dei kommunale utgiftene til kyrkja i åra 1998 og 1999 var i dei minste kommunane. Denne var 4,0 pst. i 1998 og 4,6 pst. i 1999.

Boks 2.1 Dei kommunale utgiftene til kyrkja 1991-1999

Dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja har i perioden 1991-1999 kvart år hatt ein sterkare auke enn den gjennomsnittlege pris- og lønnsauken i kommunesektoren. For åra 1991-1996 var auken 19,5 pst. Størst auke i åra 1991-1999 var det i 1997 som følgje av kyrkjelova. Auken frå 1996 til 1997 var 7,7 pst. når verdien av den kommunale tenesteytinga ikkje blir rekna med. Elles var auken 13,8 pst. For året 1998 viste dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja om lag den same prosentvise auken som pris- og lønnsauken i kommunesektoren. I 1999 var dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja vesentleg høgare enn pris- og lønnsauken i kommunesektoren. Sedd under eitt var auken i dei kommunale utgiftene til kyrkja frå 1998 til 1999 på 7,6 pst. Den lågaste auken var i dei minste kommunane (4,6 pst.)

Auken i dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja varierer mellom kommunane når utgiftene blir fordelte på kommunegrupper etter talet på innbyggjarar. Den største relative auken i nettoutgiftene til kyrkja i perioden 1991-99 var i kommunar med mellom 10 000 og 20 000 innbyggjarar. Dei kommunale utgiftene auka her frå 160 mill. kroner i 1991 til 260 mill. kroner i 1999, dvs. med over 60 pst. Den lågaste relative auken var i dei minste kommunane. Her auka dei kommunale utgiftene frå 230 mill. kroner i 1991 til 336 mill. kroner i 1999, dvs. med vel 45 pst.

2.3 Dei kyrkjelege fellesråda. Inntekter og utgifter 1997-1999

I tabellar nedanfor er driftsinntektene til dei kyrkjelege fellesråda i åra 1997-1999 fordelte på ulike inntektskjelder, og driftsutgiftene er fordelte på ulike utgiftsformål. For å sjå variasjonar fellesråda imellom er tala òg fordelte på kommuneintervall etter innbyggjartalet i kommunane. Med slike spesifikasjonar vil det vere avgjerande for kvaliteten i tala at det materialet som ligg til grunn, er korrekt, dvs. at rekneskapane er førte i samsvar med dei kontoplanane som gjeld og på same måten av alle fellesråda. Den omlegginga som vart gjennomført i 1997 som følgje av kyrkjelova, gir grunn til å rekne med at det er variasjonar fellesråda imellom med omsyn til korleis inntekter og utgifter

blir førte, og at det ved spesifiserte talsamanlikningar mellom fellesråda, og frå det eine året til det neste, vil vere feilkjelder i bakgrunnsmateriale. Når det derimot gjeld hovudtendensar og utviklingstrekk, som er formålet med å ta spesifikasjonane med, legg departementet til grunn at materialet i det store og heile gir eit riktig bilete.

2.3.1 Driftsinntektene til dei kyrkjelege fellesråda 1997-1999

Driftsinntektene til dei kyrkjelege fellesråda i åra 1997-1999, fordelt på ulike inntektskjelder, er viste i tabell 2.7.

Tabell 2.7: Driftsinntektene til dei kyrkjelege fellesråda 1997-1999, fordelt på inntektskjelder (i 1000 kroner)

Inntektskjelder	1997	Pro- sentdel	1998	Pro- sentdel	1999	Pro- sentdel	End- ring 97/98 i pst.	End- ring 98/99 i pst.
Sum kommunalt bidrag ¹	1 325 766	81,4	1 397 720	79,2	1 496 690	77,9	5,4	7,1
Statlege overføringar	124 858	7,7	142 119	8,0	144 864	7,6	13,8	1,9
Overføringar frå sok- neråd	4 670	0,3	18 386	1,0	24 838	1,3	293,7	35,1
Sals- og leigeinntek- ter	74 636	4,6	93 638	5,3	106 440	5,5	25,5	13,7
Refusjon av lønn frå trygdeforvaltninga.	31 830	2,0	39 905	2,3	46 405	2,4	25,4	16,3
Gåver, ofringar o.a.	32 758	2,0	40 303	2,3	49 463	2,6	23,0	22,7
Ymse andre inntek- ter	33 587	2,0	33 684	1,9	51 875	2,7	0,3	54,0
Sum	1 628 105	100,0	1 765 755	100,0	1 920 575	100,0	8,5	8,8

¹ Sum kommunalt bidrag er finansielle overføringar til fellesråda (bruttototal, sjå tabell 2.1). I tillegg er medrekna verdien av kommunal tenesteyting, og av kyrkjegardsdrifta i nokre kommunar, sjå note 3 til tabell 2.1.

Kilde: Kjelde: Statistisk sentralbyrå/KUF

Tabellen viser at inntektene til dei kyrkjelege fellesråda auka med vel 137 mill. kroner frå 1997 til 1998 (8,5 pst.) og med nær 155 mill. kroner frå 1998 til 1999 (8,8 pst.). Nedanfor er dei einskilde inntektskjeldene kommenterte særskilt.

Kommunale bidrag

Summen av dei kommunale bidraga var 1 326 mill. kroner i 1997 og svarte dermed til over 80 pst. av inntektene til fellesråda. I 1999 var bidraga 1 497 mill. kroner, dvs. nær 78 pst. av inntektene. At det samla kommunale bidraget i 1999 var ein mindre del av dei samla inntektene til fellesråda enn i 1997, har samanheng med at inntektene frå andre kjelder auka meir frå 1997 til 1999. Sjå pkt. 2.2 om utviklinga i dei kommunale utgiftene (nominelle og relative tal) til kyrkja for åra 1991-1999.

Statlege overføringar

Dei statlege overføringane, som er om lag 8 pst. av inntektene til fellesråda, gjeld i hovudsak statstilskott til dei kyrkjelege fellesråda som blir løyvde på budsjettet til Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet. Det generelle tilskottet til kyrkjeleg verksemd i kommunane, sjå statsbudsjettet kap. 294 post 72, var 100 mill. kroner i 1997 og 1998, og 110 mill. kroner i 1999. I tillegg kjem det særskilde tilskottet til diakoni, kyrkjeleg undervisning og kyrkjemusikk, sjå statsbudsjettet kap. 294 post 71, som i 1997 var vel 20 mill. kroner, i 1998 vel 23 mill. kroner og i 1999 nær 25 mill. kroner.

Overføringar frå sokneråd

Overføringar frå sokneråd til fellesråd gjeld mellom anna refusjon for oppgaver eller tenester som fellesråda har ansvaret for på vegner av sokneråda. Fleire kyrkjelege fellesråd har arbeidsgivaroppgaver på vegner av sokneråda, medan det er sokneråda som finansierer lønna for den einskilde arbeidstakaren. Overføringane frå sokneråda auka med vel 20 mill. kroner frå 1997 til 1999. Denne auken er ein indikasjon på at stadig fleire oppgaver, ikkje minst ansvaret for stillingar, blir førte over frå sokneråda til fellesråda, mot utgiftsrefusjon frå sokneråda.

Sals- og leigeinntekter

Sals- og leigeinntekter gjeld for det meste inntekter frå kyrkjegardane (mellom anna avgift for feste av grav), og inntekter ved utleige av kyrkjene (til kyrkjekonsertar o.a.). Sals- og leigeinntektene auka med meir enn 40 pst. frå 1997 til 1999. Denne inntektsauken kan vere ein indikasjon på ei oppregulering av avgifter og leigebeløp.

Refusjon av lønn frå trygdeforvaltninga

Refusjonen av lønn frå trygdeforvaltninga auka med 45 pst. frå 1997 til 1999. For ein del må dette sjåast i samheng med at fellesråda på vegner av sokneråda har fått arbeidsgivaransvaret for fleire arbeidstakarar i 1998 og 1999 enn dei hadde i 1997.

Gåver og ofringar

Inntektene til kyrkjelydane i form av gåver, ofringar o.a. er i hovudsak inntekter for sokneråda til tiltak innanfor barne- og ungdomsarbeidet, diakonien o.a., sjå pkt. 2.3.2. Når gåveinntektene for dei kyrkjelege fellesråda var så store som tabell 2.7 viser, må det sjåast på bakgrunn av at det i 129 kommunar berre er eitt sokneråd. Desse 129 sokneråda har dei oppgåvene som dei kyrkjelege fellesråda har etter kyrkjelova § 14, og rapporterer sine rekneskapar på same måten som kyrkjelege fellesråd i kommunar med fleire sokn. Ein stor del av gåveinntektene gjeld desse sokneråda, som er i mindre kommunar, sjå tabell 2.8.

Ymse andre inntekter

Under andre inntekter er i tabell 2.7 ført inntekter som ikkje er med under dei andre inntektskjeldene. Det gjeld mellom anna overføringane frå andre enn staten, kommunane, sokneråda og trygdeforvaltninga, og renteinntekter. Etter rekneskapane til fellesråda i 1997 var overføringane frå andre 22,5 mill. kroner, medan renteinntektene var 6,4 mill. kroner. I 1999 var overføringane frå andre 20,5 mill. kroner og renteinntektene nær 26 mill. kroner.

Fordelinga av inntektene på kommunegrupper

I tabell 2.8 er vist korleis inntektene til fellesråda, slik dei er fordelte og summerte i tabell 2.7, varierer mellom fellesråd i kommunar av ulik storleik.

Tabell 2.8: Driftsinntektene til dei kyrkjelege fellesråda 1997-1999 fordelte etter kommunegrupper, nominelt (i 1000 kroner) og prosentvis, sjå elles noten til tabell 2.7

Inntektskjelder	1997	Pro- sentdel	1998	Pro- sentdel	1999	Pro- sentdel	End- ring 97/98 i pst.	End- ring 98/99 i pst.
<i>Intervall under 5 000 innbyggjarar</i>								
Sum kommunalt bidrag	312 327	78,4	327 376	75,9	340 104	75,1	4,8	3,9
Statlege overføringar	46 659	11,7	51 545	12,0	50 724	11,2	10,5	-1,6
Overføringar frå sokneråd	1 923	0,5	2 201	0,5	1 407	0,3	14,5	-36,1
Sals- og leigeinntekter	9 802	2,4	15 654	3,6	17 890	4,0	59,7	14,3
Refusjon av lønn frå trygdeforvaltninga	5 866	1,5	8 119	1,9	10 027	2,2	38,4	23,5
Gåver, ofringar o.a.	11 834	3,0	16 524	3,8	20 120	4,5	39,6	21,8
Ymse andre inntekter	9 926	2,5	9 691	2,3	12 413	2,7	-2,4	28,1
Sum	398 337	100,0	431 110	100,0	452 685	100,0	8,2	5,0
<i>Intervall 5 000 - 9 999 innbyggjarar</i>								
Sum kommunalt bidrag	216 523	81,1	231 042	79,1	246 313	78,3	6,7	6,6
Statlege overføringar	23 351	8,7	27 514	9,4	27 770	8,8	17,8	0,9
Overføringar frå sokneråd	878	0,3	1 878	0,6	1 814	0,6	113,9	-3,4
Sals- og leigeinntekter	10 383	3,9	11 383	3,9	14 262	4,5	9,6	25,3
Refusjon av lønn frå trygdeforvaltninga	5 240	2,0	6 203	2,1	6 507	2,1	18,4	4,9
Gåver, ofringar o.a.	1 902	0,7	8 049	2,8	9 795	3,1	323,2	21,7
Ymse andre inntekter	8 808	3,3	6 126	2,1	8 190	2,6	-30,4	33,7
Sum	267 085	100,0	292 195	100,0	314 651	100,0	9,4	7,7

Tabell 2.8: Driftsinntektene til dei kyrkjelege fellesråda 1997-1999 fordelte etter kommunegrupper, nominelt (i 1000 kroner) og prosentvis, sjå elles noten til tabell 2.7

<i>Intervall 10 000 - 19 999 innbyggjarar</i>								
Sum kommunalt bidrag	234 629	84,2	245 564	80,2	261 755	78,7	4,7	6,6
Statlege overføringar	21 086	7,5	23 302	7,6	22 781	6,9	10,5	-2,2
Overføringar frå sokneråd	526	0,2	2 179	0,7	3 050	0,9	314,3	40,0
Sals- og leigeinntekter	8 426	3,0	14 710	4,8	19 266	5,8	74,6	31,0
Refusjon av lønn frå trygdeforvaltninga	7 515	2,7	7 731	2,5	7 960	2,4	2,9	3,0
Gåver, ofringar o.a.	2 727	1,0	8 107	2,7	8 358	2,5	197,3	3,1
Ymse andre inntekter	3 814	1,4	4 553	1,5	9 380	2,8	19,4	106,0
Sum	278 723	100,0	306 146	100,0	332 550	100,0	9,8	8,6
<i>Intervall 20 000 - 49 999 innbyggjarar</i>								
Sum kommunalt bidrag	273 130	83,3	283 962	80,6	306 699	78,3	4,0	8,0
Statlege overføringar	18 170	5,6	21 515	6,1	23 657	6,1	18,4	10,0
Overføringar frå sokneråd	1 251	0,4	9 520	2,7	9 177	2,4	661,0	-3,6
Sals- og leigeinntekter	17 151	5,2	19 592	5,6	22 777	5,8	14,2	16,3
Refusjon av lønn frå trygdeforvaltninga	6 769	2,1	8 365	2,4	9 886	2,5	23,6	18,2
Gåver, ofringar o.a.	2 365	0,7	4 753	1,3	8 293	2,1	101,0	74,5
Ymse andre inntekter	8 937	2,7	4 531	1,3	11 159	2,8	-49,3	146,3
Sum	327 773	100,0	352 238	100,0	391 648	100,0	7,5	11,2
<i>Intervall over 50 000 innbyggjarar</i>								
Sum kommunalt bidrag	289 157	81,2	309 776	80,7	341 819	79,7	7,1	10,3
Statlege overføringar	15 592	4,4	18 243	4,7	19 932	4,6	17,0	9,3
Overføringar frå sokneråd	92	0,0	2 608	0,7	9 390	2,2	2734,8	260,0
Sals- og leigeinntekter	28 874	8,1	32 299	8,4	32 245	7,5	11,9	-0,2
Refusjon av lønn frå trygdeforvaltninga	6 440	1,8	9 487	2,5	12 025	2,8	47,3	26,8
Gåver, ofringar o.a.	13 930	3,9	2 870	0,7	2 897	0,7	-79,4	0,9
Ymse andre inntekter	2 102	0,6	8 783	2,3	10 733	2,5	317,8	22,2

Tabell 2.8: Driftsinntektene til dei kyrkjelege fellesråda 1997-1999 fordelte etter kommunegrupper, nominelt (i 1000 kroner) og prosentvis, sjå elles noten til tabell 2.7

Sum	356 187	100,0	384 066	100,0	429 041	100,0	7,8	11,7
-----	------------	-------	------------	-------	------------	-------	-----	------

Tabell 2.8 viser at det samla kommunale bidraget i åra 1997-1999 var ein mindre del av dei samla inntektene til fellesråda i dei minste kommunane enn i dei andre. Dette har mellom anna samband med at inntektene frå gåver og ofringar er ein større del av dei samla inntektene til fellesråda i dei små kommunane, som følgje av at dei 129 sokneråda som òg har status som fellesråd, for ein stor del er lokaliserte i desse. Dessutan er dei statlege overføringane størst i dei minste kommunane og minst i dei største. Den viktigaste årsaka til dette er tildelingsreglane for det generelle statstilskottet til fellesråda, som er til beste for dei minste kommunane, sjå kap. 3. Tabellen viser elles at auken i overføringane frå sokneråda til fellesråda frå 1997 til 1999 var størst i dei større kommunane.

Som nemnt utgjer inntektene frå gåver og ofringar ein større del av inntektene for fellesråda i dei minste kommunane, sjå kommentaren til tabell 2.7. I dei største kommunane var det i 1997 ført opp 14 mill. kroner som inntekt her, medan det for 1998 og 1999 er ført opp eit mykje lågare tal. Store relative endringar frå 1997 til 1998 og 1999 var det òg i andre kommunegrupper innanfor dette inntektsområdet. Det same gjeld ymse andre inntekter. Dette kan vere ein indikasjon på at store endringar frå eitt år til det neste kan ha samband med endringar i rekneskapsføringa.

2.3.2 Inntekter frå private, frå eigedommar o.a.

Forutan løyvingar frå stat og kommune rår dei einskilde kyrkjelydane over inntekter dei får frå private. Dette vil mellom anna gjelde inntekter frå ofringar, givarteneste og testamentariske gåver. I tillegg kjem inntekter frå eventuelle eigedommar, som forsamlingslokale, husvære o.a., eller frå lokale fond. Kyrkjelydane kan elles vere eigarar av barnehagar og av sjuke- og aldersheimar, eller dei kan ha oppretta særskilde stiftelsar for formålet.

Somme kyrkjelydar rår over såkalla kyrkjefond, som er pengekapital som høyrer til kyrkjebygget, til dømes som følgje av sal av delar av kyrkjetomta. Kyrkjefonda er særskilt regulerte i kyrkjelova § 19 og vart elles omtalte i NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning ²⁾

Dei inntektene kyrkjelydane får frå private og frå eventuelle eigedommar og fond, er ein del av inntekts- og formuesgrunnlaget til kyrkja. Ofte ligg det føre rettslege bindingar på korleis midlane kan nyttast. Dette kan til dømes vere fastsett i testament, eller givaren kan ha stilt vilkår om at midlane skal nyttast til særskilde formål, til dømes til diakonien eller til barne- og ungdomsar-

²⁾ I NOU 1989:7 Den lokale kirkes ordning (s. 203) heiter det m.a.: «Inntekter av eventuelle kapitaler som tilhører kirkene vil i første rekke være renter av lokale kirkefond. Slike kirkefond finnes det i dag et fåtall av, oftest av beskjeden størrelse, ikke minst som følge av at det ved lovendring i 1962 ble åpnet adgang til å benytte slike fondskapitaler til kirkelige formål i menighetene (. . .). Formålet med lovendringen i 1962 var å legge til rette for en avvikling av kirkefondene, og det antas at det nå er få igjen.»

beidet. Inntekter frå private, frå eigedommar og fond blir i hovudsak nytta til tiltak som stat eller kommune har eit avgrensa økonomisk ansvar for. Desse inntektene er dermed viktige finansieringskjelder for kyrkjeleg verksemd og aktivitetar som ikkje er ein del av gudstenestelivet og dei kyrkjelege handlingane.

Etter opplysningar frå Kyrkjerådet var inntektene frå ofringar under gudstenestene i kyrkjene i 1991 til saman 91,5 mill. kroner. I 1995 var desse inntektene 98,5 mill. kroner, i 1999 var dei 107,9 mill. kroner. I perioden 1991-1999 har auken dermed vore 18 pst. Lønns- og prisauken i kommunesektoren var i denne perioden på meir enn 25 pst. Ofte er ofringane øyremerkte for særskilde formål, og ofte til formål utanfor kyrkjelyden, til dømes til kristelege organisasjonar eller institusjonar med felleskyrkjelege oppgåver. I 1991 gjekk 32 pst. av inntektene frå ofringane til arbeidet i kyrkjelydane. Frå 1995 har denne delen vore stabil på nær 40 pst.

Det økonomiske ansvaret staten og kommunane har for kyrkja, er ikkje regulert etter dei inntektene kyrkja får frå private, frå eigedommar, lokale fond o.a. Departementet ser det ikkje som aktuelt å endre på dette.

I Den norske kyrkja er det i dag meir enn 1 300 sokn. Soknet er etter kyrkjelova den rettslege grunneininga i kyrkja og eit sjølvstendig rettssubjekt. Kyrkjene og kyrkjegardane er soknet si eige, med mindre noko anna går fram av særskilt rettsgrunnlag. Kyrkjeleg fellesråd representerer no soknet som eigar av kyrkjer og kyrkjegardar, mens eigarskapen tidlegare var meir uklar. På somme område var det kommunale organ som rettsleg sett representerte soknet. Eigartilhøva til lokale kyrkjelege fond, kyrkjelege eigedommar o.a. er etter dette ulike kyrkjelydane imellom. Dei rettslege eigartilhøva er ofte kompliserte, og det pågår no - som følge av det nye kyrkjelege lovverket - eit arbeid i mange kyrkjelydar med å klargjere eigedomstilhøva.

Det er av generell interesse å sjå utviklinga i gåveinntektene til kyrkja i lys av utviklinga i dei kommunale og statlege løyvingane. Dei opplysningane som går fram av tabell 2.7 om dette, er ikkje fullstendige. Auka kunnskap på området vil gi grunnlag for å få fram eit meir fullstendig bilete av den samla økonomien i kyrkja og ha verdi mellom anna i utgreiingssamanheng. Sidan det ikkje tidlegare har vore gitt særskilde reglar om rekneskapane til det einskilde soknet, og det ikkje har vore stilt krav om sentral rapportering frå desse rekneskapane, har statistikken over gåveinntekter, inntekter frå eigedommar, lokale fond og liknande vore svakt utvikla. På denne bakgrunnen har departementet, med heimel i den nye kyrkjelova, fastsett at rekneskapane til den einskilde kyrkjelyden, dvs. rekneskapane for sokneråda, skal førast og rapporterast etter dei same reglane som gjeld for dei kyrkjelege fellesråda. Dette er ei krevjande omlegging, men det skjer no ei tilpassing av desse rekneskapane til dei sentrale reglane som gjeld.

2.3.3 Driftsutgiftene til dei kyrkjelege fellesråda 1997-1999

Fordelinga på utgiftsformål

Dei kyrkjelege utgiftene som kommunane har eit lovregulert ansvar for, fordelar seg i hovudsak mellom utgifter til 1) kyrkjeleg administrasjon, 2) kyr-

Tabell 2.9: Brutto driftsutgifter til kyrkjelege formål, inklusive verdien av kommunal tenesteyting, fordelt etter utgiftsformål i rekneskapane 1991-1999 (i 1000 kroner)

Kyrkjeleg administrasjon								22 114	27 641	28 878
Kyrkjer								21 204	9 608	12 202
Kyrkjegardar								25 542	32 400	30 817
Andre kyrkjelege formål	-	-	-	-	-	-	-	1 414	1 982	1 579
Sum fordelt på formål:										
Kyrkjeleg administrasjon	192 530	209 925	238 585	246 851	267 685	302 802	410 048	477 352	516 129	
Kyrkjer	642 715	665 462	672 301	703 262	730 013	746 906	768 921	792 925	824 212	
Kyrkjegardar	280 526	290 556	292 297	304 118	310 200	324 214	347 646	390 569	423 279	
Andre kyrkjelege formål	-	-	-	-	-	-	-	55 169	106 911	128 192
Sum	1 115 771	1 165 943	1 203 183	1 254 231	1 307 898	1 373 922	1 581 784	1 767 757	1 891 812	

¹ Sjå note 3 til tabell 2.1. I tabell 2.9 er utgiftene førte opp med bruttotal.

Ved gjennomgangen av kommunerekneskapane og rekneskapane til fellesråda har departementet registrert at fleire kommunar før 1997 og fleire fellesråd etter 1997 berre har nytta eitt eller to av formåla. Fordelinga av utgiftene på formål i samsvar med rekneskapane i tabell 2.9 gir dermed ikkje eit riktig bilete av den faktiske fordelinga. I tabell 2.10 og 2.11 er dei samla utgiftene, slik dei går fram av rekneskapane og er presenterte i tabell 2.9, for åra 1991-1998 fordelte med grunnlag i eit utval av rekneskapane. Dette utvalet, som femner om 353 av i alt 435 kommunar og fellesråd, har nytta alle formåla i heile perioden. I seinare tabellar som viser fordelinga på utgiftsformål (tabellane 2.12, 2.13, 2.14 og 2.15) er det denne utvalsmetoden som ligg til grunn for dei aktuelle åra. Med dette utvalet får ein for dei aktuelle åra fram eit meir korrekt bilete av utviklingstrekk enn dei faktiske tala frå rekneskapane gjer det. Tabellar som er utarbeidde med grunnlag i utvalet, er etter dette baserte på estimat. Estimata vil vere mest usikre for fellesråda i dei største kommunane, dvs. kommunar med over 50 000 innbyggjarar, sidan berre seks av i alt ni kommunar er med i utvalet. For året 1999 er derimot fordelinga på utgiftsformål i dei nemnde tabellane i samsvar med rekneskapane. Etter to år med nye forskrifter for rekneskapsføringa legg departementet til grunn at dei kyrkjelege fellesråda i sine rekneskaper no fordeler utgiftene på formål tilnærma korrekt.

Tabell 2.10 viser fordelinga mellom utgiftsformåla i tabell 2.9 når denne blir korrigert slik som nemnt ovanfor. Tabell 2.11 viser endringane målte i prosent. Det har størst interesse å sjå på endringane i utgiftene til kyrkjeleg administrasjon, kyrkjer og kyrkjegardar, som det finst tal for i heile perioden 1991-1999. Det fjerde utgiftsformålet (andre kyrkjelege formål) er derfor ikkje med i tabell 2.10 og 2.11. Tabell 2.12 viser kor stor del utgiftene til kyrkjeleg admi-

Tabell 2.12 viser at utgiftene til kyrkjeleg administrasjon i perioden 1991-1999 utgjer ein stadig aukande del, medan utgiftene til kyrkjene og kyrkjegardane utgjer ein minkande del. Skiftet er særleg stort frå 1996 til 1997.

Fordeling av utgiftene til kyrkjeleg administrasjon, kyrkjer og kyrkjegardar i kommunar av ulik storleik

På same måten som det er av interesse å sjå korleis dei kommunale utgiftene til kyrkja fordeler seg etter kommunestorleik, sjå tabellane 2.5 og 2.6, er det av interesse å sjå korleis utgiftene på dei tre utgiftsformåla fordeler seg etter kommunestorleik. Tabell 2.13 viser korleis den kyrkjelege utgiftsutviklinga nominelt har vore i perioden 1991-1999, fordelt etter formål og etter kommunestorleik. Tabell 2.14 viser endringane målte i prosent.

Tabell 2.13: Kyrkjelege driftsutgifter 1991-1999 fordelte på formål etter kommunegrupper, inklusive verdien av kommunal tenesteyting 1997-1999 (i 1000 kr).

Intervall	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Kyrkjeleg administrasjon</i>									
Under 5000	46 377	49 229	52 552	56 101	60 012	67 931	118 038	133 686	141 155
5 000-9 999	37 725	42 235	44 906	48 545	53 885	60 730	84 058	99 369	103 460
10 000-19 999	29 156	32 462	34 907	35 315	43 205	47 012	75 410	88 897	97 510
20 000-49 999	25 864	31 735	33 933	35 835	38 076	40 522	62 924	82 434	85 673
Over 50 000	19 450	19 595	20 917	25 463	27 248	32 190	31 974	66 760	88 331
Sum	158 572	175 256	187 215	201 259	222 426	248 385	372 404	471 146	516 129
<i>Kyrkjer</i>									
Under 5000	166 092	173 200	171 967	173 959	181 024	182 601	178 845	187 519	198 391
5 000-9 999	106 230	108 230	110 436	114 219	116 821	118 553	120 887	119 906	124 398
10 000-19 999	110 953	119 120	118 669	124 743	125 374	130 853	130 375	134 911	138 167
20 000-49 999	137 319	136 757	143 521	146 260	160 138	164 968	167 780	163 432	172 892
Over 50 000	148 481	152 464	164 396	173 175	176 560	186 043	196 943	185 533	190 364
Sum	669 075	689 771	708 989	732 356	759 917	783 018	794 830	791 301	824 212
<i>Kyrkjegardar</i>									
Under 5000	39 300	39 750	38 258	41 152	40 315	42 951	51 458	58 712	62 205
5 000-9 999	33 547	38 093	35 862	38 720	38 818	40 752	42 942	46 257	53 975
10 000-19 999	39 812	42 759	42 286	42 724	45 652	48 401	50 844	58 576	62 573
20 000-49 999	54 178	57 761	61 848	62 630	66 332	67 672	69 016	75 750	80 260
Over 50 000	121 287	122 553	128 725	135 390	134 438	142 743	145 121	159 104	164 266
Sum	288 124	300 916	306 979	320 616	325 555	342 519	359 381	398 399	423 279

Tabell 2.14: Prosentvis endring i kyrkjelege driftsutgifter 1991-1999 fordelte på formål etter kommunegrupper, inklusive verdien av kommunal tenesteyting 1997-1999

Intervall	91/ 92	92/ 93	93/ 94	94/ 95	95/96	96/97	97/98	98/99	91/96	96/ 99	91/99
<i>Kyrkjeleg administrasjon</i>											
Under 5000	6,1	6,8	6,8	7,0	13,2	73,8	13,3	5,6	46,5	107,8	204,4
5 000-9 999	12,0	6,3	8,1	11,0	12,7	38,4	18,2	4,1	61,0	70,4	174,2
10 000-19 999	11,3	7,5	1,2	22,3	8,8	60,4	17,9	9,7	61,2	107,4	234,4
20 000-49 999	22,7	6,9	5,6	6,3	6,4	55,3	31,0	3,9	56,7	111,4	231,2
Over 50 000	0,7	6,7	21,7	7,0	18,1	-0,7	108,8	32,3	65,5	174,4	354,1
Gjennomsnitt	10,5	6,8	7,5	10,5	11,7	49,9	26,5	9,5	56,6	107,8	225,5
<i>Kyrkjer</i>											
Under 5000	4,3	-0,7	1,2	4,1	0,9	-2,1	4,9	5,8	9,9	8,6	19,4
5 000-9 999	1,9	2,0	3,4	2,3	1,5	2,0	-0,8	3,7	11,6	4,9	17,1
10 000-19 999	7,4	-0,4	5,1	0,5	4,4	-0,4	3,5	2,4	17,9	5,6	24,5
20 000-49 999	-0,4	4,9	1,9	9,5	3,0	1,7	-2,6	5,8	20,1	4,8	25,9
Over 50 000	2,7	7,8	5,3	2,0	5,4	5,9	-5,8	2,6	25,3	2,3	28,2
Gjennomsnitt	3,1	2,8	3,3	3,8	3,0	1,5	-0,4	4,2	17,0	5,3	23,2
<i>Kyrkjegardar</i>											
Under 5000	1,1	-3,8	7,6	-2,0	6,5	19,8	14,1	5,9	9,3	44,8	58,3
5 000-9 999	13,6	-5,9	8,0	0,3	5,0	5,4	7,7	16,7	21,5	32,4	60,9
10 000-19 999	7,4	-1,1	1,0	6,9	6,0	5,0	15,2	6,8	21,6	29,3	57,2
20 000-49 999	6,6	7,1	1,3	5,9	2,0	2,0	9,8	6,0	24,9	18,6	48,1
Over 50 000	1,0	5,0	5,2	-0,7	6,2	1,7	9,6	3,2	17,7	15,1	35,4
Gjennomsnitt	4,4	2,0	4,4	1,5	5,2	4,9	10,9	6,2	18,9	23,6	46,9

I det følgjande er tabell 2.14 kommentert for kvart utgiftsformål. Som generell bakgrunn for denne gjennomgangen er det grunn til å understreke at dei talverdiar og prosentar som det blir vist til for åra 1991-1998, er estimat, sjå framanfor om bruken av utval.

Kyrkjeleg administrasjon

Tabell 2.14 viser at den relative auken i utgiftene til kyrkjeleg administrasjon frå 1996 til 1997 var størst for fellestråda i dei minste kommunane. Auken var her meir enn 70 pst. I dei andre kommunegruppene varierte auken med mellom 38 og 60 pst., med unntak for fellestråda i dei største kommunane. For fel-

lestraråda i dei største kommunane, dvs. i kommunar med meir enn 50 000 innbyggjarar, viser tabellen nedgang i utgiftene til kyrkjeleg administrasjon i 1997, men her var det ein relativt stor auke i 1994 og 1996. Tabellen viser òg at auken i utgiftene til kyrkjeleg administrasjon frå 1997 til 1999 var særleg stor for fellesråda i dei største kommunane. Det kan vere grunn til å sjå auken i desse åra i samanheng med mellom anna nedgangen i utgiftene til kyrkjer i desse kommunane, sjå nedanfor. For perioden 1991-1999 sedd under eitt viser tabellen at utgiftene til kyrkjeleg administrasjon auka relativt mest i kommunar med over 50 000 innbyggjarar.

Kyrkjene

Tabell 2.14 viser nedgang i utgiftene til kyrkjene i to av kommunegruppene frå 1996 til 1997, mellom anna i dei minste kommunane. For dei same kommunegruppene er det auke i utgiftene til kyrkjene frå 1997 til 1998 og frå 1998 til 1999. Liknande variasjonar frå det eine året til det neste var det òg for andre kommunegrupper i åra 1997-1999.

Utgiftene til kyrkjene hadde samla sett ein auke på 3 pst. i 1996, 1,5 pst. i 1997, ein nedgang på 0,4 pst i 1998 og ein auke på 4,2 pst i 1999. Nedgang eller svak auke i utgiftene til kyrkjene kan vere ein indikasjon på reell utgiftsreduksjon, eventuelt omdisponering av midlar til andre formål, eller endringar i rekneskapsføringa. For å få større innsikt i bakgrunnen for utgiftsutviklinga for kyrkjene er utgiftene til kyrkjene i tabell 2.15 fordelte på lønn og andre driftsutgifter for åra 1995-1999. Av tabellen går det fram at det var ein nedgang i dei samla utgiftene til kyrkjene frå 1996 til 1997 på nær 10 mill. kroner (1,2 pst.). Tabellen viser at nedgangen i 1997 for ein stor del har bakgrunn i nedgangen i utgiftene til lønn, ein nedgang på 14,5 mill. kroner. Drifts- og vedlikehaldsutgiftene hadde det same året ein samla auke på vel 5 mill. kroner, dvs. ein auke på 1,8 pst. Det er ikkje grunn til å tru at nedgangen i lønnsutgiftene er reell, men at nedgangen for ein stor del må komme av endringar i rekneskapsføringa, dvs. at utgifter til lønn som i kommunerekneskapane fram til 1997 var førte under dette utgiftsformålet, frå 1997 er førte under andre utgiftsformål, til dømes under kyrkjeleg administrasjon eller under andre kyrkjelege formål, sjå nedanfor.

Tabell 2.15: Driftsutgifter til kyrkjene 1995-1999 fordelte på lønn, vedlikehald og andre driftsutgifter, eksklusive verdien av kommunal tenesteyting (i 1000 kroner)¹

	1995	1996	1997	1998	1999
Lønn	472 319	495 985	481 434	500 668	531 179
Vedlikehald m.m.	64 495	62 694	69 206	72 774	77 960
Andre driftsutgifter	223 103	224 339	222 986	208 251	202 871
Sum	759 917	783 018	773 626	781 693	812 010

¹ Tabellen kan ikkje for åra 1997-1999 direkte samanliknast med tabell 2.10 sidan det i tabell 2.15 ikkje er rekna med verdien av den kommunale tenesteytinga, som i rekneskapane ikkje blir fordelt på utgiftsarter.

Tabellen viser elles at utgiftene til vedlikehald av kyrkjene hadde ein nedgang frå 1995 til 1996, men ein auke i åra etter.

Tabellen viser nedgang i andre driftsutgifter kvart år i åra 1997-1999. Desse utgiftene femner mellom anna om utgifter til oppvarming og lys. Nedgangen i desse utgiftene kan vere ein indikasjon på at fellesråda ved forvaltninga av kyrkjene har sett grunnar for å setje i verk utgiftsreducerande tiltak.

Kyrkjegardane

Tabell 2.14 viser auke i utgiftene til kyrkjegardane i alle kommunegruppene i 1997, 1998 og 1999. Den største auken i desse utgiftene i åra 1997-1998 var i dei minste kommunane, med nær 20 pst. i 1997 og 14 pst. i 1998. Den lågaste auken under dette utgiftsformålet i 1997 var i kommunar med over 50 000 innbyggjarar, men auken var her nær 10 pst. i 1998. Sett over tid, dvs. for heile perioden 1991-1999, viser tabell 2.14 relativt store endringar frå det eine året til det neste når det gjeld utgiftene til kyrkjegardane. Det er derfor grunn til å vere varsam med å lese generelle tendensar ut av utgiftsutviklinga for kyrkjegardane frå det eine året til det neste.

Andre kyrkjelege formål

Dette utgiftsformålet vart innført i 1997, og femner om utgifter som ikkje naturleg høyrer heime under dei andre utgiftsformåla, sjå innleiinga til pkt. 2.3.3. I tabell 2.16 er vist korleis utgiftene under dette formålet i åra 1997-1999 fordeler seg mellom fellesråd i kommunar av ulik storleik.

Tabell 2.16: Driftsutgifter til andre kyrkjelege formål 1997-1999 fordelte etter kommunestorleik, (i 1000 kroner), inklusive verdien av kommunal tenesteyting

Intervall	1997	1998	1999	Endring 97/98 i pst.	Endring 98/99 i pst.
Under 5 000	18 436	35 154	33 174	90,7	-5,6
5 000 - 9 999	10 866	17 443	20 762	60,5	19,0
10 000-19 999	8 183	16 066	21 963	96,3	36,7
20 000-49 999	13 707	26 412	33 771	92,7	27,9
Over 50 000	3 977	11 836	18 522	197,6	56,5
Sum	55 169	106 911	128 192	93,8	19,9

Tabellen viser at utgiftene under dette formålet auka med 94 pst. frå 1997 til 1998. Den relative auken var størst i dei største kommunane, medan auken var mellom 60 og nær 100 pst. i dei andre kommunegruppene. Den største nominelle auken frå 1997 til 1998 var i kommunar med mindre enn 5 000 innbyggjarar, der auken var nær 17 mill. kroner. Det er lite sannsynleg at den store auken frå 1997 til 1998 under dette utgiftsformålet er reell, men for ein stor del har bakgrunn i ei endra fordeling av utgiftene mellom utgiftsformåla, til dømes til kyrkjene, etter at dette fjerde formålet kom i 1997.

For 1999 viser tabellen at det var ein nedgang i utgiftene til andre kyrkjelege formål for fellesråda i dei minste kommunane, medan det i dei andre kommunegruppene var ein auke i utgiftene.

2.3.4 Dei samla inntektene og utgiftene til dei kyrkjelege fellestråda 1997-1999

I avsnitta ovanfor er mellom anna vist utviklinga i dei kommunale utgiftene til kyrkja, og utviklingstrekk for inntektene og utgiftene til dei kyrkjelege fellestråda i åra 1997-1999. I det følgjande er inntektene og utgiftene for fellestråda i åra 1997-1999 sedde under eitt, sjå tabell 2.17 som viser driftsinntektene og driftsutgiftene til fellestråda i åra 1997-1999 fordelte på kommunegrupper.

Tabell 2.17: Driftsinntektene og -utgiftene til dei kyrkjelege fellestråda 1997-1999 fordelte etter kommunegrupper, inklusive verdien av kommunal tenesteyting¹

Intervall	Driftsinntekter 1997	Driftsutgifter 1997	Driftsresultat 1997	Driftsinntekter 1998	Driftsutgifter 1998	Driftsresultat 1998	Driftsinntekter 1999	Driftsutgifter 1999	Driftsresultat 1999
Under 5 000	398 337	366 766	31 571	431 110	415 033	16 077	452 685	434 925	17 760
5 000-9 999	267 085	258 753	8 332	292 195	282 963	9 232	314 651	302 595	12 056
10 000-19 999	278 723	264 387	14 336	306 146	297 529	8 617	332 550	319 614	12 936
20 000-49 999	327 773	313 427	14 346	352 238	348 028	4 210	391 648	368 951	22 697
Over 50 000	356 187	340 735	15 452	384 066	381 205	2 861	429 041	420 069	8 972
Sum	1 628 105	1 544 068	84 037	1 765 755	1 724 758	40 997	1 920 575	1 846 154	74 421

¹ I tabell 2.9 er utgiftene til fellestråda i 1997 førte opp med 1 582 mill. kroner, i 1998 med 1 768 mill. kroner, i 1999 med 1 892 mill. kroner. I desse tala er utgiftene til kyrkjegardane i somme kommunar, sjå notar til tabell 2.9, førte opp med bruttotal. I tabell 2.17 er dei rekna inn med netttotal, slik som i tabell 2.7, og både som utgift og inntekt for fellestråda i 1997-1999.

Dei kommunale bidraga til kyrkja i 1997 var 1 326 mill. kroner, sjå tabell 2.7. Utgiftene til fellestråda var 1 544 mill. kroner, sjå tabell 2.17. Utgiftene var dermed 218 mill. kroner høgare enn bidraga frå kommunane i 1997. Differansen vart dekt av overføringar frå staten, mellom anna statstilskottet på 100 mill. kroner til fellestråda, som kom i 1997, og statstilskottet til kyrkjeleg undervisning, diakoni og kyrkjemusikk, og andre inntekter. Blant desse andre inntektene er ein liten del tilskott frå Opplysningsvesenets fond til felleskyrkjelege tiltak, jf. statsbudsjettet kap. 299 post 79.

I 1998 var dei kommunale bidraga 1 398 mill. kroner, medan utgiftene til fellestråda var 1 725 mill. kroner. Utgiftene til fellestråda i 1998 var dermed 327 mill. kroner høgare enn bidraga frå kommunane. Dei kommunale bidraga til fellestråda auka med 72 mill. kroner frå 1997 til 1998, medan dei samla inntektene til fellestråda auka med 138 mill. kroner. Auken i inntektene til fellestråda i 1998, utover auken i dei kommunale bidraga, var dermed 66 mill. kroner, som fordeler seg på mange inntektskjelder, sjå tabell 2.7.

I 1999 var dei kommunale bidraga 1 497 mill. kroner, medan utgiftene til fellestråda var 1 846 mill. kroner. Utgiftene var dermed 349 mill. kroner høgare enn bidraga frå kommunane. Dei kommunale bidraga auka med 99 mill. kro-

ner frå 1998 til 1999, medan inntektene til fellesråda auka med 155 mill. kroner. Auken i inntektene til fellesråda i 1999, utover auken i dei kommunale bidraga, var dermed 56 mill. kroner. Ein del av denne auken har bakgrunn i at det generelle statstilskottet til dei kyrkjelege fellesråda, auka frå 100 til 110 mill. kroner i 1999 som følgje av at utgifter til kontorhaldet for prestane ikkje lenger skulle dekkjast direkte av staten, sjå St.prp. nr. 1 (1998-1999).

Tabell 2.17 viser at inntektene til fellesråda i 1997 var 1 628 mill. kroner, medan det i 1997 vart utgiftsført 1 544 mill. kroner. Inntektene til fellesråda var dette året 84 mill. kroner høgare enn utgiftene. I 1998 var inntektene til fellesråda 1 766 mill. kroner, medan utgiftene var 1 725 mill. kroner. Inntektene var dette året 41 mill. kroner høgare enn utgiftene, dvs. under halvparten av differansen i 1997. Det er sannsynleg at resultatet i 1997 for ein del har bakgrunn i at det generelle statstilskottet på 100 mill. kroner til fellesråda i 1997 kom så seint at dei kyrkjelege fellesråda ikkje nytta tilskottet fullt ut i 1997, men overførte delar av det til 1998. I 1999 var differansen mellom inntektene og utgiftene til fellesråda nær 75 mill. kroner.

Det går fram av tabellen at utgiftene til fellesråda korresponderte meir med inntektene i 1998 enn i 1997 i alle kommunegruppene, med unntak for fellesråda i kommunar med mellom 5 000 og 10 000 innbyggjarar, der den positive differansen mellom inntekter og utgifter var høgare i 1998 enn i 1997. I 1999 var differansen mellom inntektene og utgiftene til fellesråda høgare enn i 1998 i alle kommunegruppene. Dette resultatet gjorde seg sterkest gjeldande i kommunegruppa med mellom 20 000 og 50 000 innbyggjarar. I dei minste kommunane var differansen mellom utgifter og inntekter i 1999 nær den same som i 1998.

2.3.5 Utgiftene til lønn

Utgiftene til lønn er ein stor del av dei samla utgiftene til dei kyrkjelege fellesråda. Av rekneskapane til fellesråda i 1997 går det fram at utgiftene til lønn var 880 mill. kroner. Talet var 1 015 mill. i 1998 og 1 086 mill. i 1999. Auken frå 1997 til 1998 var vel 15 pst., medan auken frå 1998 til 1999 var 7 pst. Utgiftene til lønn var i 1999 vel 60 pst. av dei samla utgiftene til fellesråda.

Det er grunn til å rekne med at den store auken i utgiftene til lønn frå 1997 til 1998 særleg har samband med at det tok ei viss tid å tilsetje dagleg leiar for dei kyrkjelege fellesråda i samband med den nye kyrkjelova og å byggje opp ein administrasjon her, med det resultat at lønnsutgiftene til nye stillingar ikkje hadde full verknad før 1998.

Etter den nye kyrkjelova er det fellesråda som opprettar stillingar og fastset lønna for dei tilsette. Fellesråda er medlemmer av Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon, som på vegner av fellesråda fører sentrale lønnsforhandlingar med tenestemannsorganisasjonane. Dei kyrkjelege fellesråda (og sokneråda) er i medhald av kyrkjelova § 35 andre leddet forplikta på dei sentrale tariffavtalane. Det er ikkje formelle bindingar på dei forhandlingane som Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon fører på vegner av medlemmene.

Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon har opplyst at årslønnsveksten innanfor tariffområdet til organisasjonen var 6,71 pst. frå 1. oktober 1997 til 1. oktober 1998. Tariffområdet femner om 3 750 årsverk. I dei 6,71 pst. er rekna med ei lønnsглиding på 1,01 pst. Årslønnsveksten i tariffområdet for Kommunenes

Sentralforbund (KS) var til samanlikning i den same perioden 5,92 pst., inklusive lønnsgliding med 0,3 pst. Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon har opplyst at den relativt høge lønnsglidinga innanfor det kyrkjelege tariffområdet frå 1997 til 1998 delvis har bakgrunn i strukturelle endringar som følgje av den nye kyrkjelova, mellom anna oppretting av nye stillingar for kyrkjevevjerer med høgare lønn enn tidlegare og endringar i arbeidsoppgåvene for tilsette under fellestråda. Frå 1. oktober 1998 til 1. oktober 1999 var årslønnsveksten innanfor kyrkjeleg sektor 4,59 pst., inklusive ei lønnsgliding på 0,33 pst. Årslønnsveksten i KS-området var i den same perioden 4,96 pst., med ei lønnsgliding på 0,37 pst.

Boks 2.2 Dei kyrkjelege fellestråda. Inntekter og utgifter 1997-1999

Driftsinntektene til dei kyrkjelege fellestråda i 1997 var 1 628 mill. kroner. I 1998 auka inntektene med vel 8 pst. til 1 766 mill. kroner. I 1999 var inntektene 1 921 mill. kroner, dvs. ein auke på 8,8 pst. Om lag 80 pst. av inntektene er bidrag frå kommunane, medan 8 pst. er statlege overføringar. Driftsutgiftene til dei kyrkjelege fellestråda i 1997 var 1 544 mill. kroner. I 1998 auka utgiftene med 12 pst. til 1 725 mill. kroner, i 1999 med 7 pst. til 1 846 mill. kroner. Utgiftene til kyrkjeleg administrasjon har hatt stor auke dei siste åra. Utgiftene til kyrkjegardar har òg hatt ein bra auke dei siste åra, medan utgiftene til kyrkjer har hatt mindre auke. For ein del har endringane i utgiftene til dei tre utgiftsformåla i åra 1997-1999 truleg samanheng med endring i rekneskapsføringa. Særleg synest det som lønnsutgifter til kyrkjene i tida før 1997 er fordelte på andre utgiftsformål etter 1997.

Den positive differansen mellom inntektene og utgiftene til fellestråda var 84 mill. kroner i 1997. I 1998 var differansen 41 mill. kroner, i 1999 om lag 75 mill. kroner.

Dei samla lønnsutgiftene til fellestråda i 1997 var 880 mill. kroner. Dei auka med meir enn 15 pst. frå 1997 til 1998, til 1 015 mill. kroner, og med vel 7 pst. frå 1998 til 1999, til 1 086 mill. kroner. Utgiftene til lønn svarer til vel 60 pst. av dei samla utgiftene til fellestråda.

2.4 Investeringar, finansieringstransaksjonar, gjeld og eigenkapital

Det er utviklinga av dei kyrkjelege driftsutgiftene og driftsinntektene som no har størst interesse for vurderinga av korleis det nye kyrkjelege lovverket har verka inn på den økonomiske situasjonen for kyrkja. Verknadene for investeringane i kyrkjelege bygg og anlegg, og utviklinga i gjelda og eigenkapitalen til fellestråda kan først målast over ein lengre periode.

Investeringar i bygg og anlegg

I dei budsjett- og rekneskapsforskriftene for fellestråda som departementet har fastsett, er det ikkje stilt krav om at fellestråda skal føre kapitalrekneskap, slik som kommunane. Investeringar i fast eigedom (bygg og anlegg) skal derimot først på ein særskild post i rekneskapen.

Det går fram av rekneskapane til fellesråda for 1997 at det dette året var ført 60 mill. kroner som utgifter til investeringar i bygg og anlegg, medan dei kommunale løyvingane til investeringar var 69 mill. kroner. Verdien av den kommunale tenesteytinga på dette området, som kjem i tillegg, var i 1997 rekna til 33 mill. kroner.

I 1998 var det i rekneskapane til fellesråda ført 125 mill. kroner som utgift til investeringar i bygg og anlegg. Dei kommunale løyvingane var dette året 98 mill. kroner. Verdien av den kommunale tenesteytinga på området var i 1998 rekna til vel 11 mill. kroner. Dei samla inntektene til fellesråda i 1998 som er knytte til investeringar i bygg og anlegg, inklusive dei kommunale bidraga i 1998 på nær 110 mill. kroner, var 120 mill. kroner,

I 1999 var det i rekneskapane til fellesråda ført 154 mill. kroner som utgift til investeringar. Dei kommunale løyvingane i 1999 til investeringar var nær 113 mill. kroner, medrekna verdien av den kommunale tenesteytinga på nær 14 mill. kroner. Dei samla inntektene til fellesråda i 1999 i samband med investeringar i bygg og anlegg, inklusive dei kommunale bidraga i 1999 på 113 mill. kroner, var 136 mill. kroner.

Finansieringstransaksjonar

Av rekneskapane til fellesråda går det fram at driftsinntektene til fellesråda, med tillegg av inntekter knytte til investeringar i bygg og eigedom, i 1998 var 1 886 mill. kroner, sjå tabell 2.17 og omtalen ovanfor om inntekter i samband med investeringar. Dei samla utgiftene for fellesråda til drift og investeringar i 1998 var 1 850 mill. kroner. For dei fellesråda som hadde høgare utgifter enn inntekter når investeringane blir rekna med, viser rekneskapane eit samla negativt resultat på 92 mill. kroner. Av dette vart 16 mill. kroner dekte ved låneopptak og 76 mill. kroner ved bruk av tidlegare avsetningar. For dei fellesråda som hadde eit positivt resultat når investeringane blir rekna med, var differansen mellom inntekter og utgifter 128 mill. kroner. Av dette resultatet vart 4 mill. kroner nytta til nedbetaling av gjeld og 124 mill. kroner sette av til seinare år.

I 1999 var driftsinntektene til fellesråda, med tillegg av inntekter knytte til investeringar, 2 056 mill. kroner. Dei samla utgiftene til drift og investeringar var 2 000 mill. kroner. For dei fellesråda som i 1999 hadde høgare utgifter enn inntekter når investeringane blir rekna med, viser rekneskapane eit samla negativt resultat på 143 mill. kroner. Av dette vart 31 mill. kroner dekte ved låneopptak og 112 mill. kroner ved bruk av tidlegare avsetningar. For dei fellesråda som i 1999 hadde eit positivt resultat når investeringane blir rekna med, var differansen mellom inntekter og utgifter 199 mill. kroner. Av dette resultatet vart 8 mill. kroner nytta til nedbetaling av gjeld og 191 mill. kroner sette av til seinare år.

Gjeld og eigenkapital

Dei data som ligg føre om balanserekneskapane til dei kyrkjelege fellesråda for 1997-1999, er ikkje fullstendige. Dette kjem mellom anna av at verdi-setjinga av eigedelane til fellesråda, ikkje minst fast eigedom, er eit komplisert felt. Dette har delvis bakgrunn i at dei rettslege spørsmåla om eigartilhøva til fast eigedom ofte er uklare, sjå pkt. 2.3.2. I tillegg har det til no ikkje vore eta-

blert nokon einsarta praksis for verdisetjing av kyrkjer og kyrkjegardar. Det er i denne samanhengen grunn til å understreke at kyrkjene ikkje kan avhendast eller pantsetjast, sjå kyrkjelova § 18. Kyrkjelova har dessutan strenge grenser for forvaltninga av kyrkjegardane.

Dei opplysningane som ligg føre om gjelda til fellesråda i 1997-1999, er lite eigna som grunnlag for generell vurdering av dei gjeldspliktene som fellesråda har. Dette har samheng med at det etter kyrkjelova § 15 nest siste leddet ofte vil variere om det er kommunen eller fellesrådet som i det einskilde tilfellet står som låntakar. Dersom fellesrådet er låntakar, vil dessutan kommunen ofte ha garantert for lånet.

Etter kyrkjelova § 16 er det fastsett at låneopptak av dei kyrkjelege fellesråda skal godkjennast av bispedømmeråda. Etter § 16 har bispedømmeråda særskilde fullmakter dersom fellesråda kjem i økonomiske vanskar og det er nødvendig å gå til betalingsinnstilling. Departementet har elles i forskrift fastsett at revisormerknader til rekneskapane til fellesråda og sokneråda skal meldast til bispedømmerådet, og at bispedømmerådet skal setje ned eit desisjonsutval dersom ein revisormerknad er av alvorleg karakter.

Frå bispedømmeråda har departementet henta inn opplysningar om dei sakene bispedømmeråda har hatt til behandling etter kyrkjelova § 16. Av rapportane går det fram at bispedømmeråda fram til oktober 2000 hadde behandla om lag 80 søknader om låneopptak etter at kyrkjelova tok til å gjelde. Dei fleste av desse søknadene er blitt stetta. I regelen garanterte kommunen for lånet. Det er ikkje rapportert at fellesråd har hatt slike økonomiske vanskar at det har vore nødvendig å gå til betalingsinnstilling.

2.5 Samandrag og generelle kommentarar

2.5.1 Samandrag

Den nye kyrkjelova stilte krav om organisatoriske og budsjettmessige tilpassingar mellom den einskilde kommunen og kyrkjelege organ. Viktige endringar var lovfestinga av kyrkjeleg fellesråd og etableringa av ein administrasjon for fellesrådet, med dagleg leiar. Meirutgiftene til dagleg leiar vart kompenserte i rammetilskottet til kommunane med 39 mill. kroner. For å lette overgangen og gjennomføringa av det nye lovverket har det vore løyvd eit statstilskott til dei kyrkjelege fellesråda. Tilskottet var 100 mill. kroner i 1997. Med bakgrunn i det talmaterialet som er presentert ovanfor, kan viktige utviklingstrekk for den lokale kyrkjeøkonomien på 1990-talet summerast opp slik:

Samanlikningar over tid, med grunnlag i data frå kommunerekneskapane og rekneskapane til fellesråda, viser at dei kommunale utgiftene til kyrkja hadde ein stor auke da den nye kyrkjelova tok til å gjelde. Delar av denne auken kan ha samheng med at tidlegare kommunale utgifter til kyrkja, som ikkje eksplisitt var førte som kyrkjelege utgifter (indirekte utgifter), frå 1997 delvis er med i dei finansielle overføringane frå kommunane til fellesråda. I perioden 1991-1997 var dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja kvart år høgare enn den gjennomsnittlege lønns- og prisauken i kommunesektoren. I 1998 var auken i dei kommunale bidraga til kyrkja om lag den same som den gjennomsnittlege pris- og lønnsauken innanfor kommunesektoren. I 1999 var

auken i dei kommunale bidraga høgare enn pris- og lønnsauken i kommunesektoren.

Det generelle statstilskottet til dei kyrkjelege fellesråda, som vart innført i 1997 med ei løyving på 100 mill., har vore ført vidare med 100 mill. kroner i 1998. Løyvinga auka til 110 mill. kroner i 1999 som følgje av at utgifter til kontorhald for prestane ikkje lenger skulle dekkjast direkte av staten.

Verdien av den kommunale tenesteytinga i 1997 var vel 70 mill. kroner. Verdien var noko høgare i 1998 (nær 72 mill. kroner). I 1999 hadde verdien av denne tenesteytinga auka til 73 mill. kroner.

I perioden 1991-1999 er det variasjonar i korleis auken i dei kommunale utgiftene til kyrkja fordeler seg i kommunar av ulik storleik. Det er naturleg å sjå dette på bakgrunn av mellom anna at den lokale kyrkjeforvaltninga var ulikt organisert i kommunane da kyrkjelova tok til å gjelde, dvs. at utgiftene til den kyrkjeforvaltninga som kyrkjelova etablerte, vart finansierte til ulik tid av kommunane. Frå 1996 til 1997 var det i alle kommunegrupper ein stor auke i dei kommunale nettoutgiftene til kyrkja når verdien av den kommunale tenesteytinga blir gjort synleg og rekna med.

Dei kyrkjelege fellesråda hadde i 1997 driftsinntekter som var 84 mill. kroner høgare enn utgiftene, medan differansen var 41 mill. kroner i 1998. I 1999 var inntektene 75 mill. kroner høgare enn utgiftene.

Den prosentvise auken i dei kommunale bidraga til kyrkja frå 1998 til 1999 var lågast i dei minste kommunane, dvs. i kommunar med under 5 000 innbyggjarar. Auken var her 4,6 pst., medan den gjennomsnittlege auken var 7,6 pst.

I 1997 representerte dei kommunale bidraga vel 80 pst. av dei samla inntektene til fellesråda, medan prosenten var under 80 i 1998 og 1999. Når denne delen gjekk ned i 1998 og 1999, har det samanheng med at andre inntekter auka meir. Dei statlege overføringane representerte om lag 8 pst. av inntektene til fellesråda i 1997-1999. For fellesråda i dei minste kommunane representerer dei statlege overføringane ein større del av inntektsgrunnlaget enn for fellesråda i dei andre kommunane. Medan dei statlege overføringane til fellesråda i dei minste kommunane var om lag 50 mill. kroner i 1999, som i gjennomsnitt svarte til vel 11 pst. av alle inntektene, var dei statlege overføringane til fellesråda i dei største kommunane nær 20 mill. kroner i 1999, noko som svarte til under 5 pst. av dei samla inntektene.

Overføringane frå sokneråda til fellesråda har auka frå nær 5 mill. kroner i 1997 til nær 25 mill. kroner i 1999. Dette er ein indikasjon på at fellesråda i aukande grad har oppgåver på vegner av sokneråda.

Dei kyrkjelege driftsutgiftene til administrasjon viser stor auke etter at den nye kyrkjelova tok til å gjelde. Den relative fordelinga av utgiftene mellom dei tre utgiftsformåla kyrkjeleg administrasjon, kyrkjer og kyrkjegardar viser at utgiftene til kyrkjeleg administrasjon hadde ein prosentdel på 14 i 1991, medan prosentdelen var vel 24 i 1997 og vel 29 i 1999.

Driftstgiftene til kyrkjene hadde ein svak auke frå 1996 til 1997 (1,5 pst.) og ein svak nedgang frå 1997 til 1998 (0,4 pst.). For 1999 viser tala ein auke (4,2 pst.). Det er sannsynleg at nedgangen i 1998 for ein del hadde bakgrunn i at utgiftene til kyrkjene frå 1997 blir førte under andre utgiftsformål enn i tidlegare år.

Driftsutgiftene til kyrkjegardane har samla sett vist ein auke i åra 1997-1999 som er høgare enn lønns- og prisauken i kommunesektoren for den same perioden.

Driftsutgiftene til andre kyrkjelege formål har hatt stor auke frå 1997 til 1999, frå 55 mill. kroner i 1997 til 128 mill. kroner i 1999. Det er sannsynleg at mesteparten av denne auken har samanheng med endringar i rekneskapsføringa.

Lønnsutgiftene til dei kyrkjelege fellestråda auka med meir enn 15 pst. frå 1997 til 1998. Det er grunn til å sjå denne auken mest i samanheng med endringar i stillingsstruktur og lønnsnivå som følgje av den nye kyrkjelova.

2.5.2 Generelle kommentarar

Av det materialet som er presentert ovanfor, går det fram at dei økonomisk-administrative konsekvensane av kyrkjelova har vore store. Utgiftene til kyrkjeleg administrasjon har hatt ein vesentleg auke, særleg i 1997, men òg i 1998, som følgje av lovfestinga av kyrkjeleg fellestråd i alle kommunar og overføringa av forvaltningsoppgåver frå kommunane til fellestråda. I stor grad er utgiftsauken blitt finansiert ved auke i løyvingane frå kommunane og ved tilskott frå staten. Departementet meiner at den lokale kyrkjeadministrasjonen har fått eit omfang og ein standard som representerer ei endring av stor rekkevidd, ikkje berre for den lokale kyrkjeforvaltninga isolert sett, men for kyrkja i det heile.

Etableringa av ein lokal kyrkjeadministrasjon var eit sentralt mål med den nye kyrkjelova. Det er departementet si generelle vurdering at dei organisatoriske endringane som er gjennomførte, har vore gode. Dei har vore viktige for gjennomføringa av intensjonane i kyrkjelova, og dei dannar eit godt grunnlag for den vidare utviklinga av ei moderne og profesjonell kyrkjeforvaltning.

Det talmaterialet som ligg føre, viser generelle utviklingstrekk. Det er grunn til å understreke dei lokale variasjonane som finst. Tal for bidraga frå kommunane til kyrkja viser til dømes variasjonar frå under 100 kroner per innbyggjar til meir enn 800 kroner per innbyggjar. Ei samanlikning mellom til dømes Bergen og Trondheim viser på same måten stor skilnad i det kommunale bidraget per innbyggjar. Medan bidraget i Bergen i 1999 svarte til 335 kroner per innbyggjar, var det 201 kroner i Trondheim.

Den økonomiske situasjonen for den lokale kyrkja, og variasjonar mellom kyrkjelydane, følgjer av mange faktorar. Variasjonar i løyvingane er i første rekkje resultat av talet og storleiken på kyrkjebygg og kyrkjegardar i den ein-skilde kommunen, og av vedlikehaldsbehovet til kyrkjene og kyrkjegardane. I tillegg kjem dei skilnader som følgjer av den nære samanhengen mellom kommuneøkonomien og kyrkjeøkonomien. Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og i den ein-skilde kommunen vil naturleg bli reflektert i overføringane til kyrkja, likeins korleis kommunane etter eige skjønn prioriterer den kyrkjelege verksemda i det heile. Departementet har mellom anna av denne grunn vurdert spørsmålet om å presisere utgiftspliktene til kommunane i ei forskrift. Dette er særskilt drøfta under pkt. 2.5.3.

Departementet vil elles peike på at det nye kyrkjelege lovverket har gitt kyrkjelege organ eit sjølvstendig ansvar for eigen økonomi. Det er dei kyrkjelege fellestråda som forvaltar dei offentlege midlane som blir stilte til rådvelde,

og dei har ansvaret for å prioritere når det gjeld utgiftene til dei ulike formåla, og for at løyvingane blir nytta på forsvarleg og kostnadseffektiv måte. Sjølv om variasjonar i utgiftsbehovet delvis har strukturelle årsaker, som saman med den kommunaløkonomiske situasjonen har stor verknad for den lokale kyrkjeøkonomien, vil den økonomiske situasjonen for kyrkja lokalt òg henge saman med korleis dei einskilte fellestråda løyser oppgåvene sine, korleis dei bruker budsjetta og styrer utgiftene. Sidan lønnsutgiftene er 60 pst. av dei samla utgiftene til dei kyrkjelege fellestråda, vil utviklinga av desse utgiftene ha mykje å seie for utgiftsutviklinga i det heile. Korleis fellestråda forvaltar det sjølvstendige økonomiansvaret dei har, vil slik vere med på å styre den økonomiske situasjonen for kyrkja i tida framover.

Frå kyrkjeleg hald har det vore understreka at dei offentlege overføringane til fellestråda burde ha vore høgare på bakgrunn av dei oppgaver og det ansvar dei har etter kyrkjelova. Frå kyrkjeleg hald har ein auke i dei offentlege overføringane til kyrkja òg vore grunnlagt med dei mange utfordringar og utgiftsbehov kyrkja har innanfor diakonien, den kyrkjelege undervisninga, barne- og ungdomsarbeidet o.a. Det er dessutan vist til at den frivillige innsatsen og den frivillige medarbeidarskapen i kyrkja er i fare for å stagnere eller gå tilbake. Mellom anna er det vanskeleg å rekruttere til verv i sokneråd og andre råd og utval.

Når det gjeld den frivillige medarbeidarskapen i kyrkja, meiner departementet det må vere eit mål for den offentlege ressursinnsatsen at han er ein stimulans til auka frivillig innsats blant kyrkjemedlemmene. Ut frå realøkonomiske omsyn, men òg ut frå kyrkja sitt tridomsgrunnlag, er det uheldig både for kyrkja og for samfunnet i det heile dersom den frivillige innsatsen over tid stagnerer eller går tilbake. Med dei utfordringar som ligg føre når det gjeld ressursbehovet i kyrkja og utviklinga av den frivillige medarbeidarskapen, meiner departementet det er viktig å klargjere kva for kyrkjelege oppgaver staten skal ha finansieringsansvaret for, og kva for oppgaver som skal vere eit lokalt finansieringsansvar. Dette er nærmare drøfta i kap. 3, der departementet mellom anna går inn for at kyrkjelege oppgaver som staten gir tilskott til, er oppgaver som bør bli sedde i samanheng med dei kommunale oppgåvene og løyvingane, dvs. i ein lokal heilskap, og vurderte ut frå lokale tilhøve.

Departementet vil elles understreke at den økonomiske situasjonen for kyrkja ikkje bør bli målt eller vurdert berre ut frå omfanget av dei offentlege løyvingane til kyrkja, kva utgiftsformål dei blir nytta til, og korleis endringane her er frå det eine året til det neste. Det er òg viktig at ressursane blir sedde i lys av korleis kyrkja møter den einskilte kyrkjemedlemmen gjennom dei tenester og aktivitetar som er resultatet av dei midlane kyrkja rår over. Mellom anna vil kvaliteten i og omfanget av kyrkjelege oppgaver, aktivitetar og tenester, og korleis desse varierer mellom kyrkjelydane og mellom ulike delar av landet, vere viktige indikatorar i ei totalvurdering av den lokale kyrkjeøkonomien. Spørsmålet om å setje i gang arbeid med å samordne og stille saman økonomiske data med andre kyrkjedata, mellom anna tenestedata, vart omtalt i kommuneøkonomiproposisjonen for 2000, sjå St.prp. nr. 69 (1998-99). Det blir no arbeidd med å avklare om dette kan skje innanfor ramma av KOSTRA-prosjektet. Målet er å relatere økonomiske data til andre kyrkjedata, slik at kyrkja og det offentlege på ein betre måte enn i dag kan sjå bruken av dei

samla ressursane i samanheng med det kyrkjelege tenestetilbodet og den kyrkjelege verksemda i det heile.

2.5.3 Forskrift om kommunane sine plikter etter kyrkjelova § 15

Departementet skal til slutt i dette kapitlet særskilt drøfte spørsmålet om det i forskrift bør fastsetjast reglar som nærmare presiserer dei utgiftspliktene kommunane har etter kyrkjelova. Av kyrkjelova § 15 femte leddet går det fram at Kongen kan gi forskrift om pliktene til kommunane etter reglane i paragrafen. I merknaden til § 15 vart det i Ot.prp. nr. 64 (1994-95) vist til at regelen ville gi Kongen høve til å presisere omfanget av det ansvaret kommunane har, slik dette følgjer av § 15, og at røynslene med kyrkjelova ville vere eit viktig moment i vurderinga av spørsmålet om slik forskrift ville bli gitt.

Etter at kyrkjelova tok til å gjelde, har det frå kyrkjeleg og kommunalt hald vore reist spørsmål om forståinga av dei utgiftsplikter kommunane har etter kyrkjelova § 15, til dømes om kommunane i sine overføringar til dei kyrkjelege fellestråda har plikt til å kompensere fullt ut dei økonomiske verknadene av dei årlege lønnsoppgjera. På denne bakgrunnen vart det frå Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet våren 1999 sendt ut eit felles rundskriv om forståinga av kyrkjelova § 15. I rundskrivet heiter det mellom anna:

«Kirkeloven stadfester prinsippet om at kommunen har det økonomiske ansvaret for den lokale kirke, slik ordningen har vært i vårt land siden kommunenes opprinnelse. I respekt for det kommunale selvstyret og i tillit til at den enkelte kommune også i dag ser verdien av å gi gode rammevilkår for kirkens liv og virke, er det ikke gitt mer detaljerte regler om kommunens økonomiske plikter i forhold til Den norske kirke enn det som framgår av selve loven.

Drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder, og lønn til nødvendige, lovbestemte stillinger i kirken, er blant de utgiftsområder som kommunene fra tidligere har hatt ansvar for. Den nye kirkeloven har ikke endret dette. Forståelsen av kommunenes økonomiske ansvar etter kirkeloven § 15 må derfor bygge på den forutsetning at de kommunale bevilgninger til kirken fortsatt gir grunnlag for tilfredsstillende drift og vedlikehold av våre kirker og kirkegårder og for utgiftsdeknningen i kirkelige stillinger. Budsjetttrammen til disse formål vil imidlertid være gjenstand for ordinære kommunale prioriteringer innenfor løvens rammer.

Fra 1997 har det over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett vært gitt et særskilt statstilskudd til de kirkelige fellestrådene. Da det både fra kirkelig og kommunalt hold har vært reist spørsmål om dette statstilskuddet har konsekvenser for kommunenes budsjettmessige forpliktelser etter kirkeloven § 15, kan det være grunn til å minne om Kommunaldepartementets rundskriv H-3/97 av 10. januar 1997 til kommunene, hvor det ble presisert at nevnte statstilskudd til de kirkelige fellestrådene ikke skulle kompensere for kommunenes utgiftsforpliktelser etter kirkeloven § 15. Det følger av dette at kommunene ikke kan avpasse sine budsjettmessige forpliktelser etter § 15 mot de tilskudd de kirkelige fellestrådene mottar fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Den kirkelige lovgivningen bygger på en forutsetning om dialog og samspill mellom kommune og kirke. Ved at det er lovfestet et kirkelig fellestråd i alle kommuner med mer enn ett sokn, har nå alle kom-

muner et kirkelig organ å forholde seg til i arbeidet med kirkebudsjettet. Loven forutsetter at fellestrådet's budsjettforslag danner grunnlaget for budsjettbehandlingen i kommunene. Dette nødvendiggjør nærmere drøftinger mellom fellestrådet og kommunen på et tidlig stadium i budsjettprosessen. Det er et felles ansvar for kommune og fellestråd å sørge for at det etableres og utvikles tjenlige arenaer for slike drøftinger.»

I rundskrivet er det mellom anna understreka at kyrkjelova byggjer på nært samvirke mellom kommune og kyrkje. Innanfor kyrkjesektoren har kommunane og fellestråda kvar for seg ansvar og oppgåver som må løysast i samarbeid. Drøftingar mellom kommune og kyrkje i budsjettspørsmål er dermed ei viktig side ved kyrkjelova. Kyrkjelova §§ 14 og 15 dannar ramma og grunnlaget for desse drøftingane. Innanfor denne ramma må den konkrete, budsjettmessige tilpassinga skje, på bakgrunn av den lokale situasjonen og dei lokale tilhøva. Denne ordninga, som byggjer på lokal tilpassing innanfor eit generelt regel- eller rammeverk, må mellom anna sjåast i samanheng med at det er lokale variasjonar i utgiftsbehovet til kyrkja, og at styringa på kyrkjesektoren - som på andre sektorar - bør vere målorientert og i mindre grad regelorientert. Spørsmålet om å fastsetje i forskrift eit meir detaljert regelverk om utgiftspliktene til kommunane må etter departementet si meining vurderast på bakgrunn av desse omsyna. Generelt meiner departementet at det må liggje føre tungtvegande grunnar dersom det skal fastsetjast ei forskrift på området. Etter ei samla vurdering kan departementet ikkje sjå at det no ligg føre slike tungtvegande grunnar, men vil ikkje avvise at det i framtida kan bli aktuelt å ta spørsmålet opp til vurdering. Korleis tilhøvet mellom kommunane og kyrkja utviklar seg i tida framover, og kva kyrkjelege organ meiner om spørsmålet, vil vere sentralt i denne samanhengen. Departementet meiner det viktige no er å klargjere - på prinsipielt grunnlag - kva for kyrkjelege oppgåver som skal vere staten sitt finansielle ansvar, og kva for oppgåver som skal vere eit lokalt finansieringsansvar, sjå drøftingane under pkt. 3 der departementet går inn for at staten skal ha ansvaret for prestenesta og for verksemda ved dei regionale og sentralkyrkjelege organa, medan andre kyrkjelege oppgåver, mellom anna diakonien, skal vere eit lokalt finansieringsansvar. Det særskilte statstilskottet til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk, og det generelle statstilskottet til fellestråda, blir derfor foreslått innlemma i rammetilskottet til kommunane, sjå pkt. 3.4.

Elles vil departementet vise til at fylkesmannsembeta har til oppgåve å vurdere om dei kommunale budsjettvedtaka er lovlege. Fylkesmannsembeta skal dermed på sjølvstendig grunnlag kunne vurdere om kommunane oppfyller sine plikter etter kyrkjelova § 15.

Departementet vil til slutt peike på at dersom kyrkjelova skal verke etter intensjonane, er det ein føresetnad at kommunane og kyrkja har ei felles forståing av lova. Frå sentralt hald er det derfor viktig å gi råd og informasjon om dette. Behandlinga av einskildsaker med spørsmål om forståinga av reglane i kyrkjelova er ein del av departementet sitt allmenne saksarbeid. Eit eksempel på generell informasjon og rådgiving er det rundskrivet om forståinga av visse sider ved kyrkjelova som er nemnt ovanfor. Elles går det føre seg regelmessig rådgiving i regi av mellom andre Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon, Kyrkjerådet og bispedømmeråda, der målgruppene er både kyrkjelege og kommunale instansar.

3 Statlege løyvingar til kyrkja

3.1 Innleiing

Det utgiftsansvaret staten i dag har for kyrkja, gjeld i hovudsak preste- og katekettenesta, forutan verksemda ved dei regionale og sentralkyrkjelege organa. Dessutan blir det i dag over statsbudsjettet løyvd generelle og særskilde tilskott til dei kyrkjelege fellesråda, mellom anna til diakoni og kyrkjeleg undervisning. I tillegg til å gi ein kort omtale av verksemda ved dei regionale og sentralkyrkjelege organa skal departementet i dette kapitlet særleg drøfte sider ved staten sitt ansvar for prestenesta og for tilskottsordningar som vedkjem kyrkja lokalt. Sentralt i dette er ei prinsipiell drøfting av kva for oppgåver staten skal ha det finansielle ansvaret for, og kva for oppgåver som i hovudsak er og skal vere eit lokalt finansieringsansvar.

3.2 Dei regionale og sentralkyrkjelege organa

Dei regionale kyrkjelege organa, dvs. biskopane og bispedømmeråda, har oppgåver som følgjer av lov eller anna regelverk eller som er delegerte frå departementet eller Kyrkjemøtet. Dei elleve biskopane og bispedømmeråda skal mellom anna føre tilsyn med kyrkjelydane og med tilsette i kyrkjelege stillingar, og initiere, samordne og leggje til rette for felleskyrkjelege tiltak i bispedømmet. Styring og leiing av prestenesta og forvaltning av tilskottsordningar er sentrale oppgåver.

Bispedømma har det siste tiåret utvikla seg som eit viktig regionalt forvaltningsnivå i kyrkja, i hovudsak som følge av at departementet i desse åra har delegert mange og viktige statlege forvaltningsoppgåver til bispedømmeråda. I samband med dette har den kyrkjelege administrasjonen i bispedømma blitt bygd ut. Visse oppgåver som bispedømmeråda har, er særskilt nedfelte i lovgivinga, sjå kyrkjelova § 23. Mellom anna er det bispedømmeråda som tilset kyrkjelydsprestane. Elles er oppgåvene til bispedømmeråda vide. Etter kyrkjelova § 23 skal bispedømmeråda «ha sin oppmerksomhet henvendt på alt som kan gjerast for å vekke og nærme det kristelige liv i menighetene, og det skal fremme samarbeidet mellom de enkelte menighetsråd og andre lokale arbeidsgrupper innen bispedømmet». I bispedømmeråda har biskopane sete. Bispedømmeråda er elles sette saman av ein prest vald blant prestane i bispedømmet, ein lek kyrkjeleg tilsett, og fire andre leke valde av sokneråda i bispedømmet. Oppgåvene til biskopane er nedfelte i ei felles tenesteordning. Tilsynsoppgåvene står her sentralt.

Dei elleve biskopane og bispedømmeråda har felles sekretariat (bispedømmekontora) som er organiserte med om lag 120 årsverk i alt. Ved kvart kontor er det ein administrasjonssjef, og det er ved kvart kontor tilsett ulike fagfolk innan økonomi, personalforvaltning mm. Driftsbudsjetta for bispedømmeråda og biskopane blir løyvd over statsbudsjettet kap. 294 og er i 2000 på ca. 60 mill. kroner.

Kyrkjerådet er eit valt organ, og har til oppgåve å førebu dei saker som skal til behandling i Kyrkjemøtet, setje i verk dei vedtak Kyrkjemøtet gjer, og leier elles arbeidet mellom samlingane til Kyrkjemøtet, sjå kyrkjelova § 25. Medlemmene av Kyrkjerådet blir valde av Kyrkjemøtet. Elles er det Kyrkjemøtet som gir reglar for val av Kyrkjerådet og for verksemda til Kyrkjerådet. Kyrkjerådet har etter dette viktige oppgåver i å utvikle strategiar og planar som vedkjem kyrkja i det heile og å initiere og samordne sentralkyrkjelege tiltak. Innanfor visse område, mellom anna i liturgisaker, har Kyrkjemøtet mynde til å gjere bindande vedtak for Den norske kyrkja. Under Kyrkjemøtet høyrer elles Samisk kyrkjeråd, som skal arbeide til beste for samisk kyrkjeliv, og Mellomkyrkjeleg råd, som har oppgåver innanfor det økumeniske feltet. Sekretariatet for Kyrkjerådet, som òg er sekretariat for Samisk kyrkjeråd og Mellomkyrkjeleg råd, har i dag om lag 30 årsverk som staten dekkjer utgiftene for. Kyrkjerådet behandlar søknader om lån i Opplysningsvesenets fond, og fordeler dei midlane som frå fondet blir stilte til rådvelde for felleskyrkjelege tiltak, sjå statsbudsjettet kap. 299 post 79. Driftsbudsjettet for Kyrkjemøtet og Kyrkjerådet med sekretariatet blir løyvd over statsbudsjettet kap. 294 og er i 2000 på ca. 19 mill. kroner.

Dei regionale og sentralkyrkjelege organa fekk nye oppgåver i samband med nytt kyrkjeleg lovverk i 1997, og det vart i 1998 på denne bakgrunnen oppretta ei ny stilling ved kvart bispedømmeråd og ved Kyrkjerådet. Med bakgrunn i storleiken på bispedømmen vart det ved tre bispedømmeråd (Agder, Nidaros og Bjørgvin) i 2000 oppretta ei ny stilling. Kyrkjemøtet har særskilt peikt på at løyvingane til samisk kyrkjeliv bør aukast, mellom anna til utvikling av materiell på dei tre samiske språka. Ei ny stilling for samisk språkkonsulent ved Kyrkjerådet er finansiert av staten frå 2000.

For 2001 er det over kap. 294 budsjettert med nær 93 mill. kroner til dei regionale og sentralkyrkjelege organa, sjå St.prp. nr. 1 (2000-2001). Departementet vurderer budsjettsituasjonen ved dei regionale og sentralkyrkjelege organa frå år til år i samband med statsbudsjettet.

3.3 Prestetenesta

Prestestillingane

Oppgåvene til prestane er regulerte i ei tenesteordning. Viktige oppgåver er forkynning og å forrette ved gudstenester og kyrkjelege handlingar, konfirmasjonsundervisning, sjelesorg m.m.

Det er no om lag 1 200 statlege prestestillingar (årsverk) i kyrkjelydane, medrekna 12 studentprestar og 16 fengselsprestar. Prestestillingane er fordelte på meir enn 620 tenestedistrikt. Tenestedistriktet til prestane er preste-gjeldet. Eit prestegjeld kan femne om fleire sokn. Soknet er grunneininga i kyrkja og er det geografiske virkeområdet for eit sokneråd. Løyvinga til prestetenesta (og katekettenesta) er ført i statsbudsjettet under kap. 295 Presteskapet, der det i 2001 er budsjettert med 557 mill. kroner, sjå St.prp. nr. 1 (2000-2001).

Det blir av og til reist spørsmål om ansvaret for prestetenesta bør førast over frå staten til kommunane og lokale kyrkjelege organ, til dømes etter mønster av dei ordningane som gjeld for kyrkjevevjer, organistar, kyrkjetenarar og

andre lokale kyrkjelege stillingar som kommunane har utgiftsansvaret for. Det er departementet sitt syn at prestenesta skal vere eit statleg ansvar, i tillegg til verksemda ved dei regionale og sentralkyrkjelege organa. Finansieringa av andre oppgåver i kyrkjelydane bør vere eit lokalt ansvar. Ei slik arbeidsdeling og plassering av det finansielle ansvaret for kyrkja si verksemd ser departementet det som viktig no å klargjere, sjå omtalen under pkt. 3.4.

Frå kyrkjeleg hald har det i lengre tid vore understreka at talet på prestestillingar er for lågt. Det er vist til at dette har negativ verknad, ikkje berre for kyrkjelydane og for det kyrkjelege arbeidet i det heile, men òg for prestane sin arbeidssituasjon og motivasjon for tenesta. Det er dessutan vist til at talet på prestestillingar er lågare i Noreg enn i dei andre nordiske landa. Frå Kyrkjerådet har departementet fått opplyst at det i Danmark er 2 350 kyrkjemedlemmer per prestestilling. I Sverige er talet 2 290, i Finland 2 490, medan det i Noreg er vel 3 330 kyrkjemedlemmer per prestestilling.

Eit oversyn over talet på prestestillingar i Noreg fordelte på innbyggjartal og prestegjeld var med som vedlegg i St.prp. nr. 1 (1995-96). Det gjekk fram av dette at folketalet per prestestilling i 1995 varierte frå under 1 500 til over 7 000. I 28 prestegjeld, med i alt 38 prestar, var folketalet per prestestilling lågare enn 1 500, medan det var høgare enn 7 000 i seks prestegjeld med i alt 13 prestar. I 29 prestegjeld, med nær 70 prestar i alt, var folketalet per prestestilling mellom 6 000 og 7 000. Tabell 3.1 viser auken i statlege prestestillingar i åra 1980-2000.

Tabell 3.1: Nye statlege prestestillingar 1980-2000

1980-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
39	5	75	28

Summen av nye prestestillingar i perioden 1980-2000 er 147, dvs. i gjennomsnitt sju nye stillingar i året. I statsbudsjettet for 2001 er det foreslått å opprette 35 nye prestestillingar, sjå St.prp. nr. 1 (2000-2001). Dette er ei etter måten stor satsing på prestenesta. Departementet viser i denne samanhengen til at kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen i Budsjett-innst. S. nr. 12 (1995-96) bad om at det vart utarbeidd ein opptrappingsplan for den kyrkjelege bemanninga. I komitemerknaden heiter det mellom anna:

«Flertallet har merket seg at bemanningen i kirkene i de andre nordiske land er bedre enn i Norge. Flertallet vil på denne bakgrunn be departementet utarbeide en opptrappingsplan for den kirkelige bemanning. Flertallet viser til at det er opprettet flere prestestillinger de siste årene. Likevel er behovene store, og forskjellene betydelige i den geistlige betjening. Spesielt er det behov for styrket bemanning i de folkerike områdene.»

Arbeidet med ein kyrkjeleg bemanningsplan er i gang i regi av Kyrkjerådet etter oppdrag frå departementet. Kyrkjerådet vil leggje saka fram for Kyrkjemøtet, truleg i 2001.

Departementet er samd i at det er eit stort behov for fleire prestar, og går inn for at det i åra framover blir ein vesentleg auke i talet på prestestillingar. Denne auken må gå for seg over ei viss tid og vere tilpassa ein realistisk rekrutteringssituasjon. Det vil i denne samanhengen vere naturleg å vurdere

om det bør leggjast til grunn særskilde normer eller kriterium for talet på prestestillingar i eit område. Folketalet vil kunne vere eit kriterium, eller talet på medlemmer i Den norske kyrkja, like eins talet på kyrkjer i området, talet på kyrkjelege handlingar, avstandar og kommunikasjonstilhøve, m.m. Departementet vil arbeide vidare med dette på grunnlag av den bemanningsplanen som Kyrkjerådet skal leggje fram.

Nye prestestillingar vil i åra framover vere ein viktig del av arbeidet med å få til ei endra organisering av prestetenesta, sjå St.prp. nr. 1 (2000-2001) og omtalen under kap. 295. I dag er prestetenesta i regelen organisert med ein til tre prestar i kvart tenestedistrikt. Det er no i gang forsøk som byggjer på ei anna organisering. Eit typisk trekk ved forsøka er at dei tradisjonelle tenestedistrikta ikkje får den same rolla som tidlegare ved organiseringa av tenesta. Sjølv om målet i første rekkje er nye arbeidsordningar for prestane og betre grunnlag for å utvikle leiarskapet i tenesta, ikkje minst blant prostane, vil eit vesentleg skifte i inndelinga i tenestedistrikt òg ha verknad for bemanningssituasjonen. Ei ny organisering av prestetenesta vil elles ha som konsekvens at bispedømmeråda får større fridom og større ansvar for plasseringa og bruken av prestestillingane og personalressursane. Den sentrale rolla bispedømmeråda og biskopane i dag har i høve til organisering og leiing av prestetenesta, vil dermed bli forsterka.

Reiseutgiftene til prestane

Etter kyrkjelova § 15 har kommunane ansvaret for reiseutgiftene til prestane, forutan ansvaret for utgiftene til kontorhald og telefon. Forvaltningsoppgåvene ligg her til dei kyrkjelege fellesråda i medhald av kyrkjelova § 14.

Vesentlege delar av prestetenesta gjeld oppgåver i samband med gudstener og kyrkjelege handlingar, heimebesøk, sjelesorg m.m. Dei økonomiske rammevilkåra for tenestereisene kan mange stader ha stor verknad for prestetenesta i det heile. Særleg i landdistrikt og i kyststrok er reiseutgiftene til prestane ein vesentleg del av dei utgiftene kommunane har til kyrkja. Både kommunane og dei kyrkjelege fellesråda må sjå desse utgiftene i samanheng med andre utgiftsområde innanfor kyrkjesektoren.

Sidan ansvaret for styringa og leiinga av prestetenesta ligg til biskopane og bispedømmeråda, som i denne samanhengen er statlege forvaltningsorgan, meiner departementet - av prinsipielle og styringsmessige grunnar - at det økonomiske ansvaret for reiseutgiftene til prestane bør liggje til staten. Forsøka med nyorganisering av prestetenesta viser dessutan at det kan bli vanskeleg å realisere ei nyorganisering på rasjonell måte utan at reiseutgiftene til prestane blir førte over til staten. Slik endring av ansvarsfordelinga mellom kommune og stat vil òg vere meir i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet, som går ut på at den som har ansvaret for ei oppgåve, òg skal ha finansieringsansvaret. Det er elles slik at visse reiseutgifter som gjeld prestetenesta, blir dekte av staten i dag, mellom anna reiser for vikarar. Dersom staten tek det fulle ansvaret for reiseutgiftene til prestane, vil det samla sett kunne bli ei forenkling på området.

Departementet viser til dette og legg til grunn at staten bør ta over det ansvaret kommunane i dag har for reiseutgiftene til prestane. Utgiftene vil da bli budsjetterte som ein del av driftsløyvinga til presteskapet på statsbudsjettet

kap. 295, og bispedømmeråda vil få ansvar for styringa og forvaltninga av midlane. Føresetnaden er at rammetilskottet frå staten til kommunane blir redusert i same omfang, slik at omlegginga ikkje medfører meirutgifter for staten. Dei praktiske spørsmåla omkring omlegginga vil departementet arbeide vidare med. Det vil elles vere nødvendig å endre kyrkjelova § 15, noko departementet vil komme tilbake til saman med andre lovendingar som er omtalte i meldinga.

3.4 Statstilskott til dei kyrkjelege fellesråda

Under dette punktet er drøfta dei to statlege tilskottsordningane som vedkjem dei kyrkjelege fellesråda. Det gjeld tilskottet til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk, sjå statsbudsjettet kap. 294 post 71, og tilskottet til kyrkjeleg verksemd i kommunane, sjå statsbudsjettet kap. 294 post 72.

I medhald av kyrkjelova § 33 har kommunane no ansvaret for vel 600 prestebustader. Kommunane får i dag refundert sine utgifter av staten etter nærare reglar, sjå pkt. 4.3.2 for ein breiare omtale av prestebustadene. Utgiftene til kommunale prestebustader og den refusjonen kommunane får, vedkjem ikkje i dag dei kyrkjelege fellesråda med mindre det ved lokal avtale med kommunen er fastsett at fellesrådet har oppgåver på området. Elles får somme fellesråd refusjon frå staten for meirutgifter som fellesråda har til kontorhald for prosten, sjå kyrkjelova § 14 andre leddet bokstav e. Departementet viser til at dette er ordningar der det blir betalt for visse tenester, og dermed ikkje ordnære statstilskott.

3.4.1 Tilskott til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk

Statstilskottet til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk, som i 2001 er budsjettert med 29,3 mill. kroner, blir for det meste nytta som deltilskott til lønn til diakonar i kyrkjelydane. Dette har samanheng med at tilskottsordninga kom til under det tidlegare kyrkjelege lovverket, sjå lov 31. mai 1985 om diakonteneste i Den norske kyrkja. Lova om diakonteneste fastsette at staten kunne dekkje inntil 50 pst. av lønna til soknediakonar. Formålet med lova og statstilskottet var å styrkje diakontenesta i kyrkja. Statstilskottet vart inntil 1997 utbetalt til kommunane. Frå 1997, da kyrkjelova tok til å gjelde, er det dei kyrkjelege fellesråda som får tilskottet. Tilskottet til diakoni vart frå 1997 utvida til òg å gjelde tilskott til kyrkjeleg undervisning og kyrkjemusikk, men det er som nemnt tilskottet til diakoni som er den største delen av det samla tilskottet. I 2000 blir det gitt deltilskott til om lag 145 diakonstillingar.

Den delen av tilskottet som går til kyrkjeleg undervisning, gjeld for det meste tilskott til vel 20 kateketstillingar som er organiserte under dei kyrkjelege fellesråda. Med bakgrunn i den nye kyrkjelova har det vore ein føresetnad at dei kateketstillingane som i dag er statlege, skal bli overførte til dei kyrkjelege fellesråda, og at fellesråda som følgje av dette skal få tilskott frå staten til finansiering av stillingane. Av denne grunn er nokre kateketstillingar som er blitt ledige dei siste åra, blitt overførte til dei kyrkjelege fellesråda. Etter drøftingar mellom departementet, Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon og aktuelle tenestemannsorganisasjonar er føresetnaden at alle statlege kateketar,

nær 100, skal få tilbud om ny arbeidsavtale med fellesrådet i 2001, sjå omtale under kap. 294 post 71 i St.prp. nr. 1 (2000-2001).

Tilskottet til kyrkjemusikk er avgrensa til domkyrkjene, og var i 1999 vel 1 mill. kroner. Det statlege tilskottet til kyrkjemusikk kom i samband med stortingsbehandlinga av statsbudsjettet for 1996, sjå Budsjett-innst. S. nr. 12 (1995-96), der det vart vist til det viktige kyrkjemusikalske arbeidet som blir gjort ved domkyrkjene og verdien av dette arbeidet for norsk kulturliv.

Diakoniarbeidet i kyrkja blir for ein del finansiert ved statstilskottet. Elles er dette eit område som kommunane ofte gir løyvingar til, og dei diakonstillingane som staten ved sitt tilskott dekkjer halvdel av utgiftene for, er ofte del-finansierte ved kommunale løyvingar. Elles er diakonien eit felt der mange frivillige deltek.

Med grunnlag i dei reglar og retningslinjer som gjeld for tilskottsordninga, er bispedømmeråda gitt fullmakt til sjølve å fordele tilskottet på diakonale formål, undervisning og kyrkjemusikk. Tilskottsordninga er avgrensa til desse formåla og er dermed eit øyremerkte tilskott. Tilskottet til undervisning og diakoni er heimla i kyrkjelova § 23, der det går fram at det kan givast statstilskott til særskilde stillingar innan kyrkjeleg undervisning og diakoni.

For kommunesektoren er det eit generelt mål å avvikle øyremerkte tilskott og eventuelt innlemme desse i rammetilskottet til kommunane, sjå mellom anna St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 mv. Sjølv om det er dei kyrkjelege fellesråda som er mottakarar av det øyremerkte tilskottet til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk, meiner departementet at dei omsyna som ligg til grunn for avvikling av øyremerkte tilskott til kommunane, òg har relevans for kyrkjesektoren.

Etter kyrkjelova er det kommunane som har det fremste offentlege finansieringsansvaret for den lokale verksemda i kyrkja. Departementet meiner det er uheldig at staten - utover prestetenesta - har finansieringsoppgåver for den lokale kyrkjelege verksemda. Sjølv om statstilskottet til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk vart innført for å styrkje den kyrkjelege innsatsen på desse områda, medfører tilskottsordninga ei faktisk styring av den lokale ressursbruken. Dette gjeld for fellesråda, som har ansvaret for å forvalte dei ressursane dei har til rådvelde, men òg for kommunane, som i sine budsjettvedtak på det kyrkjelege området òg må prioritere mellom ulike formål. Etter departementet sitt syn bør det vere eit lokalt ansvar å prioritere mellom ulike kyrkjelege oppgåver og tiltak - på grunnlag av dei mål som gjeld for kyrkja og innanfor dei samla økonomiske ressursane som er til rådvelde. Eit øyremerkte statstilskott til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk kjem etter departementet si meining i strid med ein slik føresetnad. Intensjonane i kyrkjelova, sjå § 15, er at ressursbehovet og prioriteringa av dei kyrkjelege oppgåvene, mellom anna innan diakoni, barne- og ungdomsarbeid, undervisning og kyrkjemusikk, skal gå føre seg lokalt i eit samarbeid mellom kommune og kyrkje. Dermed vil det òg vere lagt til rette for å samordne kommunale og kyrkjelege tiltak i lokalsamfunnet, til dømes innan diakonien.

Departementet viser til dette og ser det som viktig at det no blir lagt til grunn ei ansvarsdeling der staten har finansieringsansvaret for prestetenesta - i tillegg til verksemda ved dei regionale og sentralkyrkjelege råda - medan finansieringa av den kyrkjelege verksemda elles skal vere ei lokal oppgåve.

Ansvar til kommunane vil her vere sentralt, slik det òg går fram av kyrkje-lova. Sjølv om kyrkjelova § 15 ikkje forpliktar kommunane til løyvingar til diakoni, barne- og ungdomsarbeid m.m. er dette område som naturleg høyrer heime i dei budsjett-drøftingane kyrkja har med kommunane, og som kommunane er dei nærmaste til å gi løyvingar til. Kyrkjelege tiltak innan til dømes diakonien og barne- og ungdomsarbeidet har elles så nære koplingar til det kommunane sjølve gjer innan helse- og omsorgssektoren og arbeidet blant barn og unge, at kommune og kyrkje bør ha ei felles interesse i at desse oppgåvene - og finansieringa av dei - blir samordna og vurderte i ein heilskap.

Departementet meiner det følgjer av denne prinsipielle forståinga av kva for oppgåver staten skal ha utgiftsansvaret for, og kva for oppgåver som skal vere eit lokalt finansieringsansvar, at tilskottsordninga til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk blir innlemma i rammetilskottet til kommunane og avvikla som øyremerkd ordning.

Det aktuelle statstilskottet går i dag mest til stillingar. Omfanget av statstilskottet og tilknytninga til konkrete stillingar vil bli utvida i 2001 som følgje av føresetnaden om at dei statlege kateketane skal bli organiserte under dei kyrkjelege fellesråda, sjå ovanfor. Ei omlegging av tilskottsordninga må derfor ha som føresetnad at fellesråda ikkje dermed får eit svakare finansieringsgrunnlag for desse stillingane enn tidlegare, med fare for at tilsette i stillingane kan bli sagde opp som følgje av manglande finansiering. For å få dette til må det etablerast lokale avtaler og rettslege bindingar for kommunane frå den tid tilskottsordninga blir innlemma i rammetilskottet til kommunane. Departementet vil komme tilbake til dette i samband med den endringa i kyrkjelova § 15 som vil vere nødvendig.

3.4.2 Tilskott til kyrkjeleg verksemd i kommunane

Eit særskilt tilskott til kyrkjeleg verksemd i kommunane har vore løyvd over statsbudsjettet sidan 1997. Under behandlinga av statsbudsjettet gjorde Stortinget dette vedtaket, sjå Budsjett-innst. S. nr. II (1996-97):

«Stortinget samtykker i at 100 millioner kroner til gjennomføring av kirkeloven fordeles med et basistilskudd på 150 000 kroner pr kommune tilsvarende et 1/2 årsverk i lønstrinn 36. Øvrige midler fordeles proporsjonalt etter innbyggertall.»

Løyvinga vart ført under kap. 294 Kyrkjeleg administrasjon, ny post 72, der tilskottsordninga er ført vidare i dei seinare statsbudsjetta.

Ved fordelinga av tilskottet til dei kyrkjelege fellesråda har Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet kvart år presisert at tilskottet ikkje skal nyttast slik at det avlastar kommunane for deira lovregulerte utgiftsplikter etter kyrkjelova. Kommunal- og regionaldepartementet har presisert det same i rundskriv til kommunane. Formålet med statstilskottet er at kyrkja lokalt skal ha eit økonomisk grunnlag som er større enn det som følgjer av reglane om kommunane sine utgiftsplikter etter kyrkjelova § 15.

I 1999 vart tilskottet auka frå 100 til 110 mill. kroner som følgje av at staten sine utgifter til kontorhald for prestane vart innlemma i tilskottet, sjå St.prp. nr. 1 (1998-99). Tilskottet i 2001 er budsjettert med 85 mill. kroner, sjå St.prp. nr. 1 (2000-2001). Som tidlegare vil ein stor del av tilskottet bli fordelt med eit

grunntilskott til kvart fellesråd, medan resten av tilskottet vil bli fordelt etter innbyggjartalet i kommunane. Grunntilskottet vil vere det same for alle. Denne fordelingsmåten er til beste for fellesråda i dei minste kommunane, som får ein relativt større del av det samla tilskottet. Tilskottet svarer til mellom 6 og 7 pst. av dei samla inntektene til fellesråda.

Det har frå kyrkjeleg hald vore understreka at tilskottet er ein viktig del av inntektsgrunnlaget for dei kyrkjelege fellesråda for å realisere intensjonane i kyrkjelova. Departementet er samd i at tilskottsordninga har vore viktig for gjennomføringa av det nye lovverket. Dei relativt store endringane lovverket stilte krav om, er sette i verk på kort tid. Den nye kyrkjeforvaltninga er framleis ung, men ho har no vore gjeldande i nær fire år, og departementet meiner at overgangstida mellom ny og eldre lovgiving må reknast som avslutta. Departementet foreslår å leggje om tilskottsordninga.

Kommunane har eit lovfesta ansvar for viktige delar av kyrkja sine utgifter. Utgiftene til staten er i dag i hovudsak avgrensa til prestenesta og drifta av dei regionale og sentralkyrkjelege råda. Departementet meiner at den statlege tilskottsordninga til fellesråda bryt med den ansvarsdelinga mellom staten og kommunane som tradisjonelt er og har vore gjeldande på det kyrkjelege området. Dette medfører at ansvarsdelinga mellom kommune og stat er mindre klar enn tidlegare, med fare for at kommunane sitt økonomiske ansvar og engasjement på det kyrkjelege området blir redusert. I undersøkingar som Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon har gjennomført, er det indikasjonar på at tilskottet frå staten til fellesråda har verknad for dei kommunale løyvingane til kyrkja.

Sjølv om det aktuelle tilskottet ikkje er eit øyremærkt tilskott til fellesråda på same måten som tilskottet til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk, vil dei grunnane departementet har vist til for å foreslå den eine tilskottsordninga innlemma i rammetilskottet til kommunane, òg gjelde for den andre. Såleis følger det av den prinsipielle klargjeringa av ansvarsfordelinga mellom lokalt og sentralt nivå som departementet tek til orde for når det gjeld finansieringa av kyrkja si verksemd, sjå pkt. 3.4.1, at den nemnde tilskottsordninga bør bli innlemma i rammetilskottet til kommunane. Departementet meiner det vil vere viktig, ikkje minst ut frå omsynet til lokal samordning, at det er kommunen dei kyrkjelege fellesråda i økonomiske spørsmål har drøftingar med. Problemstillinga vart elles særskilt nemnd i Budsjett-innst. S. nr. 12 (1998-99), sjå pkt.1.1.

Da kommunane i den nye kyrkjelova § 15 fekk ansvaret for å dekkje utgiftene til dagleg leiar for dei kyrkjelege fellesråda, sjå Innst. O. nr. 46 (1995-96), vart meirutgiftene, rekna til 39 mill. kroner i 1997, innarbeidde i rammeoverføringane til kommunane. På same måten legg departementet til grunn at dei kommunale utgiftspliktene til kyrkja må regulerast opp frå den tid den nemnde tilskottsordninga blir innlemma i rammetilskottet til kommunane. Dette vil krevje ei endring i kyrkjelova § 15, noko departementet vil komme tilbake til. Innlemminga av det nemnde tilskottet i rammetilskottet til kommunane bør gå føre seg over ei viss tid.

3.5 Kyrkjebygg

Kommunane har etter kyrkjelova - som etter det tidlegare lovverket - det økonomiske ansvaret for å reise nye kyrkjer dersom vilkåra er til stades. Desse vilkåra følgjer av kyrkjelova § 21, der det mellom anna går fram at det skal byggjast ny kyrkje dersom den gamle kyrkja ikkje lenger kan brukast, dersom kyrkja ikkje er stor nok eller det ikkje er kyrkje i soknet. Ny kyrkje skal som hovudregel ha plass til ti prosent av Den norske kyrkja sine medlemmer i soknet. Det er for tidleg å seie om det nye kyrkjelege lovverket har hatt eller vil få verknader for reisinga av nye kyrkjer.

Sidan 1980 har det vore reist vel 70 nye kyrkjer. I tabell 3.2 er vist kor mange nye kyrkjer som har vore reiste på 1900-talet.

Tabell 3.2: Nye kyrkjebygg 1901-1999, soknekyrkjer og kapell

1901-1920	1921-1940	1941-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-1999
153	108	96	71	72	37	37

Tabellen viser at det i 1960- og 1970-åra vart reist vel 70 nye kyrkjer i kvart tiår, medan det på 1980-talet vart reist vesentleg færre nye, i alt 37. På 1990-talet er det reist like mange nye kyrkjer som på 1980-talet. 13 av dei nye kyrkjene på 1990-talet er reiste som følge av kyrkjebrannar på 1980- og 1990-talet. I 1960-åra var det tre kyrkjer som brann ned til grunnen. I 1970-åra var talet seks, på 1980-talet 12. På 1990-talet var det 16 kyrkjer som brann ned.

Av og til blir det reist spørsmål om statleg medverknad i finansieringa av nye kyrkjebygg. Frå kyrkjeleg hald blir det vist til at auken i talet på nye kyrkjebygg ikkje er i samsvar med behovet, slik dette veks fram som resultat av endringar i busetjingsmønsteret. Behovet for nye kyrkjer er derfor særleg stort i dei sentrale, tettbygde områda. Det blir dessutan vist til at investeringar i nye kyrkjebygg ofte taper i konkurransen med andre byggjeprojekt som kommunane skal finansiere, og at statleg medfinansiering vil vere viktig som stimulans og verkemiddel for å auke takten i bygginga av nye kyrkjer.

Departementet er merksam på at behovet for nye kyrkjebygg er stort mange stader. Departementet viser likevel til at det etter lova heilt og fullt er ei kommunal oppgåve å finansiere kyrkjebygg, og kan ikkje i dag sjå det er grunnlag for å endre denne generelle føresetnaden.

Departementet vil elles peike på at det frå Opplysningsvesenets fond kan givast lån på rimelege vilkår til nye kyrkjer. Departementet meiner at slike lån bør ha høg prioritet ved tildelinga av lån frå fondet. Spørsmålet om å gi tilskott frå fondet til bygging av kyrkjer, er nærmare omtalt under pkt. 4.3.2, i samanheng med spørsmålet om tilskott frå fondet til vern og sikring av eldre kyrkjer og kyrkjeinventar. Statstilskott til stavkyrkjene er òg omtalt under pkt. 4.3.2.

3.6 Oppsummering

Som det går fram, meiner departementet at staten skal ha det finansielle ansvaret for prestetenesta, og for verksemda ved dei regionale og sentralkyrkjelege organa. Departementet går inn for at talet på prestestillingar får ein vesentlig auke i åra framover, og at reiseutgiftene til prestane blir eit statleg ansvar. Dei lokale kyrkjelege oppgåvene - utanom prestetenesta - bør finansi-

erast lokalt. At det økonomiske ansvaret for den lokale kyrkjelege verksemda ligg til lokalsamfunnet, har vore og er hovudregelen i dag. Departementet meiner derfor at dei statlege tilskotta til dei kyrkjelege fellesråda, dvs. det særskilte tilskottet til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk, og det generelle tilskottet til fellesråda, bør bli innlemma i rammetilskottet til kommunane. Omleggingane krev visse endringar i kyrkjelova.

4 Opplysningsvesenets fond

4.1 Innleiing

Opplysningsvesenets fond har sitt grunnlag i Grl. § 106, som handlar om det såkalla benefiserte godset, dvs. eigedommar som frå gammalt av høyrde til det einskilde presteembetet som underhald for presten. I Grl. § 106 heiter det: «Saavel Kjøbesummer som Indtægter af det Geistligheden benefiserede Gods skal blot andvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.» Opplysningsvesenets fond vart danna ved lov i 1821 av det i Grl. § 106 omhandla benefiserte godset. Fondet er no regulert i lov 7. juni 1996 om Opplysningsvesenets fond, sjå Innst. O. nr. 45 (1995-96) og Ot.prp. nr. 68 (1994-95) Om lov om Opplysningsvesenets fond.

Opplysningsvesenets fond, som er eit sjølvstendig rettssubjekt, er eigar av store skog- og jordbrukseigedommar, tomter, bygningar og pengekapital. Ved årsskiftet 1999/2000 er fondet eigar av 600 eigedommar fordelt på 380 kommunar, med eit samla areal på meir enn 1 million dekar. 30 000 dekar er dyrka mark, og om lag 950 000 dekar er skog og utmark. Til fondet høyrer òg 13 000 festetomter. Fondet er eigar av 460 prestebustader, og det er ei primær oppgåve for fondet å halde tenestebustader for prestane. Denne primær oppgåve for fondet er ført vidare og forsterka ved forslaget om at fondet frå 2001 skal ha det finansielle ansvaret for dei vel 600 kommunale prestebustadene, sjå St.prp. nr. 1 (2000-2001).

Verdien av eigedommane er i rekneskapen for fondet ført opp med 1 000 kroner. Bakgrunnen for dette er at eigedommane i det store og heile har høyrte til fondet frå eldre tid. Ei verdifastsetjing i rekneskapen etter til dømes marknadsv verdien vil bryte med det grunnleggjande historiske kostprinsippet. Departementet arbeider med å få betre mål på verdien av dei einskilde eigedommane, slik at opplysningar om dette kan vere med i den årlege rekneskapen for fondet. Dersom alle eigedommane skulle ha vore avhenda, kan salsverdien reknast til om lag 2,4 mrd. kroner.

Kapitaldelen av fondet er i hovudsak plassert i norske og utanlandske verdipapir og utlånt til kyrkjelege formål. Kapitalen er for det meste plassert i aksjar og andre eigenkapitalinstrument, og i obligasjonar og andre renteinstrument. Per 31. desember 1999 var den bokførte verdien av kapitalen 1,3 mrd. kroner. Marknadsv verdien var 1,5 mrd. kroner.

Av lova om Opplysningsvesenets fond § 2 går det fram at formålet med lova mellom anna er å sikre at fondet kjem Den norske kyrkja til gode. Det går elles fram av § 5 i lova at eigedommar og kapital som høyrer til fondet, ikkje kan givast bort eller brukast opp. Etter § 6 i lova skal avkastninga frå fondet først dekkje utgiftene til fondet. Utover dette kan avkastninga leggjast til kapitalen eller givast til kyrkjelege formål etter nærmare avgjerd av Kongen. Det er fastsett at Kongen har forvaltningsansvaret for fondet. Det ansvaret som lova legg til Kongen, er delegert til Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet ved kgl. resolusjon 7. juni 1996.

Med verknad frå 1. januar 2000 er det gjort avtale om at NORSKOG skal ha oppgåver som gjeld forvaltninga av skog og utmark, medan Statskog skal ha oppgåver som gjeld anna eigedomsforvaltning, eksklusive bygnings- og jordbruksforvaltninga. Store delar av finanskapitalen til Opplysningsvesenets fond blir forvalta aktivt ved forvaltningsselskap i Noreg og i utlandet, medan andre delar blir forvalta ved plasseringar i ulike fond.

Frå 1998 blir utgiftene og inntektene til fondet ikkje lenger førte i statsbudsjettet og statsrekneskapen, sjå St.prp. nr. 1 (1997-98), og frå 1999 har det vore ein føresetnad at fondet skal dekkje den delen av utgiftene til si sentrale forvaltning som staten tidlegare har dekt, sjå St.prp. nr. 1 (1998-99). Visse driftsutgifter til forvaltninga av fondet, og det særskilde tilskottet frå fondet til felle-skyrkjelege tiltak, blir førte i statsbudsjettet mot refusjon frå fondet, sjå statsbudsjettet kap. 299 og 3299 Opplysningsvesenets fond.

Frå 1. januar 2001 skal det skipast eit forvaltningsorgan for Opplysningsvesenets fond med eige styre, sjå St.prp. nr. 61 (1999-2000) og Innst. S. nr. 220 (1999-2000). Styret for forvaltningsorganet vil ha ansvar for forvaltninga av fondet etter dei overordna retningslinjene som er fastsette av departementet. Driftsutgiftene for forvaltningsorganet skal dekkjast av fondet.

For kyrkja og for kyrkja sin økonomiske situasjon, både på kort og lengre sikt, vil bruken av avkastninga frå Opplysningsvesenets fond og retningslinjer for forvaltninga av fondet, ha interesse. Forutan ein kort omtale av eigedomsretten til fondet, kjem departementet i dette kapitlet inn på spørsmålet om bruken av avkastninga og om prinsipp og retningslinjer for finans- og eigedomsforvaltninga. Den norske kyrkja sitt landsfond, oppretta i 1956 av prestelønn som ikkje vart utbetalt i okkupasjonstida, blir òg omtalt.

4.2 Eigedomsretten til Opplysningsvesenets fond

Lova om fondet gjer det klart at Opplysningsvesenets fond er eit sjølvstendig rettssubjekt. Sidan 1814 har spørsmålet om kven som eig fondet, vore diskutert. I St.meld. nr. 64 (1984-85) s. 5 skreiv departementet: «Så lenge de náværende relasjonar mellom stat og kirke består er spørsmålet om eiendomsretten til Opplysningsvesenets fond og de gjenværende eiendommer av mindre praktisk betydning idet både kjøpesum og avkastning er bundet til bruk i samsvar med bestemmelsene i grl. § 106.» I samband med ei tolking av § 22 i laksefisklova, har lovavdelinga i Justisdepartementet i brev 23. november 2000 til Miljøverndepartementet og Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet konkludert med at staten er eigar av fondet. I fråsegna frå Justisdepartementet heiter det mellom anna:

«På bakgrunn av drøftelsen overfor er Lovavdelingens konklusjon at kirken ikkje er et eget rettssubjekt, men en del av staten. At Opplysningsvesenets fond er eiet av kirken som sådan, må derfor utelukkes.

(...)

Etter en gjennomgang av de aktuelle rettskilder og den historiske bakgrunnen for Opplysningsvesenets fond er Lovavdelingen kommet til at det må anses som sikkert at staten er eier av fondet.

(...)

Selv om staten eier Opplysningsvesenets fond, vil den imidlertid være bundet av de rammer som følger av Grunnloven § 106 første punktum når det gjelder anvendelsen av fondsmidlene. Dessuten vil

staten være bundet av de begrensninger som måtte følge av lov om Opplysningsvesenets fond (så langt loven ikke endres).»

Departementet viser til dette. Departementet meiner elles det er bruken av avkastninga og retningslinjene for forvaltninga av fondet som har størst praktisk interesse, og framstillinga i det følgjande er konsentert om dette.

4.3 Bruken av avkastninga frå Opplysningsvesenets fond

4.3.1 Generelt

Avkastninga frå fondet i 1998 og 1999

Avkastninga frå Opplysningsvesenets fond er dei inntektene frå eigedommane og pengekapitalen til fondet som kan nyttast til forbruk. Inntekter frå eigedommane er mellom anna husleigeinntekter, inntekter frå festetomtene, leigeinntekter frå forpaktingsbruka og inntekter frå skogsdrifta. Avkastninga frå pengekapitalen er renteinntekter og aksjeutbytte.

Sal ved avhending av eigedommar er ikkje å rekne som avkastning. Heller ikkje vinstar ved sal av verdipapir har til no vore rekna som avkastning, men som ein del av kapitalen. Sal ved avhending av eigedommar og vinstar ved sal av verdipapir har derfor vore avsette til kapitalfondet.

Driftsresultatet for fondet i 1998 og 1999, fordelt på dei einskilde forretnings- eller utgiftsområda, er vist i tabell 4.1. Tabell 4.2 viser korleis overskotet i 1998 og 1999 vart nytta.

Tabell 4.1: Driftsresultatet for Opplysningsvesenets fond 1998 og 1999, fordelt på forretningsområde, inklusive kalkulatoriske inntekter¹ (i kroner)

	1999	1998
Husleige prestar	11 137 028	11 118 745
Kalkulatorisk meirinntekt ved marknadsleige prestebustader	14 600 000	14 500 000
Kalkulatorisk inntekt bispedømmekontora	1 000 000	4 000 000
Vedlikehald prestebustader	-48 894 177	-41 972 654
Unytta midlar hos prestegardstilsyna	0	10 214 199
Utgift bispedømmekontora	0	-3 438 598
Driftsresultat, prestebustader m.m.	-22 157 149	-5 578 309
Leigeinntekter forpaktning/jordleige/bygningsutleige	8 568 493	8 310 951
Vedlikehald av forpaktingsbruk	-4 052 547	-5 207 079
Driftsresultat, jordbruk	4 515 946	3 103 872
Eigedomsinntekter tomtefeste m.m.	34 119 133	32 654 098
Eigedomskostnader tomtefeste m.m.	-9 078 316	-10 225 604
Driftsresultat, eigedom ekskl. jord- og skogbruk	25 040 818	22 428 495
Inntekter skogsdrift m.m.	21 132 141	22 949 838
Utgifter skogsdrift m.m.	-18 035 181	-16 963 125

Tabell 4.1: Driftsresultatet for Opplysningsvesenets fond 1998 og 1999, fordelt på forretningsområde, inklusive kalkulatoriske inntekter¹ (i kroner)

Driftsresultat skogsdrift m.m.	3 096 960	5 986 713
Renteinntekter obligasjoner og aksjeutbytte m.m.	46 592 748	56 653 579
Utgift finansplasseringar	-4 150 572	-41 665
Driftsresultat, finansforvaltning (ekskl. vinstar)	42 442 176	56 611 914
Kalkulatorisk inntekt utlån kyrkjelege formål	700 000	0
Inntekt utlån kyrkjelege formål	3 646 238	3 603 507
Driftsresultat, utlån til kyrkjelege formål	4 346 238	3 603 507
Kalkulatorisk inntekt Den norske kyrkja, IT-nettverk	1 200 000	1 200 000
Utgift generell administrasjon	-15 902 378	-8 409 176
Driftsresultat, generell administrasjon	-14 702 378	-7 209 176
Driftsresultat	42 582 611	78 947 015

¹ Kalkulatoriske inntekter er i disponeringa av resultatet førte som utgift og gjeld indirekte overføringar frå fondet til drifta av Den norske kyrkja. Dette vart gjort første gongen i 1998-rekneskapan for fondet, mellom anna for å få fram eit meir fullstendig bilete av kva fondet faktisk medverkar med til drifta av Den norske kyrkja, utover pengetilskottet til felleskyrkjelege tiltak. Det indirekte bidraget gjeld særleg prestebustadene, men òg andre område, sjå pkt. 4.3.2.

Driftsresultatet for prestebustader m.m. viser for 1999 ei netto utgift på vel 22 mill. kroner. Resultatet for 1998 har samanheng med at fondet i 1998 hadde ansvar for kontorleiga til bispedømmeråda, og at det i 1998 var ei særskild inntektsføring på 10 mill. kroner som var unytta midlar hos prestegardstilsyna. Frå 1999 er det staten som har ansvaret for kontorleiga til bispedømmeråda, med unntak for Hamar og Nord-Hålogaland bispedømmeråd, som har kontor i bygningar som tilhøyrer Opplysningsvesenets fond.

Driftsresultatet for jordbruk viser at jordleige- og forpaktingsinntektene i 1999 var 4,5 mill. høgare enn utgiftene til vedlikehaldet av forpaktingsbruka. Utgiftene på dette området, som var 4 mill. kroner i 1999, gjeld særleg vedlikehald av bygningar på forpaktingsbruka.

Driftsresultatet for eigeidom, eksklusive jord- og skogbruk, var 25 mill. kroner i 1999. Eigeidomsinntektene var 34 mill. kroner, som i hovudsak gjaldt festeinntekter frå tomter, forutan gebyr og inntekter frå utmarksforvaltninga. Utgiftene på dette området, i alt 9 mill. kroner, gjeld for det meste avtalt betaling til Statskog.

Driftsresultatet for skogsdrifta var vel 3 mill. kroner i 1999. Avtalt betaling til Statskog for skogforvaltninga er med i utgiftene under dette området. At resultatet for skogsdrifta i 1999 var lågare enn i 1998, har mellom anna bakgrunn i lågare tømmerprisar og meirutgifter i 1999 i samband med at NOR-SKOG frå 1. januar 2000 tok over skogforvaltninga.

Inntektene ved finansplasseringar var nær 47 mill. kroner i 1999, og gjeld i hovudsak renteinntekter frå obligasjonar og aksjeutbytte. I 1998 var det nettoføring av finansinntektene. Dette ble endra i 1999. Driftsresultatet for finans-

forvaltninga var vel 14 mill. mill. kroner høgare i 1998 enn i 1999, noko som hadde bakgrunn i det skiftande rentenivået i 1999.

Driftsresultatet for utlån var i 1999 på 4,3 mill. kroner. Renta for utlån var 4,5 prosent. Samla utlån per 31.12.99 var vel 80 mill. kroner.

Driftsresultatet for generell administrasjon av fondet var i 1999 på 14,7 mill. kroner. Auken i utgiftene i 1999 i høve til 1998 hadde bakgrunn i at fondet frå 1999 tok over ansvaret for lønn m.m. til tilsette i departementet som arbeider med forvaltninga av fondet, sjå St.prp. nr.1 (1998-99). Utgiftene til generell administrasjon gjeld såleis lønn til tilsette i departementet, utgifter til edb m.m. I driftsresultatet for administrasjon er elles medrekna ei kalkulatorisk inntekt på 1,2 mill. kroner til eit IT-nettverk som mellom anna Kyrkjerådet og bispedømmeråda har fri tilgang til.

Tabellen viser at bygningsforvaltninga er den største utgiftsposten for fondet, medan den største inntekta er frå finansplasseringane. Det er eit generelt mål å auke avkastninga frå fondet. Under dei einskilde forretningsområda vil potensialet for auka avkastning vere størst innanfor finansforvaltninga, men aktiv utvikling av eigedommane vil i eit langsiktig perspektiv òg kunne føre med seg større avkastning enn i dag. Under andre forretningsområde er potensialet for auka avkastning mindre. Til dømes er husleiga for prestane regulert i tariffavtale og fastsett med grunnlag i at prestane har buplikt.

Tabell 4.2 viser korleis driftsresultatet for fondet (overskottet) i 1998 og 1999 vart nytta.

Det går fram av tabellen at nær 37 mill. kroner av overskottet i 1999 vart disponerte som overføringar til Den norske kyrkja, inklusive kalkulatoriske overføringar, sjå noten til tabell 4.1. 5,7 mill. kroner vart avsette til eit utjamningsfond for drift. Det vart i 1999 ikkje avsett midlar til kapitalfondet.

Salssummane ved avhending av eigedommar og vinstane ved sal av verdipapir har ikkje vore rekna som ein del av avkastninga, og er ikkje med i tabell 4.1 og 4.2. Salssummane var 45 mill. kroner i 1999 og 75 mill. kroner i 1998. Vinstane ved sal av verdipapir (aksjar m.m.) var 134 mill. kroner i 1999 og 67 mill. kroner i 1998. Resultatet for 1999 hadde samanheng med den gode aksjemarknaden dette året. Vinstane ved sal av verdipapir i 1998 og 1999 illustrerer korleis desse kan variere frå det eine året til det neste. Salssummane og vinstane for 1998 og 1999, vart avsette til kapitalfondet. I figur 4.2 under pkt. 4.3 er vist utviklinga i finanskapitalen i tida 1991-1999 som følgje mellom anna av sal av eigedom og avsetning av vinstar ved sal av verdipapir.

Tabell 4.2: Disponeringa av driftsresultatet (overskottet) for Opplysningsvesenets fond 1998 og 1999 (i kroner)

	1999	1998
Driftsresultat før disponering, inklusive kalkulatoriske inntekter ¹	42 582 611	78 947 015
Disponering av resultat:		
Kalkulatorisk overføring til Den norske kyrkja	17 500 000	19 700 000
Tilskott til Den norske kyrkja, felleskyrkjelege tiltak, jf. statsbudsjettet kap. 299 post 79	19 329 454	18 068 136
Sum overføringar til Den norske kyrkja	36 829 454	37 768 136

Tabell 4.2: Disponeringa av driftsresultatet (overskottet) for Opplysningsvesenets fond 1998 og 1999 (i kroner)

Avsetning til utjamningsfond drift ²	5 753 157	30 000 000
Avsetning til kapitalfondet	0	11 178 879
Sum disponert	42 582 611	78 947 015

¹ Sjå noten til tabell 4.1.

² Per 31.12.99 var utjamningsfondet for drift vel 45 mill. kroner. Formålet med dette fondet er å sikre stabile utgiftsrammer frå det eine året til det neste sjølv om avkastninga, ikkje minst finansinntektene, skulle gå ned. Det har dermed karakter av å vere eit bufferfond, sjå elles pkt. 4.4.2. I samband med dei endringane i forvaltningsordningane for Opplysningsvesenets fond som har vore gjennomførte, og som er under utvikling, vart det av overskottet i 1996 avsett 14 mill. kroner til eit omstillingsfond. Utjamnings- og omstillingsfondet blir forvalta som pengekapitalen elles, men er ikkje ein del av kapitalfondet.

Prinsipp for disponeringa av avkastninga

Av lova om Opplysningsvesenets fond § 6 går det fram at utgiftene til fondet skal ha prioritet ved bruken av avkastninga. Avkastning utover dette kan leggjast til kapitalen eller nyttast til kyrkjelege formål etter avgjerd av Kongen.

Sjølv om det etter lova er høve til å bruke avkastninga frå fondet til forvaltninga av eigedommane, til dømes til vedlikehald av prestebustader og bygningar, og til eventuelt å leggje resten til kapitalen, har departementet sett det som ein allmenn føresetnad at ein del av avkastninga kvart år skal bli stilt til rådvelde for kyrkjelege organ til felleskyrkjelege tiltak, sjå i denne samanhengen Innst. O. nr. 45 (1995-96) og Ot.prp. nr. 68 (1994-95) Om lov om Opplysningsvesenets fond, der dette er understreka som retningsgivande for bruken av avkastninga. I Innst. O. nr. 45 (1995-96) s. 3 heiter det mellom anna:

«Komiteen er samd i (. . .) at den delen som blir løyvd til kyrkjelege føremål skal kyrkjelege organ få reell innverknad på bruken av.

Komiteen meiner at den reelle innverknad best blir teken vare på ved at ein delegerer til Kyrkjemøtet å fastsetje nærare reglar for korleis dei tildelte midlane skal nyttast (. . .).

Komiteen føreset at den delen av avkastninga som har gått til kyrkjelege formål og vore stilt til disposisjon for Kyrkjerådet og Bispedømeråd, ikkje blir redusert.»

I statsbudsjettet for 2001 er det under kap. 299 post 79 budsjettert med 25 mill. kroner som tilskott frå fondet til felleskyrkjelege tiltak. Det er dessutan foreslått at fondet skal ta over finansieringsansvaret for dei kommunale prestebustadene og finansiere visse andre utgifter, mellom anna drifta av det kyrkjelege medlemsregisteret, sjå St.prp. nr 1 (2000-2001).

Avkastninga frå fondet har i dei seinare åra gitt grunnlag for å halde oppe utgiftene til fondet sine eigne oppgåver, mellom anna til vedlikehaldet av prestebustadene. Pengetilskottet til felleskyrkjelege tiltak har auka frå 2-3 mill. kroner i 1991 til 25 mill. kroner i 2000. Det har òg vore grunnlag for å setje av delar av avkastninga til kapitalfondet og til eit særskilt utjamningsfond og omstillingsfond, sjå note 2 til tabell 4.2.

Kor stor del av avkastninga som kvart år skal nyttast til å dekkje utgiftene til fondet, kor stor del som skal nyttast som tilskott til felleskyrkjelege tiltak og andre kyrkjelege formål, må på vanleg måte budsjetterast frå år til år. Depar-

tementet meiner likevel det bør leggjast til grunn visse prinsipp for bruken av avkastninga og viser til dette:

Utgiftene til Opplysningsvesenets fond er for det meste driftsutgifter, med utgiftene til bygningane, særleg prestebustadene, som store utgiftspostar. Ved bruken av avkastninga er det avgjerande at det kan leggjast til rette for stabil drift og for stabilt, målretta og planmessig vedlikehald av bygningane. Det bør derfor ikkje vere store skiftingar frå eitt år til det neste når det gjeld den delen av avkastninga som skal dekkje utgiftene til fondet. Det vil i denne samanhengen vere særleg viktig at det ligg føre ei langsiktig vurdering og ein analyse av dei behov fondet har for å dekkje egne utgifter. I denne vurderinga må òg inngå ei vurdering av administrasjonskostnadene. Utgiftene til det nye forvaltningsorganet for fondet vil vere ein del av dette, like eins kostnadene ved kjøp av tenester frå mellom anna finansforvaltarar, NORSKOG og Stat-skog. Fordi forvaltninga av fondet har eit sterkt innslag av forretningsmessig drift, må administrasjonskostnadene vurderast i ein heilskap, mellom anna i lys av inntektene. Det overordna kravet til ei kostnadseffektiv forvaltning vil gjelde her som for andre verksemdar.

Når det gjeld det årlege pengetilskottet frå fondet til felleskyrkjelege tiltak, som Kyrkjemøtet/Kyrkjerådet i hovudsak rår over, meiner departementet at denne tilskottsordninga inntil vidare bør halde fram, med same storleik som no. Tilskottsordninga er elles drøfta under pkt. 4.3.2.

Departementet meiner at den finansielle situasjonen for Opplysningsvesenets fond no er slik at det er grunn til å bruke fondet til å finansiere og løyse fleire kyrkjelege oppgåver, sjå i denne samanhengen Budsjett-innst. S. nr. 12 (1999-2000) der fleirtalet i komiteen meinte at «en større del av avkastningen av Opplysningsvesenets fond må brukes til kirkelige formål». Forslaget om at fondet i 2001 skal ha det finansielle ansvaret for alle prestebustader for å få til meir heilskap og samordning av forvaltnings- og finansieringsordningane på området, er eit døme på dette. Under pkt. 4.3.2 peiker departementet på andre formål som departementet meiner fondet bør ta ansvar for i framtida. Den utviding av finansieringsoppgåvene til fondet som dette samla sett representerer, krev ei lovendring om bruken av finansinntektene, sjå pkt. 4.4.2.

4.3.2 Bruken av avkastninga til kyrkjelege formål

Under dette punktet skal departementet peike på kyrkjelege formål som departementet meiner Opplysningsvesenets fond bør ha finansieringsansvaret for. Ein føresetnad for den utviding av finansieringsoppgåvene til fondet som dette samla sett representerer, er som nemnt at reglane for bruken av finansinntektene blir endra, sjå pkt. 4.4.2.

1. Prestebustadene

Kommunane har i dag ansvaret for vel 600 prestebustader, som staten betaler utgiftene for. Dei kommunale prestebustadene er mest lokaliserte i byane, medan dei statlege tenestebustadene, vel 450, i regelen er lokaliserte i distrikta og høyrer til Opplysningsvesenets fond. I statsbudsjettet for 2001 har departementet foreslått at Opplysningsvesenets fond skal ha finansieringsansvaret for alle prestebustadene, inklusive dei kommunale prestebustadene, sjå

St.prp. nr. 1 (2000-2001). Ei slik omlegging opnar for samordning og større fleksibilitet ved forvaltninga av prestebustadene.

I tabell 4.1 er vist dei utgiftene som går med til prestebustader som fondet eig. Departementet har rekna ut at inntektene frå desse bustadene i 1998 og 1999 ville ha vore om lag 14,5 mill. kroner høgare dersom utleiga var basert på normal leigeverdi i marknaden, sjå tabell 4.1. Ein stor del av den avkastninga som blir nytta til prestebustadene, er dermed ei faktisk overføring frå fondet til drifta av kyrkja. Dersom fondet frå 2001 skal ha finansieringsansvaret for alle prestebustadene, inklusive dei kommunale prestebustadene, sjå St.prp. nr. 1 (2000-2001), vil dei årlege nettoutgiftene for fondet til prestebustadene auke med 13-14 mill. kroner. Ein større del av avkastninga frå fondet vil dermed vere bunden til prestebustadene. Departementet meiner dette er ei rett prioritering i bruken av avkastninga. Auka bruk av avkastninga til fordel for prestebustadene er å føre vidare og forsterke ei primær oppgåve for fondet, som er å halde bustader for prestane. I tillegg vil ein få vinstar ved at finansieringa av alle prestebustadene blir samla ein stad, fordi det er god samordning i at fondet har det økonomiske ansvaret for alle prestebustadene, ikkje berre dei staten eig.

2. Tilskott til felleskyrkjelege tiltak m.m.

Den delen av avkastninga frå fondet som blir stilt til rådvelde for kyrkjelege organ, blir kvart år budsjettert over statsbudsjettet kap. 299 post 79 Tilskott til felleskyrkjelege tiltak. Tilskottet er for 2001 budsjettert med 25 mill. kroner, sjå St.prp. nr. 1 (2000-2001), og er det same som i 2000. Tilskottet blir i hovudsak disponert etter reglar fastsette av Kyrkjemøtet, i tråd med Innst. O. nr. 45 (1995-96), sjå under pkt. 4.3.1 om prinsipp for bruken av avkastninga. Etter disse retningslinjene blir det meste av tilskottet nytta til tidsavgrensa tiltak eller prosjekt innanfor satsingsområde som Kyrkjemøtet har definert. I dei seinaste åra er det mange lokale, regionale og sentrale tiltak som har vore finansierte ved dette tilskottet. Talet på tilskottsmottakarar er høgt, fleire enn 100 kvart år. Bispedømmeråda og Kyrkjerådet har ansvaret for å vurdere søknader om tilskott, og Kyrkjerådet og bispedømmeråda har ansvaret for å følgje opp tilskottsmottakarane. Krava til kontroll og resultatoppfølging skal vere i samsvar med dei retningslinjene for tilskottsordningar som er fastsette i økonomiregelverket i staten. Frå kyrkjeleg hald er det understreka at tilskottsordninga har stor verdi for å få i gang tiltak innan barne- og ungdomsarbeidet, diakonien m.m., og at tilskottet frå fondet ofte utløyser andre midlar.

Departementet meiner det er grunn til å reise spørsmål om denne tilskottsordninga bør halde fram. Departementet viser her til at tildelingsproseduren er administrativt krevjande og at krava til oppfølging av dei mange tilskottsmottakarane er store. Etter ei samla vurdering er det likevel departementet sitt syn at tilskottsordninga bør halde fram inntil vidare, i det same omfanget som no, men under føresetnad av at det blir gjennomført ei grundig evaluering av ordninga med omsyn til måloppnåing, effektar, administrasjonskostnader m.m.

Tilskottet til felleskyrkjelege tiltak er ei vesentleg og viktig overføring frå Opplysningsvesenets fond til kyrkja, men ikkje den einaste. Dei utgiftene fondet har til prestebustadene, er særleg viktige i denne samanhengen. Det same gjeld utlån frå fondet til kyrkjelege formål. Lånerenta i Opplysningsvesenets

fond er i dag lågare enn marknadsrenta, og fører i praksis til at mindreinntektene for fondet er eit direkte gode for låntakarane. Dessutan er det forvaltninga av fondet etablert eit særskilt IT-nettverk som fondet dekkjer utgiftene for, og som det har vore tenleg å gi Kyrkjerådet og bispedømmeråda fri tilgang til. Frå 2001 er det dessutan foreslått at Opplysningsvesenets fond skal bere utgiftene til medlemsregisteret for Den norske kyrkja, sjå St.prp. nr. 1 (2000-2001) og omtalen under kap. 294/3294. Alle desse bidraga frå fondet må reknast som tilskott til felleskyrkjelege tiltak. Med frådrag for dei utgifter fondet har til prestebustadene, vil dei direkte og indirekte (kalkulatoriske) bidraga frå fondet til felleskyrkjelege tiltak dermed vere på om lag 30 mill. kroner i 2001.

Etter § 6 i lova om fondet er det Kongen som avgjer kor stor del av avkastninga som skal nyttast til kyrkjelege formål. Med bakgrunn i dette, og sidan tilskottet frå fondet til felleskyrkjelege tiltak over statsbudsjettet kap. 299 post 79 berre er eitt av fleire formål som avkastninga blir brukt til, kan ikkje departementet sjå det er grunn til at Stortinget kvart år gjer eit særskilt vedtak om storleiken på dette tilskottet. Departementet tek derfor sikte på ei endring her i statsbudsjettet for 2002. Som no vil Stortinget kvart år i St.prp. nr. 1 bli orientert om dei økonomiske resultatata for fondet, om disponeringa av resultatet m.m.

3. Nidaros domkyrkje

I Budsjett-innst. S. nr. 12 (1999-2000) meinte fleirtalet i komiteen at løyvingar over statsbudsjettet som går til Nidaros domkyrkje, bør finansierast av Opplysningsvesenets fond. I komiteinnstillinga s. 43 heiter det:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, viser til at Nidaros Domkirke som den eneste kirken i landet får direkte støtte over statsbudsjettet. Flertallet mener det er riktig å gi slik støtte ut fra det verdifulle kulturminne domkirken representerer og fordi den er åpen for kulturformidling i vid forstand. Flertallet mener imidlertid at det må legges opp til en ordning hvor disse midlene går fra Opplysningsvesenets fond, og ber om at dette blir tatt opp når saken om kirkens økonomiske situasjon blir lagt fram for Stortinget.»

Departementet er samd med fleirtalet i komiteen om at det antikvariske vedlikehaldet av Nidaros domkyrkje i framtida bør vere eit finansielt ansvar for Opplysningsvesenets fond. Departementet viser i denne samanhengen til forslaget i statsbudsjettet for 2001 om at eit forprosjekt knytt til den langsiktige restaureringsplanen for domkyrkja skal finansierast av fondet.

Den aktuelle løyvinga over statsbudsjettet til Nidaros domkyrkje, sjå kap. 297 Nidaros domkyrkje m.m., skal dekkje driftsutgiftene for Restaureringa ved Nidaros domkyrkje (NDR). NDR har ansvaret for det antikvariske vedlikehaldet av domkyrkja og for forvaltninga av Erkebispegarden. Utgiftene til den vanlege drifta av domkyrkja er det kommunen som på vanleg måte har ansvaret for, sjå kyrkjelova § 15. Forslaget til løyving i 2001 under kap. 297 er 27 mill. kroner. Av dette gjeld ca. 25 mill. kroner verksemda ved Domkyrkja og Erkebispegarden. Inntektene til NDR er budsjetterte med nær 11 mill. kroner i 2001. Nettoutgifta er dermed vel 14 mill. kroner. Omlegginga av finan-

sieringsansvaret for Nidaros domkyrkje slik som skissert, vil departementet komme tilbake til i seinare statsbudsjett.

4. Tilskott til kyrkjer og kyrkjeinventar

Etter kyrkjelova er det kommunane, eller kyrkjeeigarane, som har ansvaret for restaurering og vedlikehald av kyrkjene. I diskusjonen om den økonomiske ansvarsdelinga mellom staten og kommunane på det kyrkjelege området har det vore reist spørsmål om staten bør ta eit større økonomisk ansvar for eldre kyrkjer. Det har vore vist til at eldre kyrkjer mange stader er lokaliserte i små kommunar, og at utgiftene til restaurering og antikvarisk vedlikehald av kyrkjene ofte kan vere store, noko som fører med seg at utgiftene til kyrkjene her vil ta ein stor del av dei samla kyrkjelege utgiftene i kommunen. Dermed kan desse utgiftsbehova komme i ein vanskeleg konkurranse med andre, viktige utgiftsbehov innanfor kyrkjesektoren. Det har dessutan vore vist til at staten bør ta eit økonomisk ansvar for store kyrkjer av nasjonal verdi, dvs. kyrkjer som ut frå sin storleik og verdi som nasjonale kulturbygg ikkje kan eller bør vere eit kommunalt ansvar aleine.

Departementet viser til at ansvaret for drift, vedlikehald og restaurering av våre kyrkjer i dag er eit kommunalt ansvar, sjå kyrkjelova § 15. Kyrkjelova endra ikkje her på den tradisjonsfesta ansvarsdelinga mellom staten og kommunane, men førte vidare reglane i tidlegare lovverk. For kyrkjebygg som er i privat eige, er det på same måten eigaren som har ansvaret for drift og vedlikehald. Eit unntak frå hovudregelen er Nidaros domkyrkje, der staten i dag har ansvaret for restaureringa og det antikvariske vedlikehaldet av kyrkja, medan utgiftene til den vanlege drifta er kommunen sitt ansvar, sjå ovanfor.

Av dei løyvingane over budsjettet til Miljøverndepartementet som går til vern og sikring av freda og verneverdige bygg og anlegg, blir ein liten del gitt som tilskott til å dekkje utgifter ved restaurering av kyrkjer. Miljøverndepartementet rår dessutan over særskilde tilskottsmidlar til bygningar og anlegg frå mellomalderen, som mellom anna går til å sikre stavkyrkjene, sjå statsbudsjettet kap. 1429 Riksantikvaren, post 72. Løyvinga under denne tilskottspos-ten for 2000 representerte ein auke i statstilskottet til stavkyrkjene som ledd i ein styrka innsats for vedlikehald og sikring av desse kyrkjene. Det samla utgiftsbehovet er under utgreiing, og innsatsen vil måtte gå over fleire år. Ein stor del av utgiftene vil bli dekte ved statstilskott, men eigarane av kyrkjene vil òg måtte ta del i finansieringa. Prioritering av stavkyrkjene i 2000 vil bli ført vidare i 2001.

Frå 1993 vart det i to år løyvd 7 mill. kroner årleg over budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet som tilskott til sikringstiltak for eldre stein- og trekyrkjer. Dette tiltaket vart seinare ført vidare over budsjettet til Miljøverndepartementet, der det i 1994 og 1995 i tillegg vart gitt ytterlegare ekstraløyvingar til sikringstiltak for kyrkjer. På 1990-talet er det løyvd om lag 80 mill. kroner til brann- og sikringstiltak for eldre kyrkjer. Av denne summen har om lag 60 mill. kroner vore nytta til sikring av stavkyrkjene. Elles har midlane vore nytta til kyrkjer som er bygde før 1800-talet. Det er ikkje over statsbudsjettet i dag sett av ekstramidlar til sikring av kyrkjene, utover dei midlane som gjeld stavkyrkjene.

I Innst. S. nr. 283 (1995-96), sjå dessutan Budsjett-innst. S. nr. 12 (1996-97), bad komiteen om at det vart gjort ei vurdering av vedlikehaldsbehovet for store kyrkjer av nasjonal verdi. Oversyn over dette behovet var med i proposisjonen om salderinga av statsbudsjettet 1997, sjå St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 7 (1996-1997). Under stortingsbehandlinga av statsbudsjettet for 1997 vart det elles gjort vedtak om å løyve 4 mill. kroner til Stavanger domkyrkje, sjå Budsjett-innst. S. nr. 12 (1996-97).

Som det går fram, har det i siste tiårsperioden vore gitt statstilskott til sikring av kyrkjer, ikkje minst til stavkyrkjene. Framleis er vedlikehalds- og sikringsoppgåvene store. Det same gjeld for eldre kyrkjeinventar, som mange stader har stor kulturhistorisk og antikvarisk verdi. Det må vere eit felleskyrkjeleg mål at våre eldre kyrkjer og kyrkjeinventar av antikvarisk verdi blir sikra for ettertida. Departementet vil foreslå at deler av avkastninga frå Opplysningsvesenets fond blir nytta til dette formålet. Ved disponeringa av avkastninga frå fondet meiner departementet at tilskott til dette formålet, til vern og sikring av eldre kyrkjer og kyrkjeinventar, eventuelt òg til store kyrkjer av nasjonal verdi, bør vere blant dei høgast prioriterte formåla.

Ei tilskottsordning frå Opplysningsvesenets fond til vern og sikring av kyrkjer og kyrkjeinventar skal ikkje endre det lovfesta ansvaret og dei utgiftspliktene kommunane og kyrkjeieigarane har på dette området i dag. Det må såleis vere eit generelt vilkår at tilskott frå fondet ikkje skal fullfinansiere dei ulike sikringstiltaka. Spørsmålet om omfanget av tilskottsordninga, korleis tilskottsreglane bør vere osv., ser ikkje departementet no grunn til å gå nærmare inn på. Departementet vil arbeide vidare med denne saka i samarbeid med mellom anna Kyrkjerådet, Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon og Riksantikvaren, med det mål å få til ei tenleg tilskottsordning frå fondet til vern og sikring av kyrkjer og kyrkjeinventar.

Under pkt. 3.5 er omtalt ansvaret for nye kyrkjebygg. Etter kyrkjelova er det kommunane som har ansvaret for å reise nye kyrkjer når vilkåra for det er til stades. Etter departementet si meining bør det etablerast ei tilskottsordning frå Opplysningsvesenets fond til nye kyrkjebygg. Tildeling bør skje etter søknad og på grunnlag av særskilde retningslinjer. Utforming av ei tilskottsordning på dette grunnlaget vil departementet arbeide vidare med, men utgangspunktet bør vere at retningslinjene for tilskott skal vere restriktive. Samanlikna med dei andre formåla departementet meiner bør finansierast av avkastninga frå Opplysningsvesenets fond, bør tilskott frå fondet til nye kyrkjer ikkje ha prioritet.

Det er ikkje nytt at avkastninga frå Opplysningsvesenets fond skal kunne brukast til vern og sikring av kyrkjer, og til nye kyrkjebygg, sjå Innst. O. nr. 45 (1994-95) og omtalen i Ot.prp. nr. 68 (1994-1995), men departementet preserte den gongen at tilskott «til slike formål (. . .) vil det måtte søkjast om på vanleg måte som for tilskott til andre kyrkjelege formål.» (Ot.prp. nr. 68 s. 25). I dette låg det ein føresetnad om at slike tilskott måtte dekkjast innanfor ramma av det som kvart år blir budsjettert som tilskott frå fondet til felleskyrkjelege tiltak, sjå ovanfor. Denne budsjettmessige avgrensinga går departementet inn for å oppheve.

Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon har peikt på at det bør etablerast felles forsikringsavtalar for kyrkjene, mellom anna fordi forsikringspremien for det

einskilde kyrkjebygget vil bli vesentleg lågare ved ei slik løysing. Organisasjonen har på denne bakgrunnen bede om at staten tek økonomisk delansvar for felles forsikringsordningar for kyrkjebygga. I Budsjettinnst. S. nr. 12 (1999-2000) er spørsmålet særskilt kommentert av komiteen. Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon har dessutan bede om at staten tek del i visse pionerprosjekt innan ENØK-tiltak for kyrkjer. I samanheng med bruken av avkastninga frå Opplysningsvesenets fond vil departementet vurdere desse tiltaka i tida framover.

5. Prosjektet «Noregs kyrkjer»

Prosjektet «Noregs kyrkjer» tok til omkring 1950 og fekk som oppgåve å samle inn, registrere og formidle ein fullstendig dokumentasjon om våre kyrkjer og kyrkjeinventar. Frå ulike forskingsmiljø og utdanningsinstitusjonar, frå kyrkjeleg hald og ut frå antikvariske omsyn blir det understreka at prosjektet er av stor verdi, men at framdrifta på grunn av små ressursar går for seint i høve til dei aktuelle behova. Prosjektet blir utført i regi av Norsk institutt for kulturminneforskning med løyvingar frå Miljøverndepartementet, om lag 1,8 mill. kroner årleg, og det ligg føre ein framdriftsplan som har som føresetnad årlege løyvingar på 6-8 mill. kroner over fleire år. Det er i det siste etablert eit samarbeid mellom Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet og Miljøverndepartementet for å få ei løysing på ressursspørsmålet. Ut frå dei omsyna og interessene som prosjektet skal tene, meiner departementet at prosjektet bør få tilskott frå Opplysningsvesenets fond.

6. Bispedømmekontora

Staten har i dag ansvaret for kontorutgiftene til Kyrkjerådet og dei elleve bispedømmeråda, inklusive kontorleige. Fondet tok over ansvaret for kontorleigeutgiftene til bispedømmeråda i samband med ny lov for fondet i 1997, men dette vart gjort om i 1999 i samband med at fondet da tok over utgiftene som staten hadde til den sentrale forvaltninga av fondet, sjå St.prp. nr. 1 (1998-99). Departementet meiner det er gode grunnar for at fondet i framtida bør ha som regulær oppgåve å syte for kontorlokale til bispedømmeråda. Til dømes vil det nye forvaltningsorganet for fondet ha stor fagkompetanse på forvaltning av bygningar, og det vil kunne liggje til rette for større fleksibilitet i spørsmålet om kjøp eller leige av kontorlokale. I dag er fondet eigar av kontorbygningane for bispedømmekontora i Hamar og Nord-Hålogaland.

7. Stiftelsen Kyrkjeforsking

Av tilskottet frå Opplysningsvesenets fond til felleskyrkjelege tiltak blir i dag vel 3 mill. kroner nytta som driftstilskott til Stiftelsen Kyrkjeforsking, som vart oppretta i 1993 etter vedtak i Kyrkjemøtet. Dei forskings- og utgreiingsoppgåvene stiftelsen har, er av stor verdi, og drifta av stiftelsen treng ei stabil grunnfinansiering. Kyrkjemøtet og stiftelsen har på denne bakgrunnen meint at staten bør ta over finansieringsansvaret for drifta. Departementet er samd i at stiftelsen bør ha ei trygg grunnfinansiering, men meiner at dette bør kunne sikrast gjennom Kyrkjerådet si disponering av tilskottet til felleskyrkjelege tiltak.

Oppsummering

Som det går fram, meiner departementet at Opplysningsvesenets fond bør få finansieringsansvaret for fleire kyrkjelege oppgåver enn i dag. Dei nye utgiftsoppgåvene som departementet har peikt på, er i første rekkje knytt til utgifter som gjeld bygningar og eigedommar som tener kyrkjelege bruksformål. Det gjeld utgiftene til vedlikehaldet av Nidaros domkyrkje, tilskott til vern og sikring av eldre kyrkjer og kyrkjeinventar og til nye kyrkjer, og det gjeld kontorleigeutgiftene for bispedømmeråda. Departementet meiner dette er ei naturleg tilnærming og avgrensing når det gjeld kva for nye oppgåver fondet skal finansiere, ikkje minst i lys av at oppgåvene og utgiftene til fondet i dag i stor grad er retta mot bygningar og eigedommar. Dessutan ser departementet det som viktig at finansieringsoppgåvene til fondet har innslag av investeringstilskott, fordi investeringstilskott gir rom for å ta omsyn til svingingar i fondsavkastninga frå det eine året til det neste.

Nokre av dei oppgåvene departementet meiner Opplysningsvesenets fond bør ta ansvaret for, er oppgåver som staten har ansvaret for i dag. Motivet for å foreslå slik overføring av utgifter frå staten til fondet er å gi rom i statsbudsjettet for å løyse andre kyrkjelege oppgåver. Auke i den kyrkjelege bemanninga ved oppretting av nye prestestillingar, sjå pkt. 3.3, er eit viktig innsatsområde i denne samanhengen. Formålet med ei utvida bruk av Opplysningsvesenets fond er å auke den samla offentlege ressursinnsatsen til fordel for kyrkja.

4.4 Finansforvaltninga

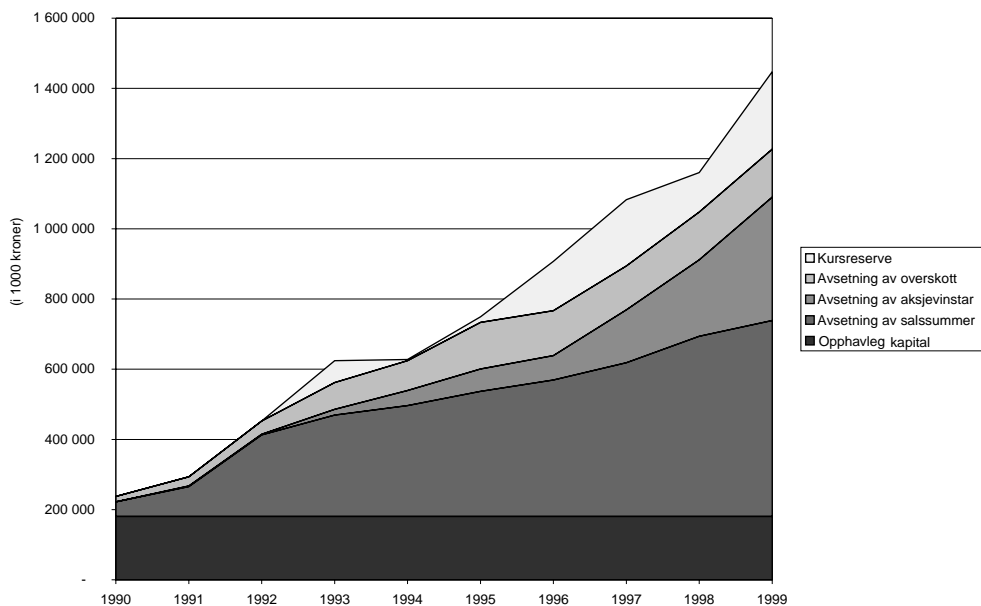
Viktige prinsipp og retningslinjer for finansforvaltninga vart omtalte i Ot.prp. nr. 68 (1994-95) Om lov om Opplysningsvesenets fond. Departementet viser til proposisjonen og til Innst. O. nr. 45 (1995-96) som generell bakgrunn for framstillinga nedanfor.

4.4.1 Historisk utvikling av kapitalfondet

Etter at Opplysningsvesenets fond vart danna ved lov 20. august 1821, var finanskapitalen til fondet i lang tid fordelt på ulike fond. Det var særlege reglar for desse fonda. I 1963 vart mange av desse underfonda sanerte og lagd til kapitalfondet. I 1990 var det tre underfond: Kapitalfondet med 132 mill. kroner, Særfondet med 1,2 mill. kroner og Særfond II med 48 mill. kroner. Kapitalfondet var det opphavlege fondet som vart danna ved lov i 1821. Særfondet vart danna med bakgrunn i lov 23. februar 1923 om bruken av visse prestegardsinntekter. Særfond II vart danna i 1985 i samanheng med at det skulle leggjast til rette for sal av prestegardar, sjå St.meld. nr. 64 (1984-85), og salssummane vart lagde til dette Særfond II. Dei tre fonda vart slått saman 1. januar 1997 i samband med at den nye lova om Opplysningsvesenets fond tok til å gjelde.

Plasseringa av finanskapitalen i aksjar og obligasjonar tok til i 1991. Grafen i fig. 4.1 illustrerer veksten i pengekapitalen som følgje av avsetning av salssummar, avsetning av aksjevinstar og avsetning av overskott. Medan den bokførte kapitalen i kapitalfondet var 181 mill. kroner i 1990, var han 1 226 mill. kroner ved utgangen av 1999, eksklusive omstillings- og driftsfond. Grafen i figur 4.1 viser elles kursreservane, dvs. forskjellen mellom bokført verdi og

marknadsverdi. Denne kursreserven var 221 mill. kroner per 31. desember 1999.



Figur 4.1

4.4.2 Retningslinjer for finansforvaltninga

Vinstar ved sal av verdipapir

Finanskapitalen til Opplysningsvesenets fond har til no vore fordelt med om lag ein halvpart i eigenkapitalinstrument (mellom anna aksjar og grunnfondsbevis) og ein halvpart i renteinstrument (mellom anna obligasjonar og sertifikat). Plasseringane i eigenkapitalinstrument har hatt som mål å sikre verdien av kapitalen over tid. Det same omsynet ligg til grunn for § 5 i lova om fondet, som har denne ordlyden:

«Eigedommane og kapitalen til fondet kan ikkje givast bort eller brukast opp.

Ved avhending av fondets egedelar skal vederlaget leggjast til kapitalen.»

I Ot.prp. nr. 68 (1994-95), i merknaden til § 5, heiter det mellom anna (s. 28):

«Første ledd er ei kodifisering av gjeldande praksis, som er heimla i lov av 20. august 1821 angaaende det beneficerede Gods § 48.

Andre ledd seier at vederlaget skal leggjast til kapitalen. Med avhending er meint alle typar avhending. Det kan vere sal, ekspropriasjon, sletting av tinglyste rettar, makeskifte o.l. Med fondets egedelar er det blant anna meint dei eigedomar, verdipapir, rettar o.l som fondet eig. Med vederlaget er det meint betaling i pengar eller naturalia. Vederlaget inneheld to element: 1) bokført verdi og 2) gevinst eller tap. Heile vederlaget skal leggjast til kapitalen. Dersom ein eigedom som er innkjøpt for kr 700 000, blir seld for 1 million kroner, skal 1 million leggjast til fondskapitalen. Dersom fondet sel for eksempel aksjar med tap, skal tapet trekkjast frå kapitalen. Som gevinst reknar ein blant

anna kursgevinstar på verdipapir og verdipapirfond. Unnateke frå dette er der lovgivinga eller praksis behandlar gevinst på same måte som vanleg avkastning. Dette blir i dag gjort for verdipapirfond som eig obligasjonar. Her blir gevinst definert på same måte som renter.

Andre ledd er ei kodifisering av den noverande praksisen som er heimla i lov av 20. august 1821 angaaende det beneficerede gods § 46.»

Som det går fram, skal heile vederlaget ved sal av verdipapir leggjast til kapitalen. I figur 4.1 er vist utviklinga av pengekapitalen på 1990-talet. Verdiauken har vore stor, og fondet er no i ein annan finansiell situasjon enn da lova om fondet vart vedteken. Med den verdiauken som har vore, meiner departementet at det i framtida bør opnast for at delar av vinstane ved sal av verdipapir skal kunne brukast. Ei vesentleg utviding av dei finansielle oppgåvene til fondet, slik departementet foreslår i pkt. 4.3.2, har dette som føresetnad. Departementet tek derfor sikte på å fremje forslag om endring av lova om Opplysningsvesenets fond slik at delar av vinstane ved sal av verdipapir skal kunne brukast og slik styrkje finansieringsgrunnlaget for å løyse kyrkjelege oppgåver. Føresetnaden om at kapitalen ikkje skal brukast opp og at verdien av kapitalen skal sikrast, må liggje fast. Det same gjeld føresetnaden om at salssummane ved avhending av eigedom skal leggjast til kapitalen.

Med ei slik lovendring vil det ikkje lenger vere grunn til å praktisere retningslinjer om fordelinga av kapitalen i eigenkapitalinstrument og renteinstrument. Kor stor del av kapitalen som bør plasserast i eigenkapitalinstrument, og kor stor del som bør plasserast i renteinstrument, må til kvar tid vurderast ut frå utviklinga i finansmarknaden. Til dømes vil det ikkje vere noko til hinder for at heile kapitalen blir plassert i aksjar, dersom slik plassering gir den største avkastninga.

Kor stor del av vinstane som skal takast ut til forbruk, må vurderast frå år til år i lys av korleis kapitalen som heilskap har utvikla seg. Verdireduksjon på grunn av kursfall og tap ved sal må vere med i denne vurderinga. Departementet legg òg til grunn at ein må ha eit langsiktig perspektiv i vurderinga av kor stor del av vinstane som kvart år skal disponerast til forbruk.

Overskottet frå fondet dei siste åra har særleg bakgrunn i avkastninga av finanskapitalen. Inntektene frå eigedommane er mindre enn finansinntektene, men det er inntektene frå eigedommane som er mest stabile. Vinstane ved sal av verdipapir kan variere mykje frå det eine året til det neste, og det er ingen som kan sikre seg mot kursfall og tap. Omfanget av finansieringsoppgåvene til fondet må derfor til kvar tid vere balanserte i høve til skiftingar i finansmarknadene. For å sikre stabile budsjetttrammer for fondet sine eigne oppgåver og for tilskottet til felleskyrkjelege tiltak, dvs. gjere dei mindre sårbare for skiftingar i finansmarknadene frå det eine året til det neste, har departementet sett det som viktig å byggje opp eit utjamningsfond for drift. Dersom avkastninga eit år er låg, vil delar av utjamningsfondet kunne nyttast og dermed sikre utgiftene innanfor dei einskilte utgiftsområda. Sidan fondet er sjølvforsikra, vil utjamningsfondet òg kunne nyttast i samband med større skadar på bygningane og eigedommane til fondet. I 1998 vart det på denne bakgrunnen sett av 30 mill. kroner av avkastninga til dette utjamningsfondet, som per 31.12.99 er på vel 45 mill. kroner. Med den utviding av finansieringsoppgåvene til fondet som departementet no tek til orde for, er formålet med dette utjamningsfondet forsterka: Opplysningsvesenets fond må kunne bere sine finansieringsoppgå-

ver i år med låge eller sviktande finansinntekter. I lovproposisjonen om endringa i lova om Opplysningsvesenets fond vil departementet komme tilbake til dette og andre spørsmål knytte til gjennomføringa av lovendringa.

Retningslinjer for plasseringar i ulike marknader m.m.

Til finansmarknadene vil det alltid vere knytt risiko. Ved finansplasseringane er graden av risiko dermed eit sentralt moment. I dei retningslinjene for finansplasseringane som departementet har fastsett, legg departementet til grunn ei risikovurdering som er balansert i høve til storleiken på plasseringane. Plasseringane skal etter dette vere fordelte på ulike bransjar og i ulike marknader. I retningslinjene er det mellom anna fastsett at ein viss del av plasseringane skal vere i Noreg og ein viss del i EU-/EØS-/OECD-landa. I 1999 var såleis nær 40 pst. av aksjeplasseringane i Noreg. Av plasseringane i obligasjonar var mest alle i Noreg i 1999. Retningslinjene har elles med reglar om kor mykje av finanskapitalen som kan plasserast i eitt selskap, og kor stor eigardel fondet kan ha i eitt selskap. Hovudregelen er elles at finansplasseringane skal vere i børsnoterte selskap.

Etiske retningslinjer

Det er fastsett etiske retningslinjer for finansforvaltninga. Dei er utforma på grunnlag av kyrkja sitt verdisyn og skal vere retningsgivande for mellom anna kjøp av aksjar i ulike selskap. Avgrensingane på dette grunnlaget mellom ulike selskap, og praktiseringa av retningslinjene, kan ofte vere vanskelege.

Utlån

Per 31. desember 1999 var vel 80 mill. kroner av finanskapitalen til fondet utlånte, sjå pkt. 4.3.1.

Lova om Opplysningsvesenets fond har ikkje særskilde reglar om utlån. Retningslinjene for utlån må mellom anna sjåast på bakgrunn av formålet med lova og vil elles vere ein del av retningslinjene for finansforvaltninga.

Departementet praktiserer ein regel om at utlånsramma til kyrkjelege formål ikkje skal vere større enn 10 pst. av den bokførte finanskapitalen, og ser ikkje no grunn til å endre denne regelen. Lånerenta i fondet til kyrkjelege formål er no 4,5 pst. og har dei siste åra i gjennomsnitt vore lågare enn det generelle rentenivået. At utlånsrenta i fondet er lågare enn det generelle rentenivået, er til beste for kyrkja, og departementet meiner det er grunn til å halde fram med dette som hovudregel.

Departementet har ein restriktiv praksis når det gjeld utlån frå fondet til ikkje-kyrkjelege formål, og det blir som hovudregel ikkje gitt lån til andre formål enn kyrkjelege.

4.5 Retningslinjer for eigedomsforvaltninga

Eigedommane til Opplysningsvesenets fond femner om skog og utmark, bortfesta tomteareal, jordbrukseigedommar og bygningar. Med unntak for bygnings- og jordbruksforvaltninga blir eigedommane frå 1. januar 2000 forvalta etter avtale med NORSKOG og Statskog, sjå pkt. 4.1.

Dei generelle vilkåra for forvaltninga av eigedommane følgjer av §§ 2, 5 og 6 i lova om Opplysningsvesenets fond, der det er fastsett at fondet skal tene Den norske kyrkja, at verdiane i fondet skal takast vare på, at eigedommane ikkje kan givast bort og at vederlag ved avhending skal leggjast til kapitalen. Det overordna målet for eigedomsforvaltninga er å sikre verdien av eigedommane og av rettane til fondet i avtalar og liknande. Forvaltninga skal vere slik at eigedommane gir god avkastning.

Dei grunnleggjande prinsippa og retningslinjene for eigedomsforvaltninga vart drøfta i Stortinget i samband med St.meld. nr. 64 (1984-85) Forvaltningen av Opplysningsvesenets fonds eiendommer, sjå Innst. S. nr. 222 (1984-85), og i samband med forslaget til ny lov om Opplysningsvesenets fond, sjå Innst. O. nr. 45 (1995-96) og Ot.prp. nr. 68 (1994-95). Ei viktig side ved den nye lova for fondet var å leggje til rette for at forvaltninga av eigedommane og finanskapitalen kunne gå for seg utan detaljerte legale bindingar, for dermed å få ei meir rasjonell forvaltning og betre utnytting av ressursane.

Departementet legg generelt til grunn at forretningsmessige omsyn skal vere retningsgivande for forvaltninga av eigedommane. Dette gjeld både ved sal av eigedommar og for forvaltninga av eigedommane elles. Dei forretningsmessige omsyna kan likevel ikkje vere avgjerande i alle spørsmål. Kyrkjelege og andre offentlege omsyn, til dømes kulturvernomsyn, vil òg vere viktige. I det einstilte tilfellet må departementet vurdere tyngda i dei offentlege omsyna mot forsvarleg forretningsmessig forvaltning. Departementet meiner dette er i tråd med dei prinsippa for eigedomsforvaltninga som Stortinget tidlegare har behandla.

I det følgjande blir det meir utførleg gjort greie for dei retningslinjene som departementet legg til grunn for forvaltninga av eigedommane.

Forvaltning av skog og utmark, arealutnytting, sal o.a.

Innanfor ramma av balansert ressursutnytting blir skogane forvalta med grunnlag i forretningsmessige omsyn og i langsiktig perspektiv. Skogsdrifta skal vere rasjonell, miljømedviten og kostnadseffektiv. Departementet legg vekt på innsats innanfor naturvernfeltet, mellom anna ved å ta del i utviklinga av kvalitetsstandardar for miljøsikkert skogbruk. Arrondering av skogareala har som mål å sikre høg og trygg avkastning over lengre tid. Ved sal av skog er arrondering av skogareala eit viktig omsyn, like eins at skogareal kan få auka verdi ved eventuell omregulering til anna formål.

Forretningsmessige omsyn står på same måten sentralt ved forvaltninga av dei utmarksareal, jakt- og fiskerettar m.m. som høyrer til fondet, og for å gjere avtalar med interessentar om arealutnytting eller om uttak av naturressursar frå eigedommane.

Fondet har i dag om lag 13 000 kontraktar om tomtefeste. Inntektene frå festeavgiftene var om lag 24 mill. kroner i 1999. Innanfor dei vilkåra som følgjer av den einstilte kontrakten, av lov eller forskrift, blir festeavgifta fastsett med grunnlag i den generelle prisutviklinga i marknaden. Dette har vore regelen fram til i dag og vil framleis gjelde.

Dei som har tomtefeste, har no rett til å få løyst inn tomte dersom det blir betalt marknadspris og det elles er semje om vilkåra for innløyning. I perioden 1994-1999 har talet på festetomter gått ned med om lag 3 500 som følgje av inn-

løysing. Etter ny lov om tomtefeste, som enno ikkje er sett i verk, skal prisen for innløysing fastsetjast etter andre reglar.

Ved sal av skog, av utmarksareal og av annan grunn, blir det i kvart tilfelle gjort ei grundig vurdering av spørsmålet om det ligg føre omsyn av offentleg interesse som har slik tyngd at dei kan vere til hinder for sal. I Innst. S. nr. 222 (1984-85) s. 6 peikte komiteen på omsyn som det kan vere grunn til å leggje vekt på ved eit eventuelt sal:

«Komiteen er enig med departementet i at spørsmål om salg av grunn vil måtte vurderes særskilt for hver enkelt eiendom. Etter komiteens oppfatning kan det være en rekke hensyn som kan tale for at en eiendom ikke bør selges, eller at bestemte deler av en eiendom bør holdes tilbake. Dette gjelder kirkelige formål, hensynet til naturvern, hensynet til allmennhetens friluftsliv herunder jakt og fiske, hensynet til antikvariske interesser og de behov som måtte foreligge fra offentlige myndigheter om å nytte arealer til allmenne formål.

Komiteen er enig i at en eller flere av disse hensyn og formål vil kunne være så tungtveiende at salg av deler av en eiendom eller hele eiendommer ikke bør gjennomføres.»

Eit viktig prinsipp ved alle sal, anten det gjeld festetomter, anna areal eller bygningar, er at det er marknadsprisen som skal leggjast til grunn. Departementet legg såleis til grunn at sal til lågare pris enn marknadsprisen, til dømes ut frå distriktsutbyggingsomsyn eller andre omsyn som ikkje er av kyrkjeleg karakter, ikkje skal skje. Ved sal av landsbrukseigedommar er det likevel ofte konsesjonsprisen som vil gjelde. Føresetnaden om at marknadsprisen eller konsesjonsprisen skal leggjast til grunn, er i tråd med St.meld. nr. 64 (1984-85) og Innst. S. nr. 222 (1984-85). I Innst. S. nr. 222 (1984-85) s. 5 heiter det mellom anna:

«Departementet foreslår at salg av Opplysningsvesenets fonds eiendommer må skje til markedspris. For konsesjonspliktige eiendommer må dette tolkes som en pris som konsesjonsmyndighetene kan godta, og som er forenlig med at eiendommene skal drives som landbruk. Både jord- og skogarealer vil bli berørt av denne begrensning i markedsprisbegrepet.

Komiteen kan slutte seg til at dette kan nyttas som utgangspunkt for prisfastsettingen.»

Avhending av eigedommar med grunnlag i marknadsprisen (eller konsesjonsprisen) er elles i samsvar med dei retningslinjene som gjeld ved avhending av fast eigedom som høyrer til staten, der regelen er at avhending skal skje på den måten som gir det beste økonomiske resultatet.

Særleg i dei seinare åra har departementet sett det som viktig å føre ei meir aktiv eigedomsforvaltning. Å leggje til rette for sal av eigedommar til byggeformål, utvikling av ulike forretningsområde og aktiv sikring av grunneigarinteressene til fondet vil vere viktige innsatsområde i åra framover.

Landbrukseigedommane

Fondet eig no 209 landbrukseigedommar. 81 er sjølvstendige forpaktingsbruk, medan 128 bruk er leigde bort som tilleggsjord til andre. Etter stortingsbehandlinga av St.meld. nr. 64 (1984-85), sjå Innst. S. nr. 222 (1984-85), er nær 100 forpaktingsbruk avhenda. Det går for seg ei kontinuerleg vurdering av for-

paktingsbruka med sikte på sal etter dei retningslinjene som følgjer av stortingsbehandlinga av St.meld. nr. 64. Sal skal etter dette gjennomførast dersom det på eigedommen ikkje lenger er prestebustad og det elles ligg til rette for sal. Arbeidet med å avhende forpaktingsbruka er ein tidkrevjande prosess. 25 av dei 81 forpaktingsbruka som framleis høyrer til fondet, har etter departementet si vurdering ein slik særleg kyrkje- og kulturhistorisk verdi at dei ikkje bør bli selde, sjå nedanfor. Elles er no 37 forpaktingsbruk anten til vurdering for sal eller i ferd med å bli selde. Dei siste forpaktingsbruka skal vurderast for sal i 2001. Sal av jordleigebruk blir vurderte i det einskilde tilfellet, men det er her ikkje ein generell føresetnad om at dei skal seljast.

Ved sal av forpaktingsbruk (og jordleigebruk) vil det vere konsesjonsprisen som ligg til grunn, sjå ovanfor. Eit særskilt takseringsutval blir nytta som rådgivande organ i samband med prisfastsetjinga. Under salsprosessen er det viktig å klargjere om det på lengre sikt kan vere aktuelt å nytte areala til noko anna enn landbruksformål, til dømes til bustadbygging. Det vil her vere viktig å kjenne lokale reguleringsplanar. Aktiv eigedomsforvaltning føreset dessutan at det blir gjort ei sjølvstendig vurdering av om areala kan få framtidig auka verdi ved anna utnytting. Eventuelle verdifulle naturressursar på eigedommane må dessutan kartleggjast. I slike høve blir spørsmåla om sal og salspris vurderte nærmare.

Dei forpaktingsbruka som enno ikkje er avhenda, eller som fondet vil eige i framtida, skal drivast etter forretningsmessige prinsipp, men kulturvernomsyna vil her ofte vere modifierande, sjå nedanfor om bygningsforvaltninga. Drifta skal skje i samsvar med landbruksfaglege standardar, og produksjonsressursane skal utnyttast optimalt.

Ofte er forpaktingsbruket ein del av ein større eigedom med skogareal, utan at det har vore gjort forpaktingsavtalar der skogen er med som del av forpaktingsbruket. Ved sal av forpaktingsbruk må det såleis kvar gong vurderast om skogareal som høyrer til eigedommen, skal vere med i salet. Spørsmålet var omhandla i Innst. S. nr. 222 (1984-85), der det heiter (s. 5-6):

«Departementet slår i meldingen fast at ved salg av en prestegård må normalt hele eller en betydelig del av skogen følge med i salget. For noen få eiendommer er imidlertid skogen av en slik størrelse at en del av den bør kunne holdes tilbake og fortsatt drives av statens skoger eller som tilleggsskog til andre eiendommer i området. Komiteen er enig i dette.»

Røynslene det siste tiåret med sal av forpaktingsbruk viser at spørsmålet om skog som høyrer til eigedommen skal vere med i salet, ofte kjem opp til diskusjon. Departementet meiner at utgangspunktet må vere at skogareal skal følgje med i den grad dette er nødvendig for å sikre forpaktingsbruket eit økonomisk forsvarleg driftsgrunnlag. Departementet meiner dette er i tråd med intensjonane i St.meld. nr. 64 (1984-85) og Innst. S. nr. 222 (1984-85), sjå ovanfor. Etter jordlova må landbruksstyret i fylket gi samtykke til sal av forpaktingsbruk. Det er dermed landbruksstyret som ut frå landbruksfaglege omsyn må vurdere om forpaktingsbruket etter sal kan drivast på økonomisk forsvarleg måte utan at heile eller delar av skogen er med. I tilfelle der landbruksstyret ikkje gir samtykke til fradeling av heile eller delar av skogen og det er tale om skogareal som er store eller har klar, potensiell verdi ved til dømes omregulering til utbyggingsformål, meiner departementet det er rett, ut frå målet

om forsvarleg forretningsmessig forvaltning av eigedommane, å vurdere om sal ikkje bør gjennomførast.

Ved sal av forpaktingsbruk er det elles viktig å kartleggje om areala i framtida vil kunne tene viktige offentlege eller kyrkjelege formål, til dømes som tomt til ny kyrkje eller kyrkjegard eller utviding av den eksisterande kyrkjegarden. Lokale kyrkjelege organ er derfor viktige høyringsorgan i salsprosessar. Omsynet til dei lokale behova for areal til offentlege eller kyrkjelege formål er eit viktig moment ved alle sal, men er særleg viktig ved sal av forpaktingsbruk, fordi desse ofte har ei sentral plassering i lokalmiljøet og fysisk nærleik til kyrkja og kyrkjegarden.

Eit viktig kriterium ved sal av forpaktingsbruk er kva konsekvensar salet vil ha for prestebustaden. Det er ein generell føresetnad at denne ikkje blir rørt, men framleis skal høyre til fondet som tenestebustad for presten, og at det dermed kan skje ei tenleg deling av tomta. Dersom det i det einskilde høvet likevel blir spørsmål om sal av prestebustaden, må dette vurderast mot dei utgiftene fondet vil få ved kjøp eller bygging av ny bustad og om det ligg føre kyrkjelege omsyn som har særskild vekt - til dømes om bustaden har tenleg lokalisering ut frå dei lokale tilhøva og om han representerer kyrkje- og kulturhistoriske tradisjonar som det er viktig å føre vidare. Dersom eigedommen som heilskap, eller store delar av han, representerer viktige kyrkje- og kulturhistoriske tradisjonar, til dømes ved at eigedommen med prestebustaden er del av eit eldre kulturlandskap der eigedommen og kyrkja er ei naturleg eining, har dette vore omsyn som talte imot sal. Dei siste åra har departementet gjort ei samla salsvurdering av slike eigedommar, og 25 forpaktingsbruk er som resultat av dette ikkje aktuelle for sal ut frå dei kyrkje- og kulturhistoriske tradisjonane dei representerer. I utvalet av eigedommane har det vore eit kriterium at kyrkja og eigedommen med prestebustaden er frå mellomalderen, at dei fysisk og visuelt utgjer ei eining, og at prestebustaden framleis kan tene som prestebustad. Dei eigedommane som er valde ut, skal for ettertida vere berarar av ein kyrkje- og kulturhistorisk arv, og vil bli forvalta med dette som føresetnad.

Det vil etter dette i hovudsak vere to kategoriar eigedommar som framleis bør eigast av fondet. I den første kjem dei eigedommane det er knytt viktige kyrkje- og kulturhistoriske tradisjonar til. Den andre kategorien er dei eigedommane «som bør behaldast fordi forholda gjer det forsvarleg og interessant på grunn av potensielle utbyggingsområde, eller fordi det knyter seg andre store økonomiske interesser til dei.» (Ot.prp. nr. 68 (1994-95) s. 13).

Bygningsforvaltninga

Under bygningsforvaltninga høyrer om lag 1 500 bygningar, med 460 prestebustader. Sidan ein stor del av bygningane, både prestebustader og gardsbygningar, er freda i medhald av kulturminnelova eller er antikvarisk verdifulle og verneverdige, blir dei forvalta i nært samarbeid med dei offentlege styresmaktene som har det overordna ansvaret for kulturminnevernet.

Det er ei primær oppgåve for Opplysningsvesenets fond å halde tenestebustader for prestane. Store delar av avkastninga frå fondet blir nytta til vedlikehald av dei bustadene som tilhøyrer fondet, sjå pkt. 4.3.1. Vedtak om freding av prestebustader og antikvariske omsyn er sentrale moment for forvaltninga.

For 120 av prestebustadene er det gjort vedtak om freding. Enda fleire bustader er antikvarisk verdifulle. Forslaget om at fondet frå 2001 skal ha finansieringsansvaret for dei kommunale prestebustadene, inneber at fondet skal finansiere den utgiftsrefusjonen kommunane i dag får for å halde prestebustad i samsvar med kyrkjelova § 33. Denne omlegginga representerer ei forsterking av fondet sitt ansvar for prestebustadene, og det kan i konkrete tilfelle gjerast ei sakleg vurdering av spørsmålet om det bør vere Opplysningsvesenets fond eller kommunen som bør eige bustaden. Departementet føreset likevel at det normale vil vere at det er kommunen som held prestebustad mot utgiftsrefusjon frå fondet.

Prestebustadene skal ha ein nøktern, men tenleg standard. Ved sal av prestebustad som høyrer til fondet, og ved kjøp av ny, skal det liggje føre tungtvegande grunnar. Dei kyrkjelege omsyna vil her ofte vere avgjerande. I dei siste åra har det vore prestegardsinspektørar i somme bispedømme, med ansvar for å forvalte prestebustadene i bispedømmet i nær kontakt med bispedømmet og brukarane. Denne desentraliserte forvaltningsordninga vil bli utvikla vidare i tida framover, saman med utvikling av gjennomgåande standardar, eit stadig meir systematisk og målretta vedlikehald og langsiktige analysar av utgiftsbehovet.

Ved forvaltninga av bygningar med tilknytning til og verdi for gardsbruka legg departementet til grunn at dei skal haldast ved like slik at dei er tenlege for formåla. Elles vil vedtak om freding og antikvariske omsyn vere viktige for korleis bygningane blir forvalta. For nær 300 gardsbygningar er det gjort vedtak om freding.

Dersom utgiftene til vedlikehald av bygningane er urimeleg høge i forhold til dei inntektene dei gir, bør bygningane om mogleg avhendast. Investeringar i dei, anten det gjeld nybygg eller større byggjearbeid som ikkje er vedlikehald, skal som hovudregel gjerast på grunnlag av ei vurdering av om investeringa kan betale seg i løpet av ein normal avskrivingsperiode for samanliknbare investeringar elles i landbruket.

4.6 Den norske kyrkja sitt landsfond

Den norske kyrkja sitt landsfond vart oppretta ved stortingsvedtak 13. desember 1956 av prestelønn som var samla opp frå okkupasjonstida, da prestane vart lønna av gåver frå kyrkjelydane og andre innsamla midlar. I vedtaket heiter det mellom anna:

«Fondet er dannet av vederlag og lønnstilskott til prestene av de kirkelige fond og kommunale vederlag og tilskott til prestelønn etter den geistlige lønningslov av 14. juli 1897, som i tiden 1942-1945 ikke er nytet til prestelønn og som etter 7. mai 1945 ikke er gått med til etterbetaling av lønn m.v. til prestene, for så vidt midlene ikke er tilfalt vedkommende geistlige lønningsfond etter bestemmelsene i den geistlige lønningslov §§ 32 og 38.»

Med stortingsvedtaket fekk Kyrkje- og undervisningsdepartementet ansvaret for å forvalte fondet. I vedtaket er det fastsett at fondet skal ha eit styre på tre medlemmer. Departementet, bispemøtet og fellesmøtet for bispedømmeråda

(i dag Kyrkjemøtet) oppnemner ein medlem kvar. Styret gjer vedtak om bruken av nettoavkastninga frå fondet. Stortingsvedtaket her har denne ordlyden:

«Fondets nettoavkastning skal etter vedtak av styret nyttas til:

- a) tilskott til økt prestatjjeneste i menigheter hvor økonomiske vanskeligheter eller ekstraordinære forhold for øvrig gjør det ønskelig.
- b) tilskott til oppføring av kapeller i avsidesliggende strøk eller distrikter, der det er ønskelig å få reist kirkehus utenom soknekirken.
- c) tilskott til bispedømmeråd til fremme av kirkelig virksomhet etter lov av 29. april 1953 om Den norske kirkes ordning § 47.
- d) andre formål til beste for kirken, menigheten og prestene.»

I samsvar med stortingsvedtaket har det fram til i dag vore gitt tilskott til ei rekkje kyrkjelege formål, i hovudsak med grunnlag i søknader til styret. Fondskapitalen, inklusive oppspart avkastning, var vel 24 mill. kroner per 31. desember 1999. Tilskottet frå fondet til kyrkjelege formål i 1999 var vel 800 000 kroner.

Departementet meiner det er naturleg å sjå dette fondet i samanheng med Opplysningsvesenets fond, som òg skal tene kyrkjelege formål. Omsynet til administrativ forenkling tilseier at landsfondet blir avvikla, og at kapitalen blir overført til Opplysningsvesenets fond. Departementet vil ta spørsmålet opp med bispemøtet og Kyrkjemøtet, og i tilfelle komme tilbake til Stortinget med forslag til stortingsvedtak.

5 Administrative og økonomiske konsekvensar

5.1 Administrative og økonomiske konsekvensar

Kapittel 2 i meldinga er ein gjennomgang av den lokale kyrkjeøkonomien på 1990-talet. Departementet tek ikkje her opp konkrete forslag med administrative eller økonomiske konsekvensar.

Av kapittel 3 går det fram at departementet går inn for at det i åra framover blir ein vesentleg auke i talet på prestestillingar. Dette vil bli vurdert med bakgrunn i den bemanningsplanen som Kyrkjerådet no arbeider med, og vil elles på vanleg måte bli behandla i samband med dei årlege statsbudsjetta.

Departementet legg til grunn at staten tek over det økonomiske ansvaret for reiseutgiftene til prestane. Kommunane har dette ansvaret i dag. Føresetnaden vil vere at rammetilskottet til kommunane blir redusert, slik at omlegginga ikkje fører med seg meirutgifter for staten. Departementet legg òg til grunn at det særskilte statstilskottet til diakoni, undervisning og kyrkjemusikk, og det generelle statstilskottet til dei kyrkjelege fellestråda, løyvde over statsbudsjettet kap. 294, postane 71 og 72, skal innlemmast i rammetilskottet til kommunane, sjå kap. 3. Desse endringane krev visse endringar i kyrkjelova.

I kapittel 4 om Opplysningsvesenets fond foreslår departementet å gjere bruk av vinstar ved sal av verdipapir som tilhøyrrer fondet, og vil i denne samanhengen leggje fram nødvendig forslag til endring av lova om Opplysningsvesenets fond. Med slik endring meiner departementet at avkastninga frå Opplysningsvesenets fond bør brukast til å finansiere fleire kyrkjelege oppgaver enn i dag.

5.2 Forenklingar

Departementet reknar med at forslaget om ei endra ansvarsdeling mellom staten og kommunane når det gjeld reiseutgiftene for prestane, vil kunne føre med seg forenklingar. Visse reiseutgifter har staten alt i dag ansvaret for. Dersom dette ansvaret blir samla på ein plass, vil regelverket på området bli einarta. Innlemming av dei statlege tilskottsordninga til fellestråda i rammetilskottet til kommunane vil òg kunne representere ei administrativ forenkling, like eins ei klargjering av kva staten skal ha finanseringsansvaret for på det kyrkjelege området, og kva som skal vere eit lokalt ansvar.

Departementet tek sikte på at Den norske kyrkja sitt landsfond skal avviklast og gå inn i Opplysningsvesenets fond. Slik endring er særleg grunnigtt med omsynet til forenkling.

Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet av 1. desember 2000 om Børs og katedral, om økonomien i Den norske kyrkja, blir send Stortinget.
