



Referanser:

Saksdokumenter:

KR 33.1/15 Høringsbrev fra KUD 09.08.2015

KR 33.2/15 Høringsdokument

Hørings svar om endring i lovgivningen for tilskudd til tros- og livssynssamfunn

Sammendrag

Kulturdepartementet har sendt ut på høring en endring i lovgivningen om tilskudd til tros- og livssynssamfunn utenfor Den norske kirke som følge av avviklingen av boplikten for prestene i Den norske kirke.

Boplikten for prester er opphevet med virkning fra 1. september 2015. Dermed er ordningen med tjenestebolig for prester i praksis opphevet. På denne bakgrunn har departementet etter forhandlinger med prestenes tjenestemannsorganisasjoner, inngått en avtale om lønnskompensasjon for prestene, til erstatning for tapet av fordelen med å bo i tjenestebolig. Beløpet blir innbakt i den årlige bevilgningen fra staten til Den norske kirke, og har en årlig budsjettvirkning på ca. 60 mill. kroner.

Departementet mener at ettersom dette er en bevilgning som ikke endrer den faktiske tildelingen til kirken, er det urimelig at den skal inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til tros- og livssynssamfunn. Men fordi departementet vurderer det slik at de aktuelle lovene og praktiseringen av dem, ikke gir adgang til å holde denne bevilgningen utenfor tilskuddsgrunnlaget, foreslår departementet å endre lovgrunnlaget.

Kirkerådet er kritisk til endringene i Lov om trussamfunn og ymist anna og Lov om tilskot til livssynssamfunn som Kulturdepartementet legger opp til. I realiteten er dette en tidligere usynlig budsjettpost som nå er kommet til syne. Kirkerådet er kritisk til at dette beløpet ikke skal tas med i beregningsgrunnlaget

Kirkerådet peker samtidig på det urimelige i at tilskudd fra Opplysningsvesenets fond gjennom mange år er tatt med i beregningsgrunnlaget for statlige overføringer, ettersom eiendomsforholdet til fondet er uavklart. Fondets avkastning har kirkelige

formål, regulert i Grunnloven § 106, og Kirkerådet betrakter også fondets verdier som tilhørende Den norske kirke.

Forslag til vedtak

Kirkerådet viser til høringsnotat 9. juli 2015 og vil med dette avgi følgende høringsuttalelse:

Kirkerådet er kritisk til endringene i Lov om trussamfunn og ymist anna og Lov om tilskot til livssynssamfunn som Kulturdepartementet legger opp til. Tjenesteboligordningen for prester har inngått som en del av prestenes generelle lønns- og arbeidsvilkår, men uten at den har vært synliggjort som en utgift i budsjettet for Den norske kirke. Ut fra Grunnloven § 16 så vel som nåværende bestemmelser i de ovennevnte lovene, finner Kirkerådet det urimelig at utgiftsposter i budsjettet ikke skal tas med fordi de reelle kostnadene knyttet til disse postene tidligere ikke har vært synlige i budsjettet. Forslaget om å endre selve lovteksten vitner etter Kirkerådets mening om at også departementet er i tvil om at det var lovgivers opprinnelige intensjon å unndra denne type utgiftsposter.

Kirkerådet vil også anføre at forslaget fra departementet blir desto vanskeligere å forstå i lys av at departementet selv for få år siden (1999) utvidet beregningsgrunnlaget for andre tros- og livssynssamfunn, ved å ta med et beregnet nettobidrag fra Opplysningsvesenets fond. Fondets avkastning har kirkelige formål, regulert i Grunnloven § 106, og Kirkerådet betrakter også fondets verdier som tilhørende Den norske kirke. Ettersom eierskapet til Opplysningsvesenets fond foreløpig er uavklart, finner Kirkerådet det uheldig at bidrag fra fondet tas med i en beregning av statens utgifter. Når det likevel skjer, understreker det at bidrag til andre tros- og livssynssamfunn skjer på grunnlag av alle budsjetterte utgifter til Den norske kirke.

Saksorientering

Bakgrunn

I en avtale med arbeidstakerorganisasjonene av 10. februar 2015 har Kulturdepartementet gått med på en kompensasjon til prester i Den norske kirke, for økonomisk tap som følge av at boplikten bortfaller 1. september d.å. Den samlede kompensasjonen er satt til 60 mill. kroner; inkludert arbeidsgiveravgift blir den budsjettmessige virkning for 2015 68,5 mill. kroner. Dette vil ifølge departementets beregninger innebære en økning i bevilgningen til andre tros- og livssynssamfunn på ca. 12 mill. kroner.

Departementet er imidlertid av den oppfatning at det er urimelig at denne budsjettvirkningen skal inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn. Det mener videre at den enkleste/sikreste måten å unngå det på er å endre Lov om trdomssamfunn og ymist anna og Lov om tilskot til livssynssamfunn.

Departementet skriver både i høringsbrevet og to ganger i det medfølgende høringsnotatet, at det er urimelig at den årlige økningen i bevilgningen til Den norske kirke som følge av bopliktsaken skal medregnes i grunnlaget for tilskuddet til andre tros- og livssynssamfunn. Det gis ingen uttalt begrunnelse for hvorfor man mener dette er urimelig. Derimot er departementets egen vurdering at dagens lovverk og praktiseringen av det, ikke gir adgang til å holde tilbake deler av det budsjettgrunnlaget som styrer tilskuddene til tros- og livssynssamfunn. Dermed er endring av selve lovgrunnlaget eneste måten å hindre dette på.

Departementet mener dessuten at lovforslagene heller ikke er i strid med Grunnloven § 16. Heller ikke her gis noen begrunnelse eller utdyping av standpunktet.

Kjernes spørsmålet er om det faktisk har skjedd en endring, d.v.s. en økning, i statens overføring til Den norske kirke. Hvis det har skjedd en slik økning, hvorfor skal ikke denne tas med i beregningsgrunnlaget?

Departementet synes her å være av den oppfatning at beregningen av tilskudd til tros- og livssynssamfunn bygger på de tilskuddene som var med i beregningen da lovene trådte i kraft. Lovteksten sier at overføringen til andre skal ligge på «om lag» det samme nivå som overføringen til Den norske kirke. Det var med andre ord på det rene at det av ulike grunner kunne være overføringer som ikke ble tatt med i beregningen. Staten har senere i forskrift presisert beregningsgrunnlaget til å være «De årlige budsjetterte utgifter til Den norske kirke, etter fradrag for utgifter som er felles for alle innvånere i riket og som [derfor] ikke er utgifter til egentlig kirkelige formål». Utgifter til opprettholdelse av bolig for prestene har ikke vært blant de årlige budsjetterte utgiftene. Når kompensasjonen for denne tas med i budsjettet innebærer derfor ikke dette en endring i overføringen til Den norske kirke, derfor skulle det heller ikke utløse høyere overføringer til andre.

Til dette kan det bemerkes at for det første er det departementet selv som har satt en verdi på boligordningen for prester ved å fastsette et beløp som skal kompensere

bortfallet av denne ordningen. For det annet er det myndighetene som selv har presisert hvordan man skal forstå begrepet «om lag» i lovteksten, nemlig det beløpet som kommer frem i de årlige budsjetterte utgifter. I dette ligger det rimeligvis en erkjennelse av at det også er andre tilskudd som ikke kommer frem i de årlige budsjettene, og som dermed ikke blir med i beregningsgrunnlaget. Departementet har presisert at bopliktordningen var en del av prestenes generelle lønns- og arbeidsvilkår, og at lønnsmessig kompensasjon ses i lys av dette. Når kompensasjonen for bopliktordningen går inn i de årlige budsjetterte utgifter, skjer det riktignok ingen endring i tilskuddet til Den norske kirke. Det som derimot skjer er at et tidligere «usynlig» tilskudd nå blir tallfestet i budsjettet. Det er med andre ord en synliggjøring av at et gode som tidligere ikke har vært verdifestet, men som nå er gitt en verdi.

Departementet ønsker ikke at denne synliggjøringen skal få noen konsekvenser for beregning av tilskudd, men er bundet av sin egen forskrift, og som det heter i høringsbrevet, «den mangeårige praktiseringen av lovene». Eneste mulighet er dermed å endre selve lovteksten. Det må derfor kunne hevdes at dette er en urimelig tolkning av begrepet «om lag». Denne urimeligheten vil potensielt kunne forsterkes ved at det i lovendringsforslaget er heftet på «og liknande», noe som kan tyde på at eventuelle andre ikke verdifestede tilskudd heller ikke er tenkt tatt med dersom de skulle komme inn i budsjettet.

Så kan det til støtte for departementets forslag sies at boplikten også var en lovfestet plikt som ikke var lagt på andre enn Den norske kirke. Til det er å si at også flere (men ikke alle) frikirkesamfunn har operert med en intern allmenn boplikt, og har kunnet argumentere overfor skattemyndighetene med at de har en ordning i analogi med Den norske kirke, og dermed kunnet unngå fordelsbeskatning. Denne muligheten faller nå bort, og i prinsippet trenger dermed også innehaverne av slike boliger en kompensasjon. Dette gjelder ikke alle, men det er analogt med at en stor del av prestene i Den norske kirke også nå er i stillinger som ikke er knyttet til boplikt.

Opplysningsvesenets fond

En mulig kompliserende faktor er det beregnede nettobidraget fra Opplysningsvesenets fond, som er med i beregningsgrunnlaget. Nettobidraget for innværende år er på 102 mill. Av dette opplyser departementet at 54,3 mill. er fondets nettobidrag til tjenesteboligordningen for prestene. Det går ikke frem av departementets notat hva man har tenkt skje med dette beløpet etter at tjenesteboligordningen har opphørt, eller (i denne sammenheng) i det minste endret.

Det er flere problematiske ting ved denne posten. *For det første* at det i det hele tatt er tatt med et «nettobidrag» fra Opplysningsvesenets fond i en beregning av statstilskudd, ettersom Opplysningsvesenets fond er et kirkelig formålsbestemt fond, og at tilføring av midler fra Opplysningsvesenets fond dermed ikke bør regnes som et normalt statlig tilskudd. Denne beregningen ble innført ensidig fra departementet i kjølvannet av Statskonsults rapport 1997:4 «Tro og livssyn som grunnlag for tilskudd og offentlige funksjoner». Den inneholder bare deler av tilskuddet fra Ovf, etter en gjennomgang av kirke departementet og justisdepartementet. Ved å ta med et slikt tilskudd i beregningsgrunnlaget sier departementet også implisitt at fondet er en del av de midlene staten overfører til kirken. Dette er Den norske kirke ved Kirkemøtet

uenig i og vil bestride. Det er dermed behov for en gjennomgang av reglene for beregning, og det vil være naturlig at dette spørsmålet kommer opp i forbindelse med departementets bebudede revisjon av reglene med sikte på forenkling.

For det annet er det uklart hva som ligger i posten «nettobidrag til tjenesteboligordningen». Skal disse pengene fortsatt i samme grad gå til vedlikehold av boliger, til tross for at bopliktordningen er opphevet? Skal de evt. gå til andre kirkelige formål? Skal beløpet evt. reduseres, med den virkning at beregningsgrunnlaget for andre tros- og livssynssamfunn blir ytterligere svekket? Departementets høringsnotat gir ikke svar på disse spørsmålene.