

Finansiering av kirken

av

Dag Morten Dalen

Espen R. Moen

Christian Riis

Handelshøyskolen BI

Sandvika

10. juli 2004

Forord:

Rapporten er finansiert av det offentlige Stat-kirke-utvalget (Gjønnesutvalget) som ble opprettet ved kgl.res. 14. mars 2003.

Vi takker Ådne Berge, som bl.a. leder Kirkerådets styringsgruppe for arbeid med de kirkelige reformer, viseadministrerende direktør Betty Haga i Kirkens arbeidsgiverforening, Vidar Kristensen i Kirkens informasjonstjeneste og sekretariatet til Stat-kirke-utvalget for svært nyttige diskusjoner og kommentarer til tidligere utkast av denne rapporten.

Om forfatterne:

Dag Morten Dalen er professor i samfunnsøkonomi ved Handelshøyskolen BI med doktorgrad fra Universitetet i Oslo 1996.

Espen R. Moen er professor i samfunnsøkonomi ved Handelshøyskolen BI med doktorgrad fra London School of Economics 1995.

Christian Riis er professor i samfunnsøkonomi ved Handelshøyskolen BI med doktorgrad fra Universitetet i Oslo 1992.

Innhold

Forord:.....	2
Om forfatterne:.....	2
Innhold	3
Innledning og sammendrag.....	4
1. Kirken og økonomisk teori	7
1.1 Religion og velferdsteori.....	7
1.2 Om markedssvikt.....	12
1.3 Religionsøkonomi ("Economics of Religion").....	15
1.3.1 Deskriptive analyser.....	16
1.3.2 Religiøs atferd.....	17
1.3.3 Statlig versus privat finansiering.....	19
2. Bør staten ha en rolle i den kirkelige økonomi?.....	22
2.1 Er kirketjenester et fellesgode?	23
2.2 Mer om privat finansiering.....	26
2.3 Positive indirekte virkninger	27
2.4 Konkurransens betydning for kirkelig mangfold	28
3. Endringer med utgangspunkt i dagens modell	31
3.1 Bakgrunnen for kirkeloven 1996.....	32
3.2 Finansiering av menigheter – desentralisering eller sentralisering?	38
4. Kommunale eller sentrale beslutningstakere?.....	39
4.1 Preferanser	40
4.2 Fellesverdier.....	42
4.3 Spill mellom stat og kommune.....	44
4.4 Variasjoner i kostnadsnivå	47
4.5 Stordrifts- og samdriftsfordeler	50
4.6 Fordelingsmessige forhold	51
4.7 Andre forhold	53
4.7.1 Kontroll med menighetenes aktiviteter i et tilskuddsbasert system.....	53
4.7.2 Blir kirken mer sårbar i en todelt modell?	55
5. Alternative organisasjonsmodeller	56
5.1 Kriterier for et velfungerende finansieringssystem.....	56
5.1.1 Gode insitamenter	56
5.1.2 Forutsigbare rammebetingelser	57
5.1.3 Identifisere unike kostnadsdrivere.....	57
5.1.4 Nivået på kostnadsdriverne fastsettes på overordnet nivå	58
5.2 Prosti-modellen.....	58
5.3 Finansiering	60
5.4 Kommunale tilleggsbevilgninger.....	63
5.5 Verneverdige kirker	64
5.6 Gravferdsforvaltning.....	64
5.7 Oppfølging av prostiet.....	65
6. Frivillig medlemsavgift eller livssynsavgift?	65
7. Avsluttende kommentar	68

8. Litteratur	70
---------------------	----

Innledning og sammendrag

Den foreliggende rapporten er skrevet på oppdrag av det offentlige Stat – kirke-utvalget. I prosjektbeskrivelsen har vi satt opp følgende punkter:

1. Skal kirkens tjenester være tilgjengelige for alle, eller kun for betalende medlemmer?
2. Betydelige ressurser er knyttet til forvaltningen av en verdifull og i mange tilfeller verneverdig bygningsmasse. utfordringene knyttet til organisering og finansiering av disse oppgavene er på mange måter svært forskjellig fra organiseringen av kirkens tjenesteproduksjon. Er vedlikehold av verneverdige kirker først å fremst å betrakte som et kulturpolitisk ansvar (ivaretagelse av vår kulturarv), og som derfor bør finne en særskilt organisatorisk og finansiell struktur, eller bør dette ansvaret inngå som en del av kirkens driftsoppgaver?
3. Vedrørende fordeling av ressurser på sokn: Skal tildelingen til det enkelte sokn være aktivitetsbasert, og knyttes opp mot inntektene som genereres i soknet, eller er en administrativt fastsatt fordelingsnøkkel mer hensiktsmessig?

Videre presiseres det at analysen skal vektlegge finansieringssystemets betydning for aktørenes insentivstrukturer og valg av organisatorisk struktur. I tillegg skal det tas hensyn til visse overordnede hensyn knyttet til valg av finansieringsform, som at finansieringssystemet må likebehandle forskjellige trossamfunn og endelig ta hensyn til sektorens egenart.

Rapporten er organisert som følger. I kapittel 1 gis en teoretisk ramme for analysen. Vi presenterer enkelte grunnforutsetninger i det samfunnsøkonomiske metodeapparatet, og diskuterer i hvilken grad disse metodene er velegnet for å analysere problemstillingene i prosjektet. Et

sentralt begrep i denne sammenheng er begrepet markedssvikt. Endelig gir vi en kort innføring i religionsøkonomi, som er en underdisiplin innenfor samfunnsøkonomi. Deler av denne diskusjonen ligger noe på siden av oppdragets formål, men siden fagområdet har fått en viss posisjon i det internasjonale fagmiljøet, og deler av litteraturen har direkte relevans for våre vurderinger, har vi funnet det nyttig å presentere bredden.

I kapittel 2 analyseres på prinsipielt grunnlag statens rolle i den kirkelige økonomien. Vi argumenterer for at fellesgodeelementer ved kirketjenester og positive samfunnsmessige virkninger av deltakelse i trossamfunn, isolert sett kan tilsi at finansieringen bør være offentlig. Vi viser hvordan et velferdstap kan oppstå hvis en rent privat finansieringsordning etableres, og vi diskuterer hvordan finansieringsordningene bør utformes for at velferdstapet skal bli lavest mulig. Til slutt diskuteres hvordan konkurranse mellom trossamfunn kan bedre tilbudet av kirkelige aktiviteter, i den forstand at tjenestene i større grad vil medføre at innbyggerne får tilfredstilt sine religiøse behov. Uten å trekke bastante konklusjoner antyder vi at et skille mellom kirke og stat både økonomisk og institusjonelt kan gi økt kirkelig aktivitetsnivå i befolkningen og økt velferd.

I kapittel 3 presenteres dagens finansieringsordning av Den norske kirke og bakgrunnen for denne ordningen.

I kapittel 4 drøftes fordeler og ulemper knyttet til at finansieringsansvaret ligger på lokalt versus istedenfor på sentralt nivå. Forskjeller i preferanser mellom kommuner trekker isolert sett i retning av at finansieringen bør være lokal, forutsatt at lokale myndigheter har insentiver og handlingsrom til å respondere på befolkningens insentiver. Store variasjoner i kostnader lokalt kan også tilsi at finansieringen bør være lokal. På den annen side er det ønskelig at beslutningene skjer på sentralt nivå hvis beslutningene berører en stor andel av befolkningen. Dessuten tillegger vi vekt at imperfeksjoner i det kommunale

finansieringssystemet kan tilsi at lokal finansiering ikke fungerer velferdsoptimalt.

I kapittel 5 analyseres en alternativ modell for finansiering av Den norske kirke, som vi refererer til som prostimodellen. I prostimodellen er fellesrådet erstattet med et prostiråd på prostinivå. Dette sikrer bedre koordinering og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler enn dagens modell. Ettersom arbeidsgiveransvar for ikke-geistlige i hovedsak legges til prostitrådet, kan dette forenkle koordinering med den geistlige linje. Prostiene foreslås rammefinansiert, der rammen bestemmes ut fra et tilskuddsystem basert på identifiserte kostnadsrivere. De involverte kommunene står fritt til å gi tilleggsbevilgninger. Finansiering av verneverdige kirker gis som øremerkede midler. Gravferdstjenesten løftes ut og finansieres direkte av kommunen.

Kapittel 6 drøfter spørsmålet om medlemsavgift versus livssynsavgift. Vi argumenter der for at det optimale systemet inneholder elementer av begge disse grunnmodellene. Det bør være et offentlig grunntilskudd, men det etter vår vurdering gir gevinster ved at kirkesamfunnene kan supplere grunnfinansieringen med en medlemsavgift som kan samordnes med skattesystemet.

1. Kirken og økonomisk teori

1.1 Religion og velferdsteori.

Velferdsanalysen er et av økonomifagets kjerneområder. Her analyseres hvorvidt fordelingen (allokeringen) av samfunnets ressurser i en gitt situasjon er som den "bør være". Det teoretiske grunnlaget for velferdsanalysen er utviklet innenfor fagfeltet velferdsteori. Sentralt i velferdsteorien er utviklingen av de kriterier som legges til grunn for en vurdering av hva som er en god utvikling for samfunnet. Spesielt vektlegges bruken av samfunnets produksjonsressurser, dvs ressursallokeringen. Velferdsanalysen gir svar på en rekke fundamentale spørsmål: Hvordan bør produksjonsressursene fordeles mellom bedrifter og bransjer, og mellom offentlig og privat sektor? Hvordan bør varer og tjenester fordeles mellom husholdningene? Hvor mye bør konsumeres nå, og hvor mye bør spares?

Sentralt i analysen står effektiv resursutnyttelse: Hvordan skal samfunnet få mest mulig ut av en begrenset mengde ressurser. Ressursbegrepet skal her forstås vidt, og inkludere en rekke faktorer som en normalt ikke forbinder med ressurser i økonomisk forstand, som fritid og ren luft.

Et viktig prinsipp innenfor velferdsteori er *Pareto-prinsippet*¹. Dette prinsippet kan benyttes til å avgjøre hvorvidt en "situasjon" (for eksempel en bestemt anvendelse av samfunnets ressurser) er velferdsmessig bedre enn en annen. En sier at en situasjon *Paretodominerer* en alternativ situasjon, hvis ingen strengt foretrekker den alternative situasjonen.

Til grunn for Pareto-prinsippet ligger en forutsetning om *konsumentsuverenitet*. Det er det enkelte individs egen vurdering av alternativene som alene inngår i grunnlaget for den normative vurderingen, ikke andres forestillinger eller oppfatninger om hva som er

¹ Etter den italienske sosiolog og sosialøkonom Vilfredo Pareto som levde fra 1848 til 1923.

til personens beste. Individets egen vurdering er altså suveren, i den forstand at den ikke overstyres av etiske eller religiøse grunnprinsipper.

I de fleste praktiske tilfeller står ikke de samfunnsmessige valgene mellom alternativer som kan Pareto-rankeres. De vanskelige vurderingene oppstår nettopp når det er interessekonflikter mellom ulike individer, og der det er uenighet om hvilket alternativ som er det beste. I velferdsøkonomiske analyser suppleres ofte Pareto-prinsippet med andre normative kriterier, slik at det blir mulig å rankere alternativene også i slike situasjoner. Her vil ofte fordelingsmessige hensyn tillegges vekt, slik at velferden til relativt ubemidlede personer tillegges større vekt enn for bemidlede. Men også i disse vurderingene hviler velferdanalysen på prinsippet om konsumentsoverenitet, dvs at det kun er aktørenes egne vurderinger av de foreliggende alternativene som er relevant for velferdsanalysen.

Selv om Pareto-prinsippet bare gir en partiell ordning mellom alternativene, er det like vel forbausende hvor sterke implikasjoner prinsippet gir. En Pareto-effektiv anvendelse av samfunnets ressurser (det vil si en anvendelse som ikke Pareto-domineres av en annen mulig ressursanvendelse) må tilfredstille følgende to krav:

- 1) Effisiens i produksjonen. Dvs at det ikke er mulig å få økt produksjonen gitt de ressurser som er tilgjengelig.
- 2) Effektiv fordeling av produktene mellom samfunnsborgerne (konsumentene).

Hvis betingelsene for Pareto-optimalitet er oppfylt, er altså samfunnets ressurser effektivt utnyttet og produksjonsresultatet effektivt fordelt mellom individer, *gitt* den inntektsfordeling som eksisterer i samfunnet. Pareto-prinsippet legger altså ingen føringer på hvordan inntektsfordelingen bør være. Spørsmålet om en optimal inntektsfordeling er i stor grad et politisk spørsmål, og den innsikt økonomifaget kan gi på dette punktet er begrenset.

En grunnleggende antagelse i fagøkonomisk analyse er at enkeltpersoner evner å rankere alternativer – de har preferanser – og at de søker å gjøre det best mulig gitt sine preferanser (ofte omtalt som nyttemaksimering). Grunnleggende sett antas preferanser å være relativt stabile over tid, selv om så vel behovstruktur som evne til innlevelse i kunstneriske og religiøse sammenhenger både endres og kan påvirkes over tid gjennom egen innsats.

Et fundamentalt resultat innenfor økonomisk teori er at et uregulert marked under et sett av forutsetninger gir en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Gitt disse forutsetningene vil markedet overlatt til seg selv både gi effektivitet i produksjonen og sikre en effektiv fordeling av sluttproduktene mellom konsumentene. Dette resultatet, beslektet med Adam Smiths ”usynlige hånd”, er fundamentalt for mye av den økonomisk-politiske debatten i den vestlige verden, og er den faglige begrunnelsen for å la økonomiske beslutninger bli truffet i et uregulert marked. Med mindre det kan dokumenteres eller sannsynliggjøres at markedet leder til en uheldig løsning for samfunnet, bør marksmekanismen ikke overstyres. Inngrep i markedet i form av avgifter, subsidier eller regulering gjennom forskrift eller lov, begrunnes dermed gjennom *markedssvikt*, påviselige uheldige sideeffekter av markedsløsningen. Dette begrepet kommer vi grundig tilbake til senere.

I hvilken grad kan religion og religionsutøvelse analyseres ved hjelp av et slikt begrepsapparat? Det er åpenbart at visse sider ved religionsutøvelse kan betraktes som en økonomisk aktivitet. For det første legger produksjon av kirkelige tjenester beslag på ressurser. Den norske kirkes årlige kostnader ligger rundt 3 milliarder kroner. I tillegg er det en betydelig frivillig innsats, som er også er ressursanvendelse i samfunnsøkonomisk forstand. For det andre er det betydelig betalingsvillighet for kirkelige tjenester, noe ikke minst veksten i lokal kirkelig virksomhet i store deler av verden illustrerer. På denne bakgrunn er det utviklet en egen underdisiplin innenfor økonomifaget, ”Economics of Religion” eller ”Religionsøkonomi”, der tilbud og etterspørsel etter

religiøse eller kirkelige aktiviteter analyseres ut fra økonomifaglige prinsipper. Religionsøkonomi behandles kort i neste avsnitt. For det tredje har innsiktene om forholdet mellom marked og organisatoriske (byråkratiske²) beslutninger relevans for vurdering av finansieringsform – for eksempel i vurderingen av spørsmålet om finansieringen bør skje gjennom direkte bevilgninger eller gjennom frivillig medlemsavgift?

Det er neppe kontroversielt å hevde at effektivitet i produksjonsmessig forstand (kostnadseffektivitet) i kirken bør tilstrebes. Denne type vurderinger vil også være et viktig utgangspunkt for vår analyse av finansieringssystemer i kirken – dvs vurdere hvorvidt de alternative finansieringsordningene er kompatible med økonomisk effektivitet. Som vi kommer tilbake til kan for eksempel et system med ren frivillig medlemsavgift ha uheldige sider i et slikt perspektiv.

Prinsippet om konsumentsoverenitet er trolig mer kontroversielt innenfor det religiøse området. Den kristne religion, som andre religioner, hviler på visse fundamentale sannheter som enkeltindividers preferanser ikke kan overstyre. En antagelse om at enkeltindivider i religiøse spørsmål fatter beslutninger basert på individuell rasjonalitet og stabile preferanser vil i beste fall oppfattes som kontroversiell. Dette betyr at kriterier for måloppfyllelse innenfor kirkelig tjenesteproduksjon ikke kan knyttes til markedets (konsumentenes) vurderinger, noe som direkte konsekvenser for vurderingen av finansieringsformer. I så måte blir analysen av finansieringsformer i kirken noe annen enn analysen av finansieringsformer for andre former for tjenesteproduksjon finansiert av det offentlige. I reformprosessene knyttet til offentlig tjenesteproduksjon, har det vært tillagt vekt å utvikle kriterier for vurdering av måloppfyllelse. Disse kan da benyttes til å bedre insentivstrukturen til de direkte tjenesteprodusentene, for eksempel ved at deres avlønning avhenger av måloppfyllelse. Når det gjelder kirkelig produksjon er

² I økonomifaget har "byråkrati" ikke en negativ valør, det benyttes som et begrep for produserende virksomheter som er finansiert gjennom bevilgninger og ikke gjennom salg av tjenester i et marked.

utgangspunktet noe mer komplekst, siden finansieringen er offentlig, mens vurderingen av måloppfyllelse er et kirkelig anliggende. Det begrenser (men ikke nødvendigvis utelukker) mulighetene for å utforme finansieringssystemer hvor det offentlige styrer bevilgningene basert på evalueringer av resultat, eller for den saks skyld at konsumentene styrer pengestrømmene gjennom egne valg (pengene følger brukeren). Forslag om regelstyrt finansiering (eller delfinansiering) av kirken, slik for eksempel Kirkelovutvalget så for seg, er derfor knyttet til ressursbehov (altså innsats), og ikke produksjon. Det forhold at finansierende myndighet i praksis er avskåret fra å benytte kriterier for måloppfyllelse som en insentivmekanisme i finansieringssystemet, trekker isolert sett i retning av å la kirken selv ha et større ansvar for allokeringen av ressurser, noe som bl.a. er en av våre begrunnelser for vårt forslag om å la prostiene ha en mer sentral rolle i den kirkelige organisasjonen (se kapittel 5).

En grunnleggende forutsetning innenfor økonomifaget er at aktørene responderer på økonomiske insentiver. Hvis for eksempel prisene på en produksjonsressurs stiger, vil dette påvirke hvor mye bedriftene i samfunnet vil benytte av denne ressursen. Tilsvarende vil arbeidstakere respondere på privatøkonomiske insentiver ved å vri innsatsen mot de aktiviteter som gir høy belønning.

I vår analyse vil vi anta at religiøse organisasjoner responderer på økonomiske insentiver, i den forstand at organisasjonenes ressursbruk og innretting av virksomhetene fastsettes ut i fra en lønnsomhetsvurdering (innenfor det spillerom som kirkens krav setter). Vi vil anta at dette i liten grad er kontroversielt. Det er i denne forbindelse interessant å notere at Kirkelovutvalget (Hille-utvalget) funderte sin drøfting av finansieringsprinsipper på en slik fagøkonomisk tilnærming³, og at også Kirkerådets kirke/stat-utvalg resonnerer langs slike linjer.

³ Følgende sitat som omtaler utvalget forslag til et objektivt tilskuddsystem illustrerer dette på en god måte:

Vi vil også anta at de enkelte organisatoriske enhetene innenfor kirken etter beste evne vil søke å ivareta egne interesser. Vi legger til grunn at den enkelte menighet tilstreber å få en størst mulig andel av de ressurser som kommunen stiller til rådighet for kirken lokalt, og at de utnytter de muligheter systemet gir til egen økonomisk fordel.

I analysen vil vi i liten grad drøfte individuelle insentivsystemer, som for eksempel prestasjonsbasert belønning. Dette skyldes dels at vårt mandat er knyttet til finansiering av kirken som organisasjon, og ikke forholdet mellom kirken og kirkens ansatte. Vi vil like vel nevne at et pengebaserte belønningssystemer i enkelte sammenhenger kan virke mot sin hensikt, ved at de fortrenger arbeidstakernes indre motivasjon. Dette er ofte relevant i stillinger der arbeidets innhold fremstår som spesielt meningsfullt for arbeidstakeren. Vi vil anta at dette vil være tilfellet for mange av kirkens ansatte.

Som tidligere nevnt er drøfting av individuelle insentivordninger blitt en viktig del av en analysen av finansieringsformer i offentlig sektor og næringslivet generelt. Men vi betrakter dette som av noe mindre relevans i en vurdering av finansieringsformer i kirken, siden vurderinger av måloppfyllelse er et indre anliggende. Det begrenser som nevnt muligheten for direkte styring av produksjonen fra finansierende myndighets side.

1.2 Om markedssvikt

Som påpekt ovenfor sørger et fritt marked for en samfunnsøkonomisk effektiv anvendelse av ressursene når visse forutsetninger er oppfylt. Situasjonene hvor disse forutsetningene ikke er oppfylt omtales som

”Utvalget har lagt til grunn at soknenes eget ressursgrunnlag ikke skal påvirke omfanget av de kommunale tilskuddene. Dersom de kommunale tilskudd ble redusert som følge av økninger i soknenes egenressurser, ville dette i praksis bety at motivasjonen for egeninnsatsen ble svekket. Ut fra kirkelige, men også ut fra samfunnsøkonomiske hensyn ville dette være en svært betenkelig konsekvens.”

markedssvikt. Markedssvikt er tradisjonelt en av de viktigste begrunnelsene for inngrep i markedet fra offentlige myndigheters side.

Det er en rekke eksempler på markedssvikt, som fellesgoder (eller kollektive goder), indirekte virkninger (eller eksternaliteter), stordrifts- og breddefordeler. Alle disse kan ha relevans – og trolig har relevans – i en analyse av kirkens økonomiske rolle.

Et kjennetegn ved fellesgoder er fraværet av konkurranse eller fortrenkning når det gjelder ulike individers tilgang på godet - alle som ønsker, kan nyte godt av godet. Siden individer ikke konkurrerer om tilgang, er det heller ikke behov for å benytte prisen som en rasjoneringsmekanisme. I markeder for individuelle goder er bruk av prismekanismen viktig for å sikre at godene tilfaller de som har høyest betalingsvilje, noe som er en forutsetning for effektivitet. I markeder for fellesgoder er det ikke behov for å rasjonere, siden tilgang for én ikke ekskluderer eller svekker andres tilgangsmulighet. Tvert imot, benyttes prismekanismen i et slikt tilfelle, risikerer en at individer med lav betalingsvilje, eller for den saks skyld, lav betalingsevne, avskjæres fra godet selv om vedkommendes tilgang ikke påfører andre samfunnsborgere noen form for kostnader. Samfunnsøkonomisk er det uheldig.

I prinsippet bør fellesgoder altså være fritt tilgjengelig for alle. Men det betyr i så fall at finansieringen må sikres på annen måte. I det ligger en påpekning av hvorfor prismekanismen noen ganger benyttes i tilknytning til fellesgoder. Det kan i enkelte tilfeller være mer hensiktsmessig å finansiere produksjonen av fellesgoder gjennom egenbetaling. Det er isolert sett samfunnsøkonomisk uheldig, ved at det avskjærer individer med lav betalingsvilje eller evne å benytte godet. Men finansiering gjennom offentlige tilskudd er heller ikke kostnadsfritt, siden det fordrer inndekning gjennom beskatning, noe som også har sine negative effekter. Som vi kommer tilbake til i kapittel 3 har kirkelige virksomheter klare elementer av fellesgoder, og en vurdering av finansieringssystem må ta hensyn til det.

Indirekte virkninger, eller eksternaliteter, er en annen viktig kilde til markedssvikt. Indirekte virkninger er kjennetegnet ved at det er relevante velferdsvirkninger som ikke blir gjenstand for en markedsmessig transaksjon. For å bruke et eksempel fra kirkelivet – deltakelse i kirkelig virksomhet (for eksempel ungdomsarbeid) kan ha positive indirekte virkninger gjennom å bygge opp den moralske standarden i samfunnet. I et uregulert markedet vil omfanget av slik virksomhet tendere til å bli for lavt siden de som initierer aktiviteten bærer hele kostnadene, men internaliserer ikke hele gevinsten. Implikasjonen for økonomisk politikk er at slike aktiviteter bør motta finansiell støtte fra samfunnet.

Stordrifts- og breddefordeler er et tredje sett av fenomener som utgjør kilder til markedssvikt. Stordrifts- og breddefordeler tilsier at det er kostnadmessige gevinster ved å konsentrere produksjon i én produserende enhet. Det kommer dermed i konflikt med et viktig kjennetegn ved velfungerende markeder – konkurransen mellom mange uavhengige bedrifter. Stordriftsfordeler tilsier at det bør være et monopol som står for produksjonen. Stordriftsfordeler har ofte en geografisk dimensjon – for eksempel at produksjonen i en region bør konsentreres i én enkelt enhet, hvis den skal foregå på en kostnadseffektiv måte.

Det er trolig relevante stordrifts- og breddefordeler i kirkelig virksomhet. Et viktig moment som vedrører kirkens interne organisering er hvordan kirken kan hente ut synergigevinster mellom soknene, det være seg felles innsats for å unngå duplisering av kostnader og økt samordning på aktivitetssiden av verdi for menighetene.

En samfunnsøkonomisk analyse av finansieringsformer i kirken må derfor ta inn over seg hele settet av markedssvikt. Før vi kommer til den analysen, som utgjør kjernen i vår rapport, vil vi gi en noe mer summarisk gjennomgang av religionsøkonomi som en underdisiplin av samfunnsøkonomien. Vi tror det kan ha en viss interesse å trekke noen av hovedlinjene fra denne litteraturen.

1.3 Religionsøkonomi ("Economics of Religion")

Innenfor økonomifaget er det et eget fagområdet, "Economics of Religion", eller noe haltende oversatt til "Religionsøkonomi", som analyserer religiøs atferd ut fra en økonomifaglig synsvinkel.

Adam Smith, forfatteren av økonomifagets trolig mest berømte verk, "Wealth of Nations", var svært opptatt av religionsutøvelse som et økonomisk fenomen. Hans hovedbudskap var at religiøse institusjoner kunne underlegges den samme økonomiske analyse som bedrifter, og at konkurranse mellom religiøse institusjoner er essensielt for å oppnå et mangfoldig og rikt tilbud av religiøse tjenester. Ettersom økonomifaget ble profesjonalisert ble imidlertid religion oppfattet som å ligge utenfor økonomifagets nedslagsfelt, og i en lang periode beskjeftiget ikke økonomisk teori seg med analyser av religionsutøvelse.

Dette forholdet ble imidlertid endret med fremveksten av Chicago-skolen på 60- og 70-tallet, anført av blant annet nobelprisvinner Garry Becker. I følge Chicago-skolen kan økonomenes innfallsvinkel til å forstå menneskelig atferd anvendes på de fleste av livets områder. Chicago-skolen (som de fleste fagøkonomiske miljøer forøvrig) antar at, 1) mennesket har stabile preferanser, 2) individet søker å tilpasse seg best mulig ut fra egne preferanser, og 3) samhandling mellom individer resulterer i en likevekt der ingen gevinster kan hentes ut uten at det svekker noens velferd (dvs Pareto-optimalitet), se Becker (1976). De første som anvendte denne modelleringsformen på å beskrive religiøs atferd var Azzi og Ehrenberg (1975). En god oversiktsartikkel over fagfeltet er gitt i Iannaccone (1998).

De fleste analysene er utført i amerikanske fagmiljøer og benytter amerikanske data. Mange av de teoretiske analysene har et såpass generelt utgangspunkt at dette neppe utgjør et problem. Men for de empiriske analysene kan en ikke utelukke at spesifikke forhold i USA reduserer overføringsverdien til norske forhold. Vi velger likevel å inkludere enkelte av de mest kjente empiriske arbeidene.

Vi finner det hensiktsmessig å dele de religionsøkonomiske studier i tre kategorier:

1. Deskriptive analyser av omfanget av religiøs virksomhet.
2. Analyser av religiøst motivert atferd.
3. Analyser av statlig versus privat finansiering av kirken.

1.3.1 Deskriptive analyser

De deskriptive analysene av religiøsitet avliver enkelte myter. For eksempel har andelen av befolkningen i USA som er tilknyttet et kirkesamfunn økt dramatisk over de siste to århundrene (selv om det er registrert en marginal tilbakegang de siste 20 årene), og er nå på over 60 prosent (Iannaccone, 1998). Om lag 40 prosent besøker kirken i en vanlig uke, og tallet har holdt seg konstant siden 30-tallet.

Videre er religionsutøvelse heller ikke overrepresentert blant fattige og lavt utdannede. Empiriske studier gir ikke holdepunkter for at religiøs aktivitet fallende i inntekt og aktiviteten tenderer til å være økende i utdannelse (Iannaccone 1998).

Samlede frivillige bidrag til kirken i prosent av nasjonalproduktet ligger nå på rundt 1% i USA, noe som for Norges vedkommende skulle tilsvare et nivå på tilnærmet 16 milliarder kroner. Til sammenlikning er Den norske kirkes totalbudsjett anslagsvis 3 milliarder kroner.

Ideen om at religiøs tilhørighet kan ha konsekvenser for en persons atferd er ikke ny. Mest kjent er vel Weber (1905) som hevdet at den protestantiske reformasjonen medførte en mental revolusjon som muliggjorde den moderne kapitalismen. Det er vanskelig å finne støtte for hypotesen i nyere forskning, og det er få empiriske holdepunkter for at noen religioner fremmer økonomisk vekst mer effektivt enn andre.

På det individuelle plan er det imidlertid klare statistiske sammenhenger mellom kirkelig aktivitet og sosial tilpasning. Dette er påvist i en rekke

studier, blant annet utført av den kjente økonomen Richard Freeman (Freeman 1986). Han fant at høy deltakelse ved kirkelige aktiviteter hadde en gunstig effekt på resultatoppnåelse både i skolegang og i arbeidslivet, og at det tenderte til svekke risikoen for kriminalitet og rusmisbruk. Andre studier viser at resultatene overlever selv om en inkluderer en rekke bakgrunnsvariable knyttet til sosioøkonomisk status. Religiøs aktivitet ser videre ut til å samvariere med god fysisk fostring, god helse og lav skillsmissetilbøyelighet. En rekke liknende funn er gjort innenfor sosiologisk og kriminologisk forskning (se Iannacone 1998 for en oversikt).

Nå kan det selvsagt ikke utelukkes at slike statistiske sammenhenger er *spuriøse*. Det vil si at sammenhengen ikke kan tilskrives et årsak-virkningsforhold, men skyldes en ikke-observerbar tredjevariabel - den "snille gutten" er både pliktoppfyllende på skolen, avholdende, og går i kirken. Dermed behøver det ikke å være kirkedeltakelse i seg selv som er kilden til de positive effektene. Forskere har imidlertid over tid inkludert stadig flere bakgrunnsvariable i analysen, og den positive sammenhengen mellom religiøs aktivitet og sosial tilpasning har vist seg å være bemerkelsesverdig robust (Iannacone 1998).

1.3.2 Religiøs atferd

Modellering av religiøs atferd er en videreføring av tradisjonen fra Chicago-skolen, der grunnideen er at menneskelig atferd kan forstås på bakgrunn av preferanser og rasjonell atferd. Vi gjør oppmerksom på at modellene nok for mange kan fremstå som relativt banale teoretiske konstruksjoner, og vi vil derfor ikke gå så veldig dypt i de enkelte modellene. Vi tror like vel at den forståelsesrammen litteraturen representerer kan gi mye innsikt. Dessuten er det en litteratur som har fått betydelig internasjonal oppmerksomhet og som publiseres i ledende tidsskrifter.

De første modelleringen av religiøs atferd er som nevnt Azzi og Ehrenberg (1975). Her inkluderes forventede opplevelser i det hinsidige i individenes preferansestruktur (nyttefunksjon), og religiøs aktivitet kan betraktes som en investering som gir sin avkastning i det neste liv. Vi ser ikke noe direkte relevans av denne artikkelen, eller av senere artikler langs samme spor, for problemstillingen i dette prosjektet.

I senere analyser er den sosiale interaksjonen mellom medlemmene i religiøse sekter vektlagt. Med sekt forstås her et trossamfunn der det stilles strenge krav til medlemmene, for eksempel i form av aktivitetsnivå, pengebidrag, og livsførsel. Slik begrepet benyttes i den faglige litteraturen ligger det ikke en moralsk valør. I fravær av mer egnede termer, har vi valgt å beholde termen også i en norskspråklig framstilling.

I Iannaccone (1992) studeres en modell der utbyttet av å tegne medlemskap i en sekt er avhengig av intensiteten i deltakelsen til de andre sektmedlemmene. Dvs det enkelte medlem verdsetter at andre medlemmer har en religiøs innstilling og et sterke religiøst engasjement. For å sikre dette kan det være optimalt for sekten å pålegge medlemmene til dels strenge krav knyttet til livsførsel og religiøs deltakelse. Kravene vil i seg selv ofte fremstå som negative for medlemmene. På den annen side bidrar kravene til en seleksjon av medlemsmassen, slik at kun motiverte individer blir medlemmer og at disse utøver sin religion med tilstrekkelig grad av intensitet. Totalt sett kommer derfor medlemmene bedre ut når de er underlagt slike restriksjoner enn i fravær av disse.

Iannaccone argumenterer for at hans modell gir flere empiriske implikasjoner som stemmer godt overens med data. Ut fra vår vurdering er et interessant aspekt ved modellen at sekter som pålegger sine medlemmer tilsynelatende irrasjonelle restriksjoner, kan ha valgt en organisasjonsmodell som uttrykker en rasjonell tilpasning. Det rasjonelle elementet består i at mekanismen sikrer at alle medlemmene har et tilstrekkelig engasjement, noe som verdsettes av det enkelte medlem.

Modellen vektlegger også at medlemmene av sekter faktisk treffer rasjonelle valg, og at disse valgene ikke er uttrykk for adferdsmønsteret til psykiatriske kasus. Iannaccone underbygger dette empirisk ved å vise til at hyppigheten av psykiatriske lidelser statistisk ikke er høyere blant sektmedlemmer enn i samfunnet for øvrig.

Hvis en skal trekke ut én hovedimplikasjon av arbeidene til Iannaccone og andre bidrag i samme tradisjon, er det gevinstene ved å etablere et ”marked” for religionsutøvelse. Virksom konkurranse mellom ulike religiøse organisasjoner skaper et mangfold og et engasjement som er viktig for så sikre optimal religiøs tilfredsstillelse. I dette markedet vil ulike religiøse organisasjoner eksistere side om side. Noen organisasjoner vil være sekteriske og kreve mye av sine medlemmer, men også tilby sine medlemmer intense religiøse seremonielle opplevelser. Andre sekter vil være mindre krevende, og hvor krav til deltakelse i seremonielle sammenhenger er lavere – noe som er tilpasset individer med et mer avdempet religiøst behov eller som har høy alternativverdi av sin tid. Konkusjonen ser ut til å stemme godt overens med empiriske funn, som viser at sektmedlemmer ofte rekrutteres fra grupper med lavere sosioøkonomisk status enn medlemmene i mer ordinære kirkesamfunn.

1.3.3 Statlig versus privat finansiering.

Litteraturen på dette feltet er dessverre mindre omfattende enn vi på forhånd trodde. Vi har her kun funnet noen få bidrag som eksplisitt drøfter virkningene for kirkens økonomi.

Iannaccone (1997) argumenterer for at utbredelsen av religiøs virksomhet i et land i stor grad avhenger av tilbudet av alternative trossamfunn. Hvis det eksisterer velfungerende trossamfunn som tilbyr religiøs aktivitet som gjenspeiler variasjonene i befolkningens behovsstruktur, så vil dette etter Iannaccones oppfatning ha stor betydning for befolkningens samlede religiøse aktivitet. Han argumenterer videre for at hvis trossamfunn

tillates å konkurrere, vil de tvinges til å tilby produkter som er i samsvar med befolkningens ønsker. Det argumenteres også sterkt for at hvis avlønningen av kirkens ledelse er uavhengig av resultat (fastlønnskontrakter), så vil kvaliteten på det religiøse produktet bli for lavt. Kvalitet er her sett fra brukernes ståsted, det vil si i hvilken grad brukerne opplever at deres religiøse behov blir tilfredstilt. Adam Smith gav også uttrykk for tilsvarende synspunkter, jfr sitat i avsnitt 2.4 nedenfor.

Iannaccone underbygger sine påstander ved å studere empirisk sammenhengene mellom graden av konkurranse mellom trossamfunn og andelen av medlemmene i menigheten som ukentlig deltar i gudstjenester. Det kan her innvendes at andelen som ukentlig går i gudstjenester ikke er en adekvat indikator for medlemmenes kirkelige engasjement, ettersom den kun baserer seg på én form for religiøs aktivitet. Analysen begrenser seg videre til protestantiske menigheter. Graden av konkurranse måles noe løselig ved antallet konkurrerende kirker.⁴

Resultatene av undersøkelsen er slående. Det er en svært klar sammenheng mellom graden av konkurranse mellom kirkene og aktivitetsnivået blant medlemmene i hans studier, slike dette måles. I USA er både konkurransen og aktivitetsnivået klart høyest. Andre land, som Nederland og Canada har også relativt høy grad av konkurranse. Her er også aktivitetsnivået høyt. I den motsatte enden av skalaen finner en de nordiske landene. Her er både graden av konkurranse og aktivitetsnivået blant medlemmene svært lavt, slik dette fanges opp i de statistiske målene som legges til grunn. Men her tar vi igjen det forbehold at slike mål ikke er presise, og at sammenligninger blir særskilt problematisk hvis det er betydelig grad av heterogenitet i religionsutøvelsen.

Vi vil gjøre oppmerksom på at enkeltundersøkelser av denne typen ikke kan tillegges avgjørende vekt. For eksempel korrigeres det ikke for

⁴ Mer presist måles graden av konkurranse ved markedskonsentrasjonen målt ved den såkalte Herfindahlindeksen.

størrelse på landet: Det er i og for seg ikke så overraskende at et stort land som USA har flere konkurrerende kirkesamfunn enn et lite land som Norge. For det andre er det heller ikke opplagt hvilken vei kausaliteten går. Det kan ikke utelukkes at kausaliteten går motsatt, dvs at samfunn, hvor det som følge av historiske betingelser er et høy religiøst aktivitetsnivå i befolkningen, dermed også får mange kirkesamfunn (stor grad av konkurranse).

Iannaccone et al mener like fullt at det store tilbudet av menigheter og den intense konkurransen mellom menigheter som en finner i USA langt på vei kan forklare forskjellene i religiøs aktivitet mellom USA og Europa.

Liknende synspunkter fremmes i en artikkel av Kelly Olds (1994) publisert i det prestisjetunge tidsskriftet *Journal of Political Economy*. Olds analyserer effektene av privatiseringen av kirken i USA på 1800-tallet. Deler av kirken på østkysten i USA var både offentlig finansiert og offentlig drevet fram til rundt 1830, da den ble overtatt av private aktører. Olds finner at privatiseringen medførte en sterk oppblomstring av den kirkelige aktiviteten. Medlemstallet, aktivitetsnivået blant medlemmene og tilgangen på økonomiske ressurser ble betydelig forbedret i perioden etter privatiseringen. Spesielt er virkningene på ressurstilgangen interessante. Økningen i private donasjoner var altså langt større enn det som var nødvendig for å erstatte bortfallet av de offentlige støtteordningene.

Den internasjonale litteraturen tegner en rekke interessante perspektiver når det gjelder dynamikken i det kirkelige liv – hvordan ulike organisasjonsformer påvirker både konkurranseforholdet mellom trossamfunn, men også ikke minst det religiøse engasjementet i befolkningen.

2. Bør staten ha en rolle i den kirkelige økonomi?

Ansvars- og oppgavefordelingen mellom privat sektor (markedet) og offentlig sektor analyseres innenfor fagfeltet offentlig økonomi. Som nevnt tidligere er utgangspunktet i de fleste økonomiske analyser at markedet overlatt til seg selv, gir en optimal allokering av ressurser, under visse kritiske forutsetninger. Brudd på én eller flere av disse forutsetningene refereres til som markedssvikt. Markedssvikt innebærer, som påpekt tidligere, at inngrep fra myndighetenes side kan være nødvendig for å sikre en effektiv resursutnyttelse.

Det er flere aspekter ved kirkens virksomhet som kan betraktes som økonomiske aktiviteter. For det første beslaglegger kirken betydelige ressurser⁵. For det andre er det trolig en betydelig betalingsvilje i det norske folk for kirkelige tjenester. Videre konkurrerer kirken med andre trossamfunn og livssynorganisasjoner om medlemmer. Konkurransen om medlemmer foregår i dag i beskjedne grad på pris. Dette kan imidlertid endres hvis det innføres en frivillig kirkeskatt. Hvis det enkelte trossamfunn fastsetter prisen (skattesatsen) for medlemskap er vi reelt nærmere et marked i tradisjonell forstand, hvor konkurranseparametrene er knyttet både til pris og til ulike kvalitetsdimensjoner. Slik sett vil konkurransen mellom trossamfunn ha likhetstrekk med konkurransen mellom forskjellige former for private kulturaktiviteter.

En samfunnsøkonomisk analyse av hvordan økonomiske aktiviteter bør organiseres mer generelt tar gjerne utgangspunkt i om det er hensiktsmessig å organisere virksomheten som et marked. Her står risikoen for markedssvikt sentralt - forhold som kan tilsi at markedet ikke allokterer ressursene på en optimal måte. Hvis en slik situasjon foreligger, eksisterer det ofte andre organisatoriske modeller, eller det kan benyttes ulike politiske virkemidler som bedrer situasjonen. For enkelte typer

⁵ Riktignok langt lavere andel av nasjonalinntekten enn i for eksempel USA

markedssvikt kan skatter eller subsidier være tilstrekkelig til å oppnå en effektiv ressursutnyttelse. I andre tilfeller kan det være aktuelt at staten finansierer og /eller fremskaffer tjenesten.

I dette avsnittet vil vi først diskutere hvorvidt markedssvikt tilsier at kirken bør finansieres av det offentlige. Vi vil spesielt fokusere på følgende forhold:

1. Fellesgode-aspekter ved kirkelig aktivitet
2. Positive samfunnsmessige virkninger av kirkelig aktivitet

I lys av innsiktene om markedssvikt vil vi diskutere ulike problemer forbundet med at kirkens tjenester produseres i et tett finansielt forhold til det offentlige.

2.1 Er kirketjenester et fellesgode?

Et fellesgode har flere kjennetegn. Det kanskje viktigste kjennetegnet på fellesgoder er at godene er ikke-rivaliserende i konsum. Kirkens tjenester er ikke-rivaliserende i konsum hvis en persons benyttelse av kirkens tjenester ikke fortrenger eller begrenser andre individers muligheter til å benytte de samme tjenestene.

Mange deler av kirkens virksomhet er ikke-ekskluderende i konsum. Dette kommer særlig til uttrykk i forbindelse med gudstjenester hvor deltakelsen mange steder er svært lav. Det kan faktisk være grunn til å tro at økt deltakelse i mange tilfeller medfører positive ”eksternaliteter” – ved at den oppbyggende verdien for den enkelte blir høyere hvis frammøtet øker.

Det har viktige implikasjoner. Selv om finansiering gjennom egenbetaling er mulig å gjennomføre (inngangsbillett til kirken), er det samfunnsøkonomisk ineffektivt. § 20 i kirkeloven kan i så måte gis en samfunnsøkonomisk begrunnelse – men bare et stykke på vei. Paragrafen skiller mellom betaling for bruk av kirken i oppbyggende sammenheng

(hvor det ikke skal tas betaling) og bruk til andre formål hvor betaling kan kreves.⁶

Det kan være grunner til å tro at store deler av den kirkelige aktiviteten kan ha karakter av å være fellesgode. Ettersom aktivitetsnivået i de fleste menigheter har gått ned den senere tid, kan det ikke utelukkes at Den norske kirkes infrastruktur, for eksempel knyttet til antall menigheter, er overdimensjonert i forhold til etterspørselen etter menighetenes tjenester. Gitt at det er en målsetting at infrastrukturen opprettholdes, er trolig merkostnaden ved økt medlemsmasse svært lav i forhold til gjennomsnittskostnaden (per medlem) for Den norske kirke.

Et viktig forhold er også kapasiteten når det gjelder kirkebygg. På kort sikt er denne historisk gitt. Men ser vi utviklingen over tid er størrelsen på denne noe som kan påvirkes. Riktignok legger loven klare føringer: Det skal være en kirke i hvert sokn og for nye kirkebygg skal disse ha sitteplass til en tiendedel av soknets medlemmer. Lovteksten medfører trolig at ledig kapasitet vil forbli et strukturelt fenomen også i fremtiden, og dermed ytterligere trekke i retning av lave marginalkostnader ved kirkelig aktivitet.

Kirkelig produksjon favner over hele spekteret fra individuell tjenesteproduksjon til produksjon som har klare elementer av fellesgoder. Kirken driver en rekke virksomheter som er å betrakte som tjenesteproduksjon, dels i konkurranse med andre offentlige og private bedrifter. Drift av barnehager, virksomheten knyttet til diakoni og en rekke ungdomsaktiviteter, er alt eksempler på individuell tjenesteproduksjon. Gravferdsforvaltningen og vielser faller også åpenbart innenfor denne kategorien. Organisatorisk sett snakker vi her om aktiviteter som kan styres gjennom kontrakt eller som kan organiseres i et marked på mer ordinære markedsmessige vilkår (for eksempel anbud).

⁶ Det forhindrer bruk av prismekanismen til å allokere knapp kapasitet på for eksempel julaften, noe som ville vært samfunnsøkonomisk effektivt, men – og det er vel bakgrunnen for lovens formulering – vil bryte med fundamentale prinsipper for en åpen og inkluderende kirke. Samtidig åpnes det for bruk av prismekanismen ved annen anvendelse av kirkebygget.

Vurderingen av hvordan denne type virksomheter bør organiseres hviler bl.a. på prinsipper om kostnadseffektivitet.

Når det gjelder gravferdsforvaltningen spesielt, har det fra mange hold vært foreslått at denne bør legges under et direkte kommunalt ansvar (se for øvrig vår senere diskusjon). Et argument som har vært reist mot å trekke dette ut av kirken er at kirken kan trekke på en del synergigevinster mellom gravferdsforvaltning og andre oppgaver (dette gjelde kanskje spesielt kirkegårdene som følge av sin lokalisering ved kirken). Nå er dette strengt tatt slike synergier ikke et argument for at kirken skal ha det formelle ansvaret, men at kirken i mange tilfeller vil være den naturlige kontraktspartner – dvs at kirken utøver ansvaret under kontraktsstyring.

Ganske andre vurderinger må foretas vedrørende de virksomheter som er direkte knyttet til religionsutøvelsen, enten vi nå snakker om arrangementer i kirken (gudstjenester osv) eller aktiviteter som involverer menighetens medlemmer mer direkte. Kirkelige ritualer som dåp, bryllup og konfirmasjon kommer her i en mellomposisjon. I den grad ritualene foregår innenfor allerede eksisterende gudstjenester er merkostnaden begrenset. Dette gjelder typisk for dåpshandlingen. Vielser vil derimot trolig i større grad komme som en ekstrakostnad.

En viktig innsikt fra samfunnsøkonomisk analyse er at produksjon av fellesgoder ikke er egnet som markedsproduksjon. Men faget har mye å si om hvordan denne produksjonen bør foregå, i så måte skulle økonomifaget også kunne gi noe innsikt om effektiv organisering av de kirkelige virksomheter som har en slik karakter.

Hvis et gode med felleskarakter produseres og omsettes i et marked, oppstår typisk to former for markedssvikt.:

1. Hvis det innføres krav om betaling for å benytte tjenesten, vil for få benytte seg av den i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk riktig. For et rent fellesgode, der merkostnaden ved én ekstra

bruker er null, bør alle som ønsker det fritt kunne benytte seg av tjenesten. Men det forutsetter at tjenesten er gratis.

2. Hvis det ikke innføres tilstrekkelig betaling, har ikke tjenestetilbyderen insentiver til å tilby tjenesten i tilstrekkelig omfang, ettersom betalingen uteblir.

Det er derfor gode grunner til at tjenester som i stor grad bærer preg av å være fellesgoder bør finansieres av det offentlige. Ofte er da også dette tilfellet. Goder som forsvar, transportnett (veier), og rettsvesen er offentlig finansiert i en rekke land. For andre tjenester som også har fellesgodepreg, som for eksempel kringkasting, er bildet noe mer sammensatt – fra rene privatfinansierte systemer til blandingsystemer med konkurranse mellom offentlig og privat finansierte tjenester.

2.2 Mer om privat finansiering

Hvis kirken skal finansieres privat, er det viktig at finansieringsordningene utformes slik at effektivitetstapet som følge av at kirkens tjenester er et fellesgode blir lavest mulig. Med andre ord må finansieringsordningen i så liten grad som mulig medføre at personer som har et ønske om å være medlemmer av kirken velger å stå utenfor. For det andre må kirken sikres tilstrekkelige inntekter.

Av flere årsaker er det trolig lite aktuelt å ta betalt for den enkelte gudstjeneste. For det første strider det mot overordnede prinsipper om at Guds hus skal være åpent for alle (i dag er det også i strid med loven). For det andre er det trolig en gevinst i seg selv at flere av kirkens medlemmer deltar på gudstjenestene. Av de samme grunnene er det trolig lite rasjonelt å ekskludere ikke-medlemmer fra ordinære gudstjenester.

En mer rasjonell betalingsform kan være at de enkelte medlemmer av en menighet betaler for medlemskap på årsbasis. For å forhindre at dårlig økonomi skal hindre personer i å bli medlemmer kan medlemsavgiften differensieres etter inntekt. Dette tilsvarer systemet i Sverige.

Hvis kirken og kirkens tjenester er tilgjengelige for ikke-medlemmer oppstår gratispassasjerproblemer. En gratispassasjer er en person som benytter seg av den aktuelle tjenesten uten å være med å betale for den. Hvis alle kirkens tilbud er tilgjengelig for en person uavhengig om medlemskapsavgiften er betalt, vil "Homo Economicus" ikke melde seg inn i kirken, og samtidig benytte seg av kirkens tilbud etter eget forgodtbefinnende.

Ofte blir gratispassasjerproblemer forsøkt dempet ved å knytte individuelle fordeler til medlemskapet, som eksklusiv deltakelse på ulike arrangementer, lavere pris på ikke oppbyggende aktiviteter osv. Men et prinsipp om eksklusivitet kan komme i konflikt med prinsipper om en åpen og inkluderende kirke. Dessuten er som nevnt fellesgodeproblemet også et argument mot eksklusivitet.

Man bør imidlertid ikke overvurdere betydningen av gratispassasjerproblemet. I praksis er det gode grunner til å tro at mange vil vegre seg for å benytte kirkens tjenester uten å være medlemmer av kirken. Empirisk forskning viser også at gratispassasjerproblemet i forbindelse for ordinære trossamfunn er mindre enn det økonomisk teori skulle tilsi. På den annen side kan erfaringene i Sverige, etter innføringen av frivillig medlemsavgift, indikere at risikoen for medlemsfracfall og dermed sviktende inntekter, ikke skal undervurderes.

2.3 Positive indirekte virkninger

En rekke kirkelige aktiviteter gir positive virkninger for samfunnet som helhet. Dette kan tilsi at samfunnet også bør bære hele eller deler av kostnadene ved aktivitetene. Enkelte vil hevde at kirkens virksomhet legger grunnlaget for nasjonal og kulturell identitet, og at dette har en egenverdi. Direkte observerbare samfunnsmessige virkninger er knyttet til at deltakelse i religiøse samfunn har en gunstig effekt på individers atferd. I den grad det er en kausalitet mellom religiøs aktivitet og redusert

risiko for asosial atferd er dette åpenbart en positiv samfunnsmessig virkning av kirkelig aktivitet. Det er i så tilfelle en samfunnsøkonomisk gevinst ved at det svekker betydningen av en kilde til betydelige kostnader for samfunnet.

Positive samfunnsmessige virkninger tilsier at aktivitetsnivået innenfor trossamfunnene i et land ikke bare har betydning for medlemmene, men for hele samfunnet. For å sikre et tilstrekkelig omfang på aktivitetsnivået kan det derfor være nødvendig med offentlig grunnfinansiering.

2.4 Konkurransens betydning for kirkelig mangfold

Et sentralt spørsmål innenfor offentlig økonomi er hvorvidt offentlig finansierte goder bør produseres i offentlig eller i privat regi. Det er i dag ikke uvanlig at goder som er helt eller delvis offentlig finansiert produseres i privat regi. Det offentlige er da ansvarlig vis-à-vis brukeren, men selve produksjonen er satt ut til privat. Eksempler inkluderer primærhelsetjenesten, barnehager og transportsektoren.

Den norske kirke står her i en mellomstilling. Den norske kirke finansieres hovedsakelig over statlige og kommunale budsjetter, hvor det statlige finansieringsansvaret består primært er prestatjenesten.

Prestetjenesten er en del av det offentlige embetsverk, og denne delen av kirkens virksomhet foregår dermed i offentlig regi. Ikke-geistlige ansatte er i stor grad finansiert over fellestrådenes budsjetter, og er således ikke offentlige ansatte. Samtidig har kirkens egne organer stor innflytelse over innholdet i den kirkelige virksomheten.

Selv om hver enkelt menighet er selvstendige juridiske personer, er det liten grad av konkurranse mellom menighetene. Dette kan dels skyldes begrensninger i handlingsrommet til den enkelte menighet. Dels kan det skyldes at menighetene er geografisk lokalisert, slik at det i praksis i begrenset grad er mulighet for at personer i et sokn å melde seg inn i en annen menighet (selv om det formelt kan skje etter søknad).

Den norske kirke har en sterk stilling i Norge. Dette skyldes trolig dels historiske årsaker og dels at Den norske kirke er den statsbærende religionen i Norge. Et interessant spørsmål blir derved hvilke insentiver Den norske kirke har til å skape et produkt som verdsettes av medlemmene. Som tidligere nevnt var Adam Smith opptatt av sammenhengene mellom organisering og insitamentstruktur, noe følgende sitat fra *Wealth of Nations* på en glimrende måte illustrerer⁷:

"The teachers of [religion]..., in the same manner as other teachers, may either depend altogether for their subsistence upon the voluntary contributions of their hearers; or they may derive it from some other fund to which the law of their country may entitle them.... Their exertion, their zeal and industry, are likely to be much greater in the former situation than the latter. In this respect the teachers of new religions have always had a considerable advantage in attacking those ancient and established systems of which the clergy, reposing themselves upon their benefices, had neglected to keep up the fervour of the faith and devotion in the great body of the people..."

Den norske kirke er en suksess i den forstand at en stor del av befolkningen tilhører statskirken. Dette er imidlertid et svakt suksesskriterium ettersom det er gratis å tilhøre kirken, samt at alle barn tilhører statskirken så fremt en av foreldrene gjør det.

Den norske kirke er imidlertid ikke en ubetinget suksess når det gjelder aktivitetsnivå. Internasjonalt sammenlignende studier indikerer at aktivitetsnivået blant medlemmene i Den norske kirke er lavt i internasjonal sammenheng, kun de andre skandinaviske landene kan vise til et tilsvarende lavt nivå. Et visst forbehold må tas i det at de kirkelige aktivitetene kan anta ulike former i forskjellige deler av verden, noe som vanskeliggjør sammenligninger. Men mønsteret bekreftes også av sammenligner i ressursbruken, som påpekt tidligere er det en vesentlig

⁷ Sitert etter Innaccone (1998).

større andel av bruttonasjonalproduktet i USA som kanaliseres til kirkelige aktiviteter enn i Norge. Dette kan selvfølgelig ha sammenheng med at befolkningen i de nordiske land har et lavere religiøst behov enn befolkningen i andre land. En skal imidlertid heller ikke se bort fra at kirken i de nordiske landene i mindre grad enn i andre land evner å skape en kirkelig arena som tilfredstiller medlemmenes religiøse behov, med det resultat at den kirkelige aktiviteten blir lav.

Noe spissformulert kan en stille spørsmålstegn ved hvilke interesser Den norske kirke tjener. Medlemmene er i liten grad representert ettersom de i svært liten grad deltar i menigheten. Samtidig er finansieringen sikret ettersom finansieringen knyttes opp mot passive medlemmer. Presset i retning av å imøtekomme medlemmenes behov for en mer velfungerende religiøs arena kan dermed bli lite. En sterkere grad av konkurranseeksponering kan følgelig ha en verdi i form av at det stimulerer engasjementet. Kirkerådets kirke/stat-utvalg er inne på dette i sin diskusjon av medlemsavgift.

Som nevnt i forrige kapittel argumenterer fremtredende religionsforskere med at tilbudsideeffekter er svært viktig for religiøs aktivitet. For å sikre at en heterogen befolkning får tilgang til kirkelige aktiviteter som tilfredstiller deres individuelle religiøse behov, er det behov for mangfold og konkurranse. Det kan ikke utelukkes at dagens organisering av Den norske kirke i for liten grad åpner opp for et slikt mangfold.

Riktignok er det slik at et hvert trossamfunn kan oppnå økonomisk støtte fra staten. Dermed er det i prinsippet lagt til rette for konkurranse og mangfold mellom trossamfunn. Det kan imidlertid ikke utelukkes at Den norske kirke har en så vidt sterk posisjon hos mange at det virker lite attraktivt å melde seg inn i trossamfunn som ikke er en del av Den norske kirke, og som for en del tilfeller kan betraktes som sekteriske og useriøse. Alternativet for personer som ikke finner seg til rette innenfor dagens kirkeordning blir dermed i stor grad å forholde seg passive.

En frikobling mellom stat og kirke og en frivillig kirkeskatt kan føre til et større mangfold i kirken. Dels vil betalende medlemmer stille strengere krav til Den norske kirke. Dels kan det bli enklere for alternative kirkesamfunn å rekruttere medlemmer.

Den norske kirke kan trolig også selv øke det interne mangfoldet ved å åpne opp for menigheter som ikke er stedsbundne, og i større grad tillate menigheter som er skreddersydd for og ivaretar spesielle gruppers individuelle behov. Eksempler kan være menigheter for ungdom og menigheter med alternativ liturgi.

3. Endringer med utgangspunkt i dagens modell

Kirkens organisering og forholdet mellom kirken og det offentlige ble gjenstand for en betydelig reform i forbindelse ved innføringen av ny kirkelov i 1996. Den nye kirkeloven hvilte på noen sentrale prinsipper. Kirkeloven gav kommunene det finansielle hovedansvaret. Samtidig innebar loven at kirken fikk et større ansvar for sin egen økonomiske forvaltning. Fellesrådene som organisatorisk enhet ble forankret i lovverket, med ett råd i hver kommune. Foruten å utarbeide budsjettforslaget til grunn for kommunestyrets behandling, fikk fellesrådene arbeidsgiveransvaret for lokale kirkelige ansatte (med unntak av prestestillingene), ansvar for formuesforvaltning (kirkelige fond), ansvaret for kirkebyggene, for gravferdsforvaltningen m.m. Den organisatoriske strukturen i kirken gjenspeiler dermed finansieringsansvaret. Kommunen har det finansielle ansvaret – skal det forenes med en selvstendig kirkelig forvaltning av egen økonomi, er det vanskelig å komme utenom et kirkelig organisatorisk enhet på kommunenivå som en sentral del av kirkeorganisasjonen. Som vi kommer tilbake framstår dette på ingen måte som en hensiktsmessig organisasjonsstruktur sett fra et mer fagligprinsipielt ståsted.

Kirkeloven var resultat av en langvarig utredningsprosess, som i tid falt sammen med viktige reformprosesser i kommuneforvaltningen. Det er derfor av en viss interesse å se noe på bakgrunnen for kirkeloven, bl.a. fordi en rekke av de problemstillinger som ble reist har betydelig relevans for vurderingene som skal foretas i dag.

3.1 Bakgrunnen for kirkeloven 1996

Den gjeldene lovgivning av 7. juni 1996 var resultatet av en langvarig prosess. Et viktig dokument i den forbindelse er kirkelovutvalgets innstilling "Den lokale kirkes ordning", NOU 1989:7, også kjent som Hille-utvalget.

Hille-utvalget ble oppnevnt i 1982 og avga sin innstilling i 1989. Det var også flere tidligere utvalg som drøftet sentrale problemstillinger knyttet til finansieringsformer i kirken og som det hyppig refereres til. Vi vil her nevne Birkeli-kommisjonen, Støylen-kommisjonen og Sivertsen-utvalget. Men det er først og fremst Hille-utvalgets vurderinger som vi vil drøfte noe mer inngående.

Det var flere problemstillinger som stod sentralt i kirkedebattene på 60- og 70-tallet. Et forhold var kirkens selvstendighet i forvaltningen av egen økonomi, hvor det ble argumentert for at kirken selv burde ha større selvstendighet og ansvar. Et annet forhold var kommunens rolle i finansieringssystemet. Her kan det synes som om de politiske miljøer tradisjonelt har tillagt kommunens rolle som å være av større verdi, enn det som var den rådende oppfatning i ekspertutvalgene og i kirkelige miljøer. Så vel en rent statlig finansieringsmodell som ulike varianter av kirkeskatt ble tatt opp (både innenfor rammen av en statskirke og ved et skille) i utvalgsarbeidene. Det synes ikke som om kommunefinansiering som sådan ble tillagt avgjørende vekt i disse analysene, og det er flere eksempler på kritiske merknader knyttet til den lokale kirkens sårbarhet

overfor skiftende prioriteringer i den kommunale økonomien og politiske svingninger.⁸

Da kirkelovutvalget ble oppnevnt la departementet føringer på utvalgets arbeid vedrørende fundamentale sider ved finansieringssystemet, ved at følgende ble nedfelt i mandatet:

”Utvalget skal legge til grunn for sitt arbeid at kirker, kirkegårder og de fleste kirkelige stillinger på menighetsplan fortsatt bør være et kommunalt og ikke et statlig ansvar.”

Det er ikke klart hva som var bakgrunnen for at departementet la en slik føring på utvalgets vurderinger. Faglig sett ville det vært langt mer naturlig å la vurderingen av hensiktmessigheten av lokal finansiering være en del av utvalgets mandat.

I analysen av soknenes økonomi var Hille-utvalget opptatt av at ulikhetene i ressurstilgang trolig var for store både på tvers, dvs mellom sokn, og over tid. Det var ansett som et mål å sikre mer stabile og forutsigbare økonomiske rammebetingelser. Det var da avgjørende at soknene var sikret et økonomisk grunnlag for finansiering av lovpålagte oppgaver, dvs for det som på sett og vis var et minimumsnivå på kirkelige aktiviteter. Samtidig utfører kirken aktiviteter av betydelig verdi for lokalsamfunnene, slik at virksomhet utøver lovpålagte oppgaver, burde finansieres innenfor kommunale bevilgninger. Kirkelovutvalget skisserte derfor et todelt finansieringssystem, med et regelstyrt tilskuddsystem for få finansiere lovpålagte oppgaver, og hvor samtidig kommunene kunne bevilge utover dette for å sikre det finansielle grunnlaget for verdifulle kirkelige aktiviteter utover lovpålagte oppgaver.

Utvalget skriver

”Utvalget ser det ikke som noe mål å oppnå full utjevning kommunene imellom når det gjelder de kirkelige utgifter.”

⁸ Et spørsmål vi kommer tilbake til er hvorvidt dette er et problem, eller snarere et uttrykk for at kirkelige aktiviteter, som lokale virksomheter for øvrig, bør bli gjenstand for nedskjæringer i nedgangstider.

og videre

”Når det imidlertid gjelder kommunenes lovpålagte ansvar, mener utvalget det er nødvendig å sikre en relativ lik utgiftsforpliktelse mellom kommunene. Alle sokn bør tilsvarende ha det samme økonomiske minstegrunnlag for sin virksomhet, relativt sett. Kommunenes økonomiske ansvar bør derfor i utgangspunktet utformes slik at kommunene ikke selv skal kunne påvirke omfanget av sine minsteforpliktelser overfor soknene. Den samfunnsmessige og politiske styring av de lovbestede offentlige bevilgninger til kirken bør således være et statlig ansvar.”

Utvalget utformer her et regelbasert system for tilskudd til soknene basert på faste kriterier og normtall. Utvalgets diskusjon på dette punktet er svært interessant ved at den er fundert på sentrale økonomifaglige prinsipper. Utvalget var bl.a. svært bevisst på insentivvirkningene av finansieringssystemene, noe sitatet gjengitt i en fotnote i kapittel 1.1 ovenfor illustrerer. Den prinsipielle tenkningen rundt hvordan et finansieringssystem bør utformes, og også utformingen av mekanismene mer konkret, foregriper mekanismer som senere har fått bred anvendelse i offentlige styringsreformer. I så måte er utvalgets rapport svært interessant lesning.

Desto mer paradoksalt framstår fraværet av denne type prinsipiell tenkning i departements videre arbeid med lovutkastet. I prosessen med utarbeidelse av forslag til ny lovgivning forlates prinsippet om en regelstyrt grunnfinansiering og et todelt system. Riktignok var det rasjonelle grunner til at systemet ble forkastet på kommunenivå, se nedenfor, men i drøftingen av det som ble regjeringens lovforslag, er insentivmekanismene av lovteksten svært lite berørt.

En viktig grunn til at kirkelovutvalgets forslag ble forkastet var at forslaget kom i konflikt med de prinsipper som var nedfelt i kommunereformene (av 1986), en prosess som fant sted parallelt med utvalgets arbeid. I sin høringsuttalelse, og i samsvar med ånden i

kommunereformprosessen, skriver KS følgende⁹ om kirkelovutvalgets forslag vedrørende tilskuddsordning,

”.. staten skal fastsette kriterier og satser som i detalj binder kommunene til ytelser til øremerkede kirkelige formål, som staten ikke yter overføringer til. Den lokale kirke skal på sin side i liten grad være bundet til å bruke midlene i henhold til de formål de er bevilget utfra. En slik sentralstyring av kommunale midler og en slik mangel på påvirkningsmuligheter for kommunen som det legges opp til i forslaget, er etter vår mening uakseptabel.”

Et stykke på vei gjenspeiler utsagnet nettopp den konflikt det var mellom forslaget om en regelbasert tilskuddsordning utformet av staten og pålagt kommunene på den ene siden, og den generelle utviklingen vedrørende kommunenes ansvar for egen forvaltning på den andre siden. Men dette problemet kunne lett omgås ved å overføre det finansielle ansvaret på staten – hvorfor skulle kommunene ha ansvaret for å bevilge i henhold til et strengt regelstyrt tilskuddssystem? Lokale preferanser, og hensynet til spesifikke verdier av lokal kirkelig aktivitet, kunne ivaretas gjennom kommunale bevilgninger *utover* grunnfinansieringen fra staten. Forslaget om et statlig ansvar ble da også reist fra flere hold, både under høringsrunden (KS), og i tidligere diskusjoner av samme tema. Vi vil også tro at utvalget selv ville ha ansett grunnfinansieringen mer naturlig som et statlig ansvar, hvis det ikke var for de føringer som lå i utvalgets mandat, som referert ovenfor. I tillegg framstår det unektelig som forunderlig at departement imøtegår forslaget om å overføre ansvaret for bevilgninger til lovbestemte aktiviteter på staten, ved å vise til kirkelovutvalget diskusjon, all den tid utvalget vitterlig ikke stod fritt i denne vurderingen.

Det er imidlertid et annet poeng i sitatet fra KS som er interessant i en fagøkonomisk vurdering av finansieringssystemet, nemlig fraværet av styringsmuligheter for bevilgende myndighet. Det er kirken selv, det

⁹ Sitert etter Ot prp nr 64 1995-1995

geistlige hierarki, som alene utøver ansvaret for de kirkelige tjenester. Det avskjærer myndighetene fra å benytte finansieringsformer som knytter ressurstilgangen til *produksjonsresultatet*. Kirkelovutvalget forslag til regelbaserte bevilgninger var da heller ikke betinget på produksjonsomfang, men til mål på ressursanvendelse.

Denne begrensningen på kontraktmulighetene mellom offentlige myndigheter (enten finansieringsmyndigheten er kommune eller stat) og kirken, gjør at kirkeinterne allokeringmekanismer viktigere å forfølge i diskusjonen videre, også innenfor et statskirkesystem. Dvs at ansvaret for allokering av ressurser mellom sokn bør ligge nærmere de organer som også har ansvaret for styring og kontroll av de kirkelige aktiviteter. Det kan da framstå som hensiktsmessig å la prostiene få en større myndighet til å allokere midler mellom soknene. Vi kommer nærmere tilbake til denne drøftingen senere i rapporten.

Fra de kirkelige høringsinstansene ble det uttrykt en bekymring som Ot prp 64 1994-95 beskrev slik,

”...de kommunale bevilgninger til kirkelige formål vil bli tilpasset det bevilgningsnivå som følger av tilskuddsreglene og slik indirekte redusere mulighetene for kommunale tilskudd utover lovens krav.”

Vi kommer grundigere tilbake til denne betraktningen senere, men la oss allerede her introdusere hovedpoenget:

I prinsippet framstår det som hensiktsmessig med et todelt finansieringssystem av kirken. Kirken har et sett av lovpålagte oppgaver som skal finansieres. I tillegg driver kirken en rekke virksomheter innenfor diakoni, ungdomsarbeid, musikkliv osv som kan ha stor betydning for lokalsamfunnene. Mye av dette inngår i kirkens kjernevirksomheter, men det er også vanskelig å trekke grenseoppgangen mellom kjernevirksomheter og lokalt kirkelig engasjement som går utover kjerneoppgavene.

Den underliggende logikken i kirkelovutvalgets rapport var at den lovpålagte kjernevirksomheten bør ha et motstykke i form av et stabilt og forutsigbart grunnbudsjett, mens øvrige aktiviteter med stor lokal verdi kunne finansieres gjennom andre kommunale tilskudd (og også gjennom private midler). KS gav uttrykk for den samme tankegang da de uttalte i 1994 (sitert etter Ot.prp 64)

„..mener vi at den ryddigste ordning vil være at den obligatoriske del av finansieringen av den lokale kirke kommer direkte fra staten, mens det så blir opp til den enkelte kommune på frivillig grunnlag å vurdere omfanget og arten av sitt bidrag til kirken.”

Her er det et relevant spørsmål hvorvidt det økonomiske forholdet mellom stat og kommune tillater at lokale preferanser for et høyt kirkelig aktivitetsnivå finansieres gjennom kommunale tilleggsbevilgninger? Som vi grundig kommer tilbake til senere er det mekanismer som kan trekke i retning av at tilleggsbevilgningene fra kommune til kirke kan bli underoptimale i et slikt system, fordi bevilgningene per definisjon er bevilgninger utover finansiering av lovpålagt virksomhet. Dermed kan en risikere at kirken blir underfinansiert sammenlignet med hva som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Men selv om det var berettigete innvendinger mot kirkelovutvalgets forslag, så framstår det som et tankekors at departementet ikke i større grad tok inn over seg insentiveffektene av lovverket. Så vel kirkelovutvalget som tidligere utvalg var klar over de uheldige spillsituasjoner og uheldige insentivmekanismer som kunne oppstå, hvis en ikke fordelte økonomisk ansvar og beslutningsmyndighet mellom stat, kommune og kirke på en formålstjenlig måte.

Det er imidlertid vanskelig å finne tilsvarende analyse i departements vurderinger. Dette gjenspeiles også i departementets senere rundskriv. Denne type rundskriv kan være klargjørende for hvordan loven skal praktiseres, og hvilket ansvar som hviler på ulike parter. Det er mulig at formuleringer som illustrert ved nedenstående sitat fra rundskrivet

“Kommunens ansvar for kirken i lokalsamfunnet” (1999)¹⁰ beskriver departementets grunnsyn på forholdet mellom kirke og lokalsamfunn, men de er neppe klargjørende for hvordan en ganske komplekst finansieringssystem skal håndteres. Departementet skriver:

” Etter kirkelovens ikrafttreden har det både fra kirkelig og kommunalt hold vært reist spørsmål om rekkevidden av kommunenes lovbestemte økonomiske ansvar overfor kirken. 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 kommunenes økonomiske plikter i forhold til Den norske kirke enn det som framgår av selve loven.”

3.2 Finansiering av menigheter – desentralisering eller sentralisering?

Finansieringen av kirken kan variere langs flere dimensjoner. En dimensjon er valget mellom en privat finansiert og en offentlig finansiert kirke. En privat finansiert kirke kan hente sine inntekter fra medlemsavgifter, egenbetaling ved bruk av kirken (ved gudstjenester, vigslar, gravferd, osv.), avkastning av kirkens kapital og gaver, mens en offentlig finansiert kirke skaffer hovedsakelig sine inntekter fra offentlige bevilgninger. Dagens kirke er hovedsakelig en offentlig finansiert kirke, og i et økonomisk perspektiv kan således kirken betraktes som en form for offentlig *finansiert* tjenesteproduksjon.

¹⁰ Rundskriv 1999 F-24-99

Det er en offentlig finansiert virksomhet, men ikke offentlig eid virksomhet. Sognene som den lokale enhet er et selvstendig rettssubjekt, mens fellestrådene opptrer på vegne av sognene.

Ser vi på offentlig finansiert tjenesteproduksjon mer generelt, finner vi at det økonomiske ansvaret for tjenestene plasseres på ulike nivåer. Det skilles ofte mellom lokalt, regional og sentralt nivå. I denne sammenheng vil sentralt nivå være ensbetydende med statlig nivå, mens lokal og regionalt nivå knyttes til henholdsvis kommune og fylkeskommune.

4. Kommunale eller sentrale beslutningstakere?

Ved valg av finansieringsmodell for Den norske kirke vil et viktig spørsmål være på hvilket nivå beslutningene om budsjetttrammer og allokering av ressurser på menigheter og sogn bør fattes. I dag besluttes som nevnt budsjetttrammene til drift av menighetene (prestetjenesten m.m. unntatt) på kommunalt nivå. Fordelingen av den gitte budsjetttrammen på sognene foretas så av fellestrådene, som også er på kommunalt nivå.

Hvorvidt kommunene eller staten bør bestemme rammene til den enkelte kommune vil være avhengig av følgende forhold:

1. *Preferanser:*

- a. I hvilken grad påvirkes andre enn kommunens innbyggere av finansieringsrammen for den aktuelle kommunen?
- b. I hvilken grad varierer lokalbefolkningens preferanser i kommunene mellom landets kommuner.
- c. I hvilken grad vil, eller kan kommunene ta høyde for innbyggerens preferanser ved utforming av finansieringsrammen.

2. *Heterogenitet*: I hvilken grad eksisterer det forskjeller i utgiftsbehov mellom kommuner (og sokn) som det er vanskelig å fange opp i et system med rammebevilgninger definert på statlig nivå.

3. *Andre forhold*

Hvis det er store forskjeller i preferanser mellom landets kommuner, vil dette trekke i retning av at beslutningene om finansiering av kirken bør fattes på kommunalt nivå. Dette forutsetter imidlertid at de bevilgende organer i kommunen har mulighet og insentiver til å ta høyde for lokalebefolkningens preferanser. Hvis derimot beslutningene som fattes av den enkelte kommune har betydning også for innbyggerne i andre kommuner, trekker dette i retning av at beslutningen bør legges til et høyere nivå.

Hvis det er store forskjeller mellom utgiftsnivåene mellom kommunene som det er vanskelig å fange opp i et system med rammebevilgninger, medfører lett et statlig system en lite effektiv allokering av midler på kommuner. Kommuner med store utgifter vil oppnå for knapp finansiering, mens kommuner med lave utgifter kan oppnå utilsiktet romslige budsjetter.

4.1 Preferanser

Et generelt prinsipp vedrørende desentralisering av beslutningsmyndighet kan formuleres på følgende måte: Finansiering bør skje på det laveste nivået der det store flertallet av de berørte parter er representert. Noe upresist kan en si at gevinster ved desentralisering er knyttet til at de aktører som berøres av virksomheten, bedre kan avveie kostnader og gevinster og dermed sikre en samfunnsmessig fornuftig anvendelse av ressursene. Dessuten, hvis disposisjonene ikke har konsekvenser for samfunnet for øvrig, dvs for tredjepart, så er det heller ikke argumenter for å overprøve, eller forstyrre de lokale beslutningene.

Hva innbyggerne ønsker av offentlig finansiert tjenesteproduksjon – enten det er kirkelige aktiviteter eller aldersomsorg – vil kunne variere fra kommune til kommune. Ved å plassere ansvaret lokalt, forventer man at disse forskjellene i preferanser slår ut i den kommunale ressursbruken. En viktig begrunnelse for lokalt finansieringsansvar er derfor at innbyggernes preferanser med hensyn til kirkens aktiviteter kan variere fra område til område. Hvis behovene er store i noen kommuner og små i andre kommuner vil kommunen kunne la dette reflekteres i bevilningene.

Det nye inntektssystemet av 1986 for kommunene bygger på et slikt selvstyreprinsipp. Systemet skulle bidra til allokeringseffektivitet ved at lokalpolitikere i størst mulig grad foretar en tilpasning av kommunal ressursbruk til innbyggernes preferanser. Den måten en har forsøkt å realisere dette idealet på i Norge er gjennom utstrakt bruk av frie inntekter i form av rammetilskudd og kommuneskatt eller det som også går under benevnelsen rammefinansieringsprinsippet.

Nå er det ikke slik at rammefinansieringsprinsippet i den norske styringsmodellen gir fullt gjennomslag for selvstyreprinsippet. Uten lokal beskatningsfrihet, reduseres det lokale selvstyrets oppgave til å sørge for *prioriteringseffektivitet*, dvs. optimal tilpasning av de ulike kommunale tjenestetilbud til innbyggernes preferanser, gitt den totale inntektsrammen. Hvorvidt reell prioriteringseffektivitet – tilpasset lokale preferanser – oppnås avhenger hvor sterke føringer lover og regler legger på ressursbruken innenfor sektorer som for eksempel skole og omsorg.

En mulig innvendig mot dette synet er at staten kan selv skaffe seg informasjon om lokale variasjoner i preferanser og forutsetninger, og deretter ta hensyn til disse ved fordelingen av midler på kommuner. Det er flere eksempler på statlige, men desentraliserte modeller i statlig forvaltning. Statens vegvesen, helseforetakene og fylkesmannen er eksempler på regional statlig administrasjon. Gjennom lokal tilstedeværelse vil slike statlige enheter kunne identifisere behov og

tilpasse ressursbruken i forhold lokale forhold, samtidig som potensialet for nasjonal styring og samordning kan ivaretas.

Forskjellen mellom kommunal og statlig finansiering og forvaltning innenfor regionale statlige enheter, er de politiske insentivene. Dersom staten oppretter et regionalt foretak, som av sine eiere får i mandat å sørge for effektiv tjenesteproduksjon for regionens innbyggere, står ikke foretakets ledelse lokalpolitisk ansvarlig for virksomheten. Dersom prioriteringene kommer i konflikt med lokale preferanser, er det ingen klar straffemekanisme (i form av svekket valgoppslutning) som den ansvarlige stilles overfor. Det er heller ikke lett å erstatte de lokalpolitiske insentivene med resultatstyring av statlige regionenheter. En slik styring setter trolig for store krav til målbarhet av den lokale (og statlige) administrasjonens prestasjoner.

Sentraliserte finansieringsmodeller kan i prinsippet sies å ha de samme mulighetene til å imøtekomme lokale preferanser som desentraliserte modeller. Forskjellen er at innenfor de desentraliserte finansieringsmodellene har beslutningstakerne bedre informasjon om, og sterkere insentiver til å imøtekomme kravene, enn i de sentraliserte modellene.

4.2 Fellesverdier

Forskjeller i preferanser og forutsetninger er ikke tilstrekkelig til å konkludere med at finansieringsansvaret bør være lokalt. Et tilleggskrav er at konsekvensene av kommunens prioriteringer i stor grad er lokale. Kirkelige aktiviteter i en kommune kan ha betydning for innbyggerne i andre kommuner på flere måter:

1. Befolkningen i nabokommuner, eller andre personer med familiær eller annen tilknytning til kommunen, kan dra direkte nytte av den daglige kirkelige aktiviteten

2. En forsvarlig forvaltning av kirkebyggene har ofte betydning for hele nasjonen. Vi tenker her spesielt på stavkirker og andre kirker av kulturhistorisk og arkitektonisk verdi.
3. Det kan være indirekte virkninger på individers adferd gjennom høyere etisk standard i samfunnet.

Det siste punktet ble diskutert tidligere i rapporten.

Det første punktet, at befolkningen i nabokommuner, utflyttede personer osv, kan dra direkte nytte av den daglige kirkelige aktiviteten, tilsier at koordinering bør finne sted på et noe høyere nivå enn det kommunale nivået. Dette diskuteres i detalj i neste kapittel.

Bevilgninger til ivaretagelse av verdier som har betydning for hele nasjonen bør åpenbart foregå på nasjonalt nivå. Hvis kommunen skal bekoste slike vedtak vil kommunen finansiere hele kostnaden ved å ivareta de nasjonale verdiene, mens flertallet av de som får gevinsten av finansieringen, befinner seg utenfor kommunens grenser. I den grad kommunen har suveren beslutningsmyndighet til å bestemme omfanget av vedlikeholdet, vil kommunen ha sterke insentiver til å sette omfanget lavere enn det som er optimalt sett fra nasjonen som helhet.

Løftes forvaltningen av kulturarven opp på statlig nivå, vil i prinsippet preferansene til hele befolkningen få innvirkning på ressursbruken. Samfunnet generelt kan også oppfatninger av hvor stort omfang det bør være på kirkelige aktiviteter i de ulike lokale miljøene. Samfunnet kan av den grunn ønske å sette en norm for omfanget av kirkelig virksomhet i lokalmiljøene og dermed ønske å legge føringer på ressursbruken.

Det følger av loven at enhver kommune skal sikre et minstemål på de kirkelige aktiviteter. Nå er det riktignok ikke klare kriterier for hvordan en slik minstestandard skal trekkes opp¹¹. Dette blir også inngående diskutert i kirkelovutvalgets innstilling under drøftingen av tilskuddskriteriene for kirkelig virksomhet på lokalt plan.

¹¹ For eksempel følger det av loven at bestemte stillinger skal besettes, men loven gir ikke føringer på om dette skal være heltids- eller deltidsstillinger.

Generelt kan en si at lokale tjenester kan desentraliseres til lokalt nivå, mens nasjonale verdier bør sikres innenfor rammen av en sentralisert finansiell forvaltning. Nasjonale verdier vil i denne sammenheng være varianter av det som kalles fellesgoder. Nå kan en for enkelte kategorier fellesverdier tenke seg å trekke disse ut av det generelle finansieringssystemet, og etablere egne finansieringsordninger for disse. Mest aktuelt er finansieringen av kirkebygg av nasjonal verdi.

Kirkens virksomhet er sammensatt. Deler av virksomheten har en klar lokal forankring, og berører i liten grad befolkningen for øvrig. Samtidig har den lokale kirke forvaltningsoppgaver av nasjonal karakter. Dette kan tale for to-delte finansieringssystemer, hvor kommunale mekanismer ivaretar variasjoner mellom kommunene når det gjelder preferanser for kirkelig ressursbruk, mens statlige bevilgninger sikrer ivaretagelse av nasjonale verdier.

4.3 Spill mellom stat og kommune

Selv om det ut fra hensynet til lokale preferanser og behov for statlige kontroll kan argumenteres for en todelt finansiering av kirken, er den ikke uten problemer. Todelt finansiering åpner for et uheldig spill mellom stat og kommune som i neste instans kan ha uheldige insentivvirkninger. Denne type finansieringsmodeller forutsetter at tilskuddene i størst mulig grad knyttes opp til kostnadsforhold – dvs. kjennetegn ved kommunene eller soknene – som ikke er påvirkbare. Når denne forutsetningen er oppfylt har kommunale beslutninger om å gi penger til kirken ingen innvirkning på menighetens øvrige inntekter (fra staten).

Praksis har imidlertid viset at statlige tilskuddsordninger ikke virker nøytralt på kommunale beslutninger. Håkonsen og Løyland (2000) påpeker at statens politikk med å etablere satsningsområder inn mot kommunale oppgaver som for eksempel skole og eldreomsorg har bidratt til å undergrave prinsippene om kommunal prioriteringseffektivitet – som

jo er grunnprisnippet bak rammefinansieringsordningen. Til tross for at eldreomsorg er en kommunal oppgave, vedtok Stortinget i 1997 å gjennomføre en handlingsplan for eldreomsorgen i perioden 1998-2000. Problemet med disse handlingsplanene er at de bidrar til økt ressurstilførsel til kommuner hvor det er underdekning av omsorgsbehov – uavhengig av om behovet skyldes for lav kommunal satsning i forkant av handlingsplanen, eller er utenfor kommunens kontroll. Oppstår det forventninger om fremtidige handlingsplaner innenfor kommunale ansvarsområder, vil det naturlig nok svekke dramatisk kommunenes egne insentiver til egen ressursinnsats. Slik ressursbruk vil kun fortrenge de forventede statlige øremerkede midlene.

Håkonsen (2000) gjennomførte en intervjuundersøkelse blant rådmenn i norske kommuner. De ble blant annet spurt om de forventet innføring av nye statlige inngrep (øremerking eller lovpålegg) rettet mot spesielle sektorer. 77 prosent av de som svarte (respondentene utgjorde 42% av alle rådmenn i Norge) svarte bekreftende. Her var det særlig skole og pleie og omsorg som ble identifisert som de mest ”lovende områdene”.

Denne type mekanismer innebærer at de kommuner som velger å benytte mye ressurser på disse områdene, stilles overfor en form for ”implisitt” beskatning. Gjennom tilskuddsystemet blir det overført midler til kommuner som nedprioriterer noe innenfor velferdsområdene, og gjennom det kunne trekke på tilskuddsordninger.

Spørsmålet er om tilsvarende effekter vil gjøre seg gjeldende innenfor kirke. Vil en kommunal nedprioritering av kirken, utløse et krav om et statlig løft for kirken? Sammenlignet med andre oppgaver som skole, barnehage og eldreomsorg, vil kirke og kultur ha et langt lavere potensiale for å mobilisere politisk støtte for denne typen handlingsplaner. Dette bekreftet den nevnte spørreundersøkelsen. Kun 5 prosent av rådmennene forventet statlige inngrep overfor kulturområdet.

Vi kan allikevel ikke utelukke denne typen effekter innenfor kirken. Særlig kan forvaltningen av kirkebyggene bli rammet av denne typen

mekanismer. Dersom kommunene over tid bevilger lite penger til vedlikehold av kirkebygg, vil det kunne rette kritisk søkelys på tilstanden i våre kirkebygg. Et utfall er et nasjonalt løft for vår felles kulturarv, som etter mønster fra tidligere handlingsplaner, vil særlig belønne kommuner som har nedprioritert vedlikeholdet.

Opplysningsvesenets fond kan her spille en nøkkelrolle. Dette fondet besitter betydelige verdier¹², og en aktuell anvendelse av fondets midler er nettopp vedlikehold av kirker. Beslutninger om å bevilge penger til sokn for vedlikehold eller oppgradering av kirkebygg vil ofte bygge på kirkens verdi og tekniske stand. I en slik situasjon vil kommunale midler lett fortrenge bevilgninger fra fondet, og fondets praksis vil kunne virke dramatisk inn på vedlikeholds- og investeringsviljen i kommunene. Kommuner som er i forkant, risikerer å miste kjærkomne midler fra fondet. Det har vært framme i debatten at fondets midler nettopp bør kanaliseres til kommuner i form av subsidierte lån til restaurering av verneverdige kirkebygg. Formålet er det beste, men som økonomisk mekanisme er den undergravende.

Et annen mekanisme som også svekker muligheten for å ivareta lokale preferanser for kirkelig virksomhet gjennom kommunale bevilgninger, er sentrale organers vurderinger av kommunens ressursanvendelse.

Overføringssystemet til kommunene er satt under press og er blitt et nasjonalt politisk konflikttema. En rekke kommuner har kommet i en økonomisk situasjon hvor de er satt under administrasjon. I et slikt spill kan det være vanskelig for kommuner å bevilge utover ”standardnivået” som er etablert i samfunnet. Det vil lett oppstå forventningsmekanismer knyttet til kommunens prioriteringer. Dvs at kommuner som synliggjør høye bevilgninger til den lokale kirken, vil bli forventet å ”normalisere” ressursbruken som ledd i de generelle økonomiske innbesparingene. Spesielt kan det være vanskelig å motta tilskudd innenfor en sektor,

¹² Riktignok er verdiene begrenset sett fra et nasjonalt perspektiv (for eksempel vil avkastningen av fondet utgjøre en begrenset andel av inntektsbehovet for en uavhengig kirke), men sett fra den lokale kirkes side vil kriteriene for tilgang på fondsmidler ha svært stor finansiell betydning.

samtidig som kommunen framstår som å ha unødvendig høye bevilgninger til kirkelige formål. Her er det viktig å understreke at vårt poeng er ikke å skjerme kirken mot nedskjæringer i perioder med vanskelig kommuneøkonomi. Vårt poeng vedrører argumentet for kommunal finansiering som en måte å sikre at ressursanvendelsen gjenspeiler lokale preferanser. Etter vår vurdering er det fundamentale mekanismer i det økonomiske systemet mellom stat og kommune, som sterkt svekker dette klassiske argumentet for kommunalt finansielt ansvar.

4.4 Variasjoner i kostnadsnivå

I henhold til de kommunale regnskaper fremstår kommunene som svært forskjellige med hensyn til bevilgninger til kirken. Ser vi på kommunenes økonomiske bidrag til de kirkelige fellesrådene, finner vi store variasjoner – fra 100 kroner pr. innbygger til over 800 kroner pr. innbygger.¹³

En viktig forklaring bak kommunenes ulike utgiftsstruktur kan knyttes til observerbare kjennetegn ved kommunene. Kommunens størrelse, innbyggernes alderssammensetning, bosettingsmønster, næringsstruktur, klima, topografi er alle faktorer som kan påvirke kostnadene ved kommunal tjenesteproduksjon.

Når det gjelder variasjonene i kommunenes bevilgninger til kirken, er den viktigste faktoren antallet og størrelsen på kirker og kirkegårder i kommunen. Drift og vedlikeholdsutgiftene styres av dette. Dette er langsiktig kapital, som kommunene har liten kontroll over – med mindre kirkene avvigsles og selges eller rives.

En sentralisert finansieringsmodell, hvor midlene går fra staten til prostiene, fellesrådene eller soknene, vil kunne innrettes slik at forskjeller i kostnadsbehov, som har sin forklaring i antall medlemmer, menighetens alderssammensetning, kirkestruktur (antall og størrelse), og andre observerbare forhold, kan være hensiktsmessig.

¹³ St.meld. nr. 14 (2000-2001)

Denne typen regelbaserte finansieringsmodeller krever at staten treffer beslutninger om

- Hvilke kirkelige oppgaver staten skal finansiere
- Hvilke kostnadstyper som statens bevilgning til det lokale nivået (fellsrådet, sogn eller prosti) skal dekke.

De offentlige bevilgningene til kirken har tradisjonelt vært rettet mot gudstjenester, kirkelige handlinger og pastorale tjenester.¹⁴ Samtidig foregår det i økende grad en rekke andre aktiviteter som drift av barnehager, ungdomsarbeid og annet utadrettet virksomhet, som tidligere ble ivaretatt av frivillige organisasjoner.

Når det gjelder kirkelige oppgaver staten skal finansiere er det grunn til å tro at variasjoner i lokale preferanser er av mindre betydning. Innholdet i disse aktivitetene reguleres av andre sentrale kirkeorganer, og argumentene ovenfor knyttet til kollektive goder og nasjonale verdier er av betydning.

En modell som gir tilskudd basert på kjennetegn (kostnadsdrivere) ved kommunen (eller annen lokal enhet), må nødvendigvis skaleres ut fra hvilke aktiviteter tilskuddene er ment å dekke. Hvis ulike former for utadrettet virksomhet blant ulike målgrupper ikke er ment å inngå, vil trolig medlemmenes alderssammensetning være av mindre betydning som tilskuddkriterium.

Når det gjelder valg av kostnadstyper som tilskuddene skal dekke, går hovedskillet mellom lønn til prestene, drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder, og lønn og andre driftskostnader til øvrig menighetsarbeid. Som allerede nevnt er kirkene en vesentlig kilde til heterogenitet i utgiftsbehovene. Her er det flere muligheter, for eksempel kan ansvaret for drift av kirkene skilles ut i eget organ. Tilskuddsbehovet til det lokale nivået vil da bli mer homogent, og tilskuddene vil i større grad kunne knyttes til antall medlemmer.

¹⁴ St.meld. nr. 14 (2000-2001)

Hvorvidt en viktig kostnadspost som kirkebygg skilles ut på denne måten eller integreres i tilskuddsmodellen til lokalt nivå er ikke bære et regnskapsteknisk spørsmål. Det må forventes å ha innvirkning på selve ressursbruken. Kirker med særlig store utgiftsbehov vil ofte være kirker med særlige verdier. Det kan være gamle kirker av nasjonalhistorisk verdi og beliggenheten kan i seg selv være av historisk verdi.

I prinsippet er det mulig å lage tilskuddsmodeller som fanger opp forventede ekstrakostnader ved denne typen kirker. Spørsmålet er om det er en ønskelig finansieringsmodell. Slike tilskudd vil fremstå som rammetilskudd, som den lokale enheten – enten det er dagens fellesråd, prosti eller sokn – skal prioritere bruken av. Dermed kan kommunen fremdeles velge å nedprioritere vedlikehold av denne typen kirker. En mulig løsning kan være å trekke ut de aktuelle midlene fra budsjetttrammen og heller gi dem i form av øremerkede midler. Alternativt kan vedlikehold av denne typen kirker skilles ut og overføres til et eget organ.

Regelbaserte statlige bevilgninger innebærer at det etableres en kostnadsmodell av typen

$$\textit{Tilskudd} = F(\textit{antall medlemmer, aldersgrupper, antall kirkebygg, vedlikeholdsbehov, antall bygg i vernekategori i, andre variable})$$

Hvorvidt variablene knyttet til kirkebyggene skal inngå avhenger av om forvaltningen av disse skal være lokal. Hvilken vekt de ulike faktorene skal ha kan fastsettes gjennom empiriske analyser av ressursbruken i soknene. Med det store antall sokn i Norge er det gode muligheter for å etablere systemer for å fastsette vektene. Med så mange sokn, vil det heller ikke være noe problem at det enkelte sokn gjennom sine disposisjoner kan påvirke kostnadsvektene.

Så vel hensynet til insitamentstrukturen, som til forutsigbarhet, trekker i retning av finansieringssystemer med et mindre grad av skjønnsutøvelse. Heterogenitet mellom sokn vil alltid måtte komplisere bruken av regelstyrt finansiering. Det vil være umulig å etablere en kostnadsmodell

som ivaretar alle former for ulikheter mellom kommuner. Sokn som av grunner utenfor deres egen kontroll har høye kostnader risikerer å ikke finne kostnadsmessig inndekning for en minimumsstandard på aktivitetsnivået. Mens andre sokn innenfor tilsvarende rammer vil generere ”overskudd”. Det kan svekke troverdigheten til et regelstyrt finansieringssystem, ved at det presser fram nødvendige tilleggsbevilgninger. Konsekvensen kan være at skjønsmessige faktorer i siste instans får en viktig betydning, og dermed svekker de insitamentene som et regelbasert system er tiltenkt å gi. Det er følgelig viktig å utvikle effektive metoder for en mest mulig objektiv kvantifisering av unike kostnadsdrivere slik at disse kan inkluderes i finansieringssystemet.

Riktignok vil analysen av slike kostnadsdrivere typisk avhenge av tidsperspektivet. På kort sikt vil en rekke kostnadskomponenter være utenfor den lokale kirkens egen kontroll, for eksempel merkostnadene forbundet med uhensiktsmessige kirkebygg. På lang sikt er imidlertid dette forhold som kan påvirkes gjennom nybygging og ombygging, og er dermed innenfor soknets kontroll. Nettopp her kommer riksantikvarens føringer inn som et moment. Merkostnadene som følge av begrensninger satt av riksantikvaren er også på lang sikt unike kostnadsdrivere som den lokale kirken må få inndekning for. Systemet må imidlertid ikke utformes slik at kirken lokalt får dekket merkostnader de kunne ha unngått ved å dimensjonere eller designe på en annen måte.

4.5 Stordrifts- og samdriftsfordeler

Et annet argument for sentralisering er stordriftsfordeler. Dersom det kreves store investeringer i kapital for å etablere tjenesteproduksjonen, vil samlede kostnader per produsert enhet falle når aktivitetsnivået øker. Ved å bringe ansvaret for slike tjenester opp på regionalt nivå, vil slike stordriftsfordeler lettere kunne realiseres. Effektiv administrasjon og forvaltning krever en grunnkompetanse. Spørsmålet er om kommunene og

dagens fellesråd har en hensiktsmessig størrelse med tanke på å etablere den nødvendige kompetanse. Et problem er den svært varierende kommunestørrelse. En rekke fellesråd er for små til bygge opp en tilstrekkelig kompetent administrasjon, mens fellesrådene i de bykommunene lett blir for store.

En annen ulempe er knyttet til at enhetene kan være for små til at en effektiv koordinering av aktivitetene mellom sokn er mulig.

Prinsipielt er ikke dette et argument mot kommunal finansiering, men et argument mot kirkelige forvaltningsenheter som følger kommunestrukturen. De store variasjonene i størrelse vil som påpekt lett kunne gi ineffektive administrative enheter.

Det viktigste argumentet for sammenslåinger av kommuner er stordriftsfordeler. Større kommuneenheter kan gi en mer effektiv utnyttelse av skolebygg og omsorgsinstitusjoner. Studier utført av Statistisk sentralbyrå dokumenterer betydelige stordriftsfordeler innenfor dagens kommunale struktur. En viktig grunn til det kan spores i kommunal administrasjon. Større kommuner har lavere administrasjonsutgifter sett i forhold til innbyggertall. I en studie av Karlseth og Rattsø (1995) ble kommunenes administrasjonsutgifter per innbygger vurdert i forhold til blant annet innbyggertall. Resultatene avdekker en negativ sammenheng, som innebærer smådriftsulemper i kommunal administrasjon.

4.6 Fordelingsmessige forhold

Samfunnet kan ha vurdering av fordelingsmessige forhold vedrørende nedskjæringer som framtvinges som følge av spesielt vanskelige økonomiske betingelser på lokalt nivå. Et slikt syn kom bl.a. til uttrykk i

Stortingets behandling av kirkeloven, jfr følgende sitat fra komitéinnstillingen¹⁵:

” Fleirtalet har merka seg til at det er store skilnader mellom kommunane når det gjeld løyvingar og investeringar til kyrkjelege føremål. Fleirtalet meiner det er viktig å gi eit kyrkjeleg tenestetilbod til folket som dekkjer dei behova som er til stades, og minner om at dette var eit hovudpoeng i Kyrkjelovutvalet si innstilling. Fleirtalet meiner vidare at staten har eit ansvar for å sikre eit rimeleg tilbod over heile landet. I eit slikt perspektiv er lova, føresegner og budsjettløyvingane over statsbudsjettet sentrale verkemiddel.”

Sitatet uttrykker en oppfatning om at det på nasjonalt nivå bør være mekanismer som sikrer at ressurstilgangen i lokalmiljøet ikke i for sterk grad svekkes.¹⁶ Sitatet illustrerer for øvrig noe av problemet som kan oppstå i forholdet mellom kommunal og statlig finansiering, slik vi drøftet det i forrige kapittel. Hvis staten inntar rollen som garantist for et tilfredstillende tilbud, og lar tilskudd være et instrument i så henseende, får det betydning for kommunale bevilgningsinsentiver.

Oppsummert kan vi slå fast at kollektive goder, stordriftsfordeler og fordelingshensyn kan tale for en sentralisert finansiering og styring av kirken, mens variasjoner i lokale preferanser kan tale for lokalt finansiering og forvaltning.

Nå er det flere forhold som demper betydningen av disse momentene. Det vedrører både forhold knyttet til preferansene over kirkelige aktiviteter og forhold som har med kostnadsstrukturen å gjøre.

¹⁵ <http://www.stortinget.no/inno/199596-046-003.html>

¹⁶ Riktignok kan det med en viss rett reises spørsmål om dette snarere vedrører spørsmålet om omfordelinger mellom stat og kommune mer generelt, enn bevilgninger til kirken spesielt.

4.7 Andre forhold

Vi ser her på to forhold. Det ene er knyttet til kontroll med menighetenes aktivitetsnivå. Det andre vedrører kirkens finansielle sårbarhet.

4.7.1 Kontroll med menighetenes aktiviteter i et tilskuddsbasert system

En utfordring innenfor et regelbasert tilskuddsystem er å sikre at ressursene anvendes til det beste for menigheten. Menighetsarbeidet er sammensatt og rommer en rekke aktiviteter. Vil den lokale nivået anstrenge seg for å tilby disse aktivitetene, eller vil man i stedet bygge opp en unødvendig kostbar administrasjon og bruke menighetens ressurser på aktiviteter som har liten verdi for medlemmene? Et sokn som bruker midlene internt fremfor på aktiviteter ute i menighetene, straffes ikke i en slik regelbasert modell.

Innenfor annen produksjonsvirksomhet i offentlig sektor er det etablert finansieringsordninger som knytter tilskuddene til selve omfanget av tjenesteproduksjonen. Kostbar administrasjon og lav "utadrettet" virksomhet, vil i en slik modell slå ut i lav produktivitet og tilsvarende lave tilskudd. Et eksempel er stykkprisfinansiering av sykehusene.

Dersom virksomhetens art er lite standardisert, er ikke denne muligheten tilstede. Kirkens aktiviteter i menighetene er sammensatt. På noen områder vil det være mulig å stille krav til arbeidets innhold, for så å kontrollere dette i ettertid. På andre områder av menighetsarbeidet er denne muligheten langt svakere. Som nevnt er det spesielle utfordringer knyttet til kirkelig virksomhet, ved at vurderingene av måloppfyllelse i vesentlig grad er et kirkelig anliggende.

Det er flere løsninger på dette styringsproblemet. En løsning er å gi tilskuddene til organer som anses som egnet for å forvalte ressursene på vegne av menigheten, og etablere adekvate kontrollmekanismer. Prostiene

er eksempel på dette. En annen mulighet er at man gjennom tilskuddsmodellen klarer å etablere indirekte insentivmekanismer gjennom konkurranse: Dersom ressursene brukes på en måte som ikke kommer medlemmene til gode, vil antallet medlemmer kunne gå ned, og gjennom dette svekke ressurstilgangen i menigheten.

En tredje løsning er å knytte tilskuddene til aktiviteter som er lettere å styre gjennom regelverket og kontroll av dette. Finansieringsmodellene vil da måtte utformes mer fleksibelt, med en blanding av sentralisert og lokalt finansielt ansvar. Tjenester som har klar karakter av nasjonale kollektive goder kan styres direkte på sentralt nivå, mens kostnadene knyttet til øvrige aktiviteter (som staten ønsker skal inngå i den offentlige finansierte kirken) legges inn i det lokale tilskuddet. Men som påpekt setter den kirkelige organisasjon begrensninger på denne muligheten.

Dette synet ligger også til grunn i kirkelovutvalget:

”Alle sokn bør tilsvarende ha det samme økonomiske minstegrunnlaget for sin virksomhet, relativt sett. Kommunenes økonomiske ansvar bør derfor i utgangspunktet utformes slik at kommunene ikke selv skal kunne påvirke omfanget av sine minsteforpliktelser overfor soknene. Den samfunnsmessige og politiske styringen av de lovbestemte offentlige bevilgningene bør således være et statlig ansvar.”

Et regelbasert tilskuddsystem vil kunne ivareta dette ved å knytte tilskuddene til disse minsteforpliktelsene. Minsteforpliktelsene må da nedfelles i regelverket og være av en slik karakter at menighetenes etterlevelse av regelverket kan kontrolleres.

En slik modell legger opp til at menighetens aktiviteter utover dette minstenivået, finansieres lokalt – enten av kommunen eller medlemmene direkte. Hva en legger i minstestandard er på ingen måte opplagt. Men det er et sentralt forhold at den lokale mottaker av tilskuddene – enten det er fellestrådene, soknene eller prostiene – ikke har full råderett med

hensyn til ressursanvendelsen, siden de etter loven er forpliktet til finansiering av en del kirkelig virksomheter.

4.7.2 Blir kirken mer sårbar i en todelt modell?

En mulig effekt av en slik todelt modell, med en identifisert minstestandard som finansieres av staten, er at soknene blir mer sårbare for kutt i kommunale bevilgninger. I en situasjon der det er kjent at kirken først og fremst er et kommunalt ansvar, uten at minstestandarden er definert, vil kommunale kutt lett kunne lede til kritikk av kommunene. De blir kritisert for ikke å ikke oppfylle sine forpliktelser overfor de lokale menigheten. Dersom minstestandarden blir definert og finansiert av staten, vil grunnlaget for en slik kritikk svekkes. Opinionen vil kanskje lettere akseptere kommunenes bidrag som et overskuddsfenomen, som det i økonomisk vanskelige tider må kunne skjæres ned på.

5. Alternative organisasjonsmodeller

Vi skisserer i dette kapitlet en finansieringsmodell og en organisatorisk struktur som etter vår vurdering bedre vil ivareta kirkens målsettinger enn det nåværende systemet. Vårt hovedforslag består i å tillegge prostiene en vesentlig viktigere rolle i den kirkelige organisasjonen enn de har i dag.

5.1 Kriterier for et velfungerende finansieringssystem

Det er noen prinsipper som et velfungerende finansieringssystem bør hvile på:

- o *Gode insitamenter*
- o *Forutsigbare rammebetingelser*
- o *Identifisere unike kostnadsdrivere*
- o *Nivået for fastsettelse av kostnadsdriverne*

5.1.1 Gode insitamenter

Det er et fundamentalt økonomisk prinsipp å ha et fokus på forholdet mellom fordelingen av innsatsen som legges ned på den ene siden og fordelingen av de gevinster som innsatsen skaper på den andre. Det er når beslutningstakeren får en andel av gevinstene som gjenspeiler andelen av innsatsen at insitamentstrukturen er riktig i økonomisk forstand. Typisk trekker denne innsikten i retning av mer *regelstyrte* ordninger.

Innenfor det nåværende regime er det en rekke elementer som framstår som uheldige. Eksempler er ansvarsfordelingen mellom kommune og stat – hvor kommunene har et finansielt ansvar, men hvor staten har forpliktelser så vel som instrumenter til å gripe inn der kommunen svikter. Et annet eksempel er tilgangen på private ressurser og fordelingen mellom sokn eller kommunens bevilgninger.

5.1.2 Forutsigbare rammebetingelser

Kirken har etter loven en rekke forpliktelser knyttet til kirkelige aktiviteter og forvaltning av bygninger. Det finansielle ansvaret ligger primært på kommunen. Men det finansielle ansvaret er etter loven definert i henhold til at de aktiviteter og funksjoner kirken har – ikke i henhold til en kalkyle av nødvendig ressursinnsats. I tillegg kompliseres bevilgningsprosessene av at det finansielle grunnlaget for kirkens aktiviteter ikke bare hviler på kommunens bevilgninger, men det er også statlige midler (utover prestedtjenesten) og i varierende grad private kilder. Konsekvensen er at bevilgningene fra kommunen lett kan svinge i takt med kommunens økonomiske knapphetssituasjon.

Nå kan det argumenteres for at svingninger i kirkens ressurstilgang bør samvariere med generelt konsum – hvis inntektene blir lavere, bør også dette medføre noe mindre ressursinnsats i kirkelige aktiviteter. Det er imidlertid ikke et argument for usikkerhet med hensyn til den mengde ressurser som er nødvendig for å opprettholde det virksomhetsnivå som defineres som en samfunnsmessig minstestandard.

Hva en legger i minstestandard er på ingen måte opplagt. Men det er sentralt forhold at kommunen har ikke full frihet med hensyn til bevilgningsnivå, siden de etter loven er forpliktet til finansiering av kirkens lokale virksomheter. Vi kommer mer i detalj tilbake til dette punktet nedenfor.

5.1.3 Identifisere unike kostnadsdrivere

Utgangspunktet for forutsigbarhet er at kirkelige aktiviteter i et visst omfang skal finansieres. Så vel hensynet til insitamentstrukturen, som til forutsigbarhet, trekker i retning av et finansieringssystem med et mindre rom for skjønnsutøvelse. Her vil imidlertid heterogenitet mellom lokale enheter komplisere bruken av regelstyrt finansiering. En lokal enhet, som av grunner utenfor deres egen kontroll har høye kostnader, kan risikere å ikke finne kostnadmessig inndekning for et aktivitetsnivå i samsvar med

en minimumsstandard. Mens andre enheter innenfor tilsvarende rammer vil gå med "overskudd". Det kan svekke troverdigheten til et regelstyrt finansieringssystem, ved at det presser fram nødvendige tilleggsbevilgninger. Konsekvensen kan være at skjønsmessige faktorer i siste instans får en viktig betydning, og dermed svekker de insitamentene som et regelbasert system er tiltenkt å gi. Det er følgelig viktig å utvikle effektive metoder for en mest mulig objektiv kvantifisering av unike kostnadsdrivere slik at disse kan inkluderes i finansieringssystemet.

Riktignok vil analysen av slike kostnadsdrivere typisk avhenge av tidsperspektivet. På kort sikt vil en rekke kostnadskomponenter være utenfor den lokale kirkens egen kontroll, for eksempel merkostnadene forbundet med uhensiktsmessige kirkebygg. På lang sikt er imidlertid dette forhold som kan påvirkes gjennom nybygging og ombygging.

5.1.4 Nivået på kostnadsdriverne fastsettes på overordnet nivå

I et regelbasert system der finansieringen av den lokale enheten er knyttet opp mot et sett kostnadsdrivere, er det viktig at beslutningene som påvirker kostnadsdriverne som skal legges til grunn for utmåling av de finansielle rammene, ikke fattes lokalt. Hvis for eksempel antallet kirker i enheten er en slik kostnadsdriver, kan ikke beslutningen om å bygge ut flere kirker legges lokalt. Det vil innebære at den lokale enheten kan ekspandere virksomheten, mens merkostnaden finansieres sentralt.

5.2 Prosti-modellen

Som tidligere nevnt har dagens modell flere svakheter, blant annet knyttet til at fellestråd på kommunenivå utgjør den sentrale organisatoriske enheten, uten at denne er vurdert med utgangspunkt i hva som er en rasjonell kirkelig organisasjonsstruktur. Størrelsen på kommunene varierer, og i de fleste tilfellene er enheten for liten til at en

kan oppnå rasjonell drift av fellesrådene. I andre tilfeller, som i Oslo, er enheten uhensiktsmessig store.

Vi vil derfor foreslå en modell der fellersrådene erstattes med en administrativ og demokratisk valgt enhet på et mer sentralt nivå. To aktuelle nivåer de nye administrative enhetene kan legges på er prosti-nivå og bispedømme-nivå. Det er vår forståelse at bispedømmenivået trolig blir for høyt, med for store enheter som vanskeliggjør koordinering av aktivitetene mellom de enkelte sokn. Vi har derfor falt ned på prostiet som det mest aktuelle nivået å legge det nye administrative organet på, og refererer derfor til modellen som prosti-modellen. Prostiene er i gjennomsnitt betydelig større enn kommunen, det er i overkant av hundre prostier i Norge og rundt 450 kommuner. I tillegg har prostiene en jevnere størrelsesfordeling enn fellesrådene. Oslo kommune består for eksempel av flere prostier. Men også her er det variasjoner, fra de minste prostiene med rundt 9000 medlemmer (Narøy) til de største på oppunder 95000 (Follo). Her kan det være grunnlag for å vurdere en reduksjon i antallet prostier.

Vårt forslag innebærer altså at et administrativt organ (heretter prosti-råd) etableres for hvert prosti. Prosti-rådet kommer til erstatning for Fellesrådene i de berørte kommunene.

Et administrativt organ på prosti-nivå vil gi flere fordeler fremfor dagens ordning:

- 1. Stordriftsfordeler innenfor administrasjon kan i større grad hentes ut*
- 2. En bedre koordinering av aktivitetene i de enkelte menigheter*
- 3. Større tilgang på kvalifisert personell*
- 4. Bedre samsvar mellom geistlige og administrative linjer*

Vi anbefaler også at arbeidsgiveransvaret til de ikke-geistlige ansatte legges på et nivå som motsvares av et tilsvarende nivå langs den geistlige linje. Dette kan lette arbeidsfordelingen mellom geistlig og ikke-geistig

personale samt gjøre konflikthåndtering enklere. Videre anbefaler vi at prostiet gis en oppfølger- og kontrollfunksjon i forhold til virksomheten i det enkelte sokn. Et viktig argument for det siste er nettopp at kirkelig virksomhets karakter avskjærer bevilgende myndighet fra å etablere finansieringsmekanismer knyttet til måloppfyllelse. Kirken kan derimot selv etablere slike mekanismer, og på sett og vis erstatte fraværet av tilsvarende offentlige insentiv- og kontrollmekanismer. Det er også et argument for at bevilgningene kanaliseres til et relativt høyt nivå i kirken.

5.3 Finansiering

Prosti-modellen innebærer at det kirkelige administrative organ ikke motsvares av en bevilgende myndighet på samme nivå. Dette innebærer trolig at staten må stå for grunnfinansieringen av menighetene, mens eventuelle tilleggsbevilgninger kan ytes av de berørte kommuner. Nå følger det av vår tidligere diskusjon at vi anser kommunale bevilgninger som en lite effektiv mekanisme for å ivareta variasjoner i lokale behov og preferanser. Det medfører at ideen om et to-delt finansieringssystem, hvor lovpålagte oppgaver dekkes gjennom en grunnfinansiering, og kommunene ut fra egne vurderinger bevilger utover et slikt minimumsnivå, ikke framstår som hensiktsmessig modell. Som teoretisk modell er den velbegrunnet, men imperfeksjoner i det kommunale finansieringssystemet kan medføre at bevilgningene blir for lave i forhold til et samfunnsøkonomisk optimum. Heterogenitet i kostnadsnivå mellom sokn, kan da medføre at sokn som har spesielt høye kostnadsdrivere, ikke mottar tilstrekkelige grunnbevilgninger.

Vårt forslag til finansieringsmodell ivaretar dette problemet gjennom ulike mekanismer. For det første foreslår vi å løfte ut viktige kostnadselementer, og finansiere disse særskilt. Det gjelder merkostnadene ved verneverdige kirkebygg og gravferdsforvaltningen, se nedenfor. Et slikt grep vil i seg selv trolig dempe noe av heterogeniteten i

kostnadsstrukturer mellom sokn. For det andre kanaliseringer vi finansieringen til prostiene, og lar ansvaret for intern fordeling mellom soknene ligge på prostinivå. Et poeng ved det er at heterogeniteten er vesentlig mindre på prostinivå enn på soknnivå. Et annet poeng er at prostiet er bedre informert enn offentlige bevilgende myndigheter til å vurdere hvor ressursanvendelsen kaster mest av seg. For det tredje beholder vi ideen om et tilskuddsbasert system, hvor overføringen til prostiene skal stå i forhold til kostnadsnivåene i soknene, beregnet etter et sett av kostnadsdrivere. Vi skal nå gå noe grundigere inn på dette

For å ta høyde for forskjeller i kostnadsstruktur må kostnadsrammene være tilskuddsbasert, der tilskuddet (i form av en rammebevilgning) bindes opp mot et relativt detaljert sett med kostnadsdrivere.

Et viktig spørsmål blir på hvilket nivå finansieringen bør foregå. Vi vurderer tre ulike nivåer:

1. *Rammebevilgninger til prosti*
2. *Rammebevilgninger til den enkelte kommune*
3. *Rammebevilgninger direkte til soknene*

Alternativ 2 betrakter vi som lite aktuelt. Hvis rammebevilgningene gis til kommunen må kommunen allokere ressursene mellom soknene. Dette virker lite hensiktsmessig, blant annet fordi det vil medføre unødvendig mye byråkrati, og at et behovet for et kirkelig administrativt organ på kommunenivå lett kan gjenoppstå.

Valget står dermed mellom rammefinansiering til prostiene eller direkte til det enkelte sokn. Vi anbefaler at finansieringen går til prostiene, som så fordeler midlene mellom soknene. Det er flere grunner til dette:

1. Det er prostiet som allokere oppgavene mellom soknene. Dette kan gjøres mer effektivt hvis finansiering kan følge oppgavefordelingen.
2. Heterogeniteten mellom sokn større enn heterogeniteten mellom prostier, av den enkle grunn at prostiene er større (inneholder mange sokn) slik at tilfeldige ulikheter i kostnadsnivå jevnes ut.

Som tidligere diskutert er det et potensielt problem med tilskuddsbasert finansiering at enhetene har store variasjoner i kostnadsstrukturen.

3. En del av de administrative oppgavene som tillegges prosti-rådet vil være oppfølging og kontroll av ressursbruken til det enkelte sokn. En slik oppfølgings- og kontrollfunksjon kan være mer effektiv hvis prosti-rådet kan benytte reduserte bevilgninger som et disiplinerende middel.
4. Til en viss grad kan prostiet ta hensyn til forskjeller i lokale preferanser mellom sokn. Sterke preferanser for kirkelig virksomhet i et sokn vil som regel være korrelert med høy medlemsaktivitet i soknet. For et prosti vil trolig høyt aktivitetsnivå gi opphav til økte bevilgninger, slik at de lokale preferansene til en viss grad ivaretas.

Som en oppsummering:

Vår anbefaling er at prostiene rammefinansieres, og at rammene er gitt ved en tilskuddsmodell basert på et stort antall kostnadsdrivere.

Et problem med prostimodellen er at prosti-nivået ikke motsvares av et tilsvarende politisk nivå. Det blir dermed vanskeligere enn innenfor den nåværende modellen å la lokale preferanser påvirke prostiets budsjetter og dermed fange opp lokale preferanser. Til dette har vi følgende kommentar:

Det er som nevnt ikke åpenbart at kommunene har budsjettmessig frihet til i vesentlig grad å tilpasse de kommunale kirkelige bevilgningene i henhold til lokale preferanser. Kommunale budsjetter er trange, en god del av midlene kommunene rår over er øremerkede, og kommunene har en rekke lovpålagte ansvar. De "frie midler" kommunen rår over og som skal ivareta lokale preferanser er i mange kommuner trolig relativt begrensede. I tillegg er mange av kommunene (ca 100 kommuner) i dag

under offentlig administrasjon, og i tillegg er flere kommuner i faresonen for å komme under offentlig administrasjon. I en slik situasjon vil kommunale bevilgninger kun dekke lovpålagte forpliktelser. Disse kommunene har dermed neppe muligheten til å justere opp bevilgningene til kirken over minstekravet for å ivareta lokale preferanser.

Endelig har fremdeles kommunene i henhold til vår modell mulighet til å komme med tilleggsbevilgninger. Dette behandles i neste avsnitt.

5.4 Kommunale tilleggsbevilgninger

I henhold til vår modell skal kommunene stå fritt til å komme med tilleggsbevilgninger til noen eller alle soknene i kommunen. Kommunene i et prosti står også fritt til å inngå avtaler om tilleggsbevilgninger til prostiet.

Riktignok er det her fare for at kommunen og prostiet kan komme opp i en uheldig spill-situasjon, på tilsvarende måte som mellom kommune og stat (se over). Hvis en kommune øker bevilgningene til menighetene innenfor kommunen, kan prostirådet svare med å redusere bevilgningene fra prostiet. Dermed reduseres kommunens insentiver til å gi tilleggsbevilgninger. Problemene knyttet til spill mellom prosti og kommune må imidlertid ikke overdrives. Det er i prostiets langsiktige interesse å unngå at kommunale tilleggsbevilgninger reduserer bevilgningene fra prostiet. Etersom avstanden mellom kommune og prosti er relativt kort kan dette begrense omfanget av uheldig spillsituasjoner. Problemet knyttet til spillsituasjoner kan også reduseres hvis tilleggsbevilgningene fra kommunen går til tilleggsfunksjoner som prostiet normalt ikke vil finansiere.

Videre kan kommunene gå sammen om å gi tilleggsbevilgninger til prostiet. Riktig nok er dette ingen perfekt ordning, blant annet fordrer den at kommunene i prostiet er relativt like med hensyn til preferanser og økonomisk situasjon. Like vel kan kommunale overføringer til prostiet

forhindre store avvik mellom den kirkelige aktivitet som prostiets rammebevilgning gir rom for på den ene siden og den kirkelige aktivitet som de lokale preferansene skulle tilsi på den andre.

Men vi vil igjen understreke at vi ikke anser kommunale tilleggsbevilgninger som en hensiktsmessig del av grunnlaget for finansieringen av kirken. Kommunale tilleggsbevilgninger er følgelig ikke regelen, men en mulighet for ivaretagelse av spesielle lokale forhold.

5.5 Verneverdige kirker

Som tidligere beskrevet er en rekke av våre kirker verneverdige. Dette skaper to utfordringer. For det første krever verneverdige kirker ofte et mer omfattende og kostbart vedlikehold enn andre kirker, og er generelt dyrere å drifte. I prinsippet kan dette bygges inn i tilskuddsordningen. For det andre vil den lokale enheten ha for svake insentiver til å vedlikeholde verneverdige kirker, ettersom verdien av verneverdige kirker til dels tilfaller personer som bor utenfor den administrative enheten.

Insentivproblemet tilsier at midler til vedlikehold av verneverdige kirker ikke bør inkluderes i rammebevilgningene til prostiet. Vi anbefaler at prostiet mottar øremerkede midler til vedlikehold av verneverdige kirker.

5.6 Gravferdsforvaltning

Gravferdstjenester utføres av kirken på vegne av kommunen. Vi anbefaler at finansiering av gravferdstjenesten tas ut av rammebevilgningen og finansieres direkte av kommunen på kontrakt på desentralisert nivå. Ettersom gravferdsforvaltningen kan ha betydning for kommunens tomteforvaltning og arealplanlegging er det hensiktsmessig at organisering og finansiering av gravferdsforvaltningen skjer på kommunalt nivå.

5.7 Oppfølging av prostiet

Vi anbefaler at bispedømmerrådet har oppfølgingsansvar overfor prostiene. Oppfølgingsansvaret innebærer en kontroll av at de enkelte prostier gjennomfører sine oppgaver, herunder også vedlikehold av verneverdige kirker, etter intensjonen.

6. Frivillig medlemsavgift eller livssynsavgift?

Et system hvor kirken helt eller delvis finansieres gjennom medlemsbetaling, kan uformes på to prinsipielt ulike måter. De ulike trossamfunn kan finansieres gjennom en frivillig medlemsavgift, hvor kirken selv fastsetter avgiftnivå. Det er innenfor denne modellen, som bl.a. benyttes i Sverige, hensiktmessig å la staten stå for innkrevingen, slik at denne kan samordnes med skatt- og avgiftssystemet for øvrig. Alternativt kan staten ilegge alle innbyggere en livssynsavgift, og fordele denne mellom tros- og livssynssamfunn i henhold til antall medlemmer. Den siste modellen har fellestrekk med det nåværende finansieringssystem, hvor nettopp bevilgningene skaleres etter medlemsnivå.

I debatten blir de to modellene framstilt som alternative finansieringssystemer. Etter vår oppfatning kan det være hensiktmessig å se nærmere på blandingsmodeller, hvor staten bevilger en grunnfinansiering, men hvor individuell medlemsavgift også inngår som en del av inntektsgrunnlaget for kirken. Så vidt vi forstår, er dette også forslaget fra flertallet i kirkerådets kirke/stat-utvalg.

Før vi går nærmere inn på vårt forslag, skal vi kort drøfte enkelte problemer knyttet til de to grunnmodellene for finansiering. Vi har i et tidligere kapittel vært inne på betydningen av konkurranse for kirkelig mangfold og engasjement. Empirisk er det god støtte for at større grad av konkurranseeksponering virker vitaliserende på det kirkelige engasjement. Kirke/stat-utvalget er også inne på denne type mekanismer i sin begrunnelse¹⁷. Isolert sett trekker dette i retning av et medlemsbasert finansieringssystem, noe som på sett og vis etablerer et ”marked” for kirke- og trossamfunn.

Men dette markedet er ikke fritt for imperfeksjoner – markedssvikt. Dette reiser enkelte viktige argumenter i favør av direkte offentlig finansiering. Vi har i vår drøfting tillagt følgende momenter vekt:

- o Positive indirekte virkninger av kirkelig virksomhet
- o Kirkelige tjenester som fellesgoder
- o Stordrifts- og breddefordeler

De to første punktene medfører at et system basert på medlemsavgift alene vil gi et underoptimalt nivå på finansieringen. Det første punktet innebærer at det er positive samfunnsøkonomiske gevinster som går utover den individuelle nyttevurderingen av medlemskap. Dvs det er gevinster for samfunnet ved å yte bevilgninger utover det inntektsnivå for kirken som oppnås i ”markedsliekevekt”. Det andre punktet reiser flere problemer, hvorav gratispassasjerproblemet er det viktigste. Den enkelte borger kan nyte godt av en rekke av kirkens tjenester, og samtidig unndra seg den finansielle forpliktelsen. Det kan delvis løses gjennom eksklusivitet for kirkens medlemmer - med mindre man er betalende medlem, kan man ikke nyte godt av kirkens tjenester. Det er to forhold

¹⁷ Utvalget skriver på side 101 følgende:

”Utvalet finn at det ville vere ei positiv utvikling om medlemene får eit direkte økonomisk ansvar for Den norske kyrkja. Det vil kunne føre til at fleire av medlemene vert opptekne av kva kyrkja gjer og kva ho nyttar midlane sine til. Det kan og føre til at fleire ser at det er mange viktige og meiningsfulle oppgåver i kyrkja for tilsette og friviljuge, og at det vert fleire faktorar som motiverer til å ta ansvar for oppgavene.”

som svekker denne mekanismen, det ene er spesielt for kirken, det andre er generelt. La oss ta det generelle først. Eksklusivitet fordrer et kontrollapparat for å hindre ikke-medlemmer adgang til kirkelige aktiviteter. Som drøftet tidligere er det ikke hensiktsmessig å benytte prismekanismen, siden marginalkostnaden ved deltakelse er lav (ledig kapasitet i kirkebyggene) og det trolig er positive indirekte virkninger av økt deltakelse. Dernest er systemer for adgangskontroll i seg selv en kostnad. Men det trolig viktigste forholdet er spesielt for kirken. Det vil være i konflikt med prinsippet om en åpen og inkluderende kirke å etablere strenge mekanismer for adgangskontroll utover egenbetaling for spesielle tjenester¹⁸.

Vår konklusjon er derfor at det finansielle systemet bør innehold elementer fra flere av delmodellene:

- o Merkostnadene ved drift og vedlikehold av verneverdige kirkebygg er et nasjonal anliggende som bør finansieres gjennom direkte statlige øremerkede tilskudd, uavhengig av om statskirkeordningen videreføres.
- o Gravferdsordningen bør være et kommunalt ansvar, finansieres av kommunene og kontraktsstyres fra kommunens side.
- o Det bør gis et statlig grunntilskudd til tros- og livssynssamfunn som ivaretar fellesgodeaspektene ved virksomhetene. I prinsippet kan denne spesifiseres som en "livssynssavgift".
- o Tros- og livssynssamfunn kan benytte medlemsavgift som inntektskilde utover grunntilskudd. Avgiften samordnes med skattesystemet.

Hvor høyt grunntilskuddet bør være, avhenger dels av hvor betydningsfulle de indirekte virkningene er for samfunnet, hvor sterke fellesgodeelementene er, og omfanget av gratispassasjerproblemet. I prinsippet framstår et slikt finansieringssystem som et vektet

¹⁸ Som ekstrakostnader forbundet med å imøtekomme individuelle ønsker, for eksempel vielse i spesielle kirker.

livssyns/medlemsavgiftssystem, hvor "andelen" ¹⁹ grunntilskuddsfinansiert hviler på vurderingen av disse momentene. I et rent medlemsbasert system er denne andelen lik 1, mens den er 0 i et rent livssynsavgiftssystem. Et hensiktsmessig finansieringssystem tilsier, etter en prinsipiell vurdering av relevante momenter, en andel mellom 0 og 1. Hvor høyt den skal settes, fordrer en kvantitativ vurdering av momentene.

7. Avsluttende kommentar

Kirkelige aktiviteter beslaglegger ressurser som arbeidskraft, driftsmidler og bygninger. Som påpekt tidligere er det neppe avvikende kriterier for økonomisk forvaltning mellom et kirkelig perspektiv og de samfunnsøkonomiske interesser. Effektiv ressursutnyttelse (kostnadsminimering) er et suksesskriterium enten det ene eller det andre perspektivet legges til grunn. Det har viktige organisatoriske implikasjoner: Organisasjonsformer som gir insentiver til effektiv ressursforvaltning er like viktig som organisatorisk prinsipp i de kirkelige organisasjoner som i samfunnslivet for øvrig. Det vedrører forhold som insentivene til å bruke tildelte ressurser effektivt, noe som bl.a. vil avhenge av hvordan gevinstene ved kostnadsinnbesparinger fordeles.

Det er flere former for insentivproblemer som kan oppstå. Et klassisk problem ved byråkratier som organisasjon (i den økonomiske litteraturen er byråkratier bl.a. karakterisert ved at de er finansiert gjennom bevilgninger) er at insentivene til å effektivisere ressursbruken svekkes fordi realiserte effektiviseringer reduserer senere bevilgninger. Byråkratier vil derfor ofte kanalisere frigjorte ressurser inn i nye

¹⁹ Siden kirken selv setter medlemsavgiften i et slikt system, er ikke andelen tilskuddsbasert finansiering under myndighetenes kontroll direkte.

aktiviteter, uten at disse er underlegges en full vurdering av nytteeffekter mot kostnader.

Et annet viktig aspekt er insentivene til å hente ut gevinster gjennom mer effektiv samordning på tvers av sokn og på tvers av kommunegrenser.

Insentivene til realisere slike gevinster vil også typisk avhenge av utformingen av finansieringssystemet. Som vi har vært inne på er det organisatoriske forholdet mellom stat, kommune og kirke – slik det bl.a. følger av kirkeloven – neppe effektivt utformet i så måte.

Rapporten drøfter følgende problemområder. I kapittel 1 gav vi en teoretisk ramme for analysen. Vi presenterte enkelte grunnforutsetninger i det samfunnsøkonomiske metodeapparat, og diskuterte i hvilken grad metodeapparatet er velegnet for å analysere problemstillingene i prosjektet. Kapittel 2 analyserte på prinsipielt grunnlag statens rolle i den kirkelige økonomi. Vi argumenterte for at fellesgodeelementer ved kirketjenester og positive samfunnsmessige virkninger av deltakelse i trossamfunn isolert sett kunne tilsi offentlig finansiering. Vi viste hvordan et velferdstap kunne oppstå ved privat finansiering, og diskuterte hvordan finansieringsordningene burde utformes for at velferdstapet skulle bli lavest mulig. Til slutt diskuterte vi hvordan konkurranse mellom trossamfunn kan bedre tilbudet av kirkelige aktiviteter, i den forstand at tjenestene i større grad vil medføre at innbyggerne får tilfredstilt sine religiøse behov. Uten å trekke bastante konklusjoner antydte vi at en løsrivelse av kirken fra staten både økonomisk og institusjonelt kan gi økt kirkelig aktivitetsnivå i befolkningen og økt velferd.

Kapittel 3 presenterte dagens finansieringsordning av Den norske kirke og bakgrunnen for denne ordningen. Kapittel 4 drøftet fordeler og ulemper knyttet til at finansiering foregår på lokalt versus på sentralt nivå.

Forskjeller i preferanser mellom kommuner trekker isolert sett i retning av at finansieringen bør være lokal, forutsatt at lokale myndigheter har insentiver og handlingsrom til å respondere på befolkningens insentiver. På den annen side er det ønskelig at beslutningene skjer på sentralt nivå

hvis beslutningene berører en stor andel av befolkningen. Endelig kan store variasjoner i kostnader lokalt tilsi at finansieringen foregår lokalt.

Kapittel 5 analyserer en alternativ modell for finansiering av Den norske kirke, som vi refererer til som prosti-modellen. I prostimodellen er fellesrådet erstattet med et prosti-råd på prostinivå. Dette sikrer bedre koordinering og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler enn dagens modell. Ettersom arbeidsgiveransvar for ikke-geistlige i hovedsak legges til prosti-rådet, kan dette forenkle koordinering med den geistlige linje. Prostiene foreslås rammefinansiert, der rammen bestemmes ut fra et tilskuddsystem basert på identifiserte kostnadsrivere. De involverte kommunene står fritt til å gi tilleggsbevilgninger. Finansiering av verneverdige kirker gis som øremerkede midler. Gravferdstjenesten løftes ut og finansieres direkte av kommunen.

Kapittel 6 drøftet spørsmålet om medlemsavgift versus livssynsavgift. Vi argumenterte der for at det optimale systemet bør bestå av et offentlig grunntilskudd, supplert med en medlemsavgift som samordnes med skattesystemet. Grunntilskuddet skal ivareta de relevante indirekte virkningene og fellesgodeaspektene ved kirkelig virksomhet. Dessuten skaper gratispassasjerproblemet uheldige vridninger i et rent medlemsavgiftssystem.

8. Litteratur

Azzi, C. og Ehrenberg R. (1975). "Household Allocation of Time and Church Attendance". *Journal of Political Economy* vol 83, 27-56

Becker, G.S. (1976). *The Economic Approach to Human Behaviour*. University of Chicago Press. Chicago.

Freeman, R.B (1986). "Who Escapes? The Relation of Church Going and Other Background Factors on Socioeconomic Performance of Black Male Youth From Inner-city Tracts." In "The Black Youth Employment Crisis"

by Freeman, R.B. and Holzer, H.J., Eds. Chicago University Press, Chicago and London, 353-76.

Iannaccone, L. R. (1992). "Sacrifice and Stigma: Reducing Free Riding in Cults, Communes, and other Collectives". *Journal of Political Economy* vol 100. 271-291

Iannaccone, L. R., Finke, R., og R. Stark (1997). "Deregulating Religion: The Economy of Church and State". *Economic Requires* 35, 350-64

Iannaccone, L. R. (1998). "Introduction to the Economics of Religion". *Journal of Economic Literature* 36, 1465-96.

Kalseth, J. og Rattsø, J (1995). "Spending and Overspending in Local Government Administration: a minimum requirement approach applied to Norway". *European Journal of Political Economy*, 11, 239-251

Håkonsen, L (2000). "Statlig styring av norske kommuner : resultater fra en spørreundersøkelse". Arbeidsrapport, Telemarksforskning Bø nr 1/2000.

Håkonsen, L og Løyland, K. (2000). "Norske kommuners prioritering mellom ulike tjenester : betydningen av inntekt, priser og statlige bindinger". Arbeidsrapport, Telemarksforskning Bø nr 3/2000.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1999), *Kommunens ansvar for kirken i lokalsamfunnet*, Rundskriv F-024-99

Kirkerådet (2002), *Samme kirke – ny ordning*, Innstilling fra kirekerådets kirke/stat-utvalg.

NOU 1989:7, *Den lokale kirkes ordning*

Olds, K. (1994). Privatizing the Church: Disestablishment in Connecticut and Massachusetts. *Journal of Political Economy* 102, 277-97.

Ot prp 64 1994-1995 1. Om lov om Den norske kirke (kirkeloven) 2. Om lov om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven), Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Smith, Adam [1776] (1965). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York, Modern Library.

St.meld. nr. 14 (2000-2001). *Børs og Katedral. Om økonomien i Den norske kyrkja*.

Stortinget 1995-96 *Komitéinnstilling kirkeloven*,
<http://www.stortinget.no/inno/199596-046-003.html>

Weber, M. [1905] (1958). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Oversatt av Parsons, T. New York Free Press.