Rapport
1/2006

Finansiering av tros- og livssynssamfunn

Aanund Hylland

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
Ragnar Frisch Centre for Economic Research

Rapport 1/2006

Finansiering av tros- og livssynssamfunn

Aanund Hylland[1]

Sammendrag: Rapporten, som er utarbeidet etter oppdrag fra det offentlige stat/kirke-utvalget (NOU 2006:2), diskuterer ulike modeller for finansiering av tros- og livssynssamfunn. Det går et prinsipielt skille mellom frivillige ordninger basert på medlemskontingent e.l., og obligatoriske ordninger basert på en særskilt livssynsavgift eller offentlige bevilgninger finansiert av alminnelige skatter. Argumenter for og mot de ulike alternativene er drøftet, uten at noen bestemt konklusjon er truffet. Utgangspunktet er likebehandling av alle religioner og livssyn, men det er behov for særskilt drøfting av hva det betyr.

Nøkkelord: Stat/kirke-utvalget, trossamfunn, livssynssamfunn, finansiering, livssynsavgift, medlemskontigent

Kontakt: www.frisch.uio.no

Rapport fra prosjektet "Fremtidige finansieringsordninger for den norske kirke " (internt prosjektnummer 2491), finansiert av Det offentlige stat/kirke-utvalget

[1] Professor i samfunnsøkonomi og beslutningsteori ved Universitetet i Oslo. Adresse: Økonomisk institutt, postboks 1095, Blindern, 0317 OSLO. Kontortelefon: 22 85 42 71. Telefaks: 22 85 50 35. Elektronisk post: aanund.hylland@econ.uio.no. Privattelefoner: 22 60 47 00 (hjemme), 952 75 685 (mobil). — En foreløpig versjon av notatet ble lagt fram for Stat/kirke-utvalget høsten 2004 og drøftet på møte i utvalget 10. november 2004. Deretter er en revidert versjon utarbeidet. — Rolf Golombek har lest utkast både til den foreløpige og den reviderte versjonen og har kommet med nyttige kommentarer.

ISBN-13: 978-82-7988-062-2
ISBN-10: 82-7988-062-3
ISSN 1501-9721

INNHOLD

Sammendrag 3
1 Innledning 7
1.1 Oppdraget 7
1.2 Terminologi og forutsetninger 8
1.3 Disposisjon 9
2 Grunnleggende krav til finansieringsordningen 11
2.1 Økonomisk likebehandling 11
2.2 Andre forutsetninger 12
3 Dagens ordning 13
4 Hovedalternativer 14
4.1 Oversikt 14
4.2 Medlemsregister, medlemstall m.m. 16
4.3 Et alternativt system 20
5 Minimalt offentlig engasjement – alternativene I og II 21
5.1 Prinsipielt utgangspunkt 21
5.2 Konsekvenser for skattesystemet 22
5.3 Individuelle insentiver og personlig frihet 22
5.4 Religion og livssyn som fellesgode 24
5.5 Tilhørighet og ansvar 26
5.6 Den liberalistiske holdningen – oppsummering 27
5.7 Nærmere om alternativ I 28
5.8 Nærmere om alternativ II 29
5.9 Skattefradrag for medlemskontingent m.m. 30
6 Finansiering ved generelle skatter eller livssynsavgift? 32
6.1 Alternativ III 32
6.2 Tilhørighet og ansvar 34
6.3 Lik eller differensiert livssynsavgift? 34
7 Offentlige bevilgninger – alternativene IV og V 35
7.1 Nasjonal likhet eller kommunalt selvstyre 35
7.2 Gjennomføringen av alternativene IV og V 37
7.3 Beslutningsprosessen ved alternativ IV 38
8 Kombinasjon av alternativer 41
9 Samlede bevilgninger til trossamfunn på kort og lang sikt 44
10 Hva er likebehandling? 46
10.1 Utgangspunkt 46
10.2 Faste og variable kostnader 47
10.3 Tilskudd basert på aktivitet 48
11 Utgifter utenfor den ordinære finansieringsordningen 51
11.1 Utgangspunkt 51
11.2 Helse- og sosialtjenester, u-hjelp m.m. 52
11.3 Gravferdsforvaltningen 52
11.4 Kulturminner 54
11.5 Trossamfunnenes virksomhet i det militære, i sykehus og i fengsler 55
11.6 Sjømannskirken / Norsk kirke i utlandet 56

FINANSIERING AV TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNN

SAMMENDRAG

Notatet er skrevet etter oppdrag fra det offentlige Stat/kirke-utvalget, som skal vurdere statskirkeordningen i sin helhet slik den er utformet og virker i Norge. Formålet er å drøfte prinsipielle spørsmål knyttet til finansiering av tros- og livssynssamfunn. Denne diskusjonen er i stor grad uavhengig av hva som skjer med statskirkeordningen.

Diskusjonen bygger på at offentlige myndigheter på det økonomiske området (fortsatt) skal likebehandle alle trossamfunn, inkludert en eventuell statskirke eller en fristilt folkekirke som etterfølger denne (avsnitt 2). Det er imidlertid ikke opplagt hva "likebehandling" betyr, men som et utgangspunkt er det lagt til grunn at eventuelle overføringer fra det offentlige skal gis med likt beløp per medlem.

I dag er ordningen at ansvaret for å finansiere statskirken er delt mellom stat og kommune. Stortinget og kommunestyrene vedtar hvor mye som skal bevilges til statskirken. Andre trossamfunn mottar samme beløp per medlem (avsnitt 3).

Følgende hovedalternativer for finansiering av trossamfunn er drøftet (punkt 4.1):

I Offentlige myndigheter trekker seg helt ut. Det enkelte trossamfunn kan basere sin virksomhet på medlemskontingent, samt frivillige bidrag og andre inntektskilder.

II Som I, men slik at staten tilbyr seg å stå for innkreving av medlemskontingent til trossamfunn.

III Det innføres en spesiell avgift, kalt livssynsavgift. Alle innbyggere er omfattet av plikten til å betale denne avgiften, også de som ikke er medlem av noe trossamfunn. Stortinget fastsetter størrelsen på livssynsavgiften. Hvert trossamfunn mottar det dets medlemmer betaler i livssynsavgift.

IV Dagens ordning, men ansvaret for finansieringen av trossamfunn blir fullt og helt lagt på staten.

V Dagens ordning, eventuelt med en annen fordeling av hva som er statens og hva som er kommunenes ansvar.

Når det gjelder den enkeltes ansvar for finansieringen av sitt trossamfunn, går det et prinsipielt skille mellom på den ene siden alternativene I og II (frivillig finansiering), og på den andre siden alternativene III – V (obligatorisk finansiering).

De ulike alternativene stiller forskjellige krav til hvilken informasjon myndighetene må ha om trossamfunnenes medlemsmasse (punkt 4.2). Ved alternativ I trenger ikke

myndighetene å vite noe; ved alternativ II må de ha adgang til medlemslistene for alle trossamfunn som tar imot tilbudet om at staten krever inn medlemskontingenten. Ved alternativene III – V må myndighetene kjenne medlemstallet i hvert trossamfunn. Dersom man har pålitelig informasjon om medlemstall, kan tilskudd eller overføringer beregnes og fordeles. Imidlertid kan det offentlige ha behov for mer informasjon for å føre kontroll med at trossamfunnene oppgir korrekte medlemstall.

Frivillig finansiering, og dermed minimalt offentlig engasjement (alternativene I og II), er tema for avsnitt 5. Dette avsnittet inneholder den grunnleggende drøftingen av valget mellom frivillig og obligatorisk finansiering.

Fra et konsekvent liberalistisk synspunkt er tros- og livssynssamfunn private organisasjoner, på linje med andre foreninger. Det står enhver fritt å danne slike organisasjoner og å slutte seg til dem, men det er ikke statens oppgave å bidra til at trossamfunn blir dannet og drevet. Derfor er det ikke grunnlag for noen offentlig finansieringsordning for trossamfunn (punkt 5.1).

Dersom man går over til frivillig finansiering, vil det være rimelig å redusere skattene tilsvarende bortfallet av bevilgninger fra stat og kommune til statskirken og andre tros- og livssynssamfunn (punkt 5.2).

I ethvert system må samfunnet på en eller annen måte dekke kostnadene ved virksomheten i trossamfunn. Ved obligatorisk finansiering betyr det ikke noe for den enkeltes privatøkonomi om vedkommende er eller ikke er med i et trossamfunn, men ved frivillig finansiering vil medlemskontingenten utgjøre en håndfast effekt av å være medlem. Det kan føre til at færre velger å være med i trossamfunn i sistnevnte tilfelle. En liberalist vil hevde at dersom en person ikke er med i noe trossamfunn ved alternativ I eller II, betyr det at vedkommende ikke oppfatter fordelen ved slikt medlemskap som verdt prisen. Det er et individuelt valg som samfunnet bør respektere. De fleste varer blir i vårt samfunn omsatt i et marked der den enkelte forbruker, på grunnlag av sine personlige preferanser, avgjør om varen er verdt prisen. Dersom medlemskap i et trossamfunn er en "vare" i denne forstand, bør det offentlige ikke engasjere seg i finansieringen (punkt 5.3).

Mange vil på den andre siden hevde at trossamfunnene og deres virksomhet tjener samfunnets interesser og ikke bare det enkelte medlem. Det at flertallet av befolkningen har et bevisst forhold til sin religion eller sitt livssyn, bidrar til å etablere og opprettholde et sivilisert og velordnet samfunn. Det er en fordel for alle samfunnsmedlemmer, uansett hvilket forhold den enkelte måtte ha til ulike religioner og livssyn. Eksistensen av trossamfunn har karakter av det som i økonomisk teori kalles fellesgode. Fra et slikt synspunkt er det gode grunner til å velge obligatorisk finansiering (punkt 5.4).

Alternativene I og II er utvilsomt de ordningene som etablerer det mest direkte forholdet mellom et medlem og finansieringen av vedkommendes trossamfunn. Dermed blir medlemmenes ansvar for eget trossamfunn understreket, noe som må betraktes som en fordel (punkt 5.5).

Valget mellom frivilllig og obligatorisk finansiering avhenger i siste instans av en politisk vurdering. Det er sagt litt om denne vurderingen i punkt 5.6, men ingen konklusjon er trukket.

Punktene 5.7 og 5.8 inneholder nærmere omtale av henholdsvis alternativ I og alternativ II, mens punkt 5.9 handler om en "myk" variant av alternativ I eller II, der kontingent betalt til trossamfunn kan trekkes fra i inntekten før skatt blir utliknet.

Blant ordningene basert på obligatorisk finansiering, kan det tale til fordel for alternativ III at det, sammenliknet med alternativene IV og V, gjør det klarere og tydeligere at den enkelte bidrar til finansieringen av sitt eget trossamfunn. Man får vite hva man betaler i livssynsavgift, og man vet at disse pengene går direkte videre til det trossamfunnet man er medlem av. Dermed blir medlemmenes ansvar for eget trossamfunn og finansieringen av dette understreket. Man oppnår noe av fordelen ved alternativene I og II, uten de fundamentale endringene i dagens system som disse vil innebære (avsnitt 6).

Forskjellen mellom alternativ IV, der staten alene har ansvar for finansieringen av trossamfunn, og alternativ V, der ansvaret er delt mellom stat og kommune, er knyttet till forholdet mellom to viktige verdier i vårt samfunn, nemlig nasjonal likhet og kommunalt selvstyre. Igjen er det et politisk spørsmål hvilken verdi man rangerer høyest, og derfor hvilken av disse alternativene man eventuelt bør velge (punkt 7.1). Selv om dagens ordning innebærer likebehandling i den forstand at stat og kommune yter like mye per medlem til alle trossamfunn, blir statskirken prosedyremessig behandlet annerledes enn andre trossamfunn. I alternativ IV er det mulig å sikre prosedyremessig likebehandling, men dette er vanskelig når det gjelder det kommunale tilskuddet i alternativ V (punkt 7.2). I alternativ IV skal staten bevilge det som trengs til forsvarlig drift av trossamfunn. Beløpet må bestemmes ved en politisk vurdering. Dette kan skje ved at Stortinget fatter vedtak på fritt grunnlag. Hvis dette framstår som utilfredsstillende, kan man spørre om det er mulig å treffe beslutningen på en mer systematisk måte, f.eks. ved at det fastsettes standarder for forsvarlig drift av trossamfunn, uttrykt ved krav til personell, lokaler osv. (punkt 7.3).

Alternativene kan kombineres, men ikke alle kombinasjoner er like naturlige. Dersom man velger frivillig finansiering, bør man velge ett av alternativene I og II. En kombinasjon virker hensiktsløs. Kombinasjon av alternativene IV og V vil i seg selv være en variant av alternativ V. Alle andre kombinasjoner kan være aktuelle (avsnitt 8). Dersom det er fattet politisk vedtak om fullfinansiering av trossamfunn ved livssynsavgift og/eller offentlige tilskudd, oppstår spørsmålet om det skal være tillatt for et trossamfunn å kreve medlemskontingent i tillegg. Prinsippet om avtalefrihet skulle tilsi at svaret er ja, men en høy kontingent vil kunne motvirke formålet med vedtaket om obligatorisk fullfinansiering.

Ved frivillig finansiering vil samlet beløp som står til disposisjon for trossamfunnene avhenge av deres beslutninger om hvor høy kontingent de vil pålegge sine medlemmer. Når systemet blir innført, bør skattene reduseres tilsvarende reduksjonen i offentlige tilskudd til trossamfunn. Ved obligatorisk finansiering er det forutsatt at de samlede

overføringene til trossamfunnene i utgangspunktet blir holdt på samme nivå som i dag. Det er likevel ikke sikkert at nivået på de samlede overføringene på lang sikt er uavhengig av hvilket av alternativene III, IV eller V man velger. Dynamikken i systemet kan bli forskjellig, ved at et eventuelt press i retning av å øke overføringene til trossamfunnene kan bli sterkere ved noen og svakere ved andre ordninger. Dette kommer klarest fram om man sammenlikner alternativene III og IV. I sistnevnte tilfelle vil Stortingets beslutning om hvor mye penger trossamfunnene skal få til disposisjon, være en del av budsjettbehandlingen, der denne posten konkurrerer med andre verdige formål. I alternativ III blir livssynsavgiften fastsatt ved et eget vedtak, og det er ikke samme logiske og direkte sammenheng med (resten av) statsbudsjettet som i alternativ IV. Derfor kan det være grunn til å tro at det vil være lettere å få gjennomslag for økt livssynsavgift i alternativ III enn for økte bevilgninger til trossamfunn i alternativ IV. Om dette er en fordel eller en ulempe, er et politisk spørsmål (avsnitt 9).

Diskusjonen bygger på at offentlige myndigheter på det økonomiske området skal behandle alle trossamfunn likt, men det er ikke uten videre klart hva det betyr. Ved frivillig finansiering består likebehandling i at hvert trossamfunn fritt bestemmer sin medlemskontingent. I dagens system er utgangspunktet at alle trossamfunn mottar samme beløp per medlem. Dersom obligatorisk finansiering blir valgt, må det tas standpunkt til om ordningen fortsatt skal være slik. Det fins argumenter for at det bør gis et grunntilskudd til trossamfunnet som sådant, til å dekke faste kostnader, og et beløp per medlem, til å dekke variable kostnader, men det fins også motforestillinger mot en slik ordning (punkt 10.2). Ytterligere en mulighet er at overføringene avhenger av trossamfunnenes aktiviteter (punkt 10.3).

Det fins en del utgifter som påløper hos et trossamfunn eller tilknyttede organisasjoner, men der det kan diskuteres om de bør inngå i den ordinære finansieringsordningen eller holdes utenfor denne. Dette er drøftet i avsnitt 11. Konklusjonen er at det prinsipielt sett burde la seg gjøre å trekke grensene for hvilke utgifter som bør omfattes av den ordinære finansieringsordningen, men det kan oppstå ulike praktiske problemer.

FINANSIERING AV TROS- OG LIVSSYNSSAMFUNN

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Dette notatet er skrevet etter oppdrag fra det offentlige Stat/kirke-utvalget, oppnevnt av Kongen i statsråd 14. mars 2003.

Utvalget har som første og viktigste punkt i sitt mandat å vurdere statskirkeordningen i sin helhet slik den er utformet og virker i Norge. Punktene 4 – 7 i mandatet pålegger utvalget å vurdere følgende spørsmål av betydning for statskirkens og andre trossamfunns økonomi:

4. Finansiering av kirkelig virksomhet, herunder spørsmål knyttet til medlemsavgift, livssynsavgift, skatt og statlige/kommunale bevilgninger.

5. Gravferdsforvaltningen.

6. Ordninger for ivaretakelse av fredede og verneverdige kirker.

7. Eiendomsretten til kirker og kirkegårder, andre aktuelle eiendommer, Opplysningsvesenets fond m.v. ved et eventuelt opphør av statskirkeordningen.

Utvalget skal drøfte disse spørsmålene hva enten det foreslår statskirkeordningen opprettholdt eller avskaffet, og i stor grad vil denne delen av utredningen kunne gjennomføres uavhengig av hva som skjer med statskirkeordningen.

Formålet med notatet er å diskutere prinsipielle spørsmål knyttet til de siterte punktene, med særlig vekt på punkt 4. Punktene 5 og 6 er også berørt, mens punkt 7 ikke er drøftet.

En foreløpig versjon av notatet ble lagt fram for Stat/kirke-utvalget høsten 2004. Forfatteren deltok på møte i utvalget 10. november 2004, der utkastet ble drøftet. Deretter er notatet revidert, bl.a. i lys av diskusjonen på møtet.

1.2 Terminologi og forutsetninger

For enkelhets skyld er som regel uttrykket "trossamfunn" brukt der det fullstendige og mest korrekte ville ha vært å si "tros- og livssynssamfunn".

Den norske kirke er omtalt som statskirken. Med mindre det motsatte går fram av sammenhengen, er den omfattet av uttrykket trossamfunn.

Det blir lagt til grunn at dersom statskirkeordningen blir avskaffet, blir statskirken etterfulgt av en fri folkekirke, som formodentlig vil få et stort flertall av befolkningen som medlemmer.[1] Noen steder er uttrykket "det dominerende trossamfunnet" brukt om statskirken eller en slik fri folkekirke.

Notatet inneholder ingen *konklusjon* om at den eller den finansieringsordningen for trossamfunn er å foretrekke. Det er et politisk spørsmål, som i første instans Stat/kirke-utvalget, og dernest våre politiske myndigheter, må ta standpunkt til. Utgangspunktet er at vurderingene i notatet skal være av *faglig* art. De forskjellige mulighetene skal presenteres og deres virkninger drøftes, men det ligger utenfor oppdraget å ta standpunkt til ønskeligheten av disse virkningene.

Det er likevel umulig, eller i hvert fall ikke hensiktsmessig, å trekke et skarpt og absolutt skille mellom på den ene siden faglige betraktninger, og på den andre siden normative eller politiske vurderinger. Man må velge hvilke alternativer som skal behandles og hvilke spørsmål som skal drøftes, og diskusjonen vil nødvendigvis være basert på en

[1] Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at 1. januar 2004 var 85,7 % av befolkningen medlemmer av statskirken, jf. http://www.ssb.no/emner/07/02/10/trosamf/

rekke forutsetninger. Bak disse valgene og forutsetningene ligger det nødvendigvis normative premisser.

På en del punkter – som ikke gjelder hovedspørsmålet om valg av finansieringsform – taler de faglige vurderingene, sammenholdt med allmenne politiske holdninger i vårt samfunn, ganske entydig i retning av en bestemt løsning. Da er konklusjonen trukket.

Hele veien er det lagt vekt på å gjøre det klart hvilke valg som er gjort og hvilke premisser som er lagt til grunn. Dermed kan oppdragsgiver vurdere om valgene er fornuftige og premissene akseptable.

Diskusjonen er generell og abstrakt. Det kunne ha vært ønskelig å ta utgangspunkt i finansieringsordninger som faktisk er i bruk i forskjellige land, men innen rammen av oppdraget har det ikke vært mulig å utarbeide noen systematisk oversikt over disse. Noen steder er det likevel vist til ordninger i andre land, men uten at dette er gjort systematisk.[2]

1.3 Disposisjon

Notatet er disponert slik:

Avsnitt 2 inneholder drøfting av grunnleggende forutsetninger, altså premisser som er forutsatt å ligge til grunn for Stat/kirke-utvalgets arbeid og som derfor også ligger til grunn for dette notatet.[3]

I avsnitt 3 er det gitt en kortfattet framstilling av gjeldende ordning for finansiering av trossamfunn.

[2] Ordningene i en del andre land er omtalt i punkt 4.2 (side 45-50) i *Kirkens økonomiske rammeordninger – Alternative finansieringsformer*, delrapport datert september 2000 fra Kirkerådets kirke/stat-utvalg.
[3] Her som ellers er diskusjonen begrenset av temaet for notatet, altså *finansiering* av tros- og livssynssamfunn. Den aller mest grunnleggende forutsetningen for Stat/kirke-utvalgets arbeid, tros- og livssynsfriheten (religionsfriheten), er derfor ikke drøftet.

Avsnitt 4 inneholder en opplisting av *fem* hovedalternativer for finansiering av trossamfunn, som innledning til nærmere drøfting i avsnittene 5 – 8. Noen spørsmål om medlemsregister, medlemstall osv. er også diskutert.

Tema for avsnitt 5 er muligheten for at det offentlige trekker seg ut og bare har minimal befatning med finansieringen av trossamfunn. Dersom det offentlige skal ha en aktiv rolle, kan dette skje ved at det gis bevilgninger finansiert av allmenne skatter, eller ved at det blir innført en spesiell livssynsavgift. Dette er drøftet i avsnitt 6. Hovedtema for avsnitt 7 er forholdet mellom statens og kommunenes ansvar. Mulige kombinasjoner av alternativer er diskutert i avsnitt 8.

Tema for avsnitt 9 er de samlede bevilgningene til trossamfunn og hvordan disse kan forventes å utvikle seg innenfor de ulike ordningene.

En grunnleggende forutsetning er at alle trossamfunn skal behandles likt, men det er ikke klart hva det betyr. Spørsmålet er drøftet i avsnitt 10.

Avsnitt 11 handler om utgifter som påløper hos eller i tilknytning til trossamfunnene, men der det kan diskuteres om de bør inngå i den ordinære finansieringsordningen eller holdes utenfor denne.

I den grad diskusjonen i notatet leder fram til konklusjoner, er disse trukket etter hvert. Det er ingen konklusjon eller oppsummering til slutt, men sammendraget foran kan betraktes som en form for oppsummering.

2 Grunnleggende krav til finansieringsordningen

2.1 Økonomisk likebehandling

Diskusjonen bygger på at offentlige myndigheter på det økonomiske området (fortsatt) skal likebehandle alle trossamfunn, inkludert en eventuell statskirke eller en fristilt folkekirke som etterfølger denne.[4]

Likebehandling er et honnørord, men det er ikke umiddelbart klart hva det nærmere bestemt betyr.

Noen logiske mulige betydninger av ordet kan man uten videre se bort fra. F.eks. er det ikke trossamfunnene som organisatoriske enheter som økonomisk sett skal behandles likt. Det ville ha den absurde konsekvensen at i den grad det offentlige gir tilskudd, skulle ethvert trossamfunn motta samme beløp, uansett medlemstall og aktivitetsnivå.

Det er *medlemmene* i trossamfunnene, ikke de organisatoriske enhetene, som er likeverdige og økonomisk sett skal behandles likt. Utgangspunktet må derfor være at eventuelle offentlige overføringer skal gis med samme beløp per medlem. Selv om dette er utgangspunktet, er likevel ikke alle spørsmål besvart.

For det første er det ikke opplagt at medlemstall skal være det *eneste* grunnlaget for statstilskudd eller andre overføringer. Dette er drøftet nærmere i avsnitt 10.

Videre kan det tenkes at et trossamfunn har utgifter som ikke utelukkende er knyttet til dets egen virksomhet som trossamfunn, eller som ikke har noen sammenheng med medlemstallet. Punktene 5 og 6 i Stat/kirke-utvalgets mandat, sitert ovenfor i punkt 1.1,

[4] I offentlig debatt blir det fra tid til annen foreslått, eller mer indirekte antydet, at offentlige bevilgninger til et trossamfunn bør stoppes på grunn av dets handlinger, unnlatelser eller holdninger. På den ene siden må det offentlige kunne nekte å bidra til finansieringen av ulovlig virksomhet; på den andre siden må ikke finansieringssystemet brukes til å gripe inn i trosfriheten eller trossamfunnenes indre liv. Her kan det oppstå vanskelige grensespørsmål, men temaet ligger utenfor rammen for dette notatet.

gir eksempler på dette, men det kan også finnes andre eksempler. Det ville være lite rimelig om slike utgifter skulle belastes trossamfunnet innenfor et system der inntekten er proporsjonal med medlemstall. Temaet er diskutert i avsnitt 11.

Til og med avsnitt 9 er det, for argumentets skyld og for å forenkle framstillingen, lagt til grunn at likebehandling innebærer at offentlige tilskudd o.l. skal gis til alle trossamfunn med samme beløp per medlem.

2.2 Andre forutsetninger

Bortsett fra prinsippet om økonomisk likebehandling eksisterer det få bindinger når det gjelder finansiering av tros- og livssynssamfunn. Stat/kirke-utvalget skal foreslå endringer i lover og regler. Grunnloven må også endres, i hvert fall dersom statskirkeordningen blir avskaffet. Bestemmelser i gjeldende lover, inkludert Grunnloven, legger altså ikke begrensninger på hva utvalget kan foreslå, og derfor heller ikke på diskusjonen i dette notatet.[5]

Grunnloven § 75 bokstav a bestemmer at det tilkommer Stortinget bl.a.

> «...; at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder, som dog ikke gjælde udover 31. December i det næst paafølgende Aar, medmindre de af et nyt Storthing udtrykkelig fornyes;»

Dersom konklusjonen blir at det skal innføres en livssynsavgift e.l. (alternativ III, jf. punkt 4.1 nedenfor), må det vurderes om ordningen er forenelig med den siterte bestemmelsen, deriblant den tidsbegrensningen som er lagt på Stortingets skatte- og avgiftsvedtak. Det faller utenfor rammen for dette notatet å foreta en slik vurdering.

[5] Internasjonale traktater Norge er bundet av, bl.a. traktater om menneskerettigheter, legger begrensinger på hva som kan vedtas uten å bryte folkerettslige forpliktelser. Det er neppe aktuelt å fremme forslag som strider mot slike forpliktelser. Når prinsippet om likebehandling blir respektert og trosfriheten ikke blir krenket, må man kunne forutsette at de internasjonale forpliktelsene er oppfylt. I alle fall ligger spørsmålet utenfor rammen for dette notatet.

Dersom den ordningen for finansiering av trossamfunn man alt tatt i betraktning finner å ville anbefale, skulle vise seg å stride mot bestemmelser i Grunnloven slik den nå lyder, behøver man imidlertid ikke gi opp den foretrukne ordningen. En alternativ løsning er å foreslå nødvendige grunnlovsendringer.

Tilhengerne av samme religion eller livssyn kan organisere seg som ett landsomfattende trossamfunn, eventuelt med regionale og lokale avdelinger.[6] Alternativt kan de velge å opptre som flere, uavhengige trossamfunn, f.eks. slik at hvert av disse driver virksomhet innen et bestemt geografisk område. Offentlig myndighet bør ikke kontrollere eller overprøve trossamfunnenes valg av organisasjonsform, og finansieringsordningen bør være nøytral i forhold til organisasjonsformen. Det som i realiteten er ett religions- eller livssynsfellesskap, bør altså komme like godt ut i forhold til finansieringsordningen uansett hvordan det velger å organisere seg.

3 Dagens ordning

Som bakgrunn for den videre diskusjonen er det hensiktsmessig å gi en kort beskrivelse av dagens ordning for finansiering av trossamfunn og knytte noen bemerkninger til denne.[7]

Stortinget og kommunestyrene *vedtar*, som en del av den ordinære budsjettbehandlingen og etter en politisk vurdering, hvor mye som skal bevilges til statskirken.[8] På hvert nivå, altså for landet som helhet og for hver kommune, blir det regnet ut hvor mye disse

[6] Det er naturlig å oppfatte Den norske kirke som ett trossamfunn, selv om den er delt inn i bispedømmer, prostier osv. En fri folkekirke som etterfølger statskirken dersom statskirkeordningen blir avskaffet, vil formodentlig også opptre som ett trossamfunn.
[7] Det kunne også ha vært ønskelig med en historisk gjennomgang av tidligere ordninger, men innen rammen av oppdraget har det ikke vært mulig å gå nærmere inn på dette.
[8] Det går fram av kirkeloven (lov 7. juni 1996 nr. 31 om Den norske kirke) § 15 hvilke av statskirkens utgifter kommunene har ansvar for.

bevilgningene utgjør per statskirkemedlem.[9] Andre trossamfunn mottar samme beløp per medlem.[10]

Dagens ordning innebærer at staten yter like mye per medlem til alle trossamfunn. Hver kommune yter like mye per medlem som hører hjemme i kommunen.[11] I denne forstand er systemet basert på likebehandling. Prosedyremessig er det derimot en forskjell, siden bevilgningene til statskirken blir *vedtatt* etter en politisk vurdering, mens tilskuddene til andre trossamfunn er resultatet av *beregninger*. Temaet er drøftet nærmere i punkt 7.2.

4 Hovedalternativer

4.1 Oversikt

Nedenfor er listet opp *fem* hovedalternativer for hvordan staten (offentlige myndigheter) kan forholde seg til finansieringen av virksomheten i trossamfunn.[12]

[9] Ordningen er regulert i lov 13. juni 1969 nr. 25 om trudomssamfunn og ymist anna og lov 12. juni 1981 nr. 64 om tilskott til livssynssamfunn. De relevante reglene i de to lovene er like, og nedenfor er det bare vist til den førstnevnte. Der lyder § 19 første ledd andre punktum slik: "Tilskotet skal vera så stort at det etter måten svarar om lag til det som staten har budsjettert til Den norske kyrkja, og skal utreknast etter kor mange som høyrer til samfunnet." Videre heter det i § 19 tredje ledd første punktum: "Offentlege utlegg som gjeld alle, skal ikkje takast med når tilskotet vert utrekna." Kommunale bevilgninger til gravferdsforvaltningen, der statskirken utfører tjenester også for andre enn egne medlemmer, blir derfor holdt utenfor; jf. omtale i punkt 2.1 ovenfor og nærmere drøfting i punkt 11.3 nedenfor.

[10] Ordningen forutsetter at man kjenner medlemstallet i de ulike trossamfunnene, inkludert statskirken, på landsbasis og i hver kommune. Dette har tidligere vært et problem når det gjelder statskirken, men det er gjort et arbeid for å etablere et pålitelig medlemsregister. Det synes å være delte meninger om hvor korrekt registeret er, og om betydningen av mulige feil, men dette blir ikke drøftet nærmere i dette notatet. — I punkt 4.2 er det sagt mer om myndighetenes behov for informasjon om trossamfunnenes medlemsmasse.

[11] Det kommunale tilskuddet varierer fra kommune til kommune. Dette skyldes ulike politiske vurderinger og forskjellig økonomisk evne hos kommunene, og det er et utslag av det lokale selvstyret. Det kan ikke betraktes som usaklig forskjellsbehandling av trossamfunnene, selv om forskjellige trossamfunn har sin medlemsmasse ulikt fordelt på kommunene og derfor alt i alt mottar ulikt gjennomsnittlig offentlig tilskudd per medlem. Se også punkt 7.1 nedenfor.

[12] Andre varianter kan også tenkes, og et par av disse er nevnt i den videre framstillingen. Se punkt 5.9, der en "myk" variant av alternativene I og II er omtalt, og note 51, der en variant av alternativ III er presentert.

I Offentlige myndigheter trekker seg helt ut. Det enkelte trossamfunn kan basere sin virksomhet på medlemskontingent, samt frivillige bidrag og andre inntektskilder.

II Som I, men slik at staten tilbyr seg å stå for innkreving av medlemskontingent til trossamfunn.

III Det innføres en spesiell avgift, kalt livssynsavgift. Alle innbyggere er omfattet av plikten til å betale denne avgiften, også de som ikke er medlem av noe trossamfunn. Stortinget fastsetter størrelsen på livssynsavgiften. Hvert trossamfunn mottar det dets medlemmer betaler i livssynsavgift.[13]

IV Dagens ordning, men ansvaret for finansieringen av trossamfunn blir fullt og helt lagt på staten.

V Dagens ordning, eventuelt med en annen fordeling av hva som er statens og hva som er kommunenes ansvar.

Et trossamfunn må selvsagt, innenfor alle ordningene, kunne supplere sin finansiering med frivillige bidrag og eventuelle inntekter fra andre kilder.[14]

Når det gjelder den enkeltes ansvar for finansieringen av sitt trossamfunn, går det et prinsipielt skille mellom på den ene siden alternativene I og II (frivillig finansiering), og på den andre siden alternativene III – V (obligatorisk finansiering).

Logisk sett kan alternativene kombineres på nær sagt enhver måte, men alle kombinasjoner er ikke like naturlige. Dette er drøftet nærmere i avsnitt 8.

Alternativene IV og V gir til sammen en uendelighet av muligheter, avhengig av hvordan ansvaret for finansiering av trossamfunn blir fordelt mellom stat og kommune. Alternativ IV utgjør et ytterpunkt der staten har hele ansvaret.

Nedenfor er ikke hvert enkelt alternativ omtalt separat, men sentrale spørsmål er drøftet i avsnittene 5 – 8.[15]

[13] Se likevel punkt 6.3, der muligheten for å modifisere dette utgangspunktet er drøftet.
[14] Et annet spørsmål er om et trossamfunn innenfor alternativene III – V skal ha adgang til å supplere livssynsavgiften eller de offentlige tilskuddene med en *obligatorisk* medlemskontingent. Spørsmålet er drøftet i avsnitt 8.

4.2 Medlemsregister, medlemstall m.m.

Dagens ordning, beskrevet i avsnitt 3, forutsetter at offentlige myndigheter har informasjon om hvor mange medlemmer hvert trossamfunn har og hvordan disse er fordelt på kommunene.[16] Det skal regnes ut hvor mye staten og hver kommune yter per statskirkemedlem, og for andre trossamfunn skal tilskudd beregnes ved at disse beløpene multipliseres med trossamfunnenes medlemstall i landet eller kommunen.

De ulike alternativene stiller forskjellige krav til hvilken informasjon myndighetene må ha om trossamfunnenes medlemsmasse. Dette er drøftet nedenfor for de forskjellige ordningene.[17]

Når medlemstall spiller en rolle, må det tas standpunkt til hvem som skal kunne regnes som medlem. Det synes rimelig å telle med alle som er bosatt i Norge og dermed er skattepliktige her, uten å kreve norsk statsborgerskap. Eventuelt kan det gis adgang til også å telle med norske statsborgere bosatt i utlandet.[18] Barn bør i utgangspunktet telles sammen med sine foreldre, men på dette feltet er det behov for detaljerte regler som tar hensyn til livets mangfold.[19]

I alternativ I behøver ikke offentlige myndigheter vite hvem som er medlem av hvilket trossamfunn eller hvor mange medlemmer trossamfunnene har. Et trossamfunn må selv holde oversikt over sine medlemmer, men ingen andre behøver å ha adgang til medlemsregisteret.[20] Fra et personvernsynspunkt må dette betraktes som en fordel.

---

[15] Finansiering av Sjømannskirken / Norsk kirke i utlandet er ikke drøftet i forbindelse med hvert enkelt alternativ, men er omtalt i punkt 11.6.

[16] Jf. note 10.

[17] Det kan tenkes at staten ønsker å ha mer informasjon om trossamfunnenes medlemsmasse enn det som er strengt nødvendig for å administrere finansieringsordningen, f.eks. fordi slik informasjon regnes som viktig for statistikk og planlegging. Dette faller utenfor rammen for notatet og er ikke drøftet nærmere.

[18] Dette synes å være dagens ordning. Lov om trudomssamfunn § 7 første ledd lyder: ”Den som ikkje er norsk riksborgar og heller ikkje har bustad i riket, vert ikkje rekna for å høyra til norsk trudomssamfunn etter denne lov.”

[19] Man får et inntrykk av dette mangfoldet ved å studere bestemmelsene i kirkeloven § 3; se også lov om trudomssamfunn § 5 og 6.

[20] Dersom et trossamfunn søker hjelp hos statens domstoler og namsmyndigheter for å inndrive ubetalt medlemskontingent (se slutten av punkt 5.7, tekst ved note 44), må trossamfunnet godtgjøre at den saksøkte

Det er alternativ II som stiller størst krav til informasjon hos offentlige myndigheter. Her må myndighetene vite hvem som er medlem i hvilket trossamfunn, for at riktig kontingent skal kunne innkreves og overføres til rett mottaker. Noe av poenget med frivillig finansiering (alternativene I og II) er at hvert trossamfunn selv fastsetter sin kontingent, og denne kan dermed variere mellom trossamfunnene. Derfor er det ikke tilstrekkelig at myndighetene kjenner trossamfunnenes medlemstall. Disse kravene til informasjon kan betraktes som problematisk fra et personvernsynspunkt og dermed som en innvending mot alternativ II. På den andre siden må det understrekes at alternativet bare innebærer at staten *tilbyr seg* å stå for innkreving av medlemskontingent. Dersom et trossamfunn har sterke innvendinger mot å la staten få adgang til sine medlemslister, kan det la være å benytte dette tilbudet og for sitt vedkommende velge alternativ I. Da er det ikke nødvendig å gi noen opplysninger om medlemsmassen til det offentlige.

Ved obligatorisk finansiering, alternativene III – V, må myndighetene kjenne *medlemstallet* i hvert trossamfunn, og i alternativ V også trossamfunnenes medlemstall i hver kommune. Dersom man har pålitelig informasjon om medlemstall, kan tilskudd eller overføringer beregnes og fordeles. Disse alternativene forutsetter ikke i seg selv at myndighetene vet hvem som er medlem hvor.[21]

Derimot kan det offentlige ha behov for mer informasjon for å føre kontroll med at trossamfunnene oppgir korrekte medlemstall.

I utgangspunktet kan man tenke seg en ordning der kontrollen skjer ved at en person som både vedkommende trossamfunn og myndighetene har tillit til, f.eks. en revisor, har adgang til medlemslistene og bekrefter medlemstallet overfor det offentlige.[22] Dermed bevarer man medlemmenes anonymitet overfor myndighetene.

---

er eller har vært medlem med plikt til å betale kontingent. Det tilsvarer situasjonen for enhver kreditor, som må bevise at et krav eksisterer for å få det inndrevet av domstoler og namsmyndigheter.

[21] For alternativ III er dette ikke ubetinget sant, men avhenger av den nærmere utformingen av reglene. I visse varianter av ordningen, som ikke er anbefalt i dette notatet, må myndighetene vite hvem som er medlem av hvilket trossamfunn; se punkt 6.1 (note 57 med tilhørende tekst) og punkt 6.3 (note 60 med tilhørende tekst).

[22] Lov om trudomssamfunn § 19a, som gjelder organiserte trossamfunn som ikke er registrert i henhold til loven, synes å forutsette en slik ordning. Tredje ledd lyder nemlig slik: ”Departementet kan gje føresegner

En slik kontrollordning kan ikke hindre at samme person opptrer som (støtteberettiget) medlem i flere trossamfunn. Man kan kreve at det enkelte medlem overfor sitt trossamfunn erklærer ikke å være medlem andre steder, og man kan kreve at trossamfunnet (eller revisor) bekrefter at slike erklæringer foreligger. Det innebærer at man baserer seg på tillit, og myndighetene får ikke håndfaste bevis for at ordningen ikke blir misbrukt.

Manglende kontroll av dobbeltmedlemskap har åpenbart blitt oppfattet som et problem ved dagens finansieringsordning for trossamfunn. Det er nylig vedtatt en lovendring som innebærer at trossamfunnene kan pålegges å oppgi fødselsnummer for de medlemmene det blir krevd tilskudd for.[23] Det er opplyst at en fylkesmann har avdekket store uregelmessigheter ved kontroll av utvalgte medlemslister, ved at et betydelig antall medlemmer er dobbeltregistrert.

Fra et personvernsynspunkt kan det reises innvendinger mot den vedtatte lovendringen. I departementets oppsummering av uttalelsene fra tros- og livssynssamfunn i høringen som gikk forut for lovendringen, heter det bl.a.:[24]

> «Vidare kom det fram frykt for å samle slik sensitiv informasjon. Mange trudomssamfunn har medlemmer som har personlege og historiske røynsler med forfølging og undertrykking som følgje av livssyn, og dei fryktar for at opplysningane skal bli misbrukte.»

Departementet vurderte saken slik:[25]

---

om føring av lister over medlemskap og attest frå advokat/revisor." Denne bestemmelsen er sannsynligvis blitt irrelevant på grunn av lovendringen omtalt nedenfor i hovedteksten.

[23] Ved lov 19. mars 2004 nr. 14 er det tilføyd en ny § 19b i lov om trudomssamfunn og gjort tilsvarende endringer i lov om tilskott til livssynssamfunn. Forslaget er fremmet og begrunnet i *Ot.prp. nr. 9 (2003-2004)*. Proposisjonen er tilgjengelig elektronisk på http://odin.dep.no/filarkiv/207838/OTP0304009-TS.pdf

[24] Se *Ot.prp. nr. 9 (2003-2004)* side 3 første spalte. — På møte i Stat/kirke-utvalget 10. november 2004 ble det opplyst at flertallet av trossamfunnene støttet lovendringen. Dette går ikke fram av proposisjonen, der det i oppsummeringen av høringen først og fremst er referert innvendinger fra trossamfunnene. Derimot heter det at de offentlige høringsinstansene som har uttalt seg, er positive til omleggingen (side 2 andre spalte).

[25] Se *Ot.prp. nr. 9 (2003-2004)* side 3 første og andre spalte.

> «For å kunne handtere tilskotsordninga på forsvarleg vis, finn departementet at det er nødvendig å krevje at trudoms- og livssynssamfunna må sende inn oversikter over fødselsnummer for alle medlemmer dei søkjer om statleg eller kommunalt tilskot for.
>
> Som tidlegare vil det vere mogeleg å vere medlem utan å opplyse om fødselsnummer, men det vil då ikkje bli gitt tilskot for vedkomande. ...
>
> Religiøs oppfatning er ei sensitiv personopplysning, jf. lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger § 2 første ledd punkt 8, og behandling av personopplysningar vil skje i samsvar med dei krava som er fastsette av Datatilsynet. Alle oversikter over fødselsnummer for medlemmene skal slettast fysisk når den årlege kontrollen er gjennomført. Kultur- og kyrkjedepartementet legg til grunn at oversikter med fødselsnummer ikkje vil bli gjort tilgjengelege for Statistisk sentralbyrå.»

Lovforslaget ble vedtatt, og det er meningen at det fra og med 2005 skal stilles krav om fødselsnummer for å få utbetalt tilskudd.[26] Som det går fram av sitatet fra departementets vurderinger, skal det gjelde strenge regler for å hindre at personopplysningene blir brukt til noe annet enn den kontrollen som er formålet med å innhente opplysningene.[27]

Selv om det dreier seg om en nylig vedtatt lovbestemmelse, står Stat/kirke-utvalget fritt til å foreslå endringer. Utvalget må vurdere de mulige betenkelighetene ved å kreve at trossamfunn oppgir medlemmenes fødselsnummer opp mot behovet for denne typen kontroll. Det ligger utenfor rammen for dette notatet å diskutere spørsmålet nærmere.

I tillegg til at de forskjellige alternativene stiller ulike krav til hvilken informasjon det offentlige må ha adgang til, vil også konsekvensene av feil variere. Ved alternativene IV og V vil enkeltstående feil i registreringen av medlemstall bare medføre at noen trossamfunn mottar litt for små eller litt for store tilskudd fra det offentlige. Enkeltpersoner blir ikke berørt. Ved alternativ II vil feil få direkte konsekvenser for

---

[26] Se høringsbrev 9. juli 2004 fra Kultur- og kirkedepartementet, tilgjengelig elektronisk på http://odin.dep.no/kkd/norsk/aktuelt/hoeringssaker/paa_hoering/043081-080008/ram001-bu.html — Det heter i *Ot.prp. nr. 9 (2003-2004)* side 3 andre spalte: "Statleg og kommunalt tilskot til dei trudomssamfunna som høyrer til dei nordiske folkekyrkjene vil, slik det har vore praksis til no, bli rekna ut frå det statistiske talet på borgarar frå det landet det gjeld og prosentdelen av befolkninga som tilhøyrer folkekyrkja i det respektive landet." Disse trossamfunnene skal altså være fritatt fra de pliktene som følger av lovendringen. En slik favorisering kan synes betenkelig, men dette spørsmålet blir ikke drøftet nærmere.

[27] Det er en vesentlig forskjell mellom den ordningen som er beskrevet her, og det systemet som må innføres dersom alternativ II blir valgt. I sistnevnte tilfelle skal staten, i samband med innkrevingen av medlemskontingent, gjøre aktiv bruk av opplysninger om hvem som er medlem i hvilket trossamfunn. Etter den nylig vedtatte lovbestemmelsen skal fødselsnummer bare brukes til passiv kontroll.

enkeltpersoners økonomiske forpliktelser.[28] Ved alternativ III vil feil ikke berøre enkeltpersoner økonomisk, men følelsesmessig kan det være viktig at den livssynsavgiften man har betalt, havner der den skal.

Mange flere spørsmål kan stilles når det gjelder medlemskap, medlemsregister osv., men de blir ikke drøftet i dette notatet.

4.3 Et alternativt system

I punkt 4.2 er det forutsatt at trossamfunnene fører medlemsregistre, og at opplysninger fra disse registrene danner grunnlag for statlig innkreving av medlemskontingent (alternativ II) eller offentlige overføringer (alternativene III – V).[29]

Følgende alternative system kan tenkes: Den enkelte oppgir hvert år, i samband med utfylling av selvangivelsen, hvilket trossamfunn (hvis noe) vedkommende ønsker å bli regnet som medlem av. Dette danner så grunnlag for gjennomføringen av den vedtatte finansieringsordningen (alternativ II, III, IV eller V).

Fordelen ved en slik ordning er at den relevante informasjonen kommer direkte fra personen selv. I samband med utfylling av selvangivelsen er vi vant til å måtte gi opplysninger av konfidensiell karakter, og vi regner med at myndighetene respekterer konfidensialiteten.[30] Fra et personvernsynspunkt kan det hevdes at dette systemet er å foretrekke framfor ordningene drøftet i punkt 4.2, særlig etter den lovendringen som er omtalt der. Dette er likevel ingen åpenbar konklusjon. Det fins også argumenter for det stikk motsatte standpunktet, altså at det er mer betenkelig at man må gi informasjon om tro og livssyn til likningsmyndighetene enn at informasjonen blir behandlet i samsvar

[28] Det gjelder også i alternativ I, men der vil det dreie seg om trossamfunnenes egne medlemsregistre og ikke et register ført av offentlig myndighet.
[29] Diskusjonen i punkt 4.3 har ingen relevans for alternativ I.
[30] Likevel kan det selvsagt tenkes at noen, av grunner tilsvarende dem som er nevnt i sitatet ved note 24, vil kvie seg for å oppgi hvilket trossamfunn de ønsker å bli regnet som medlem av.

med lovendringen omtalt i punkt 4.2. På grunn av konklusjonen trukket nedenfor, er det ikke nødvendig å ta standpunkt til dette spørsmålet.

Også i det alternative systemet diskutert her vil trossamfunnene trolig ønske å føre egne medlemsregistre. Disse vil ikke nødvendigvis samsvare med listene over hvem som i forhold til finansieringsordningen er å betrakte som medlemmer. Det er i seg selv en svakhet ved systemet.

I alle fall vil det være et problem at trossamfunnenes mulighet for økonomisk planlegging vil bli svekket. Først når skatteoppgjøret er avsluttet, får de vite hvilket medlemstall som blir lagt til grunn for deres inntekter fra medlemskontingent (alternativ II), livssynsavgift (alternativ III) eller offentlige tilskudd (alternativ IV eller V). Også når finansieringen er basert på medlemsregistre, risikerer et trossamfunn å få sin økonomi svekket fordi et stort antall medlemmer melder seg ut, men da vil utmeldingene gi trossamfunnet varsel om dette på et tidligere tidspunkt, slik at det kan forsøke å tilpasse seg den nye situasjonen.

På grunn av disse innvendingene er det ikke grunn til å drøfte det alternativet systemet nærmere. Det gjelder uansett hva man måtte mene om hvilken ordning som fra et personvernsynspunkt er å foretrekke.

5 Minimalt offentlig engasjement – alternativene I og II

5.1 Prinsipielt utgangspunkt

Fra et konsekvent liberalistisk synspunkt er det formodentlig mest naturlig å betrakte tros- og livssynssamfunn som private organisasjoner, på linje med andre foreninger, klubber m.m. Det står enhver fritt å danne slike organisasjoner og å slutte seg til dem. Dermed er tros- og livssynsfriheten sikret, men det er ikke statens oppgave å bidra økonomisk eller på annen måte til at trossamfunn blir dannet og drevet.

Når dette er utgangspunktet, er det ikke grunnlag for noen offentlig finansieringsordning for trossamfunn. Disse må basere sin virksomhet på medlemskontingent, samt frivillige bidrag og andre inntektskilder, så som testamentariske gaver, kapitalavkastning osv.

5.2 Konsekvenser for skattesystemet

I forhold til dagens situasjon vil det være rimelig å redusere skattene tilsvarende bortfallet av bevilgninger fra stat og kommune til statskirken og andre tros- og livssynssamfunn. Skattereduksjonen kan gjennomføres på mange forskjellige måter. Siden utgangspunktet er at privatpersoner som ønsker å være med i trossamfunn, blir pålagt en ny utgift i og med medlemskontingenten, bør reduksjonen gjelde personbeskatningen, fortrinnsvis inntektsskatten. De nærmere detaljene, deriblant hvilke satser som skal reduseres, blir ikke drøftet her. Det er selvsagt ikke mulig å garantere hver person like mye i skattelette som vedkommende skal betale i medlemskontingent til trossamfunn.[31] Det er altså ikke tale om å sikre at medlemskontingenten på individuelt nivå blir nøyaktig kompensert av skattelette, men alle som betaler inntektsskatt bør få en viss reduksjon i denne. Sett fra det offentliges synspunkt bør omleggingen av finansieringsordningen for trossamfunn være finansielt nøytral, slik at reduserte skatter er lik reduserte offentlige utgifter.

5.3 Individuelle insentiver og personlig frihet

Ved frivillig finansiering (alternativene I og II) vil den enkelte spare penger på ikke å være medlem av noe trossamfunn. Det kan føre til at færre velger å etablere eller opprettholde slikt medlemskap.

[31] Dersom det hadde vært mulig å sikre dette, ville det likevel ikke ha vært ønskelig. Noe av poenget med frivillig finansiering er at den enkelte skal kunne påvirke sine utgifter til medlemskontingent i trossamfunn, jf. diskusjonen i punkt 5.3. To personer som er i nøyaktig samme skatteposisjon, og som derfor får samme skattelette når inntektsskatten blir redusert, kan velge forskjellig når det gjelder hvilket trossamfunn (hvis noe) de vil være med i, og derfor kan medlemskontingenten bli forskjellig.

Det må understrekes at i ethvert system må samfunnet på en eller annen måte dekke kostnadene ved virksomheten i trossamfunn. Poenget er at i dagens system, og også f.eks. ved alternativ III eller andre former for obligatorisk finansiering, betyr det praktisk talt ingen ting for den enkeltes privatøkonomi om vedkommende er eller ikke er med i et trossamfunn.[32] Ved alternativene I og II vil medlemskontingenten derimot utgjøre en håndfast og godt synlig effekt av å være medlem. Dette kan tas i betraktning når man avgjør om man vil være med i et trossamfunn, jf. punkt 5.6. I og med at kontingenten kan variere mellom trossamfunnene, kan det også få betydning for hvilket trossamfunn en person velger å slutte seg til.

En konsekvent liberalist vil hevde at dersom mange mennesker vil unnlate å være med i trossamfunn ved alternativ I eller II, betyr det at de ikke oppfatter fordelen ved slikt medlemskap som verdt prisen. Dette er et individuelt valg som samfunnet bør respektere. Dagens ordning tvinger disse personene til å betale kostnadene ved drift av trossamfunn, siden skattene er høyere enn de ville ha vært i alternativene I og II (jf. punkt 5.2). Det faktum at de samme personene kanskje er medlemmer av trossamfunn innen dagens system, betyr bare at de regner dette som noe man godt kan ta imot når det er gratis eller nesten gratis, altså når det ikke har privatøkonomiske konsekvenser av betydning. Det innebærer ikke at de hadde vært villige til å betale de reelle kostnadene ved drift av trossamfunn dersom de hadde kunnet velge.

Nesten 95 % av Norges befolkning er medlemmer i statskirken eller et støtteberettiget tros- eller livssynssamfunn.[33] Dette beviser imidlertid ikke at folkeflertallet regner samfunnets samlede bidrag til drift av trossamfunn som vel anvendte penger. Det kan tenkes at mange – kanskje de fleste – av de 95 % er i den situasjonen som er beskrevet ovenfor: De regner medlemskap i trossamfunn som noe man godt kan ta med seg når det

[32] Dette forutsetter at trossamfunnene ikke supplerer livssynsavgiften eller de offentlige tilskuddene med medlemskontingent, eller at denne i hvert fall er beskjeden; se note 14 og avsnitt 8.
[33] Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at 1. januar 2004 var 85,7 % av befolkningen med i statskirken, mens 8,7 % var medlemmer av andre tros- og livssynssamfunn som mottok statsstøtte, jf. henvisning i note 1.

er gratis, men de hadde ikke vært villige til å betale kostnadene dersom det hadde foreligget et reelt valg. Det er umulig å vite hvor mange som tenker slik.[34]

De fleste varer som er ment for privat konsum, så som mat, klær, feriereiser eller hva det måtte være, blir i vårt samfunn omsatt i et marked der den enkelte forbruker, på grunnlag av sine personlige preferanser, avgjør om varen er verdt prisen, altså om nytten av å anskaffe den mer enn oppveier tapet ved å få mindre penger til disposisjon til andre formål.[35] Dersom medlemskap i et trossamfunn er en "vare" i denne forstand, må man gi liberalisten rett. Da bør det offentlige ikke engasjere seg i finansieringen av trossamfunn.

5.4 Religion og livssyn som fellesgode

Intuitivt vil nok mange finne det lite naturlig å betrakte medlemskap i trossamfunn som en "vare" på linje med klær eller feriereiser. Hva er egentlig grunnen til at man reagerer slik? Det skyldes neppe at medlemskap i en organisasjon er noe prinsipielt forskjellig fra fysiske varer. Det virker helt naturlig at den som ønsker å være med i en bridgeklubb, må betale sin del av kostnadene ved klubbdriften av egen lomme gjennom en kontingent.

I økonomisk teori opererer man med begrepet *fellesgode* (kollektivt gode). Det er et gode som, når det først eksisterer, er til nytte for alle, eventuelt alle innen et samfunn, innen et geografisk område, e.l. Hvor stor nytte den enkelte mener å ha av fellesgodet, kan variere fra person til person. Motsetningen til fellesgode er *privat* gode, der hver enhet av godet blir konsumert av en bestemt person og bare kommer til nytte for denne. Typiske eksempler på fellesgoder er ren luft, nasjonalt forsvar, samt veier og annen infrastruktur. Dersom man forsøker å etablere private markeder for fellesgoder, vil det bli produsert for

[34] Spørreundersøkelser kan kanskje gi noe kunnskap om dette, men et sikkert svar kan man bare få ved faktisk å innføre en ordning med frivillig finansiering, og så observere hvor mange som fortsatt er medlemmer av tros- og livssynssamfunn etter at denne ordningen har virket en stund. Det er selvsagt ikke aktuelt å gjennomføre et slikt eksperiment.

[35] Det ligger en rekke forutsetninger og forenklinger bak denne formuleringen, men de har ingen betydning for diskusjonen videre og er derfor ikke drøftet.

lite i forhold til det samfunnsøkonomisk optimale.[36] Ofte vil ingen ting bli produsert. Selv om mange ønsker godet og kunne ha vært villige til å betale for det, er det enda bedre å være *gratispassasjer* og nyte godt av godet uten å betale. Nettopp fordi det dreier seg om et fellegode, er det mulig å være gratispassasjer. Konsekvensen av at mange satser på å være gratispassasjer, kan bli at ingen bidrar, slik at godet ikke blir gjort tilgjengelig.[37]

Når noe er et fellesgode, fins det derfor argumenter for at det offentlige bør ha ansvaret for at godet blir gjort tilgjengelig. Da må det finansieres ved obligatoriske skatter e.l.[38]

Kan man si at religion og livssyn har karakter av fellesgode? Det fins gode grunner for å svare ja på dette. Det at (flertallet av) befolkningen har et bevisst forhold til sin religion eller sitt livssyn, bidrar til å etablere og opprettholde et sivilisert og velordnet samfunn. Det er en fordel for alle samfunnsmedlemmer, uansett hvilket forhold den enkelte måtte ha til ulike religioner og livssyn. Tros- og livssynssamfunn har åpenbart en rolle å spille i denne sammenhengen. De er en del av "samfunnets sement", altså det som knytter mennesker sammen og gjør det mulig å leve i et samfunn.[39]

Eksistensen av tros- og livssynssamfunn kan derfor hevdes å være et fellegode, slik uttrykket blir brukt i økonomisk teori. Altså fins det grunnlag for å holde fast ved dagens system eller andre ordninger der finansieringen av trossamfunn er basert på obligatoriske

[36] Det burde være noenlunde klart hva "samfunnsøkonomisk optimalt" betyr. En presis definisjon er ikke nødvendig for den videre diskusjonen.

[37] Sett fra et enkelt samfunnsmedlems synspunkt vil situasjonen ofte være den at uansett hvor mange eller få av de andre som bidrar, vil det beste for vedkommende selv være ikke å bidra. Ikke å bidra er en såkalt *dominant strategi*, som entydig framstår som den individuelt rasjonelle handlingen. Når alle velger denne strategien, blir resultatet *kollektivt irrasjonelt*, ved at fellesgodet ikke blir gjort tilgjengelig. Det ligger en rekke forutsetninger bak dette resonnementet. Dersom de ikke er oppfylt, kan det tenkes at et fellesgode lar seg finansiere ved frivillige bidrag. Poenget er imidlertid at forutsetningene i mange tilfeller *er* oppfylt, slik at resonnementet er korrekt, og påstandene i hovedteksten holder.

[38] Det betyr ikke at alle fellesgoder bør produseres. Selv om noe har karakter av fellegode, kan kostnadene overstige nytten, selv når nytte tas i den videst tenkelige betydningen. Dette blir ikke drøftet nærmere. I hovedteksten blir det tatt for gitt at befolkningens samlede nytte, vidt definert, av at det eksisterer tros- og livssynssamfunn, overstiger kostnadene.

[39] Her er et stort og komplekst saksforhold sammenfattet i noen få, korte setninger. Mange vil sikkert finne framstillingen ufullstendig og kanskje dilettantisk, men den burde få fram det vesentlige. Personer som hører hjemme i andre fagtradisjoner enn økonomi, f.eks. filosofi eller sosiologi, vil formodentlig bruke andre ord for å uttrykke samme realitet.

skatter eller avgifter. Av dette følger igjen at det offentlige bør ha en aktiv rolle i samband med finansieringen.

5.5 Tilhørighet og ansvar

Frivillig finansiering etter alternativ I eller II etablerer et mer direkte forhold mellom medlemmene og økonomien i trossamfunnet enn obligatorisk finansiering kan gjøre. Dermed blir den enkeltes ansvar for eget trossamfunn understreket, og det må regnes som en fordel.

Kirkerådets kirke/stat-utvalg er inne på slike tanker i kapittelet om økonomi i sin utredning. Diskusjonen gjelder riktignok først og fremst finansieringen av Den norske kirke, som statskirke eller fri folkekirke, men betraktningene har mer generell interesse. Det heter bl.a.:[40]

> «Ut frå dei vurderingar utvalet har kome til når det gjeld religionspolitikk i Noreg, er det fyrst og fremst medlemene som må ta ansvar for eit trus- og livssynssamfunn – også økonomisk. I tidlegare tider hadde medlemene eit slikt ansvar, gjennom gåver, skattar, tiende, avgifter og liknande. Den norske kyrkja har no i hovudsak ei offentleg finansiering, men det var først frå mellomkrigstida, og særleg etter 2. verdskrigen, at stat og kommune tok ansvar for finansiering av størsteparten av økonomien. ...
>
> ...
>
> Utvalet meiner at den fulle offentlege finansieringa av Den norske kyrkja ikkje er eit høveleg uttrykk for at medlemene tek ansvar for kyrkja. Det er dels fordi den inneber berre ei indirekte kopling mellom medlemer og kyrkje. ...
>
> 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 oppgåvene.»

Det er et politisk spørsmål hvor stor vekt man skal legge på slike betraktninger, men de er utvilsomt relevante og trekker i retning av frivillig finansiering, altså alternativ I eller II.

[40] Sitatene er fra punkt 8.5.1 i utredningen *Samme kirke – Ny ordning*, avgitt i 2002. Hele utvalget står bak disse uttalelsene. Utvalget gikk likevel ikke inn for alternativ I, i hvert fall ikke i ren form. Flertallet går inn for å kombinere alternativene I og IV (se note 42), mens mindretallet vil kombinere alternativene III og IV (se note 59).

5.6 Den liberalistiske holdningen – oppsummering

Ved overgang fra dagens ordning til frivillig finansiering (alternativ I eller II) vil det oppstå et privatøkonomisk insentiv for ikke å være medlem i noe trossamfunn, jf. punkt 5.3. Dette vil ganske sikkert trekke i retning av at trossamfunnene får færre medlemmer. Et annet spørsmål er hvor sterk denne effekten vil være. Det er grunn til å tro at mange andre forhold – vaner, tradisjon, normer, kultur – er minst like viktige som hensynet til privatøkonomien når en person bestemmer seg for å melde seg inn i, melde seg ut av eller opprettholde medlemskapet i et trossamfunn.

Det er altså ikke opplagt at overgang fra dagens ordning til alternativ I eller II vil føre til drastisk nedgang i medlemstallet i trossamfunnene.[41] Dersom det blir sterk reduksjon i medlemstallet, er det heller ikke opplagt hvordan dette skal vurderes. I den grad eksistensen av trossamfunn er et fellesgode, jf. punkt 5.4, vil nedgangen være en ulempe. Sett fra det liberalistiske synspunktet, jf. punkt 5.3, innebærer nedgangen at personer som tidligere ble tvunget via skattesystemet til å betale for noe de ikke selv mente var verdt prisen, nå står friere i disponeringen av egne midler, og det er fra dette synspunktet en fordel.

I punkt 5.4 er det sagt at eksistensen av tros- og livssynssamfunn *kan hevdes* å være et fellegode, og det er forklart hvorfor det kan være slik. Derimot kan man ikke, i hvert fall ikke på rent faglig grunnlag, konkludere med at tros- og livssynssamfunn *definitivt er* fellesgoder. Dermed kan man heller ikke trekke noen konklusjon om at hvorvidt det offentlige bør engasjere seg i finansieringen av trossamfunn.

Det er og blir et politisk spørsmål om det offentlige bør ha en aktiv rolle på dette feltet. Momentene nevnt i punkt 5.5 må tas med i vurderingen. På faglig grunnlag kan man ikke svare på spørsmålet, men maksimalt klargjøre premisser og konsekvenser.

[41] Erfaringer fra land der staten ikke har noen aktiv rolle i finansieringen av trossamfunn, som f.eks. USA, tyder på at en slik ordning er fullt forenelig med at størsteparten av befolkningen er medlemmer av trossamfunn.

I utgangspunktet kan det virke usannsynlig at det konsekvent liberalistiske standpunktet, som altså medfører at man bør velge alternativ I eller II i ren form, vil få stor politisk tilslutning i Norge.[42] Derfor kan det synes lite relevant å diskutere disse alternativene i detalj, men for fullstendighetens skyld er de likevel omtalt. Den oppfatningen at staten bør engasjere seg i finansieringen av trossamfunn, virker selvsagt for oss og er lite omstridt i vårt samfunn. Likevel kan det være nyttig å forsøke å klargjøre argumentene for standpunktet.

5.7 Nærmere om alternativ I

I alternativ I står hvert trossamfunn fritt til å fastsette sin medlemskontingent. Kontingenten kan variere fra medlem til medlem etter hvilke som helst kriterier trossamfunnet måtte ønske å benytte.[43] F.eks. kan man innføre "familiemedlemskap" e.l. slik at barn i realiteten kan være medlemmer gratis eller til redusert kontingent. Det er også mulig å redusere kontingenten eller la den falle helt bort for personer med svært lav inntekt. Trossamfunnet er imidlertid ikke forpliktet til å ha slike ordninger.

I dette alternativet er det ingen grunn til at staten skal føre kontroll med trossamfunnenes kontingentsystem, inkludert eventuelle regler om differensiert kontingent. Plikten til å betale kontingent er av rent privat- og kontraktsrettslig karakter, og den som har meldt seg inn i eller opprettholdt medlemskap i et trossamfunn, har godtatt den ordningen dette trossamfunnet har fastsatt, og må være forpliktet av det.

---

[42] Flertallet i Kirkerådets kirke/stat-utvalg anbefaler at Den norske kirke skal finansieres ved kombinasjon av offentlige bevilgninger og medlemskontingent (medlemsavgift), jf. punktene 8.5.1 og 8.5.2 i utredningen nevnt i note 40. Flertallet går altså et stykke i retning av alternativ I. Begrunnelsen er delvis gjengitt i punkt 5.5 ovenfor. I tillegg uttaler flertallet i punkt 8.5.2 i utredningen: "Ei slik ordning [ei medlemsavgift i tillegg til dei offentlege løyvingane] ville kunne gje medlemene meir direkte økonomisk ansvar, og det ville gjere Den norske kyrkja mindre bunden til offentlege organ. Ei medlemsavgift kan samordnast med andre inntekter etter samla kyrkjelege behov og vedtak."

[43] Utgangspunktet er at trossamfunnet selv må skaffe seg den informasjonen som trengs for å gjennomføre et system der kontingenten varierer fra medlem til medlem. Dette kan i praksis legge begrensninger på muligheten for å innføre differensiert kontingent. Eventuelt kan det ved lov vedtas spesielle regler som gir trossamfunn adgang til likningsopplysninger m.m. om egne medlemmer. Det betyr imidlertid at staten likevel engasjerer seg i finansieringen av trossamfunn, og det strider derfor kanskje mot tanken bak alternativ I.

Dersom et medlem ikke kan eller vil betale, går det ut over trossamfunnet, som eventuelt kan reagere med eksklusjon eller liknende tiltak. Når det gjelder allerede påløpt kontingent, vil et trossamfunn, som enhver annen kreditor, i siste instans kunne få hjelp av statens domstoler og namsmyndigheter til å kreve inn utestående fordringer.[44] Det vil være offentlige myndigheters eneste befatning med finansieringen av trossamfunn.

5.8 Nærmere om alternativ II

Det er ikke stor prinsipiell forskjell på alternativene I og II, men det er noen praktiske ulikheter.

Når staten tilbyr seg å stå for innkreving av medlemskontingent til trossamfunn, kan dette skje ved hjelp av likningsmyndighetene, slik at det kan samordnes med betaling av skatt.[45] Som i alternativ I bestemmer det enkelte trossamfunn selv størrelsen på medlemskontingenten. Sammenliknet med alternativ I vil det være enklere å gjennomføre en ordning der kontingenten avhenger av inntekt eller andre data likningsmyndighetene har tilgang til.

Når det gjelder trossamfunnets rett til å differensiere kontingenten, er utgangspunktet det samme som for alternativ I. Spesielt har et trossamfunn rett, men ikke plikt, til å gi "familierabatt" og la personer med svak økonomi være medlem gratis eller til redusert kontingent. Siden staten tilbyr seg å stå for innkreving av medlemskontingenten, kan det likevel bli visse forskjeller. I alternativ II er det ikke urimelig å kreve at reglene for beregning av medlemskontingent holder seg innenfor rammen av hva samfunnet betrakter

[44] Teoretisk er det mulig at kriteriene for bergning av medlemskontingent til et trossamfunn er så urimelige og grovt diskriminerende at domstolene må nekte å anvende dem dersom saken kommer på spissen. Det er vanskelig å tro at dette blir et stort problem i praksis, og det er ikke drøftet nærmere.

[45] En slik ordning gjelder i Tyskland. Artikkel 137 sjette ledd i Weimar-forfatningen av 1919, som ifølge artikkel 140 i grunnloven av 1949 er en del av Forbundsrepublikken Tysklands grunnlov, lyder slik: "Die Religionsgesellschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, sind berechtigt auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben."
Status som "offentligrettslig korporasjon" blir i dag tildelt uten diskriminering. Trossamfunn med slik status har altså rett til å pålegge skatt på grunnlag av de alminnelige skattelistene, i samsvar med lovgivningen i delstatene. Dette er i realiteten alternativ II.

som rimelig og rettferdig.[46] Et trossamfunn som ikke aksepterer dette, kan la være å benytte tilbudet om statlig innkreving av medlemskontingent og i stedet kreve den inn på rent privatrettslig grunnlag, altså for sitt vedkommende holde seg til alternativ I.

Et annet spørsmål er hva som skal skje dersom et medlem av et trossamfunn misligholder sine forpliktelser og ikke betaler kontingenten. I alternativ I er dette, som nevnt i punkt 5.7, en sak som bare angår trossamfunnet og medlemmet, og den har utelukkende privatrettslige konsekvenser. I alternativ II må man spørre om det samme skal gjelde, eller om staten er forpliktet til å betale det aktuelle beløpet til trossamfunnet, slik at det offentlige har ansvaret for medlemmets manglende evne (eller vilje) til å betale. Det kan diskuteres hvor viktig spørsmålet er i praksis, men det bør avklares. Siden det i dette alternativet dreier seg om en medlemskontingent som er frivillig i den forstand at ingen er forpliktet til å være med i noe trossamfunn, synes det mest naturlig at trossamfunnet har ansvaret for dårlige betalere. Det vil også være trossamfunnet som kan reagere med eksklusjon eller liknende tiltak.[47] Tilsvarende spørsmål oppstår i alternativ III, men det er ikke gitt at løsningen blir den samme, se punkt 6.1.

5.9 Skattefradrag for medlemskontingent m.m.

En "myk" variant av alternativ I eller II er at kontingent betalt til trossamfunn kan trekkes fra i inntekten før skatt blir utliknet.[48]

Betaling av medlemskontingent til trossamfunn har i dette tilfellet privatøkonomiske konsekvenser, men disse blir avdempet av skattefradraget. Det offentlige betaler reelt sett en del av kontingenten. Politiske myndigheter har ikke direkte kontroll over hvor

[46] I Tyskland, jf note 45, har Forbundsforfatningsdomstolen (*Bundesverfassungsgericht*) slått fast at et slikt prinsipp gjelder. Dette går bl.a. fram av en avgjørelse av 19. august 2002 (2 BvR 443/01), se særlig avsnitt 73. Avgjørelsen kan finnes ved å gå til http://www.bundesverfassungsgericht.de/cgi-bin/link.pl?entscheidungen
og slå opp på datoen for avgjørelsen eller saksnummeret.

[47] Det synes problematisk i forhold til trosfriheten å gi offentlig myndighet rett til å utelukke en person fra et trossamfunn, selv om grunnlaget er manglende betaling av kontingent.

[48] Eventuelt kan frivillige bidrag også gi fradragsrett. Slik det norske skattesystemet er utformet, blir fradrag normalt gitt i det som heter alminnelig inntekt, og skatten blir redusert med 28 % av fradraget.

mye det offentlige betaler, siden dette avhenger av hvor mange medlemmer trossamfunnene har, hvor høyt de setter kontingenten, osv.[49]

Det dreier seg altså om en mellomting mellom dagens ordning, der trossamfunn er finansiert som fellesgoder, og de rene alternativene for frivillig finansiering, der medlemmene bærer de fulle kostnadene ved å finansiere virksomheten i sitt trossamfunn.

Slike ordninger er ellers ikke ukjente i norsk rett. Fagforeninger blir ikke finansiert kollektivt ved tilskudd fra det offentlige, men kontingenten gir – inntil en viss grense – fradrag i skattbar inntekt og dermed redusert skatt.

Det er ikke mulig å begrunne slike fradrag utelukkende med at medlemskap i trossamfunn (eller fagforeninger) er viktig eller nødvendig. Man får ikke fradrag i skattbar inntekt for utgifter til mat og klær, selv om slike utgifter formodentlig er viktigere og mer nødvendige enn kontingent til trossamfunn eller fagforeninger.

Ordningen kan bare forsvares dersom man mener at eksistensen av trossamfunn delvis, men ikke fullt ut, kan karakteriseres som et fellesgode. Med et slikt utgangspunkt ville en minst like naturlig løsning være å kombinere et av alternativene for frivillig finansiering med et av alternativene for obligatorisk finansiering. Ordningen med frivillig finansiering og skattefradrag synes vanskelig å begrunne logisk og prinsipielt.[50]

[49] Reglene kan utformes slik at myndighetene får en viss kontroll over hvor mye det offentlige bidrar med, f.eks. ved at det blir satt en øvre grense for hvor høy kontingent den enkelte kan få fradrag for, eller eventuelt en grense for hvor mye en skattyter til sammen kan få fradrag for når kontingent og frivillige bidrag blir sett i sammenheng.

[50] Den eksisterende fradragsretten for fagforeningskontingent er heller ikke lett å forsvare logisk og prinsipielt. Etter alt å dømme er gjeldende regler på dette området resultatet av et politisk kompromiss. Kompromisser – inkludert kompromisser som ikke kan gis noen prinsipiell og logisk begrunnelse – er et fullt legitimt, og sannsynligvis nødvendig, element i den politiske prosessen og dermed i demokratisk styre. Når man diskuterer et spørsmål på prinsipielt grunnlag, slik finansiering av trossamfunn blir drøftet i dette notatet, er det likevel vanskelig å *anbefale* et prinsippløst kompromiss.

6 Finansiering ved generelle skatter eller livssynsavgift?

6.1 Alternativ III

Alternativ III innebærer at det innføres en spesiell avgift, kalt *livssynsavgift*. Alle innbyggere er omfattet av plikten til å betale denne avgiften, også de som ikke er medlem av noe trossamfunn. Dermed oppstår ikke noe privatøkonomisk motiv for å stå utenfor alle trossamfunn.[51]

Stortinget fastsetter størrelsen på livssynsavgiften.[52] Det kan være samme beløp for alle innbyggere, eventuelt alle over en viss alder, eller avgiften kan avhenge av inntekt eller andre forhold som skatt normalt avhenger av. Staten overfører til hvert trossamfunn den avgiften som er innkrevd fra dets medlemmer. Avgift innkrevd fra personer som ikke er medlem av noe trossamfunn, kan tilfalle staten uten øremerking eller gå til nærmere spesifiserte allmennyttige formål.[53]

Utgangspunktet bør være at trossamfunnene til sammen mottar like mye i livssynsavgift som de i dag får i offentlige tilskudd.[54] Andre skatter bør reduseres, slik at det samlede skatte- og avgiftsnivået blir uendret, jf. diskusjonen i punkt 5.2. Dersom det blir regnet som ønskelig, burde det være mulig å endre skattereglene slik at det samlede skatte- og

[51] Dersom de som ikke er med i noe trossamfunn, ikke skal betale livssynsavgift, vil det derimot finnes et privatøkonomisk motiv for å stå utenfor alle trossamfunn. Forskjellen mellom alternativ II og denne varianten av alternativ III er at i alternativ II fastsetter hvert trossamfunn sin medlemskontingent, slik at denne kan variere mellom trossamfunnene, mens livssynsavgiften i alternativ III blir fastsatt av Stortinget og utgjør samme beløp, eller blir beregnet etter samme regler, for alle som er medlem av noe trossamfunn. Denne varianten av alternativ III blir ikke drøftet nærmere.

[52] Det vil naturligvis ligge en politisk vurdering bak beslutningen om hvor stor livssynsavgiften skal være. Dette blir ikke diskutert nærmere. En del av det som er sagt i punkt 7.3 om beslutningsprosessen ved alternativ IV, er relevant også når det gjelder Stortingets vedtak om størrelsen på livssynsavgiften.

[53] Island har et system tilsvarende alternativ III, der livssynsavgiften fra dem som ikke er medlem av noe trossamfunn, tilfaller universitetet, jf. Republikken Islands grunnlov § 64 tredje ledd.

[54] Se avsnitt 9, note 74 med tilhørende tekst.

avgiftsnivået blir uendret ikke bare for befolkningen som helhet, men også for hver enkelt skattyter.[55]

Som når det gjelder alternativ II, jf. avslutningen av punkt 5.8, må man ta standpunkt til hva som skal skje dersom det viser seg umulig å inndrive livssynsavgiften fra en person som har plikt til å betale denne. Dersom vedkommende ikke er medlem av noe trossamfunn, er det åpenbart at det offentlige må bære tapet, på samme måte som når andre skatter og avgifter ikke blir betalt.[56] Dersom den dårlige betaleren er medlem av et trossamfunn, kunne man tenke seg at ansvaret blir lagt på dette, slik at det bare får overført livssynsavgift for de medlemmene som faktisk betaler. Siden det dreier seg om en obligatorisk avgift fastsatt av Stortinget, synes det imidlertid mest rimelige at staten bærer tapet, slik at trossamfunnet i alle fall mottar det beløpet det har krav på.[57]

Den konkrete forskjellen mellom alternativ III og dagens regler er ikke stor. Den består først og fremst i at en del av den skatten alle likevel må betale, er skilt ut som egen post og gitt et spesielt navn. Det vanlige i Norge er at allmenne skatter blir krevd inn uten øremerking. En særskilt livssynsavgift bryter derfor med det vanlige mønsteret.[58]

[55] Ved omlegging til frivillig finansiering (alternativene I og II) er det derimot verken mulig eller ønskelig å garantere at hver person får like mye i skattelette som vedkommende skal betale i medlemskontingent til trossamfunn; se punkt 5.2 med note 31.

[56] Dersom livssynsavgift betalt av personer som ikke er med i noe trossamfunn, er øremerket et bestemt allmennyttig formål, kan man la tapet gå ut over dette.

[57] Som nevnt i punkt 4.2 (note 21 med tilhørende tekst).er det ved alternativ III tilstrekkelig at myndighetene kjenner medlemstallet i hvert trossamfunn. Ordningen forutsetter ikke i seg selv at noe offentlig organ vet hvem som er medlem hvor. (Se likevel diskusjonen i punkt 4.2 om behovet for kontroll.) For at et trossamfunn skal kunne holdes økonomisk ansvarlig for at et medlem ikke betaler livssynsavgiften, må myndighetene naturligvis vite hvor den dårlige betaleren er medlem.

[58] En særskilt livssynsavgift vil likevel ikke være noe helt spesielt. Kringkastingslisensen illustrerer dette. I dag har praktisk talt alle husstander fjernsyn, så det dreier seg om en nesten universell, obligatorisk avgift, som går til et spesielt formål og blir innkrevd uavhengig av det ordinære skattesystemet. Et annet eksempel er at vi i en periode hadde en egen skatt til utviklingshjelp, som kom fram som separat post i den enkeltes skatteoppgjør.

6.2 Tilhørighet og ansvar

Sammenliknet med dagens ordning gjør alternativ III det klarere og tydeligere at den enkelte bidrar til finansieringen av sitt eget trossamfunn. Man får vite hva man betaler i livssynsavgift, og man vet at disse pengene går til det trossamfunnet man er medlem av. Dermed blir medlemmenes ansvar for eget trossamfunn og finansieringen av dette understreket.[59] Man oppnår altså noe av fordelen ved alternativene I og II, jf. diskusjonen i punkt 5.5, uten de fundamentale endringene i dagens system som disse alternativene vil innebære.

6.3 Lik eller differensiert livssynsavgift?

Alle betaler ikke like mye i skatt. Skatten avhenger bl.a. av inntekt og formue, og det er meningen at skattesystemet skal bidra til omfordeling og utjevning.

Livssynsavgiften skal komme i stedet for en del av det som i dag er allmenne skatter. Det kan tale for at livssynsavgiften ikke bør innkreves med samme beløp for alle, men avhenge av inntekt m.m.

Utgangspunktet for alternativ III er at hvert trossamfunn skal motta det dets medlemmer betaler i livssynsavgift. Dersom denne avgiften avhenger av inntekt eller på annen måte ikke er lik for alle, blir overføringen til trossamfunnene ikke proporsjonal med medlemstall.[60]

Det er mulig å tenke seg en utjevningsordning, slik at innbyggerne betaler etter inntekt e.l., men trossamfunnene mottar like mye per medlem. Medlemmer av noen trossamfunn vil da på sett og vis subsidiere andre trossamfunn. En slik ordning vil nødvendigvis bli

[59] Mindretallet i Kirkerådets kirke/stat-utvalg anbefaler livssynsavgift kombinert med offentlige bevilgninger og begrunner det bl.a. på denne måten, jf. punktene 8.5.1 og 8.5.3 i utredningen nevnt i note 40.

[60] Dette kan bare gjennomføres dersom myndighetene vet hvem som er medlem av hvilket trossamfunn, jf. diskusjonen i punkt 4.2 (note 21 med tilhørende tekst).

ganske komplisert. Dessuten bidrar den til å svekke den direkte tilknytningen mellom medlemmenes bidrag og trossamfunnets økonomi som forutsetningsvis er en fordel ved alternativ III, jf. punkt 6.2.

Dersom man velger alternativ III, synes det derfor mest fornuftig å la livssynsavgiften være lik for alle. Selv om de alminnelige skattene blir noe redusert i forhold til dagens ordning, vil ikke reduksjonen prosentvis være stor. Det alminnelige skattesystemet vil fortsatt kunne virke omfordelende og utjevnende i samme grad som i dag.

7 Offentlige bevilgninger – alternativene IV og V

7.1 Nasjonal likhet eller kommunalt selvstyre

Som nevnt i avsnitt 3 har kommunene i dag ansvar for visse av statskirkens utgifter.[61] Prinsippet om likebehandling medfører at kommunene også skal gi tilskudd til andre tros- og livssynssamfunn.

Det er mulig å endre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, og da får man forskjellige varianter av alternativ V. Dette blir ikke drøftet nærmere.

Den enkelte kommunes bevilgning til statskirken er politisk bestemt, innen rammen av det ansvaret loven pålegger kommunene. Bevilgningen per medlem kan derfor variere fra kommune til kommune, avhengig av hvor høyt de lokale politikerne prioriterer kirkelige formål, hvor god kommunens økonomi er, osv.

For landsomfattende trossamfunn vil det sannsynligvis være en fordel om man går over til et enhetlig system. Det vil gjøre forholdene mer oversiktlige, og økonomisk

[61] Se henvisning i note 8.

planlegging vil bli lettere. Et enhetlig system vil i praksis måtte bety at staten overtar hele finansieringen av trossamfunn (alternativ IV). Det vil også innebære konsekvent likebehandling. Alt offentlig tilskudd vil komme fra staten, som selvsagt er forpliktet til å likebehandle alle trossamfunn.[62]

Nasjonal likhet er en viktig verdi i vårt samfunn. Kommunalt selvstyre, eller mer generelt lokalt selvstyre, er en annen viktig verdi. På en rekke områder står disse verdiene mot hverandre. Den førstnevnte taler for nasjonale standarder, eventuelt kombinert med statlig finansiering eller øremerkede tilskudd til kommunene. Den sistnevnte taler for at kommunene skal stå fritt når det gjelder omfang og kvalitet av offentlige tjenester, og at de skal disponere mest mulig frie midler som de fordeler i henhold til lokale, politiske prioriteringer.

Avveiingen mellom disse to verdiene er og blir et politisk spørsmål. Argumentene for og mot alternativene IV og V vil være de samme som blir framført i andre sammenhenger der man må treffe et valg, eller foreta en avveiing, mellom nasjonal likhet og kommunalt selvstyre. Mer er det egentlig ikke å si om saken.

I alternativ IV vil staten ha ansvar for fullfinansiering av trossamfunnene. Man kan si at statstilskuddet definerer nivået for aktiviteten: Så mye har trossamfunnene krav på, og det må være tilstrekkelig til forsvarlig drift.[63]

Alternativ IV innebærer likevel ikke nødvendigvis at det skal være *forbudt* for en kommune å bevilge penger til trossamfunn. Prinsippet om likebehandling må respekteres, slik at kommunen bevilger like mye til alle trossamfunn per medlem bosatt i kommunen. Kommunen har, i motsetning til i dagens ordning (alternativ V), ingen *plikt* til å bidra. I utgangspunktet er det likevel ingen grunn til å hindre kommunen i å bruke frie midler på dette området, dersom det politiske flertallet ønsker og finner rom for det.

[62] Selv om dagens ordning ikke kan hevdes å innebære usaklig forskjellsbehandling, kan den føre til at forskjellige trossamfunn i gjennomsnitt mottar ulikt offentlig bidrag per medlem, jf. note 11.
[63] Temaet er drøftet nærmere i punkt 7.3.

Kommunen gir da trossamfunnene mulighet for å drive virksomhet utover det statlig definerte nivået.

Når det tydelig og klart er sagt at staten har ansvar for fullfinansiering av trossamfunn, vil de fleste kommuner neppe velge å gi bidrag i tillegg til statstilskuddet, men det er ikke utenkelig at noen vil gjøre det.

Kommunale bidrag av denne typen vil rokke ved den nasjonale likheten som ligger til grunn for alternativ IV. Dersom man legger svært stor vekt på ønsket om nasjonal likhet, og tilsvarende mindre vekt på kommunalt selvstyre, kan det være aktuelt å innføre en streng variant av alternativ IV, der kommunale bidrag er forbudt. Det er ikke å anbefale, bl.a. fordi man selv med et slikt forbud ikke har noen garanti for nasjonal likhet, siden det vanskelig kan komme på tale å forby frivillige bidrag til trossamfunnenes lokale avdelinger fra medlemmer og andre private parter.

7.2 Gjennomføringen av alternativene IV og V

Det er påpekt i avsnitt 3 at selv om dagens ordning innebærer likebehandling i den forstand at staten yter like mye per medlem til alle trossamfunn, og hver kommune yter like mye per medlem i kommunen, blir statskirken prosedyremessig behandlet annerledes enn andre trossamfunn.

Det er ikke sikkert dette betyr så mye i praksis. Formodentlig kan det forsvares normativt at et trossamfunn som er mye større enn alle de andre til sammen, prosedyremessig – men ikke substansielt – blir satt i en særstilling. Det gjelder i hvert fall så lenge det største trossamfunnet har status som statskirke. Den frie folkekirken som sannsynligvis vil bli etablert dersom statskirkeordningen blir avskaffet, vil etter alt å dømme omfatte et stort flertall av befolkningen. Da er det ikke urimelig å la den spille samme rolle som statskirken gjør i dag når Stortinget, og eventuelt også kommunestyrene, bevilger penger til trossamfunn.

Dersom man insisterer på prosedyremessig likebehandling, kan dette enkelt gjennomføres i alternativ IV. I stedet for at Stortinget først vedtar bevilgningene til statskirken, med etterfølgende bergning av tilskuddene til andre trossamfunn, kan stortingsvedtaket gjelde tilskuddet per medlem eller den samlede bevilgningen til trossamfunn. I siste tilfelle blir bevilgningen fordelt proporsjonalt på grunnlag av medlemstall. Realiteten kan likevel bli at de som forbereder saken for Stortinget, altså regjeringen og stortingskomiteen, tar utgangspunkt i hvor mye som bør bevilges til det dominerende trossamfunnet.[64] Deretter regner man ut hva det formelle vedtaket må bli. I praksis vil det i så fall fortsatt være prosedyremessig forskjellsbehandling. Det kan man ikke hindre, men man har oppnådd formell likebehandling.

Innen dagens ordning, og også ved andre varianter av alternativ V, er det ikke like enkelt å oppnå prosedyremessig likebehandling, heller ikke formelt. Opplistingen av hva kommunene har ansvar for, er tilpasset virksomheten i statskirken og vil derfor ikke nødvendigvis passe for andre trossamfunn. Man må i tilfelle definere kommunenes ansvar i form av brede kategorier for hvilke deler av trossamfunnenes virksomhet kommunene skal finansiere, men det er ikke lett å se hvordan disse kategoriene skal beskrives.

Dersom man velger en variant av alternativ V, er det nok mest fornuftig å holde fast ved dagens prosedyre, der kommunen først bestemmer hvor mye den skal bevilge til det dominerende trossamfunnet. Deretter blir tilskuddet til andre trossamfunn beregnet. De statlige bevilgningene kan likevel vedtas etter den ”nøytrale” prosedyren beskrevet ovenfor for alternativ IV.

7.3 Beslutningsprosessen ved alternativ IV

I alternativ IV vil staten, som nevnt i punkt 7.1, ha ansvar for fullfinansiering av trossamfunn. Staten skal altså bevilge det som trengs for å dekke alle nødvendige utgifter

[64] Det er sagt mer om denne prosessen i punkt 7.3.

til forsvarlig drift. Det dreier seg om den samlede driften i hele landet, lokalt, regionalt og sentralt. Hvor mye penger dette krever, må bestemmes ved en politisk vurdering, der budsjettbalanse og prioritering mot andre ugiftsposter spiller inn, og der det blir tatt tilbørlig hensyn til de geografiske og bosettingsmessige forholdene i landet. I denne sammenhengen står trossamfunn på lik linje med andre mottakere av offentlige tilskudd. Det betyr bl.a. at mottakeren ikke selv suverent kan definere sine behov og forlange dem dekket.

Vurderingen kan skje ved at beslutningstakeren, altså Stortinget, på fritt grunnlag vedtar bevilgningen.[65] Dette kan framstå som en utilfredsstillende og lite forsvarlig prosedyre. I så fall bør man spørre om det er mulig å etablere en beslutningsprosess som på en mer systematisk måte leder fram til det beløpet som må anses nødvendig for forsvarlig drift av trossamfunnene.

En mulighet kunne være å fastsette standarder for forsvarlig drift uttrykt ved krav til personell, lokaler osv. Standardene bør primært være basert på medlemstall. De må imidlertid også ta hensyn til at behovene ikke er de samme i utkantstrøk som i de store byene, men avhenger av geografiske forhold, bl.a. avstander og kommunikasjoner.[66] Når standardene er fastsatt, vil det følge noenlunde direkte hvor stor bevilgning som skal gis til hvert trossamfunn.[67] Det må understrekes at standardene bare er et grunnlag for å beregne tilskuddene. Et trossamfunn disponerer fritt de pengene det får bevilget og er ikke forpliktet til å bruke dem på den måten standardene forutsetter.

---

[65] Det spiller ingen rolle om vedtaket blir uttrykt som tilskudd per medlem, som samlet bevilgning til alle trossamfunn, eller som bevilgning til det dominerende trossamfunnet. Når trossamfunnenes medlemstall er gitt og prinsippet om likt tilskudd per medlem ligger fast, kan tilskuddet til hvert trossamfunn beregnes, uansett hvilken form stortingsvedtaket har fått.

[66] Tanken er at standardene skal være knyttet til størrelser og forhold som er gitt av omstendighetene, og som trossamfunnet ikke selv har kontroll over. — Muligheten for å la det offentlige tilskuddet til et trossamfunn avhenge av forhold trossamfunnet kontrollerer, er drøftet i punkt 10.3, jf. note 80.

[67] Standardene gir også grunnlag for å fordele et trossamfunns bevilgning mellom dets lokale enheter. Likevel er det i alternativ IV mest naturlig å si at staten bevilger penger til trossamfunnet som helhet. Den interne fordelingen er dets egen sak. Det betyr at et religions- eller livssynsfellesskap organisert som ett landsomfattende trossamfunn får større kontroll over den interne fordelingen av midlene enn et tilsvarende fellesskap organisert som flere trossamfunn. I siste tilfelle vil staten bevilge penger separat til hvert av trossamfunnene innen fellesskapet, og omfordeling mellom dem krever enighet. Denne forskjellen kan sies å være i strid med prinsippet om at organisasjonsformen ikke skal ha betydning for finansieringsordningen (jf. punkt 2.2), men den er neppe til å unngå og virker heller ikke særlig betenkelig.

I dette systemet har man ingen garanti for at alle trossamfunn mottar samme beløp per medlem, siden standardene ikke utelukkende er basert på medlemstall. Dersom det er mulig å utarbeide saklige og objektive standarder som passer omtrent like godt for alle trossamfunn, vil systemet likevel representere en form for likebehandling.[68]

Dersom bevilgningene blir basert på denne typen standarder, vil forutberegneligheten for trossamfunnene øke, og dermed blir det lettere for dem å planlegge virksomheten. Et problem er at det i praksis kan bli vanskeligere for de politiske beslutningstakerne å foreta en reell, politisk prioritering mellom tilskudd til trossamfunn og statens øvrige oppgaver.

En viktigere innvending er at det er vanskelig å tenke seg felles standarder som vil passe like godt for alle trossamfunn. For det første varierer trossamfunnene enormt i størrelse og struktur, fra statskirken (eller dens etterfølger) med flere millioner medlemmer og virksomhet over hele landet, til små trossamfunn som driver virksomhet bare på ett sted og har et beskjedent medlemstall. For det andre fører selve troen eller livssynet til at virksomheten har forskjellig karakter.

For at systemet ikke skal virke urettferdig overfor noen trossamfunn, måtte man derfor utarbeide ulike standarder for forskjellige grupper trossamfunn, avhengig av deres størrelse, struktur og virksomhet. Da har man imidlertid beveget seg langt bort fra likebehandling basert på objektive kriterier. De som fastsetter standardene for de ulike typene trossamfunn, kan la seg påvirke av sine sympatier eller antipatier overfor bestemte trossamfunn og la dette få betydning for fastsettelsen av standardene og dermed indirekte for bevilgningene. Uansett om dette skjer eller ikke, vil det kunne oppstå mistanker i den retningen, og det er i seg selv uheldig.

Dilemmaet er altså at felles standarder vil passe dårlig for noen trossamfunn og derfor vil kunne slå urimelig ut overfor dem, mens differensierte standarder åpner for subjektive og

[68] Andre typer avvik fra prinsippet om likt tilskudd per medlem, som ikke nødvendigvis innebærer usaklig forskjellsbehandling, er diskutert i punktene 10.2 og 10.3.

vilkårlige vurderinger. Ved sterk differensiering nærmer man seg en ordning der de politiske myndighetene på fritt, skjønnsmessig grunnlag fastsetter tilskuddet for hvert enkelt trossamfunn, noe som er helt uakseptabelt.

Det er neppe mulig å lage standarder som er akseptable i den forstand at de passer rimelig godt for alle trossamfunn uten å åpne for vilkårlighet.

Det som burde være mulig, er å utarbeide standarder som er tilpasses det dominerende trossamfunnet.[69] De kan da bare brukes til å beregne tilskuddet til dette trossamfunnet. Andre trossamfunn bør få sin bevilgning beregnet etter prinsippet om likt tilskudd per medlem, tilsvarende dagens ordning (jf. avsnitt 3). Dette innebærer prosedyremessig forskjellsbehandling, noe som er uheldig, men som likevel bør kunne aksepteres, jf. diskusjonen i punkt 7.2.

Avveiingen mellom fordeler og ulemper ved å basere bevilgningene på standarder for hva som trengs for forsvarlig drift, er et politisk spørsmål som ikke blir drøftet nærmere i dette notatet.

8 Kombinasjon av alternativer

Det er fullt mulig å kombinere flere av de alternativene som er listet opp i punkt 4.1, men ikke alle kombinasjoner virker like naturlige.

Dersom man innfører medlemskontingent, bør man velge mellom alternativene I og II. En kombinasjon av disse framstår som en hensiktsløs komplikasjon av systemet. Kombinasjon av alternativene IV og V vil i seg selv være en variant av alternativ V.

[69] Et eksempel på en slik tilpasset standard kan være at det skal være en stilling som prest per så og så mange kirkemedlemmer, modifisert med særregler for å ta hensyn til forholdene i grisgrendte strøk.

Alle øvrige kombinasjoner kan være aktuelle.

I Kirkerådets kirke/stat-utvalg foreslår flertallet kombinasjon av medlemskontingent og offentlig tilskudd etter alternativ IV, mens mindretallet foreslår kombinasjon av livssynsavgift (alternativ III) og alternativ IV.[70] Det burde heller ikke være noe i veien for å kombinere medlemskontingent og livssynsavgift. Den gjenstående muligheten er et system med tre elementer, medlemskontingent etter alternativ I eller II, livssynsavgift (alternativ III), samt offentlig tilskudd etter alternativ IV eller V. Det er neppe reelt behov for en så komplisert ordning.

Når man kombinerer ordninger, kombinerer man også deres egenskaper. F.eks. foreslår altså flertallet i Kirkerådets kirke/stat-utvalg at det skal finnes en medlemskontingent, men den skal ikke være så stor at den dekker samtlige utgifter for trossamfunnene, siden det også skal gis offentlige tilskudd. De effektene som er beskrevet i avsnitt 5, se særlig punkt 5.6, vil inntre, men ikke med samme styrke som om man helt og fullt hadde basert seg på medlemskontingent og avskaffet alle offentlige tilskudd.

Det er nokså opplagt hvordan andre kombinasjoner vil slå ut, så det er unødvendig å si mer om det.

Dersom det blir truffet en politisk beslutning om fullt og helt å basere seg på obligatorisk finansiering, altså fullfinansiering av trossamfunn ved livssynsavgift eller offentlige tilskudd eller en kombinasjon, må det bestemmes hvor mye penger som i alt skal stilles til disposisjon for trossamfunnene via disse kanalene. I punkt 7.3 er det sagt litt om hvordan denne beslutningen kan treffes.

Et trossamfunn kan alltid supplere sine inntekter med frivillige bidrag og inntekter fra andre kilder, så som testamentariske gaver eller kapitalavkastning. Derimot kan man

[70] Se note 42 (flertallet) og note 59 (mindretallet). Utvalget drøfter først og fremst finansieringsordningen for Den norske kirke, som statskirke eller som fri folkekirke. Dersom man følger forslaget fra flertallet eller mindretallet når det gjelder Den norske kirke, er det vanskelig å tenke seg en annen ordning for andre trossamfunn.

spørre om det innenfor et system med full offentlig finansiering skal være tillatt for et trossamfunn å innføre *obligatorisk* medlemskontingent, og om trossamfunnet i så fall skal stå fritt til å fastsette størrelsen på denne.

Prinsippet om avtalefrihet skulle tilsi at svaret er ja, trossamfunnet må også i dette tilfellet kunne kreve kontingent. Selv om de politiske myndighetene mener at livssynsavgiften eller de offentlige tilskuddene skal utgjøre full finansiering, kan et trossamfunn finne det nødvendig eller ønskelig å supplere disse inntektene med medlemskontingent. Det kan også være gode grunner for å markere tilknytningen til trossamfunnet ved å kreve en beskjeden kontingent. En høy kontingent vil imidlertid kunne motvirke de politiske målsettingene som ligger til grunn for at man valgte det systemet man valgte.

Dagens ordning er at trossamfunnene skal være fullfinansiert ved offentlige overføringer. Det gjelder i hvert fall statskirken. Krever trossamfunnene medlemskontingent i dag? Statskirken gjør det ikke. Likevel skal man ikke se bort fra at mange trossamfunn krever kontingent.[71] Det er ikke utenkelig at noen trossamfunn krever en kontingent som vesentlig overstiger det de mottar i offentlige tilskudd per medlem.

Rettslig sett er det fullt mulig å stille betingelser for at et trossamfunn skal kunne motta statstilskudd eller andel av livssynsavgiften. En slik betingelse kan være at medlemskap ikke forutsetter betaling av kontingent, eller at det blir satt en øvre grense for kontingenten.[72]

Det kan diskuteres hvor viktig problemet er i praksis. Kanskje vil trossamfunnene velge ikke å kreve medlemskontingent, eller i hvert fall ikke en svært høy kontingent, i et system der de er forutsatt å være fullfinansiert ved alternativ III, IV eller V. De har jo alltid muligheten for å supplere sin finansiering med frivillige bidrag. Man bør likevel

[71] Human-Etisk Forbund, som er et støtteberettiget livssynssamfunn og derfor faller inn under begrepet "trossamfunn" slik ordet vanligvis blir brukt i dette notatet, krever en beskjeden kontingent, også av medlemmer forbundet mottar offentlig tilskudd for.

[72] En slik ordning fins når det gjelder private skoler (friskoler), se lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) § 6-2 og 6-4, begge andre og tredje ledd. Her er det nedlagt forbud mot, eller satt begrensninger på retten til, å kreve skolepenger når en friskole mottar offentlige tilskudd.

vurdere om det er behov for regler på dette punktet. Dersom ingen spesielle regler blir vedtatt, vil det ikke være noen begrensninger på trossamfunnenes rett til å kreve kontingent.

9 Samlede bevilgninger til trossamfunn på kort og lang sikt

I et system som helt eller delvis er basert på medlemskontingent, har ikke offentlige myndigheter kontroll over hvor mye penger trossamfunnene alt i alt har til disposisjon, siden dette avhenger av trossamfunnenes beslutninger om hvor høy kontingent de vil pålegge sine medlemmer, og enkeltpersoner beslutninger om å melde seg inn i eller ut av trossamfunn.[73] Dette er ikke nødvendigvis en ulempe. Tvert imot kan man mene at aktivitetsnivået *bør* bestemmes av trossamfunn og enkeltpersoner via de nevnte beslutningene.

Ved innføringen av et slikt system bør skattene reduseres tilsvarende reduksjonen i offentlige tilskudd til trossamfunn, jf. punkt 5.2. Umiddelbart vil dette gi rom for å opprettholde aktiviteten i trossamfunnene uten å øke den samlede belastningen på medlemmene i form av skatter og medlemskontingent, men det er ikke mulig å si hvordan inntektene, og dermed aktivitetsnivået, vil utvikle seg over tid.

I den grad man beslutter helt eller delvis å basere seg på obligatorisk finansiering, det vil si ett eller flere av alternativene III, IV og V, er det ingen grunn til at valget mellom disse skal påvirke samlet beløp som blir stilt til disposisjon for trossamfunnene via offentlige kanaler, altså livssynsavgift og statlige og kommunale tilskudd. Forutsetningen bør dermed være at overføringene – livssynsavgift i alternativ III, offentlige tilskudd i alternativene IV og V – skal være de samme uansett hvilket alternativ man velger.

[73] Strengt tatt har ikke myndighetene i noe fall full kontroll over trossamfunnenes samlede inntekter. Det skyldes først og fremst muligheten for frivillige bidrag, og i tillegg kommer eventuelt slik "supplerende medlemskontingent" som er drøftet på slutten av avsnitt 8.

Dersom man, som i dag, velger å basere seg fullt og helt på obligatorisk finansiering, er det heller ingen grunn til at innføringen av et nytt system i seg selv skal føre til endringer i de samlede overføringene til trossamfunn. Disse bør altså, i hvert fall i første omgang, holdes på samme nivå som i dag.[74]

Sett fra et politisk synspunkt er det imidlertid ikke sikkert at beslutningen om nivået på de samlede overføringene på lang sikt er uavhengig av om man velger alternativ III, IV eller V. Dynamikken i systemet kan bli forskjellig. Et eventuelt press i retning av økte overføringer til trossamfunn kan bli sterkere ved noen og svakere ved andre ordninger, og derfor kan valget av alternativ påvirke de totale overføringene på lengre sikt.

Dette kommer klarest fram om man sammenlikner alternativene III og IV. I sistnevnte tilfelle vil Stortingets beslutning om hvor mye penger trossamfunnene skal få til disposisjon, være en integrert del av budsjettbehandlingen. Denne budsjettposten konkurrerer med andre verdige formål i en prosess der Stortinget må ta hensyn til budsjettbalansen. I alternativ III blir livssynsavgiften fastsatt ved et eget vedtak. Dette kan treffes samtidig med budsjettbehandlingen eller som egen sak, men i alle fall er det ikke samme logiske og direkte sammenheng med (resten av) statsbudsjettet som i alternativ IV.

Denne formelle forskjellen behøver ikke spille noen rolle i praksis. Også når livssynsavgiften blir vedtatt, må vi kunne forutsette at Stortinget tar i betraktning ulempene ved å legge større byrder på borgerne. Dersom Stortinget er i stand til å se alt i sammenheng, vil det også ved fastsetting av livssynsavgiften komme inn betraktninger som er analoge med hensynet til budsjettbalansen og avveiingen mot utgifter til andre gode formål.

[74] Det kan tenkes at vedtak om å innføre et nytt finansieringssystem for trossamfunn blir truffet samtidig med vedtak om å prioritere denne samfunnssektoren annerledes enn tidligere. I så fall gjelder ikke forutsetningen om at de samlede overføringene til trossamfunn blir holdt på samme nivå som i dag. Likevel bør man begrepsmessig skille mellom beslutningen om å endre finansieringssystemet og beslutningen om endret prioritering.

Imidlertid er det ikke alltid lett å se alt i sammenheng. En beskjeden økning i livssynsavgiften vil neppe bli oppfattet som en stor, ekstra belastning på borgerne. Derfor kan det være grunn til å tro at det vil være lettere å få gjennomslag for økt livssynsavgift i alternativ III enn for økte bevilgninger til trossamfunn i alternativ IV, der konkurransen med andre formål er direkte og godt synlig.[75]

Det som nå er sagt, forutsetter at Stortinget ikke alltid handler fullt rasjonelt. Det må innrømmes at resonnementet i alle fall er ganske spekulativt, men det synes likevel å kunne ha noe for seg.

Siden man må kunne forutsette at trossamfunnene ønsker å kunne øke sin aktivitet, vil resonnementet ovenfor fra deres synspunkt være et argument for alternativ III. Om det alt i alt er grunnlag for å se det som et argument i denne retningen, er en annen sak. Det avhenger av en normativ vurdering, der ikke bare hensynet til trossamfunnene som organisatoriske enheter må trekkes inn. Menige medlemmer av trossamfunn har interesser som trekker i begge retninger. På den ene siden ønsker de formodentlig stor aktivitet i trossamfunnet, på den andre siden ønsker de lave offentlige byrder, og livssynsavgiften er en del av disse byrdene.

10 Hva er likebehandling?

10.1 Utgangspunkt

Som understreket i punkt 2.1 bygger diskusjonen på at offentlige myndigheter på det økonomiske området skal behandle alle trossamfunn likt, men det er ikke uten videre klart hva det betyr.

[75] Dersom man tenker seg at de samlede bevilgningene til trossamfunn ved alternativ IV blir fastsatt ved hjelp av slike standarder som beskrevet i punkt 7.3, og størrelsen på livssynsavgiften blir vedtatt etter en tilsvarende prosedyre (jf. note 52), vil denne effekten formodentlig bli svekket eller falle bort.

Ved frivillig finansiering, altså ved alternativene I og II, er likebehandling garantert ved at hvert trossamfunn fritt bestemmer sin medlemskontingent. Personer som er medlem av forskjellige trossamfunn, men som har samme inntekt og formue og ellers er like, kan bli avkrevd ulik kontingent. Det er en konsekvens av den friheten disse alternativene gir trossamfunnene.

Ved alternativ III er utgangspunktet at livssynsavgiften skal være den samme for alle, og at hvert trossamfunn skal motta det dets medlemmer betaler i livssynsavgift.[76] Det representerer også en form for likebehandling av trossamfunnene.

Drøftingen i punktene 10.2 og 10.3 nedenfor er derfor først og fremst relevant for alternativene IV og V, der finansieringen av trossamfunn er basert på offentlige tilskudd. Til og med avsnitt 9 har diskusjonen av disse alternativene normalt vært basert på en forutsetning om at likebehandling betyr likt beløp per medlem i offentlig tilskudd.[77] Nedenfor skal andre muligheter vurderes.

10.2 Faste og variable kostnader

Et alternativ til prinsippet nevnt til slutt i punkt 10.1, er å si at tilskuddene skal være slik at alle trossamfunn kan drive like aktiv virksomhet.

Formodentlig koster det noe å etablere og opprettholde en organisasjon, uavhengig av medlemstallet. Kostnadene ved et bestemt aktivitetsnivå kan dermed deles i *faste kostnader*, som er uavhengige av medlemstall, og *variable kostnader*, som er proporsjonale med medlemstall. Dersom alle trossamfunn skal kunne drive like aktiv virksomhet, må overføringene reflektere dette. Det må gis et grunntilskudd til

[76] Differensiert livssynsavgift er diskutert i punkt 6.3. Muligheten for å innføre en utjevningsordning, slik at et trossamfunn ikke nødvendigvis mottar det dets medlemmer betaler, er også drøftet der. Ingen av disse variantene av alternativ III er å anbefale.

[77] Når det gjelder alternativ V, gjelder prinsippet om likt tilskudd per medlem for statstilskuddet og for det kommunale tilskuddet i hver kommune, men det kan bli ulikheter mellom kommunene, se note 11 og punkt 7.1.

trossamfunnet som sådant, til å dekke faste kostnader, og et beløp per medlem, til å dekke variable kostnader.

Et problem med en slik ordning er at den åpner for manipulering. Ved formelt å dele seg i flere organisasjoner og fordele medlemmene mellom disse, kan et trossamfunn oppnå økte overføringer.[78] Dette kan motvirkes ved å bestemme at bare trossamfunn med medlemstall over en viss grense kan motta det faste tilskuddet. Eventuelt kan man si at det skal gjelde en slik nedre grense for å motta offentlige tilskudd overhodet, men det kan oppfattes som problematisk i forhold til prinsippene om trosfrihet og likebehandling.[79]

Det bør ikke komme på tale å avsette noen stor del av de offentlige overføringene til dekning av faste kostnader. Da ville man nærme seg en ordning der ethvert trossamfunn mottar samme beløp uavhengig av medlemstall og aktivitetsnivå. Det ville åpenbart være urimelig.

Det fins utvilsomt argumenter for å skille mellom tilskudd til faste og variable kostnader, som beskrevet foran. Dette vil imidlertid gjøre systemet mer komplisert, og uansett hvilke mottiltak man treffer, vil det åpne for manipulering. Alt i alt virker det mest fornuftig å holde fast ved at likebehandling betyr likt beløp per medlem.

10.3 Tilskudd basert på aktivitet

Dersom overføringene blir gitt med likt beløp per medlem, og også dersom man skiller mellom faste og variable kostnader og innfører et grunntilskudd som beskrevet i punkt

[78] Et religions- eller livssynsfellesskap bør selv kunne velge om det vil organisere seg som ett eller flere trossamfunn, men denne beslutningen bør ikke ha betydning for hvor mye dette fellesskapet i alt mottar i offentlig støtte, jf. avslutningen av punkt 2.2.

[79] Et livssynssamfunn må i dag ha minst 500 medlemmer for å motta offentlig støtte, se § 1 i forskrift 1. desember 1988 nr. 996 om tilskot til livssynssamfunn, fastsatt med hjemmel i lov om tilskott til livssynssamfunn. Det later ikke til å finnes noen tilsvarende regel i lov om trudomssamfunn eller forskrifter til denne. Det er vanskelig å se noen begrunnelse for denne forskjellen. Det er imidlertid mulig at trossamfunn med svært få medlemmer har vanskelig for å bli godkjent som støtteberettiget. I så fall gjelder i praksis en nedre grense for medlemstall, men det hadde vært bedre om denne var fastsatt eksplisitt.

10.2, spiller det ingen rolle for overføringene til et trossamfunn hva det faktisk driver med, hvor høy aktiviteten er, og hva pengene blir brukt til.

Et alternativ er å gi tilskudd i forhold til aktivitetsnivå.[80] Eventuelt kan de samlede overføringene til trossamfunn deles i flere poster, slik at en post blir fordelt etter medlemstall og en eller flere andre poster etter (ulike former for) aktivitet.[81]

Flertallet i Kirkerådets kirke/stat-utvalg er inne på slike tanker:[82]

> «Eit fleirtal i utvalet ... meiner at for å oppnå betre jamstelling, bør ei slik offentleg støtte vere meir differensiert enn i dag. Det vil då vere naturleg å ta omsyn til kva økonomiske forpliktingar trus- og livsynssamfunna har i og med bygningar dei har til forsamling og gudsteneste, og kva slags, kvar helst og kor mykje aktivitetar dei har.»

Et mindretall på ett medlem

> «meiner at løyvingane per medlem må vere like for alle trus- og livsynssamfunn, på grunn av prinsippet om jamstelling».

Begge fraksjoner begrunner altså sitt standpunkt ved å vise til ønsket om likebehandling. Det illustrerer at uttrykket er et honnørord uten presist og entydig innhold.

Det er et politisk spørsmål om man skal følge flertallet eller mindretallet når det gjelder hva likebehandling i denne sammenhengen skal bety. Dette blir ikke drøftet videre her.

Selv om man ønsker å følge forslaget fra flertallet i Kirkerådets kirke/stat-utvalg, synes det rimelig å holde fast ved at mesteparten av overføringene til trossamfunnene skal fordeles etter medlemstall.

---

[80] Her er tanken at tilskuddet skal avhenge av forhold trossamfunnet selv kontrollerer. Dersom det blir utarbeidet slike standarder som beskrevet i punkt 7.3 og bevilgningene til trossamfunn blir beregnete på grunnlag av dem, vil andre forhold enn medlemstall ha betydning for hvor mye et trossamfunn mottar, men da er det tale om forhold trossamfunnet ikke har kontroll over, jf. note 66.

[81] I tillegg kan det finnes et grunntilskudd, jf. punkt 10.2.

[82] Sitatene er fra punkt 8.5.1 i utredningen nevnt i note 40.

Dersom det er aktuelt å følge forslaget fra flertallet, må det tas standpunkt til en rekke spørsmål, bl.a.:

– Hvilke aktiviteter skal gi grunnlag for særskilte tilskudd?

– Skal de spesielle tilskuddene fordeles skjønnsmessig, eller skal det innføres objektive mål for aktivitetsnivået, og hva skal disse i så fall være?

– Hvor stor del av de samlede tilskuddene skal fordeles etter (ulike former for) aktivitet?

– Dersom det skal gis tilskudd til en objektivt målbar aktivitet, skal det da på forhånd fastsettes et beløp per enhet av aktiviteten, eller skal det fastsettes et totalbeløp som fordeles når trossamfunnene rapporterer hvor mye de har gjennomført av aktiviteten?

For å illustrere hva som ligger i det siste spørsmålet, anta at det skal gis separat støtte til drift av bygninger eller lokaler der trossamfunnets sentrale virksomhet foregår (kirker, templer, moskeer, synagoger, hov, seremonilokaler eller hva ulike trossamfunn måtte kalle slike bygninger eller lokaler).[83] Anta videre at lokalets størrelse i kvadratmeter blir betraktet som det adekvate målet på denne typen aktivitet. Skal det da fastsettes et tilskudd per kvadratmeter per år, eller skal det fastsettes hvilken andel av de samlede overføringene som skal knyttes til denne aktiviteten? Det første gir på en måte størst forutsigbarhet; da vet et trossamfunn hva det vil få til drift av sine bygninger og andre lokaler. Samtidig kan slike faste satser skape problemer for systemet som helhet, siden man ikke på forhånd kan vite hvor mye som i alt skal bevilges på grunnlag av de definerte aktivitetene.

Det er ingen tvil om at ordninger av den typen som nå blir diskutert, er administrativt mer kompliserte enn fordeling bare på grunnlag av medlemstall. Det gjelder særlig dersom man, helt eller delvis, baserer fordelingen av tilskuddene på skjønnsmessig vurdering.

[83] Her er det altså tale om ordinær drift av trossamfunnets bygninger og lokaler. Dette må ikke forveksles med eventuelle spesielle tilskudd for å ta vare på fredede og verneverdige bygninger, omtalt i punkt 11.4 nedenfor.

Det ville være betenkelig dersom man ga spesielle tilskudd til aktiviteter som bare forekommer innen visse religioner eller livssyn, eller som – på grunn av troen eller livssynet – forekommer i større grad i noen trossamfunn enn i andre. Det er en krevende oppgave å sikre seg at man unngår dette.

Det er grunn til å regne med at ordninger der visse aktiviteter blir belønnet spesielt, får betydning for trossamfunnenes atferd. Typisk vil de gjøre mer av det de får spesielt betalt for.[84] Dersom det beløpet som alt i alt står til disposisjon for overføringer til trossamfunn, er konstant, må mer penger til visse aktiviteter nødvendigvis føre til mindre penger til annen virksomhet. Slike endringer i omfanget av ulike aktiviteter kan være ønsket eller uønsket, og kan derfor være argument både for og mot forslaget fra flertallet i Kirkerådets kirke/stat-utvalg. Poenget er at man må være oppmerksom på at slike effekter vil kunne inntre.

Som framstillingen ovenfor viser, fins det en del viktige motforestillinger mot forslaget fra flertallet i Kirkerådets kirke/stat-utvalg. Det betyr ikke at man kan trekke noen definitiv konklusjon om at forslaget bør forkastes. Her som ellers må beslutningen tas etter en politisk og normativ vurdering.

11 Utgifter utenfor den ordinære finansieringsordningen

11.1 Utgangspunkt

Det fins en del utgifter som påløper hos et trossamfunn eller tilknyttede organisasjoner, men der det kan diskuteres om de bør inngå i den ordinære finansieringsordningen eller holdes utenfor denne.

[84] Det forutsetter naturligvis at trossamfunnet, helt eller delvis, har kontroll over omfanget av aktiviteten. Diskusjonen i punkt 10.3 gjelder slike aktiviteter, jf. note 80.

Slike spørsmål kan reises for flere kategorier utgifter. Noen av dem er nevnt i mandatet for Stat/kirke-utvalget, se f.eks. punktene 5 og 6 i mandatet (sitert i punkt 1.1 ovenfor). Det er imidlertid en del andre typer utgifter som også bør nevnes.

For flere av kategoriene gjelder at det viktige er å opprettholde klare regnskapsmessige, og kanskje også organisatoriske, skiller mellom ulike typer aktiviteter. (Dette momentet er nevnt i punktene 11.2, 11.3, 11.4 og 11.6 nedenfor.) Dersom man klarer å trekke slike skiller, er det som regel ikke vanskelig å finne fram til ordninger som vil bli akseptert som rimelige og rettferdige av de fleste.

Hvorvidt slike skiller lar seg etablere, er et paktisk spørsmål, som må behandles konkret i forhold til hver enkelt utgiftskategori. Det er ikke mulig å si noe generelt om saken.

11.2 Helse- og sosialtjenester, u-hjelp m.m.

Helse- og sosialinstitusjoner blir ofte drevet i tilknytning til trossamfunn. Tilsvarende kan også gjelde andre aktiviteter, f.eks. u-hjelp.

I dag er slik virksomhet formodentlig skilt ut i egne organisasjoner, og eventuell offentlig støtte til aktiviteten er basert på den virksomheten som blir drevet der. Disse virksomhetene behøver derfor ikke trekkes inn i diskusjonene av finansiering av trossamfunn. Det viktige er, som nevnt i punkt 11.1, at man oppretter og opprettholder klare organisatoriske og regnskapsmessige skiller mellom trossamfunnet som sådant og de typene aktiviteter som er omtalt her.

11.3 Gravferdsforvaltningen

Gravferdsforvaltningen er uttrykkelig nevnt i Stat/kirke-utvalgets mandat (punkt 5). På dette området utfører statskirken i dag tjenester for andre enn egne medlemmer.

Dersom ordningen fortsatt skal være slik, må gravferdsforvaltningen finansieres særskilt, altså ved overføringer som kommer i tillegg til de beløpene statskirken mottar som trossamfunn.[85] Også her er det viktig at man er i stand til å opprettholde et klart regnskapsmessig skille mellom utgifter som gjelder gravferdsforvaltningen og statskirkens utgifter for øvrig. Man må altså vite hva det koster statskirken å ta seg av gravferdsforvaltningen. I praksis er det neppe noen enkel sak. Enhver uklarhet eller tvil kan gi opphav til konflikter og påstander om forskjellsbehandling. Dette kan gå begge veier. Det kan altså både komme påstander om at den separate finansieringen av gravferdsforvaltningen i realiteten innebærer en ekstra subsidiering av statskirken, og påstander om at statskirken får for lite, slik at den i virkeligheten må bidra til finansieringen av tjenester utført for andre enn egne medlemmer.

Dersom det er mulig å trekke det nevnte skillet, skulle det fra et økonomisk synspunkt ikke være noen betenkeligheter ved å fortsette dagens ordning når det gjelder gravferdsforvaltningen.

Alternativet er at det offentlige overtar ansvaret for gravferdsforvaltningen. I dette tilfellet vil "det offentlige" i praksis måtte bety kommunene.

Dette bør bli løsningen dersom det viser seg umulig å trekke det regnskapsmessige skillet som er nevnt foran, altså dersom man ikke med rimelig klarhet er i stand til å konstatere hva det koster statskirken å ta seg av gravferdsforvaltningen.

Det kan også være andre grunner, som ikke har med økonomi å gjøre, som taler for å gå bort fra en ordning der ett trossamfunn har ansvar for gravferdsforvaltningen på vegne av hele befolkningen. Her kan det ha betydning om statskirkeordningen blir opprettholdt eller avskaffet. Når man har statskirke, er det kanskje akseptabelt at denne har ansvar for gravferdsforvaltningen på vegne av hele befolkningen. Vanskeligere er det å akseptere det samme for en fri folkekirke, som – selv om den skulle ha et overveldende flertall av

[85] Reelt sett er det slik særskilt finansiering i dag, jf. note 9. — Det som her og nedenfor blir sagt om statskirken, vil også gjelde en eventuell fri folkekirke som etterfølger denne, dersom den frie folkekirken får samme ansvar for gravferdsforvaltningen som statskirken har i dag.

befolkningen som medlemmer – skal være likestilt med andre trossamfunn. Spørsmålet faller utenfor rammen for dette notatet og er ikke drøftet nærmere.

11.4 Kulturminner

Det er samfunnets felles ansvar å ta vare på vår kulturarv, herunder fredede og verneverdige bygninger. Når et trossamfunn eier og bruker slike bygninger, oppstår spørsmål om det bør gis spesiell offentlig støtte til vedlikehold og bevaring, jf. punkt 6 i Stat/kirke-utvalgets mandat.[86]

Det må være rimelig å si at ordinært vedlikehold av bygninger er eierens og brukerens ansvar. Dette er en del av de ordinære utgiftene ved å drive et trossamfunn og er forutsatt dekket gjennom den ordinære finansieringsordningen.[87]

Restaurering av verneverdige bygninger står i en annen stilling. Her dreier det seg nettopp om å ta varer på kulturarven. Det prinsipielt riktige må være at samfunnet finansierer denne virksomheten ved tilskudd som fordeles av de myndighetene som har ansvar for kulturvern, det vil på sentralt hold si Riksantikvaren.

Et trossamfunn kan ikke ha adgang til selv å erklære en bygning verneverdig, med den virkningen at det utløser rett til tilskudd av den typen som nå er nevnt. Det må være kulturvernmyndighetene som bestemmer hvilke bygninger som er av en slik karakter at de omfattes av ordningen. Et trossamfunn kan, som enhver eier av bygninger og anlegg, bruke egne midler på restaurering, men rett til spesielle offentlige tilskudd oppstår først når kulturvernmyndighetene har funnet bygningen verneverdig.

Vireligheten er neppe så enkel og grei som framstillingen ovenfor forutsetter.

---

[86] Ordet "kirke" er brukt i mandatet, men i tråd med prinsippet om likebehandling må tilsvarende bygninger omfattes uansett hvilket trossamfunn som eier og bruker dem, og uansett hva de kalles.

[87] Et annet spørsmål er om det *innenfor* den ordinære finansieringsordningen skal være separate tilskudd til drift av bygninger eller lokaler der trossamfunnets sentrale virksomhet foregår. Det er drøftet i punkt 10.3, se særlig tekst ved note 83.

Det kan oppstå strid og uenighet om hvor grensen skal trekkes mellom ordinært vedlikehold og restaurering. I siste instans må det være kulturvernmyndighetene som trekker denne grensen, i samband med at de gir tilskudd til restaurering. Eieren kan søke om støtte, men kompetansen til å bestemme hva som er nødvendig restaurering, bør ligge hos kulturvernmyndighetene.

Et annet og sannsynligvis viktigere problem er at det neppe vil bli bevilget tilstrekkelige midler til å bevare vår kulturarv på en forsvarlig måte. Det gjelder selv om man, som beskrevet ovenfor, bare tar i betraktning bygninger som kulturvernmyndighetene har erklært verneverdige og bare regner med utgifter disse myndighetene finner nødvendige for å verne kulturarven.

Disse problemene er ikke spesielle for trossamfunn, men gjelder alle eiere av verneverdige bygninger. Det er vanskelig å se noen *prinsipiell* grunn til at trossamfunn skal særbehandles på dette feltet. Derimot kan det være en forskjell i *omfang*. Den norske kirke eier og bruker et stort antall verneverdige bygninger. Det kunne i og for seg være et argument for å etablere en egen ordning for dette trossamfunnet, men hensynet til likebehandling taler mot et slikt system. Et løsning kan likevel være å ha en egen ordning for trossamfunn.

Utilstrekkelige bevilgninger til kulturvern er imidlertid et problem som må løses på sine egne premisser, uavhengig av diskusjonen av finansieringsordningen for trossamfunn.

11.5 Trossamfunnenes virksomhet i det militære, i sykehus og i fengsler

Innen Den norske kirke fins i dag feltprester, sykehusprester og fengselsprester, som yter tjenester overfor vernepliktige, pasienter og innsatte.

I et samfunn der alle religioner og livssyn skal behandles likt, må alle som hører til de nevnte kategoriene, i utgangspunktet ha samme rett til å motta tjenester fra representanter for sitt trossamfunn. Dette kan by på problemer når det gjelder små grupper, og det må være legitimt å ta praktiske hensyn, men det endrer ikke det prinsipielle utgangspunktet.

En ryddig ordning vil være at det er forsvaret som har det økonomiske ansvaret for at de vernepliktige har adgang til slike tjenester, og tilsvarende for sykehus og fengsler. Den som har det økonomiske ansvaret, kan og må "kjøpe" tjenester av trossamfunnene.

Spørsmålet blir ikke diskutert nærmere.[88] Det er likevel naturlig å nevne det, siden det dreier seg om et felt der statskirken i dag synes å stå i en særstilling, og der det bør ryddes opp og etableres klare ordninger, basert på likebehandling av alle trossamfunn.

11.6 Sjømannskirken / Norsk kirke i utlandet

Sjømannskirken / Norsk kirke i utlandet er en del av Den norske kirke. Det virker lite sannsynlig at andre (norske) trossamfunn vil drive tilsvarende virksomhet i utlandet. I utgangspunktet bryter det med prinsippet om likebehandling å innføre spesielle ordninger for en aktivitet som bare blir drevet av ett trossamfunn.[89]

Imidlertid kan man spørre om Sjømannskirkens hovedaktivitet egentlig er kirkelig virksomhet. Den kan også betraktes som et velferdstiltak, opprinnelig rettet mot norske sjøfolk, men etter hvert mer og mer rettet mot norske borgere og andre med tilknytning til Norge, som permanent eller midlertidig oppholder seg i utlandet.

Slike velferdstiltak kan betraktes om en statlig oppgave. Selv om virksomheten drives av andre enn staten, er det ikke urimelig at staten finansierer den. Fra et slikt synspunkt

[88] Det er ikke spesielt nevnt i oppdraget.
[89] Når temaet overhodet blir tatt opp her, er det fordi Sjømannskirken / Norsk kirke i utlandet er uttrykkelig nevnt i oppdraget.

burde man kunne gå inn for separat statlig finansiering av Sjømannskirken, uavhengig av finansieringsordningen for trossamfunn.

Samtidig står det fast at Sjømannskirken er en del av statskirken og *også* driver kirkelig virksomhet. Det synes vanskelig å trekke en grense mellom velferdstiltakene og virksomheten som trossamfunn. Fra dette synspunktet vil separat finansiering av Sjømannskirken framstå som særbehandling av statskirken (eller dens etterfølger som fri folkekirke), noe som ikke er akseptabelt innenfor den finansieringsordningen som nå er under diskusjon.

Dersom statskirken – eller andre trossamfunn som er støtteberettiget i Norge – velger å drive virksomhet i utlandet innen rammen av sin ordinære økonomi, kan ingen ha innvendinger mot det. Sannsynligvis vil norske borgere bosatt i utlandet kunne regnes som medlemmer, slik at de kan telles med ved finansieringen av trossamfunnet.[90]

I den grad Sjømannskirken betjener personer som er norske borgere eller har tilknytning til Norge, men er fast bosatt i utlandet, kan man tenke seg at det blir etablert en menighet på det stedet kirken ligger, og at denne benytter seg av den finansieringsordningen som måtte eksistere i vedkommende land.[91] Disse ordningene kan naturligvis være helt annerledes enn de som gjelder i Norge, og de kan fra trossamfunnets side være langt mindre gunstige. Det kan ikke være avgjørende. Norske offentlige bevilgninger skal ikke brukes til å kompensere for at andre land ordner seg annerledes enn vi gjør.

Alt i alt synes det vanskelig å forsvare en spesiell finansieringsordning for Sjømannskirken / Norsk kirke i utlandet, med mindre det lar seg gjøre å skille velferdsvirksomheten fra den kirkelige virksomheten.

[90] Se punkt 4.2, note 18 med tilhørende tekst.
[91] Tilsvarende avdelinger i Norge av trossamfunn med sete i utlandet, kan inngå i den norske ordningen. Dette går fram av sitatet i siste del av note 26.

Publikasjoner fra Frischsenteret

Alle publikasjoner er tilgjengelig i Pdf-format på : www.frisch.uio.no

Rapporter

1/2004	**Causality and Selection in Labour Market Transitions. Dissertation for the Dr.Polit Degree**	Tao Zhang
2/2004	**Arbeidstilbud når svart arbeid er en mulighet**	Tone Ognedal, Øystein Jørgensen, Steinar Strøm
3/2004	**Er det lengden det kommer an på? – Hvordan arbeidslediges jobbmuligheter påvirkes av nivået på dagpengene og hvor lenge de har gått ledig**	Øystein Jørgensen
4/2004	**Pris- og avanseregulering for legemidler**	Dag Morten Dalen, Steinar Strøm
5/2004	**Statlig styring av prosjektledelse**	Dag Morten Dalen, Ola Lædre, Christian Riis
6/2004	**Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet**	Elisabeth Fevang, Knut Røed, Lars Westlie, Tao Zhang
7/2004	**Undersysselsatte i Norge: Hvem, hvorfor og hvor lenge?**	Elisabeth Fevang, Knut Røed, Oddbjørn Raaum, Tao Zhang
8/2004	**Realopsjoner og fleksibilitet i store offentlige investeringsprosjekter**	Kjell Arne Brekke
9/2004	**Markeder med svart arbeid**	Erling Barth, Tone Ognedal
10/2004	**Skatteunndragelse og arbeidstilbud. En empirisk analyse av arbeidstilbudet når svart arbeid er en mulighet**	Kristine von Simson
1/2005	**Pliktige elsertifikater**	Rolf Golombek, Michael Hoel
2/2005	**En empirisk analyse av indeksprissystemet i det norske legemiddelmarkedet**	Tonje Haabeth
3/2005	**Formelle og totale skattesatser på inntekt for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet**	Elisabeth Fevang, Morten Nordberg, Knut Røed
1/2006	**Finansiering av tros- og livssynssamfunn**	Aanund Hylland

Arbeidsnotater

1/2004	**Samtidig bruk av Trygdeetaten,**	Morten Nordberg, Lars

	Arbeidsmarkedsetaten og Sosialtjenesten	Westlie
2/2004	**Arbeidsledighet og svart arbeid. En empirisk analyse 1980 – 2003**	Øyvind Johan Dahl
1/2005	**Lifetime earnings**	Fedor Iskhakov
2/2005	**Skattefunksjoner i Norge 1990 - 2004**	Vivian Almendingen

Memoranda

Serien publiseres av Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, i samarbeid med Frischsenteret. Listen under omfatter kun memoranda tilknyttet prosjekter på Frischsenteret. En komplett oversikt over memoranda finnes på http://www.oekonomi.uio.no/memo/.

1/2004	**To What Extent Is a Transition into Employment Associated with an Exit from Poverty?**	Taryn Ann Galloway
2/2004	**A dissolving paradox: Firms' compliance to environmental regulation**	Karine Nyborg, Kjetil Telle
4/2004	**Rainfall, Poverty and Crime in 19th Century Germany**	Halvor Mehlum, Edward Miguel, Ragnar Torvik
5/2004	**Climate policies and induced technological change: Impacts and timing of technology subsidies**	Snorre Kverndokk, Knut Einar Rosendahl, Thomas F. Rutherford
10/2004	**The sahdow economy in Norway: Demand for currency approach**	Isilda Shima
11/2004	**Climate Agreement and Technology Policy**	Rolf Golombek, Michael Hoel
12/2004	**The Norwegian market for pharmaceuticals and the non-mandatory substation reform of 2001: the case of enalapril**	Tiziano Razzolini
13/2004	**Sectoral labor supply, choice restrictions and functional form**	John K. Dagsvik, Steinar Strøm
17/2004	**Unilateral emission reductions when there are cross - country technology spillovers**	Rolf Golombek, Michael Hoel
25/2004	**Moral hazard and moral motivation: Corporate social responsibility as labor market screening**	Kjell Arne Brekke, Karine Nyborg
26/2004	**Can a carbon permit system reduce Spanish unemployment?**	T. Fæhn, A. G. Gómez-Plana, S. Kverndokk
5/2005	**The Kyoto agreement and Technology Spillovers**	Rolf Golombek, Michael Hoel
6/2005	**Labor supply when tax evasion is an option**	Øystein Jørgensen, Tone

		Ognedal, Steinar Strøm
9/2005	**The Fear of Exclusion: Individual Effort when Group Formation is Endogenous**	Kjell Arne Brekke, Karine Nyborg, Mari Rege
11/2005	**Tax evasion and labour supply in Norway in 2003: Structural models versus flexible functional form models**	Kari Due-Andresen
16/2005	**Prioritizing public health expenditures when there is a private alternative**	Michael Hoel
17/2005	**Young and Out: An Application of a Prospects-Based Concept of Social Exclusion**	Oddbjørn Raau, Jon Rogstad, Knut Røed, Lars Westlie
18/2005	**Immigrants on Welfare: Assimilation and Benefit Substitution**	Tyra Ekhaugen
19/2005	**Time and Causality: A Monte Carlo Assessment of the Timing-of-Events Approach**	Simen Gaure, Knut Røed, Tao Zhang
20/2005	**Organisational Change, Absenteeism and Welfare Dependency**	Knut Røed, Elisabeth Fevang
21/2005	**Extracting the causal component from the intergenerational correlation in unemployment**	Tyra Ekhaugen
29/2005	**Efficiency and productivity of norwegian tax offices**	Finn R. Førsund, Sverre A.C. Kittelsen, Frode Lindseth
33/2005	**Price regulation and generic competition in the pharmaceutical market**	Dag Morten Dalen, Steinar Strøm, Tonje Haabeth



Frischsenteret

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører samfunnsøkonomisk forskning i samarbeid med Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo. Forskningsprosjektene er i hovedsak finansiert av Norges forskningsråd, departementer og internasjonale organisasjoner. De fleste prosjektene utføres i samarbeid mellom Frischsenteret og forskere ved andre norske og utenlandske forskningsinstitusjoner.

Frischsenteret
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf: 22958810
Fax: 22958825
frisch@frisch.uio.no
www.frisch.uio.no