



## Folkekirken i et samfundsøkonomisk perspektiv

### Sidsel Kjems

PhD Fellow  
Department of Food and Resource Economics  
University of Copenhagen  
Rolighedsvej 25  
DK-1958 Frederiksberg

Direct: +45 35 33 29 91  
E-mail: [smk@ifro.ku.dk](mailto:smk@ifro.ku.dk)

København, 3. februar 2016  
Slide 1



## Pointer

Meget kan siges om folkekirken og økonomi – jeg vil gerne at I får nedenstående pointer med herfra i dag.

Forstå de overordnede linjer og de store tal – lad folkekirken om at fokusere på detaljerne og fordelingen mellem interne kasser i folkekirken.

Kirkeskat er kontroversielt og problematisk

Der er en del "Urban Myths" om folkekirken, Grundloven og økonomi.



## Folkekirkens indtægter

<b>Finansieringskilder</b>	<b>2013</b>	<b>%</b>
<b>Kirkeskat</b>	6.354	79%
<b>Direkte statslige tilskud</b>	758	9%
<b>Brugerbetaling kirkegårde</b>	618	8%
<b>Andet</b>	335	4%
<b>Samlet</b>	8.065	100%



## Folkekirkens indtægter og udgifter

---

Hvad kan man få for 8 mia. kr.?	Mia. kr.2013
Folkebibliotekerne (ca.)	3
DR	4,2
Politi og lokal anklagemyndighed	8,4
Københavns Universitet	8,3
Vagtlægeordningen	0,6
Rigshospitalet	6,8

---



## Udviklingen i kirkeskatten 1947-2015

Årstal	Procent	Provenu (mio. kr.)	2014 (forbrugerpriser)	Indeks (1947=100)
1947		36	737	100
1957		76	1.034	140
1967		207	1.804	245
1977	0,8	908	3.521	478
1987	0,79	2.296	4.165	565
1997	0,8	3.506	4.918	667
2007	0,88	5.167	5.907	801
2014	0,88	6.366	6.366	864

Inflationsreguleret med forbrugerprisindekset



## Folkekirkeens indtægter og udgifter

<b>Udgifter (mio. kr.)</b>	<b>2013</b>	<b>Andel</b>
<b>Løn</b>	4.312	56%
<b>Drift</b>	2.474	32%
<b>Anlæg</b>	889	12%
<b>Samlet</b>	<b>8.065</b>	<b>100</b>



## Folkekirkenes indtægter og udgifter

Mio. kr., 2013-pris- og lønniveau	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Løn: kirkefunktionærer</b>	1.581	1.599	1.623	1.699	1.736	1.743	1.863	1.899	1.911	1.920
<b>Indeks</b>	<b>100</b>	<b>101</b>	<b>103</b>	<b>107</b>	<b>110</b>	<b>110</b>	<b>118</b>	<b>120</b>	<b>121</b>	<b>121</b>
<b>Løn: kirkefunktionærer, kirkegård</b>	1.207	1.198	1.230	1.178	1.186	1.162	1.179	1.148	1.127	1.065
<b>Løn: lokalt fin præster</b>	0	0	0	0	11	17	17	29	31	33
<b>Løn: præster, provster og biskopper</b>	1.237	1.248	1.233	1.238	1.256	1.249	1.232	1.211	1.233	1.226
<b>Løn: præster, provster og biskopper, i alt</b>	1.237	1.248	1.233	1.238	1.267	1.266	1.249	1.240	1.264	1.259
<b>Indeks</b>	<b>100</b>	<b>101</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>102</b>	<b>102</b>	<b>101</b>	<b>100</b>	<b>102</b>	<b>102</b>
<b>Løn: stifter og departement</b>	76	77	75	75	79	80	77	77	77	68
<b>Øvrige driftsudgifter</b>	1.826	1.895	1.859	1.876	2.028	1.962	2.030	2.099	2.007	2.018
<b>Indeks</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>102</b>	<b>103</b>	<b>111</b>	<b>107</b>	<b>111</b>	<b>115</b>	<b>110</b>	<b>111</b>
<b>Øvrig drift, kirkegård</b>	364	387	392	413	425	406	422	498	472	456
<b>Anlægsinvesteringer</b>	823	711	804	760	871	683	813	933	917	779
<b>Anlæg, kirkegård</b>	146	133	140	104	117	173	179	117	137	110
<b>Udgifter i alt</b>	7.261	7.249	7.354	7.343	7.709	7.474	7.812	8.011	7.913	7.675
<b>Indeks</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>101</b>	<b>101</b>	<b>106</b>	<b>103</b>	<b>108</b>	<b>110</b>	<b>109</b>	<b>106</b>



## Grundloven og den økonomiske støtte

*“Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.” (§4)*

Da Grundloven blev vedtaget i 1849 var der en meget lille offentlig økonomisk støtte til kirken. Kongen betalte til biskoppernes lønninger og deres administration. Kirkebygningerne og præsterne blev finansieret via tiende (en direkte skat til kirken), nytte af jord og kapitaler etc. og via betaling af præstepenge (en form for tidlig kirkeskat) i købstæderne.

Statens økonomiske støtte til kirken og præsterne blev i det små indført omkring år 1900.(Stenbæk 2004). Først med præstelønningsloven i 1946 begyndte staten at give økonomisk støtte i større omfang til folkekirken.





## Grundloven og den økonomiske støtte

Folketinget bestemmer om der skal være en økonomisk støtte og størrelsen af en evt. økonomisk støtte.

Folketinget bestemmer suverænt hvordan denne støtte i givet fald skal gives og til hvad. (Fordelagtige lån, garantistillelse, administrativ service, direkte overførsler, beskatningsret, som bloktilskud eller øremærkede bevillinger).

Folkekirken ophører med at eksistere når der ikke længere er et "folkeflertal", der er medlem af folkekirken. Derefter vil folkekirken overgå til at være "Den Evangelisk-Lutherske kirke" – et trossamfund blandt de øvrige. Grundlovens §4 bliver da juridisk indholdsløs og både særlig moralsk, lovgivningsmæssig, administrativ og økonomisk støtte må forudsættes at ophøre.

Det er folketinget som afgør hvornår (ved hvilken medlemsandel) der ikke længere er tale om "folkeflertallet". Højesteret kan komme til at agere forfatningsdomstol i dette spørgsmål.



## Den historiske udvikling

- 1100-tallet, Den Katolske Kirke og tiende
- 1536 Reformationen
  - Kongen eksproprierer en del af biskopperne jorde og godser, samt beskatningsretten til "bispetiende"
  - Kirkerne og præsterne beholder deres jorde og beskatningsretten til tiende. (Kirketiende og præstetiende)
- 1849 Grundloven: Religionsfrihed indføres formelt
- År 1900
  - Kirkerne er selvstændige, decentrale enheder
  - Mange kirkebygninger var i privateje
  - Samlede indtægter, anslået 13,5 mio. kr. (ca. 1 mia. nutidskroner)
  - Fordobling af antallet af medlemmer (befolkningen var på 2,5 mio. 1901) og 8 gange indtægterne.



## Den historiske udvikling

- 1900-1920: Økonomiske reformer
  - Tiendeafløsningsloven 1903 (25 x kompensation, 133 mio. kr., svarende til 4 mia. i nutidskroner)
  - Jordreform 1919
  - *"Salget af præstegårdsjorden blev foretaget af Kirkeministeriet, og renterne af salgskapitalen tilfaldt præsteembedet og indgik i præsternes løn."* (Stenbæk 2004, s. 441).
  - Inflation: 1915-1920 høj inflation (16-19% årligt)
- Betaler staten til præsternes løn grundet jordreformen i 1919?
  - Kirken blev betalt for jorden efter takster fastsat af en kommission, ligesom andre, der fik eksproprieret jord.
  - Staten begynder først for alvor at betale til præsternes lønninger efter 2. verdenskrig (1946)



## Den historiske udvikling

- 1913/1919: Præstelønningsloven

Den første præstelønningslov var fra 1913 og indførte fast løn for præsterne i tre lønklasser, samt pension. (Brunés, 2014, s. 15). Denne var midlertidig og blev i 1919 afløst af en permanent lovgivning om præstelønningerne.

*"Endnu i 1913, hvor fastlønsordningen for præster blev påbegyndt, var det således forudsat, at kapitalafkastet ville være tilstrækkeligt til at dække lønudgifterne til præster uden for København"*  
(Esdahl, 2004, s. 454).

- 1920: Indførsel af kirkeskatten

Det viste sig dog hurtigt at kapitalafkastet ikke var tilstrækkeligt til at kunne lønne præsterne grundet inflationens og et stigende antal præster. Ved Præstelønningsloven af 1919 bliver udfordringen med at finansiere præsternes løn løst ved at indføre både den lokale kirkeskat og landskirkeskatten (Stenbæk 1999, s. 71, Stenbæk 2004, s. 441).



## Den historiske udvikling

- Præsteløningsloven 1946

Præsternes indtægter var ikke fuldt med den generelle vækst i samfundet og de var derfor forholdsvis fattige.

Kommunisterne sad da i regeringen og er ikke kendte tilhængere af folkekirken, men rationalet var, at så længe man opretholdt folkekirken, måtte præsterne have tålelige arbejdsforhold og levevilkår. (Stenbæk, 2004 d. 443).

- Præsteløningsloven 1958

Fortsat lave præstelønninger

*"Dette motiverede så. bl.a. kirkeminister Bodil Kock (S) til at ordne præsteløningsproblemet med et hug, og hugget var præsteløningsloven af 1958, der dels udtrykkeligt indplacerede præsterne i tjenestemandslønsens lønrammer på niveau med tilsvarende akademikergrupper, dels lod statskassen via finansloven overtage 60% af præstelønningerne"*

- Præsteløningsloven 1969



## Den historiske udvikling

### Økonomiloven af 1986

Omlægning af statsstøtten fra 60% til 40%, samtidig med finansiering af flere præstestillinger og præsternes pension.

### Nyeste ændringer

I 2003 fik folkekirken (provstiudvalgene) den fulde bemyndigelse til at fastsætte kirkeskatten.

I 2007 blev det muligt for folkekirken at oprette præstestillinger, der fuldt ud finansieres af de lokale kasser (menighedsråd og stifter). I 2014 var der ca. 112 af sådanne lokale finansierede præstestillinger.

I 2012 yder staten tilskud til 1892,8 præstestillinger. Derudover er der ca. 100 præstestillinger, der finansieres fuldt ud af Fællesfonden.



## Hvilke type finansiering er kirkeskat?

### **Opkrævningsformen**

Kirkeskatten er udformet som en personlig indkomstskat og kirkeskatten pålignes sammen med kommunalskatten.

De offentlige skattemyndigheder står for opkrævningsarbejdet.

### **Beskatningsret**

Opkrævningsformen tyder på at kirkeskatten er en beskatningsret.

Staten har ligeledes uddelegeret beskatningsret til kommuner og regioner og en form for beskatningsret til DR (licens) og andre offentlige organisationer (DSB brugerbetaling).

Der er i Danmark (i moderne tid) ikke tilfælde af, at staten har uddelegeret beskatningsret til private aktører – blot i form af reguleret brugerbetaling.



## Hvilke type finansiering er kirkeskat?

### **Beskatningsret**

Beskatning er en sublim finansieringskilde og er derfor almindeligvis forbeholdt finansiering af "samfundsopgaver".

Hvordan ved vi at beskatning er en sublim finansieringskilde?  
Fordi det stemmer overens med økonomisk teori (fiskal illusion) og fordi det er muligt at teste empirisk og via eksperimenter.

Eksempel 1: Hvad ville der ske hvis kirkeskatten skulle betales som et medlemskontingent?

Eksempel 2: Forskel i finansieringen af de nordiske majoritetskirker og majoritetskirkerne i England og Scotland





## Folkekirken sammenlignet med andre kirker

### Revenue, population and GDP

	Denmark	Norway	Sweden	Iceland	Finland	England	Scotland
<b>Total revenue (local currency)</b>	8.165.000.000	7.262.881.000	21.000.000.000	4.875.156.000	1.236.804.300	1.495.398.760	119.041.000
<b>Financing of core church activities (converted to DKK)</b>	6.176.050.000	5.193.638.779	14.746.669.860	196.938.496	8.162.962.926	11.637.992.000	11.637.992.000
<b>Financing of core church activities in % of GDP</b>	<b>0,32%</b>	<b>0,17%</b>	<b>0,45%</b>	<b>0,18%</b>	<b>0,54%</b>	<b>0,09%</b>	<b>0,07%</b>
<b>Index (Denmark = 100)</b>	100	53	140	55	166	27	23
<b>Befolkning</b>	5.602.628	5.051.275	9.555.893	321.857	5.451.270	63.400.000	5.327.700
<b>Finansiering pr. capita</b>	<b>1.084</b>	<b>1.028</b>	<b>1.543</b>	<b>612</b>	<b>1.497</b>	<b>169</b>	<b>201</b>
<b>Indeks (Danmark = 100)</b>	100	95	142	56	138	16	19



## Sammenligning af finansieringskilder og niveau for finansiering

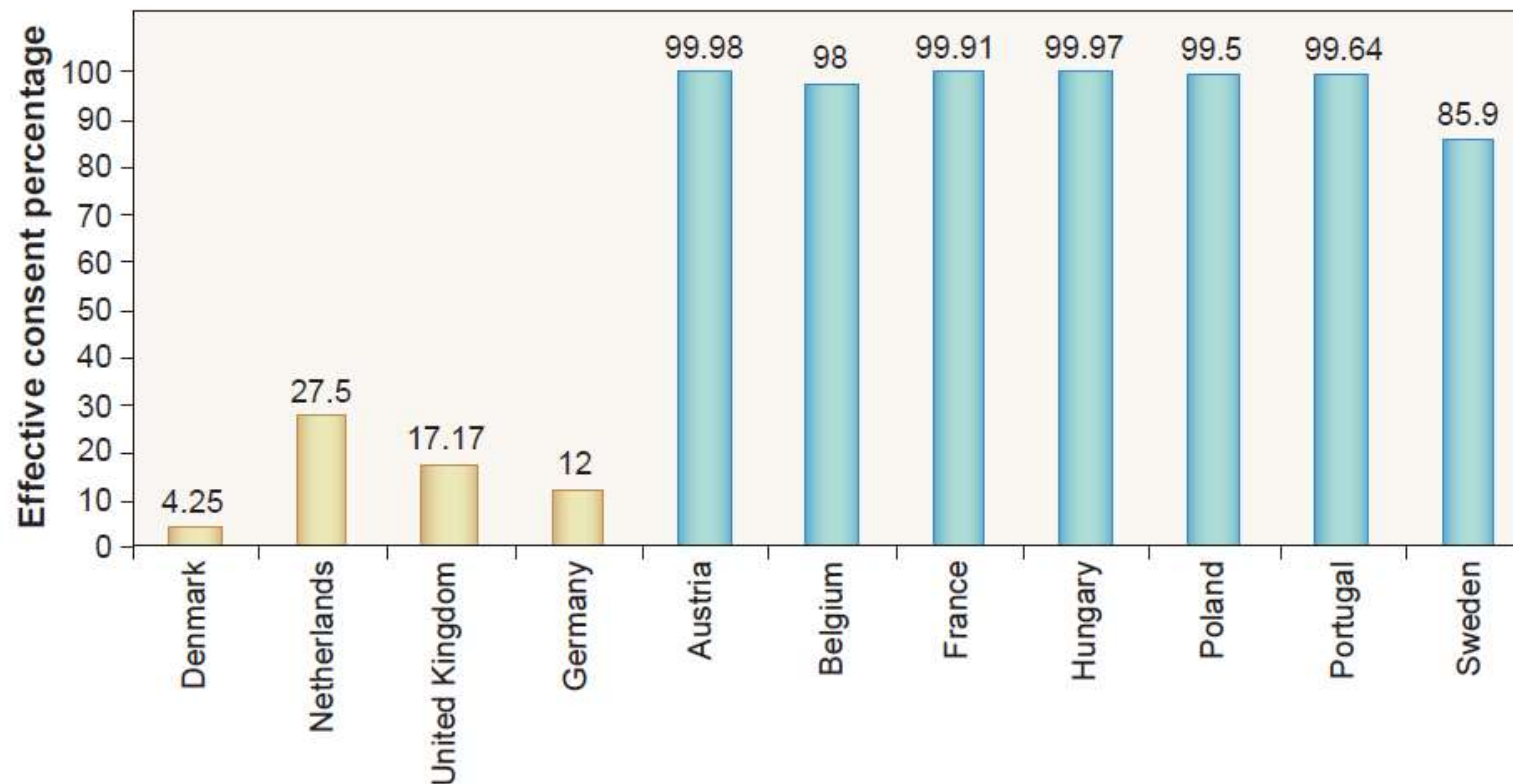
**Table: Financing as % of GDP and main source of financing**

	Financing (DKK) per capita	Index	Financing as % of GDP	Index	The main sources of financing			
					Taxation right	General tax	Donation and fundraising	Income from capital
<b>Finland</b>	1.497	138	<b>0,54%</b>	166	<b>80%</b>			
<b>Sweden</b>	1.543	142	<b>0,45%</b>	140	<b>78%</b>	2%		
<b>Denmark</b>	1.084	100	<b>0,32%</b>	100	<b>79%</b>	9%		
<b>Iceland</b>	612	56	<b>0,18%</b>	55		<b>78%</b>		
<b>Norway</b>	1.024	95	<b>0,17%</b>	53		<b>85%</b>		
<b>England</b>	169	16	<b>0,09%</b>	27			<b>48%</b>	27%
<b>Scotland</b>	201	19	<b>0,07%</b>	23			<b>84%</b>	13%



## Opting in versus opting out

What difference does it make?



**Effective consent rates, by country.** Explicit consent (opt-in, gold) and presumed consent (opt-out, blue).



## Medlemmer i andel af befolkningen

	Sweden	Denmark	Norway	Finland	Iceland
<b>1950</b>				95,0	
<b>1950-1970*</b>				-0,13	
<b>1970 (Sweden 1972)</b>	95,2	96,3	-	92,4	
<b>1970-1990*</b>	-0,34	-0,35	-	-0,21	
<b>1990</b>	89	89,3	-	87,8	
<b>1990-2000*</b>	-0,61	-0,42	-	-0,27	
<b>2000 (Norway 2001)</b>	82,9	85,1	86,3	85,1	88,67
<b>2000-2014*</b>	<b>-1,31</b>	<b>-0,48</b>	<b>-0,92</b>	<b>-0,80</b>	<b>-0,97</b>
<b>2014</b>	64,6	78,4	74,3	73,8	75,1

\* Yearly average decline in percentage points



## Medlemmer i antal

	Sweden	Denmark	Norway	Finland	Iceland
<b>1950</b>				3.828.482	
<b>1950-1970**</b>				20.905	
<b>1950-1970***</b>				0,49%	
<b>1970 (Sweden 1972)</b>	7.754.784	4.725.441		4.246.578	
<b>1970-1990**</b>	-6.913	-6.976		7208,05	
<b>1970-1990***</b>	-0,09%	-0,15%		0,16%	
<b>1990</b>	7.630.350	4.585.920		4.390.739	
<b>1990-2000**</b>	-26.953	-5.007		1.884	
<b>1990-2000***</b>	-0,37%	-0,11%		0,04%	
<b>2000</b>	7.360.825	4.535.847	4.246.223	4.409.576	247.420
<b>2000-2014**</b>	-76.326	-8.716	-31.558	-23.350	-213
<b>2000-2014***</b>	<b>-1,21%</b>	<b>-0,20%</b>	<b>-0,82%</b>	<b>-0,57%</b>	<b>-0,09%</b>
<b>2000-2014***</b>	<b>-1,18%</b>	<b>-0,30%</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-1,03%</b>	<b>-0,72%</b>
<b>2014</b>	6.292.264	4.413.825	3.835.973	4.106.025	244.440

\*\* Yearly average change in numbers

\*\*\* Yearly average change in numbers as percentage of total members



## Folkekirke: Fri kirke eller statskirke?

### Statskirke

Indskrevet i Grundloven

Folketinget som øverste beslutningsorgan

Reguleret ved lovgivning

Der findes ikke én definition af hvad en statskirke er, som vi kan anvende. Begrebet diskuteres og fortolkes.



## Offentlig institution eller privat forening?

Offentlig institution	Forening
Statskirke	Medlemsbegreb (Mangler generalforsamling)
Myndighed (offentlighedslov etc.)	Undtaget statslig budgetkontrol
Præster etc. statslige tjenestemænd	
Over 80% offentlig finansiering via beskatningsretten	

### Det bedste af to verdner?

Offentlig finansiering /beskatningsret

Ingen statslig budgetkontrol

Medlemsbegrebet giver legitimitet



## Samfundsopgaver

Velfærdsøkonomisk teori	Folkekirken
1. Statslig regelsætning, registerføring og håndhævelse (Basal struktur)	Civilregistrering, Myndighedsopgaver
2. Omfordeling	-
3. Imødegåelse af markedsfejl	
3a. Naturlige monopoler	
3b. Offentlige goder	Kulturarvsbevarelse (prioriteringsdiskussion er nødvendig)

Hvor meget kulturarvsbevarelse er "samfundsopgaver"

Kan ceremonier være en "samfundsopgave"

Kan forkyndelse, missionering, dåbsoplæring, kirkelige aktiviteter?





## Transaktioner mellem folkekirken og staten

FK → Staten	KM Skøn	Bemærkning	Værdi ?
Kulturarvs-bevarelse	799 mio. kr.	Sverige 3.400 kirker/kapeller 530 mio. Skr. (2016) DK 420 DK: 2.345 kirker	300 mio.
Civilregistrering	100 mio. kr.	Selvbetjening (borger) Indtastning ved kilden (sygehuse, plejehjem)	100 mio.
Kirkegårdsdrift (underskud)	868 mio. kr. 1 mia. kr. (2013)	Omkostningsbaserede takster (pr. 2009) Underskud = medlemsrabat  Rekreative områder, kulturarv	200 mio.
Kulturelle aktiviteter		Gratis kor og koncerter i kirker eller i offentlige kulturcentre?	
Andet?			



## Transaktioner mellem folkekirken og staten

Staten → FK	Værdi	Bemærkning
Beskatningsret	6 mia. kr. (?)	
Skatteopkrævning	?	Administrativ støtte, samt det at staten legitimerer kirkeskatten
Direkte tilskud	758 mio. kr.	
Indirekte tilskud	200 mio. kr. (?)	Teologisk uddannelse, kirkerum, Funktionspræster, støtte til kirkelige foreninger
Kirkebygningerne	?	Eksklusion brugsret (Ejerskab?, fælles kulturarv?)
Lovgivningsmæssig støtte	?	Undervisningsloven,
"Moralsk" støtte	?	Staten legitimerer folkekirken via handlinger (fx Folketingets åbning) og via struktur (KM, lovgivning).



## Folkekirken og kulturarv

### Hvis kulturarv?

Det religiøse mindretal i FK  
Folkekirken medlemmer  
Alle etniske danskere  
"Vores" fælles kulturarv

### Hvilken kulturarv?

Materiel (bygninger)  
Immateriel (ceremonier)  
Andet

Romerriget strakte sig ikke til Danmark. De gamle sten vi har er kirkebygninger fra middelalderen. (1.600 kirker fra før 1250)

Hvis alle danskere betaler til bevarelse af kirkebygninger som kulturarv via alm. skat, skal alle danskere så også have adgang til at anvende kirkebygningerne?

Anvendelse på kirkens præmisser eller på sekulære præmisser?



## Folkekirken i en cost-benefit analyse

Hvad skal med i en cost-benefit analyse af folkekirken?

Omkostninger (cost)	Gevinster (Benefits)
Folkekirken samlede udgifter	Løsning af "samfundsopgaver"
Øvrige udgifter vedr. folkekirken område hos andre aktører (private, offentlige)	Offentlige goder - Kulturarvsbevarelse - Kultur, dannelse,
Negative eksternaliteter	Positive eksternaliteter
På samfundsplan - Splid baseret på religion - Fokus på tradition og fortid, fremfor udvikling og fremtid.	På samfundsplan - Sammenhængskraft - Generaliseret tillid - Eksterne effekter af frivilligt arbejde (Putnam)
På individniveau - Fastholdelse af normer og strukturer, der skaber negativ utility (fordømmelse af livssyn, livsformer)	På individniveau - Lykke (utility) (mening, glæde, fællesskab, sorgbearbejdning)





Kontakt mig gerne for uddybende  
informationer om folkekirken i et  
samfundsøkonomisk perspektiv