

**Georg Arnestad**

**Offentlege kulturutgifter 1968-2003**

**Notat til Norsk kulturråd**

**Sogndal, 7. mars 2004**

## Offentlege kulturutgifter 1968-2003

På oppdrag av Norsk kulturråd har eg gjort eit lite ”dykk” ned i den offisielle norske kulturstatistikken og i departementets budsjettproposisjonar og kulturmeldingar. Kulturrådet ville gjerne ha nokre tal som over tid kunne vise utvikling og samansetjing av norske offentlege kulturutgifter. Slik forespørselen frå Norsk kulturråd ved informasjonssjef Christian Lund lydte, har Norsk kulturråd ønskt tal som kan kaste lys over følgjande:

”Forholdet mellom kommunal/fylkeskommunal og statlig tilskudd til kulturformål (helst uten idrett) som andel av totale offentlige tilskudd de siste 20 årene. Trenger bare enkeltår som viser en lengre utvikling (f.eks. 1985 - 1990 - 1995 - 2000 -2003).

Forholdet mellom Kulturdep og Kulturfondets budsjett i samme periode. Hvor stor andel utgjør Kulturfondet?

Hvis det er mulig å vise geografisk tildeling i deptets budsjetter, er det veldig fruktbart. I artikkelen din i årskonferanserapporten fra 1998-konferansen (nr. 14) er det noen talloppsett fra 1997 som er svært interessante. Er det mulig å trekke disse tilbake og framover i tid?

Det er først og fremst tallene og prosentvis utvikling med enkle forklaringer og forbehold vi er ute etter. Dette burde kunne gjøres på et 4-6 siders lite notat.”

### 1. Om kjeldene

Det er inga enkel sak å gi eit oversyn over korleis dei offentlege kulturutgiftene har utvikla seg siste 20-30 åra. Ein kan nemleg ikkje berre gå til éi kjelde for å finne ut dette. Viktigste informasjonskjelda er sjølvstøtta den (sidan 1996) årlege publikasjonen NOS Kulturstatistikk. For perioden 1991-2002 har vi i den offisielle kulturstatistikken frå SSB fullstendige opplysningar over kommunale og fylkeskommunale netto driftsutgifter til kultur. Desse tala omfattar *alle* kommunar, Oslo medrekna, og alle fylkeskommunar.

Det er vanskelegare å finne tak i nøyaktige tal for perioden *før* 1991. Kulturstatistikk-publikasjonane som har tal over kommunale og fylkeskommunale kulturutgifter i perioden 1982-90, har henta desse frå kulturmeldinga ”Kultur i tiden” frå 1992. Desse tala var utarbeidde av underteikna og ein kollega ved Vestlandsforskning som eit utgreiingsarbeid for kulturmeldinga ”Kultur i tiden” (1992). I denne meldinga er det vist tal over utviklinga av kommunale og fylkeskommunale kulturutgifter for perioden 1982-90, men berre deflaterte (prisjusterte), ikkje løpande tal. Utgiftene til idrettsformål går berre indirekte fram gjennom indeksar. Det betyr at eg for denne perioden delvis har måtte estimere dei fylkeskommunale og kommunale netto driftsutgiftene til idrettsformål. Dei oppgjevne kommunale tala for denne perioden omfattar heller *ikkje* Oslo kommune. Det er også desse tala frå ”Kultur i tiden” (altså frå Vestlandsforskning) som er nytta i den offisielle kulturstatistikken for desse åra. SSB har her basert seg på tal som er rekna ut av underteikna og ein kollega ved Vestlandsforskning. Dessverre finn eg ikkje att våre grunnlagsdata.

For perioden før 1980 har vi berre meir sporadiske opplysningar for nokre år, nemleg 1976, 1973 og 1968. Desse tala vart utarbeidde i Kyrkje- og undervisningsdepartementet av Avdelinga for utredning og planlegging (Anne Marie Fetveit), og er publisert i eit eige internt notat (Notat, KUD, oktober 1978). Notatet inneheld ei rekkje opplysningar om både statlege, fylkeskommunale og kommunale kulturutgifter for dei tre åra. Opplysningane er også lagde til grunn og publiserte i dei offisielle kulturstatistikkpublikasjonane. Det går ikkje fram om Oslo er rekna med eller ikkje når det gjeld kommunale kulturutgifter.

Statlege kulturutgifter, inklusive løyvingar til Norsk kulturfond, kan vi finne att for kvart av åra i perioden 1968-2002. Det er likevel slik at også her kan vi finne ulike tal i ulike publikasjonar, og det vert lagt til grunn noko skiftande definisjonar på kva som ligg i omgrepet "statlege kulturutgifter". Notatet frå KUD (1978) reknar her med utgifter også over ein del andre departements budsjett enn frå Kulturavdelinga i KUD. Men i hovudsak har det vore mogleg å rekonstruere statlege kulturutgifter over det som no er Kulturdepartementets budsjett for alle åra i heile perioden 1968-2002. Det same gjeld løyvingar til Norsk kultufond. Vi må her ha med oss at også ansvarsområdet for kulturavdelinga (og medieavdelinga) i dette departementet (under vekslande namn) har endra seg i perioden.

Å rekonstruere tal over offentlege kulturutgifter for dei siste 35 åra er altså eit visst puslespelprega arbeid. Det er fleire ulike kjelder å forholde seg til. Det er også slik at det i to ulike kjelder *kan* liggje føre ulike opplysingar for same året om både statlege, fylkeskommunale og kommunale kulturutgifter. Dette er noko forvirrande, mildt sagt. Det er elles ein del feil i taloppgåvene i den offisielle kulturstatistikken. Dessutan skiftar definisjonane av omgrepet "kulturutgifter" noko både med omsyn til innhald og kva det omfattar. Ein må ha dette i mente når ein vurderer det talmaterialet som vert lagt fram nedanfor. Vi skal her likevel ha med oss at talgrunlaget er konsistent og eintydig for perioden 1991 til 2002.

Eg har halde meg til omgrepet "*netto driftsutgifter til kulturformål*". For fylkeskommunar og kommunar betyr dette at investeringsutgifter ikkje er medrekna, og at alle statlege tilskot og eigeninntekter er trekte frå. *Netto driftsutgifter* er eit mål på kommunane og fylkeskommunane sin "*eigeninnsats*" (eigne utgifter), ikkje eit mål på den samla aktiviteten på området. Til det formålet er det meir formålstenleg å leggje "*brutto driftsutgifter*" til grunn. *Det* inkluderer også statlege (og andre) tilskot, eigeninntekter osv.

Eg må elles presisere at den omfattande talmengda frå ulike typar kjelder eg har stått overfor, *kan* ha medført eg har gjort feilregistreringar når eg har overført data frå dei forskjellige publikasjonane til vidare bearbeiding i mine rekneark. Talmaterialet nedanfor må derfor takast med visse atterhald.

Slik eg har oppfatta forespørselen frå Kulturrådet, har det vore mest interesse for å få presentert *tal* som viser utviklinga og samansetjinga av dei offentlege kulturutgiftene over ein viss periode. Berre i beskjeden grad har eg gitt meg ut på større tolkingar av dei framlagde tabellane.

## **2. Utvikling og samansetjing av offentlege kulturutgifter 1968-2002**

La oss først sjå stoda slik ho var i perioden 1968-76, på den tid då departementet sjølv med sin vesle stab ikkje berre interesserte seg for, men også utarbeidde statistikk om offentlege kulturutgifter. Tabell 1 viser utviklinga i denne perioden:

Tabell 1 *Offentlege driftsutgifter (netto) til kultur 1968, 1973 og 1976 (løpande prisar, mill. kroner).*

	1968	1973	1976
<b>Stat:</b> Kulturavdelinga	82,3	207,4	376,0
- derav Norsk kulturfond	18,0 (22 pst.)	25,0 (12 pst.)	34,0 (9 pst.)
<b>Stat inkl. Riksantikvar, Forsvaret, U.dept, museumsverksemd mv.</b>	112,6	231,8	415,5
<b>Fylkeskommunen i alt</b>	6,3	25,9	45,2
- derav idrett	1,0	4,9	8,6
<b>Kommunane i alt</b>	107,5	273,5	521,6
- derav idrett	29,9	97,5	222,2

*Kjelde:* Kommunenes utgifter til kulturformål i 1968, 1973 og 1976. Notat, oktober 1978, frå Kirke- og undervisningsdepartementet, Avdeling for utredning og planlegging.

Vi ser at kommunane sine samla kulturutgifter gjennom denne perioden er klart større enn dei statlege kulturutgiftene. Det gjeld også om vi tek med kulturutgifter utanom Kulturavdelinga. Held vi idretten utanom, er derimot statens utgifter (v/Kulturavdelinga) over 50 pst. (sjå tabell 2). Det var sterk vekst i kulturutgiftene i denne perioden. I kommunesektoren var det sterkast vekst i idrettsutgiftene. Desse utgjorde i 1976 42,6 pst. av kommunanes samla netto driftsutgifter til kultur (mot berre 27,8 pst. i 1968). På nasjonalt nivå gjekk Kulturrådets andel av statlege kulturlovgivingane kraftig tilbake.

Tabell 2 *Prosentvis fordeling av offentlege driftsutgifter (netto) til kultur mellom stat, fylkeskommune og kommune 1968-76*

	1968	1973	1976	<b>1968 ex idrett</b>	<b>1973 ex idrett</b>	<b>1976 ex idrett</b>
Stat (Ku-avdeling)	42,0	40,9	39,9	49,8	51,3	52,8
Fylkeskommune	3,2	5,1	4,8	3,2	5,2	5,1
Kommune	54,8	54,0	55,3	47,0	43,5	42,1
Totalt	100,0 (N=196,1 mill)	100,0 (N=506,8)	100,0 (N=942,8)	100,0 (N=165,2 mill)	100,0 (N=404,4 mill)	100,0 (N=712 mill)

*Kjelde:* Tabell 1 ovanfor. I dei tre første kolonnane er prosentueringa skjedd med grunnlag i *alle* fylkeskommunale og kommunale kulturutgifter. I dei tre siste kolonnane er *idrettsutgiftene* haldne utanom.

Tabell 2 viser at dei statlege kulturutgiftene utgjorde 50 pst. eller meir av dei samla kulturutgiftene når vi held idretten utanom.

I den neste tabellen tek vi føre oss utviklinga og samansetjinga av dei offentlege kulturutgiftene (igjen: netto driftsutgifter) for heile perioden 1980-2002. Eg viser her til det som er sagt ovanfor om "Oslo-problemet" (Oslo er *ikkje* inkludert i tala for kommunar i perioden 1982-90, truleg heller ikkje i 1980), og om ei delvis estimering av fylkeskommunale og kommunale idrettsutgifter på 1980-talet.

Tabell 3 Prosentvis fordeling av offentlege driftsutgifter (netto) til kultur mellom stat, fylkeskommune og kommune 1980-2002. Inklusive og eksklusive fylkeskommunale og kommunale netto driftsutgifter til idrett.

	Samla netto driftsutgifter inkl. idrett				Samla netto driftsutgifter ekskl. idrett			
	Stat (Kultur-dept.)	Fylkes-kommune	Kommune	Samla utgifter (mill.kr)	Stat (Kultur-dept.)	Fylkes-kommune	Kommune	Samla utgifter (mill.kr)
1980	41,8	6,5	51,6	(1.665)	56,0	7,5	36,4	(1.244)
1983	39,9	6,7	53,5	(2.667)	53,4	7,9	38,7	(1.991)
1987	34,6	7,9	57,5	(4.053)	46,0	9,3	44,7	(3.052)
1990	38,9	8,4	52,7	(4.705)	49,4	9,8	40,8	(3.707)
1991	34,5	7,5	58,1	(5.292)	43,5	8,6	47,9	(4.194)
1994	39,2	7,1	53,7	(6.460)	47,3	8,1	44,5	(5.355)
1998	41,0	7,5	51,5	(7.918)	49,2	8,4	42,4	(6.608)
2001	42,9	7,8	49,3	(9.111)	49,7	8,5	41,8	(7.859)
2002	42,5	7,5	50,0	(10.007)	49,6	7,7	42,7	(8.578)

Kjelder: NOS kulturstatistikk 1982, 1985, 1988, 1992 og 1996-2002. Kulturmeldinga "Kultur i tiden". Kommunetala 1980-90 omfattar **ikkje** Oslo. Kommunetala 1991-2002 omfattar **alle** kommunar

Kommunane sin andel av dei samla kulturutgiftene har vorte redusert sidan 1991. I dag er han rundt 50 pst. Statens andel har auka i same periode, medan den fylkeskommunale har vore relativt stabil (mellom 7,1 og 7,1 pst.). Dei kommunale og fylkeskommunale kulturutgiftene auka mykje på 1980-talet, med eit toppnivå for kommunane i 1987 og for fylkeskommunane i 1990. Mot slutten av 1980-åra stagnerte dei kommunale kulturutgiftene (jf. Kultur i tiden).

Når vi held fylkeskommunale og kommunale idrettsutgifter *utanom*, utgjer dei statlege kulturutgiftene i dag knapt 50 pst. av dei samla offentlege kulturutgiftene, mens dei kommunale utgjer rundt 42-43 pst. Idrettsutgiftene sin andel av samla kommunale netto driftsutgifter til kultur har vorte kraftig redusert sidan 1980. Dei utgjorde då 46-47 pst. av kommunane sine kulturutgifter. I dag utgjer dei rundt 27 pst. Det har også vore ein reduksjon av idrettsutgiftene sin andel av dei fylkeskommunale kulturutgiftene. Jf. tabell 4 (den sterke auken i 2002 skuldast truleg "tilfeldigheiter").

Tabell 4 Fylkeskommunale og kommunale netto driftsutgifter til kultur 1980-2002 (1000 kroner). Andel til idrettsformål

	Fylkes-kommune	Andel idrett (pst.)	Kommune	Andel idrett (pst.)
1980	108.600	13,8	860.200	47,3
1983	178.00	11,2	1.425.900	46,0
1987	318.300	10,5	2.331.000	41,5
1990	392.900	7,8	2.480.000	39,0
1991	395.096	8,8	3.072.525	34,6
1994	457.460	4,6	3.468.024	31,2
1998	593.281	6,2	4.076.252	31,2
2001	713.686	6,6	4.489.687	26,8
2002	750.784	11,9	4.998.699	26,8

Kjelder: NOS kulturstatistikk 1982, 1985, 1988, 1992 og 1996-2002. Kulturmeldinga "Kultur i tiden". Kommunetala 1980-90 omfattar **ikkje** Oslo. Kommunetala 1991-2002 omfattar **alle** kommunar

Når det gjeld Norsk kulturfond, såg vi ovanfor (tabell 1), at løyvingane vart, relativt sett, kraftig reduserte i perioden 1968-76. Tabell 5 viser utviklinga etter 1980:

Tabell 5 *Løyvingar til Norsk kulturfond 1980-2003 (1000 kroner)*

	Kulturbudsjettet samla	Løyving til Norsk kulturfond	Kulturfondet i prosent
1980	697.000	52.000	7,5
1983	1.063.200	68.300	6,4
1987	1.403.200	100.100	7,1
1990	1.831.600	135.600	7,4
1991	1.824.500	135.000	7,4
1994	2.534.400	143.600	5,7
1998	3.348.400	176.200	5,4
2001	3.907.200	225.300	5,8
2002	4.257.700	227.000	5,3
2003	4.307.000	232.300	5,4

Kjelde: 1980-2002: NOS kulturstatistikk. For 2003: Budsjettproposisjonen for 2004

I dag utgjer løyvinga til Norsk kulturfond vel 5 pst. av dei samla kulturutgiftene over Kulturdepartementets budsjett. I perioden 1980-90 var denne andelen rundt 7 prosent.

### 3. Geografisk fordeling av kulturloøyvingar 1994-2003

På årskonferansen til Norsk kulturråd i 1998 heldt eg eit foredrag om "Offentleg støtte til kunstformål". I foredraget (trykt i rapport nr. 14 (1999) i Kulturrådets skriftserie) såg eg mellom anna på fordelinga av statleg kulturstøtte mellom sentrum og periferi. Det var ingen djuptgåande studie. Eg tok for meg løyvingar over Kulturdepartementets budsjett i 1998 til formåla visuell kunst, musikk og scenekunst, og såg korleis desse fordelte seg mellom Oslo og resten av landet, jf. tabell 6.

Tabell 6 *Løyvingar over KDs budsjett 1998. Oslo-andel.*

Kunstområde	Sum mill. kroner	Prosent Oslo
Visuell kunst	214	71
Musikk	395	49
Scenekunst	705	65
Samla	<b>1.310</b>	<b>61</b>

Kjelde: Budsjettproposisjonane for 1998 og 1999/Arnestad 1999

Eg gjorde det same også for løyvingar frå Norsk kulturråd for 1997. Samla løyvingar frå Kulturrådet i 1997 til dei tre same måla var 36 mill. kroner. Oslo-andelen her var 52 pst., altså (betydeleg) lågare enn når det galdt løyvingar over statsbudsjettet.

Slik Kulturrådet no har bede om, har eg, når det gjeld løyvingar over Kulturdepartementets budsjett, prøvd "å trekke disse tallene tilbake og fremover i tid". Eg har brukt same kjeldegrunlaget som sist, nemleg budsjettproposisjonane til Kulturdepartementet. Eg har sett nærmare på åra 1994 og 2003 og på områda "visuell kunst", "musikk" og "scenekunst". I dagens budsjettproposisjonar heiter dette "Billedkunst, kunsthåndverk og offentlig rom" (kap. 0322), "Musikkformål" (kap. 0323) og "Teater- og operaformål" (kap. 0324).

Mesteparten av løyvingane på desse felta er knytte til institusjonar og tiltak som har ei klar geografisk plassering enten i Oslo eller "ute i distrikta". Det eg har kalla "Oslo-andel", er løyvingar til institusjonar og tiltak som er plasserte i hovudstaden. Dette gjeld også Riksutstillingar, Rikskonsertane og Riksteatret. Det gjeld også andre institusjonar og organisasjonar som held til i Oslo, men der verksemda ikkje er geografisk avgrensa til Oslo. Lokalisering av institusjon og organisasjon er lagt til grunn. Dette har gjort inndelinga mi forholdsvis uproblematisk. Ved fordeling mellom Oslo og distrikt av ein del andre (og mindre) budsjettpostar, er det lagt skjønntil grunn ved sida av opplysningar som går direkte fram i budsjettproposisjonen. Dei siste åra har departementet arbeidd ut liste med oversyn over løyvingar på ymseposten (post 78 Ymse faste tiltak) på dei ulike budsjettkapitla. For mine oversyn gjeld dette 2003.

Tabellane nedanfor viser fordelinga på dei tre nemnde budsjettområda i 1994, 1998 og 2003. Tala for 1998 er henta frå foredraget eg heldt på Kulturrådets årskonferanse i 1998. Tala for 1994 og 2003 er rekna ut med grunnlag i opplysningar som går fram av dei relevante budsjettproposisjonane frå Kulturdepartementet.

Tabell 7 *Løyvingar over KDs budsjett 1994 til tre kunstområde. Oslo-andel.*

Kunstområde	Sum mill. kroner	Prosent Oslo
Visuell kunst	151	72
Musikk	258	54
Scenekunst	520	67
<b>Samla</b>	<b>929</b>	<b>65</b>

*Kjelde:* Budsjettproposisjonane for 1994, 1995 og 1996.

Tabell 8 *Løyvingar over KDs budsjett 2003 til tre kunstområde. Oslo-andel.*

Kunstområde	Sum mill. kroner	Prosent Oslo
Visuell kunst	242	83
Musikk	420	47
Scenekunst	804	65
<b>Samla</b>	<b>1.466</b>	<b>63</b>

*Kjelde:* Budsjettproposisjonane for 2003 og 2004.

Tabell 9 *Løyvingar over KDs budsjett 1994, 1998 og 2003 til tre kunstområde. Oslo-andel.*

Kunstområde	Prosent Oslo 1994	Prosent Oslo 1998	Prosent Oslo 2003
Visuell kunst	72	71	83
Musikk	54	49	47
Scenekunst	67	65	65
<b>Samla</b>	<b>65</b> (N = 929 mill. kroner)	<b>61</b> (N = 1.310 mill. kroner)	<b>63</b> (N = 1.466 mill. kroner)

*Kjelde:* Tabell 6-8 ovanfor

Kort oppsummert viser tabellane at Oslo-andelen av løyvingane har vore stabil på scenekunstheltet, han har gått noko ned på musikkområdet, medan Oslo-andelen er størst og

aukande innanfor området visuell kunst. Dei tre områda utgjer til saman ca. 44 pst. av kulturløyvingane over budsjettet til Kultur- og kyrkjedepartementet. Siste ti åra har Oslo-andelen av dei samla løyvingane for desse tre områda variert mellom 61 og 65 pst.

#### **4. Sluttmerknad**

I arbeidet med dette notatet har med basis i tilgjengeleg materiale samla ei rekkje data om utviklinga av offentlege kulturutgifter for perioden 1968-2002. Datamengda kan gi grunnlag for (langt) fleire bearbeidingar enn det som går fram av notatet.

Det er elles grunn til å merkje seg at Kyrkje- og undervisningsdepartementet på 1970-talet la ned eit betydeleg arbeid med å følgje utviklinga av dei offentlege kulturutgiftene, og bearbeide dette materialet til bruk for kulturpolitiske analyseformål. Dette arbeidet har ikkje vorte vidareført. Kyrkje departementet eller Norsk kulturråd er i dag involvert i arbeidet med å lage statistikk om utviklinga og fordelinga av offentlege kulturutgifter. Arbeidet skjer aleine i Statistisk sentralbyrå. Både departementet og Kulturrådet kan sjølve leggje til rette for eit betre statistikkgrunnlag. Det er òg grunn til å peike på at det nye KOSTRA-systemet for rapportering av rekneskapsdata frå kommunar og fylkeskommunar gir eit langt betre (og snøggare) grunnlag for å lage statistikk over ulike sider ved kommunale og fylkeskommunale kulturutgifter (og andre utgifter). Samtidig er mulighetene for å lage statistikk over statlege kulturutgifter (og andre utgifter) betydeleg betra gjennom nye statlege rekneskapssystem. I liten grad gjer ein seg nytte av dette. *Ingen* tek initiativet til samla utnytting av materialet.

Som peikt på i Arnestad og Mangset si utgreiing ”*Norsk kulturstatistikk – med vekt på næringsmessige og økonomiske tilhøve*” (Arbeidsnotat nr. 54, Norsk kulturråd, 2003), er det påfallande at arbeidet med norsk kulturstatistikk skjer utan særleg kontakt med dei fagmiljøa som arbeider med kulturpolitisk forskning og analyse – i motsetning til kva som er tilfelle i ein del andre land, m.a. Sverige, Finland, Frankrike og Austerrike. I arbeidsnotatet tok vi til orde for ei nærmare slik kopling også i vårt land. Etter vårt syn peikte Norsk kulturråd seg ut som det organet som burde knytast nærmare opp til arbeidet med vidare utvikling og tilrettelegging av norsk kulturstatistikk. Det er no om lag eit år sidan vi la fram vårt arbeidsnotat om stoda for kulturstatistikken. Sett frå mi side ville det vere ønskjeleg med eit initiativ t.d. frå Norsk kulturråd for å følgje opp nokre av dei tilrådingane vi kom med i arbeidsnotatet vårt.