



Kulturutgifter i kommunene

Lars Håkonsen og Knut Løyland

TF-rapport nr. 301

2012

TF-rapport

Tittel:	Kulturutgifter i kommunene
TF-rapport nr:	301
Forfatter(e):	Lars Håkonsen og Knut Løyland
År:	2012
Gradering:	Sperret til 31.12.2012
Antall sider:	145
ISBN:	978-82-7401-525-8
ISSN:	1501-9918
Pris:	Kr. 290,-
	Kan lastes ned gratis som pdf fra telemarksforskning.no

Prosjekt:	Statlig styring og kommunal kulturpolitikk
Prosjektnr:	20110900
Prosjektleder:	Knut Løyland
Oppdragsgiver:	Kulturdepartementet

Resymé:

I dette prosjektet presenterer vi statistikk fra Kostra som viser diverse utviklings-trekk for kommunenes utgifter samt brukerbetalinger/salgs- og billettinntekter m.v. innenfor kulturområdet. Vi etablerer også en økonometrisk modell for å analysere hvordan kommunenes prioriteringer av kulturområdet – og de ulike underområdene innenfor kulturfeltet som bibliotek, kulturskoler, idrett m.v. – avhenger av utvalgte kjennetegn ved kommunene. Vi fokuserer særlig på sammenhengen mellom kommunenes frie inntekter og prioriteringen av kultursektorene, men studerer også effekter av øremerkede tilskudd, brukerbetalinger/gebyrer og andre salgsinntekter, samt demografiske og politiske kjennetegn ved kommunene. Både den beskrivende statistikken og den økonometriske modellen gir ny og oppdatert kunnskap om kommunenes allokering av ressurser til ulike kulturformål.

Telemarksforskning, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

Forord

Dette prosjektet er gjennomført på oppdrag for Kulturutredningen 2014. Kulturutredningen 2014 er ledet av Anne Enger og er satt ned av Regjeringen for å utrede utviklingen i norsk kulturpolitikk etter 2005. Den skal også gi en vurdering av de viktigste utfordringene kulturpolitikken står foran i årene som kommer. Vi fikk i oppdrag å undersøke og analysere utviklingen i den kommunale kulturpolitikken fra 2002 til 2010. I tillegg til de rene utviklingstrekkene i sektoren har vi også vurdert hvordan statlige reguleringer og kommunale inntektsforskjeller påvirker prioriteringen av kultur i kommunene. Datainnsamlingen er dels basert på SSBs Kostradatabase, dels Telemarksforkings egen database om norske kommuner og dels kostnadsnøkler og kostnadsdeflatorer fra Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med det kommunale inntektssystemet. Ola K. Berge har hentet ut og tilrettelagt data fra Kostra, mens Lars Håkonsen og Knut Løyland har tilrettelagt øvrig datamateriale. De to sistnevnte har dessuten analysert datamaterialet og skrevet rapporten. Vi skylder utvalgssekretær Erik Henningsen en stor takk for meget god og kritisk gjennomlesning av tidlige utkast.

Bø, 19.9.2012

Knut Løyland

Prosjektleder

Innhold

1. Innledning	7
2. Innledende statistikk over kommunenes inntekter og kulturutgifter	11
3. Statistikk for kulturutgifter for kommuner med ulike nivåer på innbyggertall og inntektsnivå	15
3.1 Nivå og utvikling over tid for frie inntekter per innbygger	15
3.2 Samlede nettoutgifter til kulturformål	18
3.3 Fordeling av kulturutgifter internt blant kulturformålene	22
3.4 Funksjon 231 Aktivitetstilbud til barn og unge	24
3.5 Funksjon 370 Bibliotek	26
3.6 Funksjon 373 Kino	27
3.7 Muséer	28
3.8 Kunstformidling	29
3.9 Idrett	30
3.10 Musikk- og kulturskoler	33
3.11 Andre kulturaktiviteter og utgifter til kulturbygg	34
4. Brukerbetaling, gebyrer og andre salgsinntekter	37
5. Overføringer til frivillige og private organisasjoner	47
6. Investeringer til kulturformål	51
6.1 Innledning	51
6.2 Beskrivelse av utviklingen i kulturinvesteringer	51
7. Datagrunnlag og beskrivende statistikk for økonometriske analyser	57
7.1 Beskrivelse av datagrunnlaget	57
7.2 Beskrivende statistikk	59
8. Modell, modellberegninger og resultatdiskusjon	67
8.1 Innledning	67
8.2 Modell for prioritering mellom tjenestesektorer basert på et forenklet AIDS- etterspørselssystem	67
8.3 Estimeringsresultater – vanlig minste kvadraters metode (MKM)	70
8.3.1 Frie inntekter, tilskudd og brukerbetaling	71
8.3.2 Behovs-, preferanse- og øvrige variabler	73

8.3.3	Nærmere om betydningen av Kulturløftet	78
8.3.4	Fylkeseffekter	80
8.4	Betydningen faste kommunespesifikke effekter – fixed effects (FE)	82
9.	Resultater angående økonomiske variabler, frie inntekter, tilskudd og brukerbetalinger...	89
9.1	Innledende kommentarer	89
9.2	Elastisiteter med hensyn på frie inntekter	90
9.3	Virkninger av øremerkede tilskudd	96
9.4	Brukerbetalinger og andre billett- og salgsinntekter m.v.	99
10.	Oppsummering av hovedresultater	103
10.1	Hovedresultater fra beskrivende statistikk.....	103
10.1.1	Samlede reelle netto driftsutgifter til kulturformål i kommunene	104
10.1.2	Brutto investeringsutgifter.....	106
10.1.3	Driftsutgifter til underkategorier innenfor kultursektoren.....	106
10.1.4	Aktivitetstilbud til barn og unge	107
10.1.5	Biblioteker.....	107
10.1.6	Kino.....	108
10.1.7	Muséer	108
10.1.8	Kunstformidling	108
10.1.9	Idrett.....	109
10.1.10	Musikk- og kulturskoler	110
10.1.11	Andre kulturaktiviteter og kulturbygg.....	110
10.1.12	Brukerbetalinger, gebyrer, billettinntekter og andre salgsinntekter.....	111
10.2	Hovedresultater fra økonometriske analyser	111
10.2.1	Innledning	111
10.2.2	Aktivitetstilbud til barn og unge	114
10.2.3	Bibliotek.....	115
10.2.4	Kino.....	117
10.2.5	Muséer	118
10.2.6	Kunstformidling	119

10.2.7	Idrett	121
10.2.8	Kulturskoler	122
10.2.9	Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg.....	123
10.3	Har Kulturløftet gitt noe løft for kulturtilbudet i kommunene?.....	124
11.	Referanser	129
Vedlegg 1. Elastisiteter basert på et modifisert AIDS etterspørselssystem		130
Vedlegg 2. Kulturstatistikk for fylkeskommunene, 2002-2010		132
V2.1	Hovedtall for hele landet	132
V2.2	Tall for de enkelte kulturellerelaterede Kostrafunksjoner, hele landet	135
V2.3	Tall for kulturutgifter i de enkelte fylkeskommunene	137

1. Innledning

Spørsmålet omkring ulike former for statlig styring av kommunene har lenge vært et viktig tema for sentrale aktører i og rundt kommunesektoren, herunder kommune selv, staten, interessegrupper, media m.v. At dette også har vært og er et sentralt tema i forskningen om kommunal sektor, følger derfor som en naturlig konsekvens.

Av aktuelle virkemidler for statlig styring og påvirkning av kommunene går det et hovedskille mellom (i) økonomiske og (ii) juridisk/administrative virkemidler. Økonomiske virkemidler omfatter i prinsippet alle statlig kontrollerte finansierungsordninger rettet mot kommunene, og de to viktigste kategoriene blant disse, er rammetilskuddet og øremerkede tilskudd. Kategorien øremerkede tilskudd er på sin side langt fra noen homogen gruppe og kan i prinsippet omfatte flere ulike typer tilskuddsordninger hver med sin spesielle utforming. Når det gjelder kulturaktiviteter i kommunene har ordinære øremerkede tilskudd over statsbudsjettet ikke vært noen stor finansieringskilde de siste årene. Det finnes imidlertid en del tilskuddsordninger som mer indirekte går til kulturaktiviteter i kommunene, eksempelvis prosjektbasert støtte som tildeles etter søknad fra kommunene selv eller direkte til lag og foreninger i kommunene. Videre har vi ordningen med spillemidler som jo er en meget viktig og stor finansieringskilde til den lokale idretten.

Den andre hovedkategorien for statlig styring, er diverse former for juridisk/administrative virkemidler: lover, forskrifter, rapporterings- og dokumentasjonskrav, styringssignaler, uttalte ”forventninger”, etc. Heller ikke når det gjelder juridisk/administrative virkemidler er det et stort omfang innen kultursektoren, men vi har bl.a. Lov om folkebibliotek, Opplæringsloven med sitt krav om at alle kommuner skal ha et musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge, og den nye Kulturlova fra 2007. Dessuten er jo kulturminnevernet regulert i lovs form. Vi skal imidlertid holde kulturminnevernet utenom de analysene som presenteres i den foreliggende rapporten.

Kulturloven fra 2007 nevnes som punkt 2 av totalt 15 punkter som til sammen utgjorde Kulturløftet I. Kulturlovens lovtekst inneholder bestemmelser som i prinsippet forplikter kommunene til å tilby et bredt spekter av kulturtjenester til sine innbyggere. I lovens paragraf fire som omhandler fylkeskommunenes og kommunenes oppgaver, har vi følgende bestemmelse:

«§ 4. Fylkeskommunens og kommunens oppgaver.

Fylkeskommunen og kommunen skal syta for økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak som fremjar og legg til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd regionalt og lokalt.»

Som vi ser av lovteksten er formuleringene av generell karakter, og det virker rimelig å tro at en slik lovtekst må kombineres med andre og mer konkrete virkemidler før en kan vente betydelige endringer av kommunenes prioriteringer. Vi kommer senere i rapporten inn på om vårt datamateriale gir indikasjoner på prioriteringseffekter av Kulturloven.

Som nevnt ovenfor var innføringen av Kulturloven en del av Kulturløftet I. Dette ble lansert som en felles politisk plattform for de rødgrønne partiene i 2004, og ble en del av disse partienes valgkampplattform før Stortingsvalget i 2005. Kulturløftet I og videreføringen i form av Kulturløftet II som ble lansert under valgkampen i 2009, inneholder totalt sett en kombinasjon av økonomiske og juridiske virkemidler.¹ I tillegg er imidlertid mange av punktene i Kulturløftet I og II verken økonomiske eller juridiske virkemidler som sådan, men mer generelle styringssignaler eller intensjonserklæringer fra Regjeringen overfor hele kultursektoren og deriblant den delen av kultursektoren kommunene har ansvar for. Blant de delene av Kulturløftet som mest direkte angår aktiviteter som utføres i kommunene, er punktet om at det skal finnes et kulturskoletilbud til alle som ønsker det, trolig blant de viktigste. I punkt 2 i listen over de 17 punktene som utgjør Kulturløftet II framgår det at dette målet «.... skal sikres ved statlige stimuleringsmidler og en solid kommuneøkonomi». Den statlige styringen er da av relativt indirekte karakter ved at det gis et klart statlig styrings- eller prioriteringssignal, mens finansieringen i hovedsak skjer gjennom generelt rammetilskudd. Riktignok suppleres finansieringen også av to egne tilskuddsordninger for styrking av kulturskoletilbudet i kommunene, men disse tilskuddsordningene utgjør en liten andel av de totale utgiftene til kulturskoletilbudet.² Eksemplet vedrørende satsingen på kulturskolene som del av Kulturløftet I og II er derfor velegnet for å få fram noe av kompleksiteten som generelt finnes i samspillet mellom statlig politikk og kommunalt tilbudte tjenester. Statlig påvirkning av en kommunalt tilbudt tjeneste kan foregå

¹ Se mer informasjon om Kulturløftet på nettsiden www.kulturløftet.no og på Kulturdepartementets temasider om Kulturløftet: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/kultur/kulturløftet.html?id=86984>

² Gjennom hele perioden vi omtaler i denne rapporten (fra 2002 og til nå) har det eksistert et øremerket tilskudd til utvikling av musikk- og kulturskolene, jf. kapittel 225, post 71 under Kunnskapsdepartementets statsbudsjettproposisjon. Dette tilskuddet tildeles Norsk Kulturskoleråd, og målgruppen er kulturskoler som gjennomfører prosjekter for å utvikle kulturskoletilbudet. I tillegg ble det som del av Kulturløftet II fra budsjettåret 2011 innført et nytt statlig stimuleringstilskudd på totalt 40 millioner kroner for kulturskoler som del av Kunnskapsdepartementets kap 226, post 21 for kvalitetsutvikling i grunnopplæringa.

gjennom et bredt sett av virkemidler som spanner over alt fra direkte lovpålegg eller rettighetslovgivning på den ene siden, via særskilte øremerkede finansieringsordninger eller prosjektstøtte etter søknad, til meget indirekte styringssignaler kombinert med en generell styrking av kommuneøkonomien på den andre.

Håkonsen, Løyland og Lie (2000) og Håkonsen og Løyland (2011) har gjennomført omfattende analyser av kommunesektoren der ulike problemstillinger knyttet til den statlige styringen belyses. I disse analysene finner man støtte for å hevde at juridiske virkemidler, spesielt de som gir innbyggerne rettigheter, påvirker strukturelle egenskaper ved kommunenes etterspørsel og tilbud av goder. Velferdsgoder med sterke lovbeskyttede brukerrettigheter vil være mindre påvirket av endringer i kommunale inntekter enn goder som ikke, eller mindre grad, er utstyrt med slike rettigheter. Nivået i prioriteringen av grunnskolen, en sektor med sterke juridiske bindinger, vil for eksempel være langt mindre påvirket av inntektsendringer enn kultursektoren. Dette trenger i og for seg ikke å være noe stort problem – i hvert fall ikke så lenge den økonomiske utviklingen peker oppover. I nedgangstider, derimot, vil kultursektoren være mer utsatt, fordi egenskapene ved etterspørsel etter goder fra kultursektoren litt upresist kan innebære at kultursektor blir en såkalt salderingssektor: Altså en sektor som det i økonomiske nedgangstider kuttes i for å opprettholde tilbudet i andre sektorer. Og disse andre kommunale sektorene er nettopp sektorer med sterkere statlige juridiske bindinger som det ikke gis samme muligheter for å kutte i.

I Norge er det store forskjeller i kommunale frie inntekter. Det skaper store ulikheter i økonomisk handlingsrom og er et fordelingspolitisk problem i seg selv. For kultursektoren forsterkes ulikhetsproblemene som følge av bruk av juridiske virkemidler i andre sektorer. Fattige kommuner kan i mindre grad prioritere kultursektoren fordi de må oppfylle rettigheter og bindinger som ligger i andre sektorer, mens tilsvarende ikke er nødvendig i rike kommuner. Sagt på en annen måte: for å gjøre ulikhetene minst mulig mellom kommuner i kjernesektorer som grunnskolen med sterke bindinger, flyttes ulikhetene i større grad over til sektorer med svake bindinger – som kultursektoren. Og er det for eksempel slik at formål innen kultursektoren, som lovregulerte formål som bibliotek og kulturskoler, er mindre følsomme for inntektsendringer enn øvrige kulturformål? Og indikerer det i så fall at lovgivningen på disse områdene binder kommunene i større grad, på samme måte som juridiske virkemidler i grunnskolen binder kommunene mer enn kultursektoren gjør? Denne type spørsmål er det vi i hovedsak fokuserer på i denne rapporten om kommunenes kulturutgifter. Spørsmålene vil belyses og forsøkt besvart dels ved hjelp av utvalgt og bearbeidet statistikk fra Kostra, og dels gjennom økonometriske analyser av en modell for kommunenes budsjettprioriteringer.

2. Innledende statistikk over kommunenes inntekter og kulturutgifter

I dette kapitlet skal vi innledningsvis kort presentere og kommentere noen enkle hovedtall for hele landet samlet (sum alle kommuner). I kapittel 3 vil vi så se på mer bearbeidet statistikk der kommunene er delt inn i ulike størrelsesgrupper og inntektsnivåer. Når vi gjennomfører en slik oppdeling av materialet, mister vi en del kommuner som det mangler sammenlignbare tall for over tid gjennom den studerte perioden. Dermed blir tallene vist i kapittel 3 ikke helt sammenlignbare med statistikk som ellers presenteres for hele landet samlet, eksempelvis i Stortingsmelding nr. 10 (2011-2012) fra Kulturdepartementet. Vi starter derfor med noen ubearbeidede hovedtall fra Kostra for alle kommuner samlet som viser hvordan kommunenes inntekter og utgifter til kultursektoren samlet sett har utviklet seg fra 2001 til 2010. Det finnes i skrivende stund også statistikk for 2011, men her mangler det ennå tall fra en del kommuner, slik at 2011-tallene ikke blir helt sammenlignbare med årene før. Vi forholder oss dermed til 2010 som siste tilgjengelige år med kvalitetssikrede tall fra SSB. Samtlige tall er hentet fra Kostra/Statistikkbanken i SSB. Vi viser først nominelle tall i mrd. kroner, dvs. tall i løpende priser/kostnader uten å korrigere for kostnadsvekst.

Tabell 2-1. Utvikling i kommunenes nominelle inntekter samt utgifter til kulturformål 2001-2010. Tall i mrd kroner i løpende priser, samt prosentvis vekst 2001-2010. Kilde: Kostra.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% økning 01-10
Brutto driftsinntekter	175,8	178,2	186,3	199,3	210,7	229,8	241,7	262,4	287,0	300,5	71,0
Frie inntekter	109,9	112,6	117,5	118,2	124,2	139,1	143,3	152,4	166,9	176,6	60,7
Brutto driftsutgifter til kultur	6,0	6,5	6,8	7,0	7,4	8,1	8,8	9,5	10,2	10,9	81,5
Netto driftsutgifter til kultur	4,6	5,0	5,2	5,4	5,8	6,3	7,0	7,5	7,8	8,5	86,2
Brutto inv. utgifter til kultur	1,1	1,5	1,8	2,4	2,0	1,9	2,8	3,4	4,8	4,6	329,4

Kommunenes nominelle brutto driftsinntekter har i perioden fra 2001 til 2010 økt med 71 %. Frie inntekter er definert som summen av skatteinntekter og rammetilskudd. Da er inntekter som er bundet opp til eller finansiert fra spesielle formål i form av øremerkede tilskudd, gebyrinntekter og brukerbetalinger m.v. trukket fra. Vi ser at nominell vekst i frie inntekter har vært noe lavere, 60,7 %, enn de totale driftsinntektene. Dette skyldes blant annet at kommunene har

hatt en kraftig vekst i øremerkede tilskudd til barnehagesektoren fram til denne gikk over til å bli rammefinansiert fra 2011.

Når det gjelder utgifter til kultursektoren, viser vi i Tabell 2-1 hhv. brutto og netto driftsutgifter, samt brutto investeringsutgifter. Kultursektoren er her definert som alle Kostrafunksjoner som omhandler kultur- og idrettsformål, inkludert aktivitetstilbud til barn og unge, jf. standard sektorinndeling i Kostraveilederen for 2012, s. 47.³

Brutto driftsutgifter er alle driftsutgifter til kulturformål. Noen av disse utgiftene er imidlertid selvfinansierende for kommunene, siden det for en del av kulturformålene finnes gebyrer, billettinntekter, brukerbetalinger og øremerkede tilskudd. Kommunenes netto driftsutgifter til kultur fanger opp hva kommunen selv må finansiere når gebyrer, billettinntekter, brukerbetalinger og øremerkede tilskudd fra stat eller fylkeskommuner (og evt. betalinger/refusjoner fra andre kommuner) er trukket fra. Det er derfor netto driftsutgifter som er mest relevant for å studere kommunenes prioritering mellom ulike formål og tjenester. Oversikten over netto driftsutgifter til kulturområdet i Tabell 2-1 ovenfor samsvarer med tilsvarende oversikt i Kulturdepartementets St.melding nr. 10 (2011-2012), tabell 4.1. Der finnes også oversikt over statens og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til kulturformål.

Tallene i Tabell 2-1 får fram at det innenfor kulturområdet generelt er moderate nivåer på gebyrer, brukerbetalinger og øremerkede tilskudd. Dette siden nettoutgiftene kun ligger om lag 20 % lavere enn bruttoutgiftene. Dermed må altså circa 80 % av bruttoutgiftene dekkes av kommunenes frie inntekter. Ut fra tallene i Tabell 2-1 framgår det at utgiftene til kulturformål prosentvis har vokst raskere enn inntektsutviklingen i kommunene i tiårsperioden fra 2001 til 2010. Netto driftsutgifter til kultur har økt med 86,2 %. Videre har det vært en formidabel prosentvis vekst i investeringsutgiftene til kultursektoren, med en vekst på hele 329,4 %. Det skal imidlertid sies at nivået i kroner lå meget beskjedent i starten av perioden, med 1,1 mrd i 2001. Ser vi på økningen i kroner, har derfor veksten i driftsutgifter til kulturformål vært større enn veksten i investeringsutgiftene. I årene 2009 og 2010 har brutto investeringsutgifter til kulturformål imidlertid kommet opp i hhv. 47 og 42 % av brutto driftsutgifter slik at investeringsutgiftene utgjør en økende og etter hvert ganske stor andel av totale kommunale utgifter til kulturformål.

Tallene i Tabell 2-1 er nominelle tall og tar dermed ikke hensyn til at det blir stadig dyrere å produsere kommunale tjenester over tid på grunn av økte lønnskostnader og kostnader til andre innsatsfaktorer som strøm, vareinnsats m.v. Det er derfor mer relevant og opplysende å kor-

³ Veilederen finnes på SSB under følgende link:

http://www.ssb.no/kostra/veiledning/kostra15032012_veiledning_hele.pdf

rigere for den generelle kostnadsveksten i kommunene og studere kostnadsjusterte tall til et felles basisår. Vi har derfor benyttet den kommunale kostnadsdeflatoren for kommunesektoren beregnet av TBU i ulike rapporter som er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementet.⁴ Kostnadsdeflatoren viser at kommunene trenger 41,6 % mer inntekter for å produsere de samme tjenestene i 2010 som i 2001. Mye av inntekts- og utgiftsveksten vist i de nominelle tallene i Tabell 2-1 blir dermed spist opp av kostnadsveksten. I Tabell 2-2 nedenfor har vi regnet om alle beløp til 2010-priser, og får dermed oversikt over utviklingen i *reelle* inntekter og utgifter til kulturformål.

Tabell 2-2. Utvikling i kommunenes reelle inntekter samt utgifter til kulturformål 2001-2010. Tall i mrd kroner i 2010-priser, samt prosentvis vekst 2001-2010. Kilde: Kostra og TBU.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% økning 01-10
Brutto driftsinntekter	248,9	241,9	243,9	252,6	260,5	274,3	276,3	281,9	296,7	300,5	20,8
Frie inntekter	155,6	152,8	153,8	149,7	153,6	166,0	163,8	163,7	172,6	176,6	13,5
Brutto driftsutgifter til kultur	8,5	8,8	8,9	8,8	9,2	9,7	10,1	10,2	10,6	10,9	28,2
Netto driftsutgifter til kultur	6,5	6,8	6,8	6,8	7,1	7,6	8,0	8,1	8,1	8,5	31,5
Brutto inv.utgifter til kultur	1,5	2,1	2,4	3,0	2,5	2,3	3,3	3,7	4,9	4,6	203,2

Kommunenes reelle brutto driftsinntekter har altså økt med 20,8 % gjennom perioden fra 2001 til 2010. Videre har de frie inntektene økt med relativt beskjedne 13,5 %. Utgiftsøkninger som ikke er lovpålagte og som ikke blir finansiert med særskilte tilskuddsmidler eller egne gebyrinntekter/brukerbetalingar må finansieres av de frie inntektene. Det har dermed vært relativt begrensede muligheter til å finansiere voksende tjenesteproduksjon innenfor de frie inntektene i den siste tiårsperioden. Dette særlig fordi veksten i de frie inntektene på 13,5 % vist i Tabell 2-2 også har måttet dekke utgiftsøkninger som skyldes økende innbyggertall i kommunene gjennom den studerte perioden, jf. Tabell 3-1 i neste kapittel.

Ut fra de foreliggende tallene i Tabell 2-2, kan vi se at kultursektoren totalt sett har kommet noe styrket ut av kommunenes budsjettprioriteringer. Dette siden både brutto og netto driftsutgifter til kulturformål har vokst en del mer enn de frie inntektene. Og investeringsutgiftene har altså reelt sett om lag fordoblet seg i perioden fra 2001 til 2010.

⁴ Link til TBUs rapporter finnes her: <http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Om-departementet/Styresrad-og-utvalg/teknisk-beregningsutvalg-for-kommunal-og.html?id=449207>

Med disse hovedtallene som bakteppe, går vi i neste kapittel over til å studere mer finmasket statistikk, der vi for det første deler inn den totale statistikken etter kommuner med ulik befolkningsstørrelse og nivå på frie inntekter. For det andre ser vi også på mer finmasket statistikk for kultursektoren delt inn i åtte underkategorier internt blant de ulike kultur- og idrettsformålene. For det tredje vil vi i hovedsak fokusere på inntekter og utgifter per innbygger. Befolkningen i Norge har økt fra 4,52 mill. i 2001 til 4,92 mill. i 2010. Mange kommunale utgifter vil ha utgiftsbehov som vokser i (større eller mindre) takt med innbyggertallet. Derfor vil som regel utviklingen i reelle inntekter og utgifter per innbygger være det mest presise uttrykket for kommunenes prioriteringer og utvikling av de ulike kommunale tjenestetilbudene. Vi vil også vise tall for budsjettandeler målt i prosent av totale utgifter, dels hvor mange prosent av kommunenes totale driftsutgifter som går til kulturformål samlet, og dels hvor mange prosent av de totale kulturutgiftene som går til hver av de åtte underkategoriene innenfor den samlede kultursektoren.

3. Statistikk for kulturutgifter for kommuner med ulike nivåer på innbyggertall og inntektsnivå

3.1 Nivå og utvikling over tid for frie inntekter per innbygger

I Norge er det betydelige inntektsforskjeller mellom kommunene. I 2010 var gjennomsnittlige frie inntekter per innbygger ca 36 000 kroner (vektet snitt). Den kommunen med minst frie inntekter hadde til rådighet 29 000 kroner per innbygger mens den rikeste, når vi ser bort fra Utsira, hadde 85 000 per innbygger. Den rikeste kommunen har altså nær tre ganger så høye inntekter som den fattigste. Det skal riktignok sies at de mest utpregede høyinntektskommunene består av et fåtall av kommuner med store kraftinntekter som samtidig har få innbyggere å dele inntektene på. Likevel gjenstår det betydelig inntektsvariasjon også når vi ser bort fra de mest utpregede kraftkommunene, og inntektsnivået og inntektsutviklingen over tid for hver enkelt kommune vil derfor være en sentral størrelse for å forstå utviklingen i utgiftene til ulike formål – herunder utgifter til kulturformål.

I dette prosjektet er vi spesielt opptatt av å studere hvordan inntektsnivåforskjeller mellom kommuner slår ut for prioriteringen av kulturformål. Vi vil derfor sortere kommunene i fire inntektsgrupper (inntektskvartiler) med like mange kommuner i hver inntektsgruppe. Vi rangerer da først alle kommuner etter nivået på frie inntekter per innbygger og deler så inn i fire like store grupper (kvartiler), slik at 1. inntektskvartil omfatter de 25 % av kommunene med lavest inntekt per innbygger, 2. kvartil de 25 % neste osv.

I tillegg til å sortere kommunene etter nivå på frie inntekter, har vi også valgt å dele inn kommunene etter innbyggertall. Dette blant annet fordi nivået og sammensetningen av kulturtilbudet kan være nokså forskjellig i en større bykommune sammenlignet med en kommune med få innbyggere og spredt bosettingsmønster. I en del av de minste kommunene finnes det trolig en del kulturaktiviteter som det ikke finnes et befolkningsgrunnlag for å opprettholde i det hele tatt. Det er derfor naturlig at det finnes en del størrelsesbetinget variasjon i måten kulturtilbudet er sammensatt på. En del kommuner ivaretar senterfunksjoner for mindre omkringliggende småkommuner, slik at de omkringliggende småkommunene har et minimalt eller intet kulturtilbud innenfor områder som innbyggerne i stedet oppsøker i nabokommuner med senterfunksjoner. For å vise betydningen av kommunestørrelse har vi valgt å dele inn statistikk materialet som følger: Små kommuner med innbyggertall opp til 5000 innbyggere, mellomstore kommuner med innbyggertall fra 5000 til 20000 og store kommuner med innbyggertall over 20000

innbyggere. Blant disse tre størrelsesgruppene deler vi deretter inn i inntektskvartiler 1 til 4 internt i hver størrelsesgruppe på samme måte som beskrevet ovenfor.

På samme måte som i hovedtallene for hele landet i Kap. 2, viser vi også i dette kapitlet først hvordan kommunenes inntektsnivå har utviklet seg i perioden fra 2001 til 2010 for de ulike størrelses- og inntektsgruppene. Inntektsbegrepet vi bruker er her frie inntekter per innbygger, og alle beløp er omregnet til 2010-priser ved hjelp av kommunal deflator som kommentert i forrige kapittel. Dataene er hentet fra Kostra, men noen kommuner er utelatt fra datamaterialet. Dette gjelder kommuner som har gjennomført kommunesammenslåinger gjennom perioden 2001-2010, samt enkelte andre kommuner der det mangler data om enkelte av opplysningene vi studerer. Etter disse utelatelsene gjenstår det totalt 417 kommuner i det datamaterialet vi i det følgende presenterer diverse statistikk for.

Tabell 3-1. Utvikling i reelle frie inntekter per innbygger 2001-2010. 1000 kroner per innbygger i 2010-priser, samt prosentvis vekst 2001-2010. Kilde: Kostra og TBU. 417 kommuner.

Kommunestørrelse	Inntektsnivå	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	% vekst 01-10
Alle	Alle	34,4	33,6	33,6	32,5	33,0	35,4	34,5	34,1	35,5	35,8	4,1
Alle	1	29,0	29,7	29,8	29,1	29,4	31,5	30,9	30,5	32,0	32,4	11,7
	2	32,7	33,9	34,1	33,2	32,9	35,8	34,8	34,1	36,4	36,9	12,7
	3	37,1	40,2	39,9	38,1	38,7	41,9	40,8	39,9	41,3	41,4	11,6
	4	52,2	51,2	51,2	49,3	50,3	54,8	52,0	51,1	54,2	54,4	4,2
Små (under 5000)	1	33,3	34,7	35,0	34,4	34,8	37,1	36,0	35,6	38,4	38,6	16,0
	2	38,2	40,5	40,7	39,5	40,5	43,6	41,9	41,0	43,7	44,4	16,1
	3	43,9	46,3	46,2	44,8	45,5	49,5	47,0	46,2	49,5	50,0	14,0
	4	54,1	57,3	57,3	55,0	56,8	61,6	58,5	57,2	60,2	60,5	11,9
Mellomstore (fra 5000 til 20000)	1	28,3	28,9	29,2	28,6	28,8	30,7	30,0	29,8	31,3	31,7	12,3
	2	30,5	31,3	31,4	30,5	30,6	32,7	32,0	31,7	33,6	34,0	11,7
	3	32,4	33,3	33,6	32,9	33,5	35,9	34,7	34,3	36,3	36,7	13,4
	4	36,2	37,4	37,6	36,5	37,2	40,2	38,5	37,9	39,9	40,5	12,0
Store (over 20000)	1	27,9	28,3	28,4	27,6	28,3	30,2	29,6	29,1	30,6	30,9	10,7
	2	29,2	29,8	30,0	29,4	29,5	31,6	31,0	30,5	32,0	32,6	11,5
	3	30,0	30,8	30,8	29,9	30,5	32,7	32,0	31,4	32,7	33,2	10,9
	4	44,6	37,5	37,0	35,4	34,8	37,4	37,6	37,4	37,6	37,9	-14,9

Øverst i tabellen, raden «Alle, Alle», vises tallene for alle kommuner i datamaterialet samlet.

Reelle frie inntekter per innbygger har økt fra 34400 kr i 2001 til 35800 kr per innbygger i 2010. I kolonnen helt til høyre vises også den prosentvise veksten fra 2001 til 2010, som altså kun har vært på 4,1 % i gjennomsnitt for de 417 kommunene som inngår i datamaterialet.⁵

Kapasiteten til å finansiere betydelige forbedringer i tjenestetilbudet med frie inntekter har

⁵ Utviklingen for de 417 kommunene i vårt datamateriale avviker minimalt for det fulle datasettet bestående av samtlige kommuner vist i Kapittel 2. Vi så der i Tabell 2-2 at reelle frie inntekter har vokst med 13,5 % fra 2001 til 2010. Når vi korrigerer for at befolkningen samtidig har økt fra 4,52 til 4,92 millioner, finner vi at reelle frie inntekter per innbygger for alle kommuner i landet økte med 4,2 % fra 2001 til 2010, mens det tilsvarende tallet for våre 417 kommuner altså er 4,1 %.

dermed vært meget beskjedne gjennom den studerte tidsperioden. Vi kan også se at det har vært perioder der de frie inntektene per innbygger reelt sett har gått ned. Fra 2001 til 2008 har nivået på frie inntekter sunket svakt, og det er kun de to siste årene 2009 og 2010 som bidrar til å trekke nivået opp fra utgangspunktet i 2001. I store deler av perioden har dermed kombinasjonen av tre forhold gjort at reelle frie inntekter per innbygger ikke har utviklet seg positivt:

- Kostnadsvekst målt ved den kommunale deflatoren
- En betydelig befolkningsvekst på ca. 400 tusen personer eller ca. 8,8 % fra 2001 til 2010
- Større økning i andre inntektstyper (særlig øremerket tilskudd til barnehager) enn i frie inntekter.

Neste seksjon i tabellen omfatter alle kommunene i datamaterialet sortert etter fire inntektskvartiler slik at det inngår like mange kommuner i hvert kvartil (Radene «Alle» og inntektskvartil 1 til 4). Vi ser der at de 25 % rikeste kommunene (kvartil 4) har hatt klart svakere prosentvis realinntektsvekst enn kommunene i inntektskvartilene 1, 2 og 3. Disse tre kvartilene har på sin side hatt relativt lik realinntektsvekst på rundt 12 %. Den prosentvise veksten for hvert kvartil skjuler imidlertid betydningen av hvilket nivå hver kommunegruppe hadde i utgangspunktet. Hvis vi i stedet ser på absolutt økning i reelle frie inntekter per innbygger, ser vi at veksten i kroner per innbygger har vært jevnere fordelt. Kommunene i kvartil 1, 2, 3 og 4 har hatt en økning i reelle frie inntekter per innbygger på hhv. 3400, 4200, 4300 og 2200 kroner per innbygger.

Tallene for de fire kvartilene ser ut til å være vanskelig å forene med utviklingen for alle 417 kommuner i den øverste raden, siden alle 417 kommuner har en vekst på 4,1 % mens veksten i hvert kvartil er høyere enn veksten for alle 417 kommuner. Dette noe underlige resultatet skyldes at de 417 kommunene som totalt sett inngår i datamaterialet er en konstant størrelse gjennom hele tidsperioden (de samme kommunene hele tiden). Når vi deler inn i kvartiler, foretar vi imidlertid en sortering basert på nivå på frie inntekter per innbygger for hvert år. Dermed vil ikke de samme kommunene inngå i det samme kvartilet gjennom hele perioden. Når enkelte kommuner skifter fra ett kvartil til et annet, vil dermed endringen over tid ikke bli direkte sammenlignbar med det som er tilfellet for hele landet. Særlig dersom kommuner med mange innbyggere skifter over kvartilgrensene, vil dette påvirke tallene i betydelig grad, siden alle gjennomsnittstall er vektet med innbyggertallene. Eksempelvis ligger Oslo i kvartil 4 i 2001, men går fra 2002 og framover over til kvartil 3. Skiftene mellom kvartiler for enkelte folkerike kommuner skaper dermed en del utslag som påvirker den innbyrdes utviklingen i kvartilene på en noe uoversiktlig måte. Hvis vi derimot ser på tallene for ett enkelt år, vil det veide gjennomsnittet av kvartil 1 til 4 tilsvare gjennomsnittstallet for alle de 417 kommunene. Det er altså kun den høyre kolonnen i tabellen der vi viser prosentvis endring fra 2001 til 2010 for det en-

kelte kvartilet, der problemet med at kommuner bytter plass internt blant kvartilene over tid oppstår.

I de nederste tre seksjonene av tabellen har vi først sortert kommunene i de tre gruppene basert på innbyggertall i hhv. små (under 5000), mellomstore (mellom 5 og 20 tusen) og store (over 20000). Deretter har vi internt blant disse kommunegruppene delt inn etter fire like store inntektskvartiler. Antallet kommuner i hver størrelsesgruppe varierer noe fra år til år, siden befolkningsvekst gjør at noen småkommuner vokser inn i gruppen av mellomstore kommuner, og tilsvarende at noen mellomstore kommuner bryter grensen for store kommuner i løpet av tidsserien. Hvis vi ser på kun 2010, finnes det i datamaterialet vårt totalt 222 små kommuner, 140 mellomstore og 51 store kommuner.

Vi går ikke i stor detalj i omtalen av realinntektsutviklingen blant de ulike størrelsesgruppene og inntektskvartilene blant disse. Vi kan imidlertid observere at den prosentvise inntektsveksten har vært størst blant de minste kommunene (ca. 14,5 %), fulgt av de mellomstore med ca. 12,3 % og lavest for de største med en realinntektsvekst på ca 4,5 %. For de største kommunene er den lave gjennomsnittlige veksten for hele denne gruppen av kommuner sterkt påvirket av det faktum at inntektskvartil 4 blant de største kommunene er den eneste kommunegruppen i vår inndeling som har opplevd en realinntektsnedgang, og at denne har vært såpass stor som 14,9 %. Dette skyldes igjen at Oslo lå i kvartil 4 i 2001 men skiftet til kvartil 3 i senere år, og at denne ene kommunen påvirker de veide gjennomsnittene mye pga høy befolkningsandel.

3.2 Samlede nettoutgifter til kulturformål

Med utviklingen i de frie inntektene over tid blant de ulike kommunegruppene som bakteppe, går vi videre til å se på den tilsvarende utviklingen i samlede nettoutgifter til kulturformål. Tabell 3-2 er inndelt på samme måte som foregående tabell, og viser for hvert år og hver kommunetype to tall. Det første tallet er netto driftsutgifter til kultur per innbygger målt i 2010-kroner. Det andre tallet er hvor stor prosentandel netto driftsutgifter til kultur utgjør av kommunenes samlede netto driftsutgifter til alle utgiftsområder (kultursektorens budsjettandel i prosent). Vi viser først driftsutgifter fra kommuneforvaltningen (kommunekassetall fra Kostra), som for øvrig også er samme utgiftsbegrep vi har brukt i alle øvrige tall vist hittil. Det finnes også tilsvarende utgiftstall for «konsern». Disse tallene inkluderer også kommunale selskaper som ligger utenfor den ordinære kommuneforvaltningen, jf. Tabell 3-3 lengre ut i rapporten.

De samlede nettoutgiftene til kulturformål er definert ut fra standard sektorinndeling fra Kostraveilederen for 2012. Vi skal i det neste underkapitlet bryte ned den samlede kultursektoren i åtte ulike delkategorier av kulturformål.

Tabell 3-2. Utvikling av kommunenes netto utgifter til kultur per innbygger og disse utgiftenes prosentvis andel av totale netto utgifter i perioden 2001 til 2010. Justert for prisstigning til 2010-kroner med kommunal kostnadsdeflator.

Kommune- størrelse	Inntekts- gruppe	Netto driftsutgifter til kultur pr innb. og disse utgiftenes prosentvis andel av kommunens totale netto utgifter i tidsrommet 2001-2010																			
		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Alle	Alle	1439,3	4,0	1504,1	4,1	1486,5	4,0	1483,5	4,1	1540,3	4,2	1617,3	4,4	1681,8	4,4	1687,8	4,4	1661,2	4,3	1737,8	4,4
Alle	1	1399,1	4,5	1435,7	4,4	1439,2	4,3	1440,8	4,5	1379,2	4,3	1458,9	4,4	1548,6	4,6	1568,5	4,6	1554,5	4,4	1607,6	4,6
	2	1520,4	4,4	1606,6	4,4	1587,5	4,2	1518,0	4,2	1552,3	4,4	1751,7	4,7	1740,4	4,6	1734,8	4,6	1643,5	4,1	1680,8	4,2
	3	1656,1	4,2	1406,3	3,3	1348,8	3,1	1430,4	3,3	1772,6	4,0	1746,7	4,0	1850,1	4,1	1799,9	4,1	1835,4	4,0	2047,5	4,4
	4	1302,5	2,4	2335,9	4,2	2282,4	4,0	2248,0	4,0	2232,4	4,0	2448,0	4,3	2360,5	4,1	2523,5	4,3	2542,5	4,3	2458,4	4,1
Små	1	1554,4	4,2	1424,9	3,8	1441,5	3,7	1474,7	3,9	1496,6	3,9	1569,2	4,0	1695,1	4,3	1634,5	4,1	1718,8	4,0	1770,1	4,1
	2	1583,4	3,8	1667,4	3,7	1564,2	3,5	1622,0	3,7	1726,9	3,9	1809,9	4,0	1858,2	4,0	1854,0	4,0	1971,9	4,0	2043,8	4,1
	3	1709,6	3,6	1924,9	3,8	1942,3	3,7	1883,4	3,7	2002,4	3,9	2115,4	4,1	2098,4	4,0	2239,0	4,2	2125,1	3,9	2105,0	3,8
	4	2434,9	4,3	2783,8	4,5	2662,9	4,3	2755,8	4,4	2651,0	4,2	3015,8	4,7	2999,1	4,6	2858,9	4,4	3050,1	4,6	2899,2	4,3
Mellom- store	1	1222,1	4,1	1253,0	4,0	1226,5	3,9	1177,6	3,8	1101,0	3,6	1141,5	3,6	1253,8	3,9	1244,5	3,8	1185,0	3,5	1222,4	3,6
	2	1326,4	4,0	1263,0	3,7	1263,1	3,6	1246,7	3,7	1248,9	3,7	1315,3	3,8	1382,2	4,0	1483,4	4,2	1377,5	3,7	1362,0	3,7
	3	1341,3	3,9	1425,8	4,0	1259,4	3,4	1325,1	3,6	1420,7	3,8	1458,3	3,8	1550,4	4,0	1533,1	3,9	1537,8	3,8	1687,9	4,1
	4	1431,2	3,7	1498,6	3,7	1634,3	3,9	1605,2	4,0	1681,8	4,0	1736,6	4,0	1854,4	4,3	1833,9	4,2	1862,7	4,1	1765,1	3,9
Store	1	1258,3	4,3	1388,1	4,6	1396,1	4,5	1495,3	4,8	1436,5	4,7	1552,0	4,9	1548,7	4,9	1535,5	4,7	1522,0	4,7	1529,7	4,7
	2	1690,4	5,3	1705,4	5,0	1699,9	4,9	1619,4	4,9	1440,9	4,3	1436,8	4,2	1744,1	4,9	1743,9	5,0	1806,2	5,0	1840,9	5,1
	3	1438,6	4,6	1388,4	4,1	1563,7	4,5	1583,2	4,7	1621,6	4,7	1655,6	4,9	1655,8	4,7	1734,9	4,8	1426,2	3,9	1488,0	4,1
	4	1384,8	3,1	1545,7	4,0	1452,0	3,6	1439,3	3,6	1727,9	4,6	1840,4	4,8	1856,6	4,6	1818,9	4,5	1811,2	4,4	2042,9	4,9

For alle de 417 kommunene i dette datamaterialet har reelle utgifter til kultur økt fra 1439 kroner per innbygger i 2001 til 1738 kroner per innbygger i 2010. Dette innebærer en realvekst i kulturutgiftene på om lag 21 % over hele perioden, hvilket kun avviker minimalt fra statistikkene for alle kommuner vist i forrige kapittel. Realveksten målt som prosentvis vekst per år blir da 2,1 %. Totalt sett har altså kulturområdet kommet styrket ut av den studerte tiårsperioden, hvilket altså dels reflekteres av en økning i budsjettandelen til kultur og dels av at realveksten i kulturutgiftene per innbygger har økt betydelig mer enn realveksten i frie inntekter per innbygger vist i Tabell 3-1.

Når det gjelder kommunenes inntektsnivå, inkluderer tabellen de samme kommunegruppene som i forutgående tabell. Dvs. at inntektsgruppe 1 er de 25 % av kommunene som har lavest frie inntekter per innbygger osv. I tabellseksjonen «Alle og kommunegruppe 1,2,3 og 4» ser vi at det er relativt små forskjeller i hvor stor *andel* av totale utgifter kommunene bruker til kulturformål. Eksempelvis ser vi i tallene fra 2010 at variasjonsområdet for kultursektorens budsjettandel spenner fra 4,6 % i kvartil 1 til 4,1 % i kvartil 4. Altså brukte i 2010 de fattigste kommunene *relativt sett* mest til kultur og de rikeste relativt sett minst. Selv om de fattigste kommunene dermed bruker en noe høyere prosentandel av sine totale nettoutgifter til kulturformål, blir det likevel slik at høyinntektskommunene bruker langt mer i kroner per innbygger til kultur. Hvis vi igjen ser på 2010-tallene, ser vi at kommunene i kvartil 1 brukte 1608 kroner per innbygger til kulturformål, mens kommunene i kvartil 4 brukte 2458 kroner, dvs. om lag 53 % mer. Kommuner tilhørende kvartil 1, 3 og 4 har alle en svak økning i budsjettandelen til kultur. Dette mønsteret brytes av kommunene i kvartil 2, der budsjettandelen starter på 4,4 %

i 2001 og 2002, øker til 4,7 og 4,6 % i årene 2006-2008 for så å falle ned til 4,1 og 4,2 % i 2009 og 2010.

Når det gjelder veksten over tid, viser tabellen at økningen i utgifter har vært størst i kommunene med høye frie inntekter per innbygger. I radene for alle kommuner og kvartil 1 til 4, ser vi at kvartil 1 og 2 har hatt en reell økning på hhv. 209 og 160 kroner per innbygger. Kvartil 3 har tilsvarende hatt en økning på 391 kroner per innbygger, mens kommunene i kvartil 4 har økt utgiftene til kultur med hele 1156 per innbygger. De to kvartilene med høyest inntektsnivå har altså hatt betydelig høyere vekst i kulturutgiftene enn de to kvartilene med lavest inntektsnivå, og det er i særdeleshet kommunene i kvartil 4 som har hatt den klart høyeste veksten. Det skal imidlertid også sies at nivået i 2001 var lavt for kommunene i kvartil 4 og at den største økningen skjedde fra 2001 til 2002. Dette skyldes bl.a. at Oslo var inkludert i kvartil 4 i 2001 men skiftet til kvartil 3 i 2002. Siden Oslo har stor vekt i beregningen av innbyggervereid gjennomsnitt påvirker dette tallene i betydelig grad, jf. også tidligere kommentar om samme fenomen i tilknytning til Tabell 3-1.

De tre nederste tabellseksjonene viser betydningen av kommunestørrelse kombinert med nivået på frie inntekter per innbygger. Som omtalt innledningsvis i dette kapitlet er noe av tanken bak denne inndelingen at små og store kommuner kan tenkes å ha et nokså forskjellig kulturtilbud simpelthen fordi det trolig finnes en del kulturtilbud det er lite aktuelt å tilby i utpregede småkommuner. En slik eventuell arbeidsdeling og spesialisering omkring ulike typer kulturtilbud slår nokså lite ut i synlige forskjeller når vi her ser på totale kulturutgifter under ett: Det er ikke noen særlig tydelige nivåforskjeller i budsjettandelene til kulturformål mellom de tre størrelseskategoriene av kommuner. Det kan imidlertid synes som om det er en tendens til økende forskjell mellom små og store kommuner gjennom perioden. Budsjettandelen til kultur i de største kommunene ligger nærmere 5 % de siste årene av tallserien, mens de små og mellomstore kommune ligger mer i området rundt 4 %. Det er altså en tendens til at kulturformål mot slutten den studerte tiårsperioden opptar en større andel av de kommunale budsjettene i de største kommunene, hvilket kan sies å være i tråd med våre antagelser omkring betydningen av innbyggertall for prioritering av kulturområdet. Vi følger opp denne problemstillingen videre når vi nedenfor går over til å se på tilsvarende tallstørrelser for de enkelte delområdene innenfor de samlede kulturutgiftene.

Før vi ser på mer detaljerte tall for de ulike kulturformålene, viser vi imidlertid en tilsvarende tabell som Tabell 3-2 ovenfor, men med konserntall fra Kostra i stedet for de ordinære kommunekassetallene som hittil er vist i samtlige tabeller. Konserntallene fanger også opp utgifter i kommunale selskaper som er skilt ut fra den ordinære kommuneforvaltningen. Slik utskilling av virksomhet antar vi er mer vanlig i de større kommunene enn i de små. I enkelte tilfeller og

for enkelte kulturformål kan det derfor være potensielt viktig også å studere konserntallene som supplement til kun kommuneforvaltningen. Imidlertid blir det ikke konserntall tilgjengelig i Kostra før fra 2003. Og for de mer detaljerte kulturformålene vi omtaler i det etterfølgende avsnittet, blir det ikke konserntall før i 2006. Som vi ser i den følgende tabellen viser det seg imidlertid at tallene kun blir minimalt påvirket av om vi presenterer tall for kommuneforvaltningen (kommunekassetall) eller tall fra kommunenes konsernregnskaper i Kostra.

Tabell 3-3. Utvikling av kommunenes netto utgifter til kultur og disse utgiftenes prosentvis andel av totale netto utgifter i perioden 2001 til 2010. Justert for prisstigning til 2010-kroner med kommunal kostnadsdeflator. Konserntall.

Kommune- størrelse	Inntekts- gruppe	Netto driftsutgifter til kultur pr innb. og prosentvis andel av kommunens totale netto utgifter til kultur (konsern)															
		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Alle	Alle	1487,0	4,0	1490,1	4,2	1545,9	4,3	1613,5	4,4	1656,6	4,4	1672,7	4,4	1640,2	4,2	1735,7	4,5
Alle	1	1440,0	4,3	1456,8	4,5	1381,0	4,3	1471,6	4,5	1533,9	4,5	1565,0	4,6	1540,3	4,4	1583,3	4,5
	2	1583,5	4,2	1508,6	4,2	1573,5	4,5	1715,5	4,6	1691,5	4,5	1730,0	4,6	1645,4	4,1	1679,7	4,2
	3	1353,4	3,1	1428,0	3,4	1765,4	4,0	1734,8	4,1	1822,1	4,2	1746,0	4,1	1768,6	4,0	2106,3	4,6
	4	2286,0	4,0	2252,9	4,0	2234,6	4,0	2445,3	4,3	2354,8	4,1	2520,8	4,3	2537,9	4,3	2466,0	4,1
Små	1	1444,9	3,7	1461,8	3,9	1496,5	3,9	1567,6	4,0	1672,6	4,2	1634,4	4,1	1691,8	4,0	1795,8	4,2
	2	1564,2	3,5	1622,0	3,8	1725,7	3,9	1810,5	4,0	1857,0	4,0	1854,0	4,0	1969,4	4,1	2032,6	4,1
	3	1942,3	3,7	1883,4	3,7	2000,7	3,9	2108,5	4,1	2093,7	4,0	2239,0	4,2	2124,5	3,9	2113,1	3,8
	4	2671,7	4,3	2767,7	4,5	2659,3	4,2	3021,0	4,7	2993,3	4,6	2852,6	4,4	3039,5	4,6	2904,0	4,3
Mellom- store	1	1228,2	3,9	1176,8	3,8	1101,0	3,6	1140,5	3,7	1246,1	3,9	1236,8	3,8	1173,9	3,5	1207,5	3,6
	2	1259,7	3,6	1246,2	3,7	1260,2	3,7	1324,0	3,8	1374,2	3,9	1480,6	4,2	1368,3	3,7	1356,4	3,7
	3	1258,8	3,4	1325,1	3,6	1419,6	3,8	1457,9	3,8	1559,1	4,0	1536,5	3,9	1548,1	3,9	1657,6	4,0
	4	1649,9	4,0	1588,2	3,9	1673,1	4,0	1723,2	4,0	1832,9	4,2	1826,7	4,2	1843,5	4,1	1786,5	4,0
Store	1	1399,0	4,5	1490,9	4,9	1460,2	4,8	1508,5	4,8	1545,8	4,9	1550,7	4,8	1524,1	4,7	1523,0	4,7
	2	1705,1	5,0	1692,4	5,2	1414,5	4,3	1461,6	4,3	1682,0	4,8	1719,8	5,0	1787,7	5,0	1807,3	5,1
	3	1555,9	4,5	1578,4	4,7	1624,3	4,8	1659,3	4,9	1655,4	4,7	1733,5	4,8	1428,5	3,9	1498,6	4,1
	4	1447,2	3,6	1435,2	3,7	1747,4	4,6	1837,2	4,9	1792,9	4,6	1764,9	4,5	1747,8	4,4	2065,9	5,1

Vi ser her at konserntallene gjennomgående avviker svært lite fra de tilsvarende kommunekassetallene vist i Tabell 3-2. Det er derfor liten grunn til noen ny detaljert omtale av konserntallene. Vi ser at det i prinsippet er mulig at konserntallene er både lavere og høyere enn de tilsvarende kommunekassetallene. Dette skyldes at utgiftsbegrepet vi studerer er *netto* driftsutgifter. I dette utgiftsbegrepet ligger brutto driftsutgifter fratrukket ulike inntektstyper som billettinntekter, gebyrinntekter, øremerkede tilskudd m.v. Når en slår sammen tall fra kommunale selskaper sammen med kommunekassetallene og lager konserntall, kan det derfor tenkes at de ekstra inntektene man da inkluderer er større enn de ekstra bruttoutgiftene, slik at nettoutgiftene går ned. Hvis vi tar året 2010 som eksempel og kun ser på store kommuner, finner vi at kommunene i kvartil 1 og 2 har litt lavere kulturutgifter per innbygger i konserntallene enn i kommunekassetallene, mens det blir motsatt for kommunene i kvartil 3 og 4. Uansett ser vi imidlertid at konserntallene kun avviker fra kommunekassetallene med noen få kroner per innbygger. Det samme gjelder de totalt åtte ulike kulturformålene vi beskriver i de kommende avsnittene. Si-

den det gjennomgående er så små forskjeller mellom kommunekassetallene og konserntallene, velger vi derfor kun å vise kommunekassetallene i det følgende.

3.3 Fordeling av kulturutgifter internt blant kulturformålene

Den samlede kulturektoren vi hittil har vist statistikk for består totalt sett av de summerte utgiftene til følgende 10 kostrafunksjoner:

- f. 231 Aktivitetstilbud barn og unge
- f. 370 Bibliotek
- f. 373 Kino
- f. 375 Muséer
- f. 377 Kunstformidling
- f. 380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg
- f. 381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
- f. 383 Musikk- og kulturskoler
- f. 385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg
- f. 386 Kommunale kulturbygg

Denne funksjonsinndelingen for kulturektoren gjelder fra og med 2008. Fram til 2007 fantes ikke kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg (f. 381) og kommunale kulturbygg (f. 386) som egne funksjoner, slik at det fram til 2007 kun var åtte aktuelle funksjoner. Utgifter under funksjon 381 ble ført sammen med funksjon 380 under navnet «Idrett», mens kommunale kulturbygg ble ført felles med funksjon 385 under navnet «Andre kulturaktiviteter og utgifter til kulturbygg». For å få sammenlignbare tall over tid, har vi valgt å følge den gamle inndelingen i totalt åtte ulike funksjoner når vi presenterer separate tall for hvert utgiftsområde, og vi bruker da også de sektorbetegnelse som gjaldt til og med 2007 for hele tidsperioden. I de kommende underkapitlene 3.4 til 3.11 har vi også inkludert omtalen fra gjeldende Kostraveileder omkring hvilke formål eller aktiviteter som hører hjemme under hver kategori.

På samme måte som i Kapittel 2 viser vi i Tabell 3-4 nedenfor først ubearbeidet statistikk for samtlige kommuner i landet for å få full sammenlignbarhet med offisiell statistikk leseren kan finne andre steder. I tabellens første rad viser vi reelle netto driftsutgifter til kulturformål per innbygger målt i 2010-priser. Dernest viser vi for hver av de åtte ulike utgiftsområdene to tall. Det øverste tallet er reelle utgifter per innbygger i 2010-kroner. Det andre tallet er hvor mange prosent av de totale netto utgiftene til kulturformål den enkelte av de åtte undersektorene ut-

gjør. Til slutt viser vi i tabellens høyre rad endringen fra 2001 til 2010. For kronebeløpene viser vi endringstallet fra 2001 til 2010 i kroner. For prosentandelene viser vi endringer i prosentpoeng (forkortet pp). Hvis vi bruker kategorien aktivitetsutgifter til barn og unge som eksempel, ser vi at reelle utgifter per innbygger har gått ned fra 203 kr i 2001 til 193 kr i 2010, slik at realendringen i antall kroner per innbygger blir -11. Samtidig har prosentandelen av de totale utgiftene til kultur brukt til dette formålet gått ned fra 14,2 % i 2001 til 11,1 % i 2010, og endringen i prosentandel blir dermed -3,1 prosentpoeng.

Tabell 3-4. Reelle netto driftsutgifter i 2010-kroner per innbygger til kultur totalt og til åtte ulike undersektorer innenfor kulturfeltet, samt hver delsektors prosentandeler av totale nettoutgifter til kultur. Alle kommuner i landet. Kilde: Kostra og TBUs kostnadsdeflator.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Endring 01-10
Netto driftsutgifter til kultur	1437	1500	1484	1482	1538	1615	1679	1684	1659	1735	+299 kr
Aktivitetstilbud barn og unge	203	215	196	202	194	203	202	194	190	193	-11 kr
	14,2 %	14,3 %	13,2 %	13,7 %	12,6 %	12,6 %	12,0 %	11,5 %	11,5 %	11,1 %	-3,1 pp
Folkebibliotek	290	303	300	288	282	282	273	266	258	255	-35 kr
	20,2 %	20,2 %	20,2 %	19,5 %	18,4 %	17,4 %	16,3 %	15,8 %	15,6 %	14,7 %	-5,5 pp
Kino	13	15	13	14	15	15	19	13	11	15	+2 kr
	0,9 %	1,0 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	1,1 %	0,8 %	0,6 %	0,8 %	-0,1 pp
Muséer	60	61	62	67	69	71	76	63	65	64	+4 kr
	4,2 %	4,1 %	4,2 %	4,5 %	4,5 %	4,4 %	4,6 %	3,7 %	3,9 %	3,7 %	-0,5 pp
Kunstformidling	84	93	80	83	79	80	86	93	86	84	+0 kr
	5,8 %	6,2 %	5,4 %	5,6 %	5,1 %	4,9 %	5,2 %	5,5 %	5,2 %	4,8 %	-1,0 pp
Idrett	385	402	416	390	417	441	471	465	466	525	+140 kr
	26,8 %	26,8 %	28,1 %	26,3 %	27,1 %	27,3 %	28,1 %	27,6 %	28,1 %	30,2 %	+3,4 pp
Musikk- og kulturskoler	157	168	173	204	218	223	228	229	228	224	+67 kr
	11,0 %	11,2 %	11,7 %	13,8 %	14,2 %	13,8 %	13,6 %	13,6 %	13,7 %	12,9 %	+1,9 pp
Andre kulturaktiviteter og kulturbygg	244	243	243	234	264	301	323	361	356	376	+132 kr
	17,0 %	16,2 %	16,4 %	15,8 %	17,2 %	18,6 %	19,3 %	21,4 %	21,5 %	21,7 %	+4,7 pp

Tallene får fram at det er to av de åtte underkategoriene som klart skiller seg ut ved å ha størst økninger i utgiftene. Dette er hhv. Idrett og Andre kulturaktiviteter og kulturbygg. I 2010 utgjør disse to kategoriene til sammen bortimot 52 % av totale kulturutgifter i kommunene, mens de i 2001 utgjorde snaut 44 %. Også målt i kroner per innbygger er økningen betydelig, med hhv. 140 og 132 kroner per innbygger. Dette er til sammen 272 kroner per innbygger, og da er det altså bare 27 kroner igjen å fordele til de seks andre kategoriene når vi fra tabellens øverste rad husker at den total økningen i utgifter til kultur gjennom perioden er på 299 kroner per innbygger.

Også kulturskolene har totalt sett gjennom hele perioden fått økt ressursbruk i kroner per innbygger, fra 157 kroner i 2001 til 224 kroner i 2010. Målt som kulturskolenes andel av samlede kulturutgifter har denne økt fra 11 % i 2001 til 12,9 % i 2010. Imidlertid ser vi at kulturskolene nådde sitt høyeste nivå på reelle utgifter per innbygger i 2008, og at dette formålet deretter har opplevd en svak reell nedgang i 2009 og 2010.

For kino, muséer og kunstformidling ser vi at de reelle utgiftene per innbygger har ligget omtrent konstant gjennom hele perioden. Siden utgiftene til kultur totalt har økt uten at disse formålene har økt tilsvarende, følger det at prosentandelene til disse sektorene har gått ned. Kinodrift er et område som har stor grad av selvfinansiering via billettinntekter og andre inntekter, slik at kommunenes nettoutgifter til kinodrift er svært beskjedne, kun omtrent 15 kroner per innbygger gjennom hele tidsperioden. Her skal det imidlertid påpekes at en del kommuner ikke driver kino som en kommunal virksomhet i det hele tatt, men har skilt ut kinodriften i egne selskaper som ikke fanges opp av disse tallene.

De kulturområdene som klarest peker seg ut som tapere internt blant kulturformålene er de to øverste blant de åtte kategoriene i tabellen, dvs. Aktivitetstilbud til barn og unge og Bibliotek. Begge disse har en reell nedgang i utgifter per innbygger, og nedgangen er størst for bibliotekene med 35 kroner per innbygger. Videre går prosentandelen brukt til disse formålene ned med hhv. 3,1 og 5,5 prosentpoeng.

I de følgende delkapitlene vil vi vise mer detaljert statistikk der vi for hver av de åtte underkategoriene innen kultursektoren viser utgiftsnivå målt som reelle kroner per innbygger for hver størrelseskategori og inntektskategori blant de 417 kommunene som inngår i dette materialet. Vi bruker ikke plass til omfattende tekstlige forklaringer, men kommenterer de tallene som synes mest interessante og relevante.

3.4 Funksjon 231 Aktivitetstilbud til barn og unge

I omtalen av dette utgiftsområdet i Kostraveilederen for 2012 framgår det at dette utgiftsområdet omfatter «Tiltak som i hovedsak er orientert til barn og unge. Omfatter bla. barneparker, fritidsklubber, barne- og ungdomsorganisasjoner, kor, korps, klubber og festivaler. Omfatter både virksomhet i kommunal regi og tilskudd til andre. Omfatter ikke drift av og investeringer i kommunale bygg, som føres på funksjon 386.» Vi presiserer at tallene i samtlige tabeller nedenfor til og med kapittel 3.11 er basert på vår eget utvalgte datasett bestående av 417 kommuner, slik at det vil være visse avvik mellom disse tallene og statistikk som omfatter samtlige kommuner. I de fleste tilfellene er imidlertid eventuelle avvik mellom gjennomsnittstall for de 417 kommunene i vårt datasett og datene for hele landet av liten størrelsesorden.

Tabell 3-5. Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud til barn og unge. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Kilde: Kostra.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	204	216	197	203	194	203	202	195	191	194
Alle	1	185	196	191	192	180	189	189	178	174	169
	2	158	181	181	157	170	156	159	163	149	140
	3	215	308	232	278	271	294	291	261	280	318
	4	312	217	196	193	150	195	187	206	197	187
Små	1	132	135	143	122	124	133	139	122	149	156
	2	187	199	172	154	152	151	141	150	145	149
	3	197	204	175	178	184	187	177	172	181	178
	4	252	238	204	202	143	209	220	232	204	181
Mellomstore	1	197	183	160	172	138	147	160	136	131	138
	2	129	139	143	153	148	135	132	128	135	131
	3	137	138	119	107	111	128	131	115	119	105
	4	164	157	169	165	159	158	166	148	161	146
Store	1	183	194	200	238	217	235	219	209	194	190
	2	191	228	232	186	188	167	227	207	192	181
	3	201	189	211	200	188	189	180	182	164	165
	4	306	337	253	304	274	294	290	289	281	311

Dette utgiftsområdet har for hele landet holdt seg relativt stabilt med et utgiftsnivå på omkring 200 kroner per innbygger gjennom hele perioden. Det har imidlertid vært en viss nedgang i realutgiftene over tid, fra 204 kroner per innbygger i 2001 til 194 kroner per innbygger i 2010. I prosent av de totale nettoutgiftene til kulturformål utgjør dette omkring 11 % i 2010.

Når det gjelder inntektskvartilene 1 til 4 (alle kommuner), ser vi at de rikeste kommunene i kvartil 4 lå langt høyere enn landsgjennomsnittet i 2001. Mot slutten av tidsperioden ligger imidlertid kvartil 4 lavere enn landsgjennomsnittet. Den klart sterkeste økningen i ressursbruk til aktivitetstilbud til barn og unge finner vi blant kommunene i kvartil 3. Dette er det eneste kvartilet der dette utgiftsområdet har hatt en realvekst, og denne har vært på hele 48 %. Dette er imidlertid sterkt påvirket av fenomenet omtalt også tidligere med at Oslo skifter kvartil fra kvartil 4 i 2001 til kvartil 3 fra 2002, og at nivået på denne utgiftskatetorien tydeligvis ligger høyere i Oslo enn i kommuner flest.

Vi tar ikke med noen stor omtale av inndelingen i små, mellomstore og store kommuner kombinert med kvartilinndeling blant disse. Vi bemerker kun at det i hovedsak er de rikeste kommunene (kvartil 4) blant store kommuner som skiller seg ut med et betydelig høyere nivå (om lag 300 kroner per innbygger) enn de øvrige kommunegruppene. Inntektsnivået ser ut til å ha relativt lav betydning for prioriteringen av dette utgiftsområdet blant små og mellomstore kommuner.

3.5 Funksjon 370 Bibliotek

Dette er et nokså selvforklarende utgiftsformål, og Kostraveielederen sier kun at dette dreier seg om «Utgifter til folkebibliotek og annen lovhjemlet biblioteksvirksomhet.»

Tabell 3-6. Netto driftsutgifter til bibliotek. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Kilde: Kostra.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	290	303	300	288	282	281	273	266	258	255
Alle	1	265	281	280	272	259	263	256	243	236	228
	2	308	334	319	292	286	293	277	259	271	271
	3	357	294	305	301	303	287	291	302	280	291
	4	301	456	443	438	425	447	408	424	413	416
Små	1	306	321	305	303	310	309	298	304	307	308
	2	359	361	342	351	348	358	375	356	353	361
	3	358	393	414	406	424	421	405	414	384	393
	4	522	529	481	455	459	476	434	434	449	440
Mellomstore	1	274	267	259	250	234	233	232	227	228	227
	2	251	270	268	258	247	256	247	244	246	231
	3	307	296	275	277	269	269	263	266	247	252
	4	322	339	356	339	341	351	348	316	326	312
Store	1	207	264	266	268	270	254	245	228	224	209
	2	284	287	298	267	271	304	286	264	246	227
	3	299	311	315	320	266	287	251	240	249	252
	4	301	312	303	277	279	260	259	265	242	257

I utgiftene for hele landet samlet ser vi at utgifter til bibliotek hadde en realvekst fra 2001 til 2002. Deretter viser utgiftene til bibliotek en nedgang for samtlige påfølgende år, og det har fra 2002 til 2010 vært en reduksjon i realutgiftene til bibliotek på 48 kroner per innbygger eller 16 %. Målt som andel av samlede kulturutgifter utgjorde utgiftene til bibliotek om lag 20 % i starten av perioden (2001-2004), synkende til om lag 15 % i 2010.

Når det gjelder inntektskvartilene 1 til 4 uten å skille mellom små og store kommuner (tabell-del «Alle»), ser vi at det er en relativt tydelig fordelingseffekt på bibliotekstilbudet. Viss vi bruker 2010 som eksempel, ser vi at de mest inntektssvake kommunene bruker minst per innbygger til biblioteker (228 kroner), fulgt av kvartil 2 med 271, kvartil 3 med 291 og kvartil 4 med hele 416 kroner per innbygger.

Når vi går videre i tabellen til tallene for små, mellomstore og store kommuner og kvartilinndelingen blant disse, finner vi at 10 av 12 kommunetyper har hatt reduksjon i realutgiftene til biblioteker fra 2002 til 2010. De eneste unntakene er kvartil 2 og 3 blant småkommunene, der antall 2010-kroner per innbygger er på samme nivå i 2002 og 2010. Totalt sett må vi dermed kunne fastslå at bibliotek har blitt prioritert gradvis lavere og lavere i perioden etter 2002.

3.6 Funksjon 373 Kino

Også dette er et klart avgrenset utgiftsområde, der Kostraveilederen uttaler: «Kommunal kino-virksomhet, tilskudd til framvisning av film».

Tabell 3-7. Netto driftsutgifter til kino. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Kilde: Kostra.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	13	15	13	14	15	15	19	13	11	15
Alle	1	12	12	9	8	14	11	13	9	4	8
	2	30	24	23	28	15	23	33	23	26	34
	3	-1	13	12	13	15	16	16	11	11	14
	4	7	25	24	19	23	25	27	23	17	24
Små	1	24	22	20	18	24	21	22	15	15	21
	2	17	19	20	23	23	22	23	19	22	22
	3	25	19	17	22	17	20	13	21	21	23
	4	29	36	33	26	23	36	41	29	17	28
Mellomstore	1	10	20	13	18	21	17	16	12	4	9
	2	45	41	37	20	23	30	42	24	27	28
	3	36	35	30	38	37	44	58	37	28	47
	4	36	45	32	44	47	45	53	41	43	51
Store	1	2	-3	-2	2	-2	9	3	2	-10	4
	2	1	-3	-9	-3	12	3	12	2	5	-4
	3	20	29	26	8	21	18	2	11	5	24
	4	-8	3	9	9	0	-1	12	6	8	7

For kommunene i landet totalt sett utgjør kinodrift et nærmest ubetydelig utgiftsområde som det kun brukes rundt 15 kroner per innbygger på. Det er imidlertid en viss forskjell mellom størrelsesgruppene av kommuner. I de små og mellomstore kommunene brukes det en del mer på kinodrift enn i de store kommunene. Det er trolig lettere å oppnå en selvfinansierende kinodrift i de store kommunene enn de små og mellomstore, hvilket også tallene ser ut til å bekrefte. Siden vi studerer netto driftsutgifter, er det intet i veien for at nettoutgiftene kan bli negative. Dette dersom inntektene overstiger brutto driftsutgifter. For landet som helhet tyder dermed tallene på at kinodriften totalt sett er nær ved å være selvfinansierende, og at det også finnes eksempler på kommuner der netto driftsutgiftene til kino er negative, altså at ulike inntekter tilknyttet kinofunksjonen i Kostra er høyere enn kommunens brutto driftsutgifter.

I de små kommunene ser ikke inntektsnivået ut til å spille særlig stor rolle, siden nivået blant kommunene i kvartil 1, 2 og 3 er omtrent det samme. De rikeste kommunene blant småkommunene ligger imidlertid noe høyere gjennom hele tidsperioden.

For de mellomstore kommunene ser vi imidlertid at det er en viss økning fra kvartil 1 til kvartil 4 på hvor mange kroner per innbygger kommunene bruker på kinodrift.

I de største kommunene er nivået på nettoutgiftene nær null i alle år og kvartiler unntatt kvartil 3. I kvartil 1, 2 og 4 finner vi også en del eksempler på at kinodrift gir negative nettoutgifter for kommunene.

Totalt sett kan vi på bakgrunn av de ovenstående tallene fastslå at kinodrift kun skaper ubetydelige nettoutgifter for kommuner flest i landet, men at det naturlig nok trengs noe mer ressurser til dette utgiftsområdet i små og mellomstore kommuner enn i de mest folkerike kommunene. Det bør tilføyes at de kommunale regnskapstallene langt fra forteller hele sannheten omkring utviklingen av kinotilbudet, siden det også finnes et betydelig privat kinotilbud som ikke omfattes av tallene for kommunenes nettoutgifter til kinodrift (annet enn ved eventuelt tilskudd til drift av private kinoer).

3.7 Muséer

Her siterer vi følgende fra Kostraveilederen: «Tilskudd til museer og samlinger, og til kulturvernarbeid. Omfatter tilskudd til profesjonelle og frivillige, til kystkultur og til lokalhistoriske publikasjoner, bygdebøker og stedsnavn. Kulturvernkonsulent. Avgrenses mot kulturminnevernoppgaver som føres på funksjon 365.»

Tabell 3-8. Netto driftsutgifter til muséer. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Kilde: Kostra.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	61	62	62	67	69	71	77	63	66	64
Alle	1	57	64	63	66	43	71	73	50	51	52
	2	51	42	47	40	86	42	50	60	52	49
	3	65	66	64	84	92	92	108	82	100	103
	4	78	133	147	147	141	146	141	164	190	142
Små	1	78	47	51	58	64	64	72	61	76	80
	2	43	64	56	55	63	63	87	57	64	62
	3	97	86	100	99	83	101	150	125	132	109
	4	161	197	209	216	238	246	227	201	249	198
Mellomstore	1	35	38	39	43	28	27	26	33	26	29
	2	31	32	34	26	40	19	33	29	28	31
	3	34	35	39	41	43	42	54	47	62	51
	4	80	82	90	76	82	80	92	77	80	65
Store	1	41	37	40	48	35	64	37	40	40	29
	2	102	117	113	128	62	64	105	79	75	69
	3	51	56	56	60	53	45	130	52	37	53
	4	60	51	50	67	111	113	74	83	90	96

Heller ikke utgifter til muséer utgjør noe stort utgiftsområde for kommunene som helhet. Nivået har gjennom hele perioden ligget på i størrelsesorden 60 til 70 kroner per innbygger.

Når vi ser på alle kommuner og inntektskvartil 1 til 4, ser vi imidlertid at det er betydelige nivåforskjeller i utgiftene til muséer for de fire inntektskvartilene. Kvartil 1 og 2 ligger lavest med ca. 50 kroner per innbygger de siste årene i tidsperioden. Kvartil 3 ligger om lag dobbelt så høyt, med ca. 100 kroner de siste årene. Videre ser vi at de rikeste kommunene ligger enda en del høyere enn kvartil 3 gjennom hele tidsperioden. Blant de studerte utgiftsområdene hittil, er

altså muséer det området der inntektsnivået ser ut til å bety mest for kommunenes prioriteringer.

Vi hadde på forhånd kanskje forventet at muséer ville være et område det ble brukt mest på i større kommuner enn i små. Tallene tyder slett ikke på dette. Det er i kvartil 3 og 4 blant småkommunene vi finner de høyeste utgiftene til muséer, fulgt av kvartil 4 blant de store kommunene som nr. 3 blant de totalt 12 ulike grupperingene av kommuner.

3.8 Kunstformidling

Her er Kostraveilederens definisjon som følger: «Tilskudd til kunstnerisk virksomhet på profesjonelt nivå, og til formidling av slik virksomhet. Omfatter bla. scenekunst, musikk, billedkunst, kunsthåndverk, film, kunstmuseer og kunstgallerier og kulturbasert næring. Tilskudd til kulturhus og arena omfattes ikke av funksjonen. Innkjøp av kunst til kommunale kunstsamlinger og utstillinger etc føres her. Innkjøp av kunst til utsmykking av bygg føres på aktuell byggfunksjon.»

Tabell 3-9. Netto driftsutgifter til kunstformidling. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Kilde: Kostra.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	84	93	81	83	79	80	87	94	86	85
Alle	1	107	106	104	112	95	108	111	133	127	130
	2	53	81	80	72	105	85	102	85	56	51
	3	92	84	28	27	15	11	16	21	11	-2
	4	38	39	39	34	31	30	29	30	30	23
Små	1	28	31	25	22	22	21	33	30	22	18
	2	31	31	23	24	25	20	25	20	21	22
	3	34	24	21	27	23	28	28	24	19	22
	4	41	58	61	37	43	36	43	32	42	21
Mellomstore	1	38	35	29	31	27	26	29	30	5	-18
	2	55	39	40	41	36	45	38	40	39	30
	3	29	55	49	53	55	51	55	43	42	51
	4	51	37	40	49	41	42	46	41	29	32
Store	1	167	136	136	165	125	160	136	156	148	144
	2	156	167	168	131	110	79	156	157	220	229
	3	104	102	101	157	162	150	135	208	46	66
	4	79	130	75	64	93	93	92	69	87	68

Også området kunstformidling har totalt sett for hele landet hatt et utgiftsnivå som har ligget relativt stabilt over tid, der antall kroner per innbygger har ligget på drøyt 80 kroner de fleste årene.

Utgiftene til kunstformidling ser ut til å samvariere negativt med inntektsnivået, dvs. at kommunene i kvartil 1 og 2 (hele landet) bruker mer enn kvartil 3 og 4. Særlig kommunene i kvartil 3 har et markert fall i utgiftene til kunstformidling. De første årene ligger disse om lag på

landsgjennomsnittet, men fra og med 2003 og framover er utgiftene til kunstformidling for disse kommunene svært lave.

Tendensen til negativ samvariasjon med inntektsnivået framtrer i særlig sterk grad blant de største kommunene, der vi ser at kvartil 1 og særlig kvartil 2 har vesentlig høyere utgifter til kunstformidling enn kvartil 3 og 4.

Når det gjelder kommunestørrelse, er det en klar tendens til at utgiftene til kunstformidling øker med kommunestørrelsen; nivået er gjennomgående lavest i småkommunene, noe høyere i de mellomstore kommunene og en klart høyere i de største kommunene. Kunstformidling er derfor i stor grad et utgiftsområde som prioriteres høyere i de større bykommunene. Dette er samtidig hovedforklaringen på at det brukes mest på kunstformidling i de fattigste kommunene, simpelthen fordi flertallet av de større bykommunene har relativt lave inntekter per innbygger sammenlignet med småkommunene. Det tabellen for hele landet («alle») og kvartil 1 til 4 viser, er dermed ingen «ekte» effekt av inntekt alene, men en kombinasjon av skillet mellom store og små kommuner og høye og lave inntekter som gjør at dette framstår som en negativ sammenheng mellom inntektsnivå og utgifter til kunstformidling.

3.9 Idrett

Fra og med 2008 ble det innført en ny Kostrafunksjon kalt funksjon 381 «Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg». Fram til 2007 ble utgifter til dette området ført felles med funksjon 380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg, og denne felles funksjonen ble fram til og med 2007 kalt «Idrett» og inkluderte da alle idrettsrelaterte utgifter, både til bygg og øvrige driftsutgifter til idrettsformål.

Kostraveilederens avgrensning av funksjon 380 (fra og med 2008) lyder videre som følger:

- «Utgifter og inntekter knyttet til idrettsaktiviteter i kommunal regi, herunder utgifter til inventar og utstyr som benyttes til aktivitetene.
- Drifts- og anleggsstøtte til idrettsorganisasjoner.
 - Støtte til drift, vedlikehold og investeringer i idrettsanlegg eid av andre
 - støtte til idrettsarrangementer.

Alle utgifter til drift, vedlikehold og påkostning av kommunale idrettsanlegg føres på funksjon 381.»

Videre gir Kostraveilederen følgende beskrivelse av funksjon 381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg (fra og med 2008):

«1. Utgifter til drift og vedlikehold av kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg (inklusive tilhørende tekniske anlegg og utendørs idrettsanlegg).

Dette omfatter lønn mv. til eget drifts-/vedlikeholdspersonell, innkjøp av materiell og utstyr til drift og vedlikehold, og kjøp av drifts-/vedlikeholdstjenester (eksempelvis vaktmestertjenester, snøryddingsavtaler, renholdsavtaler, serviceavtaler på tekniske anlegg, avtaler om vakthold og tilsyn mv.) som er knyttet til idrettsbygg og idrettsanlegg. Dessuten avskrivninger av egne bygg og anlegg.

Som driftsaktiviteter regnes løpende drift, renhold, vakthold, sikring, energi og vann, avløp og renovasjon (jf. tabell avsnitt 5.1.1). Skillet mellom vedlikeholdsutgifter og utgifter til påkostning/investering er beskrevet i Kommunal regnskapsstandard (F) nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet, se www.gkrs.no.

2. Forvaltningsutgifter knyttet til idrettsbygg og idrettsanlegg (administrasjon, forsikringer av bygg/anlegg og pålagte skatter og avgifter knyttet til bygg/anlegg) føres på funksjon 121.

3. Investeringer i og påkostning av idrettsbygg og idrettsanlegg.

4. Husleieutgifter ved leie av idrettsbygg/-anlegg. Ved leie fra AS eller andre private (herunder IKS hvor kommunen ikke er deltaker) føres husleien i på art 190. Ved leie fra kommunalt foretak føres husleien på art 380 i kommunens regnskap, og inntektsføres på art 780 i foretakets regnskap. Ved leie fra interkommunalt selskap (hvor kommunen er deltaker) føres husleien på art 375 i kommunens regnskap, og inntektsføres på art 775 i selskapets regnskap. Dersom kommunen har en intern-husleieordning (leie mellom enheter som inngår i kommunens regnskap), skal faktiske utgifter til drift og vedlikehold komme fram på riktig art/funksjon, jf. avsnitt 5.1.1 og art 190.

5. Inntekter knyttet til utleie av bygg/anlegg til eksterne (andre enn kommunen selv eller kommunalt foretak).

6. Inventar og utstyr (innbo/løsøre) knyttet til idrettsbygg og idrettsanlegg inngår ikke her, men føres på relevant tjenestefunksjon.»

Når vi slår driftsutgiftene under funksjonene 380 og 381 sammen, betyr dette at alle driftsutgifter til idrettsformål – både kommunale og ikke-kommunale – blir samlet i ett felles utgiftsbegrep som skal omfatte alle idrettsrelaterte driftsutgifter for kommunene.

Tabell 3-10. Netto driftsutgifter til idrett. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Kilde: Kostra.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	387	404	418	391	418	443	473	467	467	526
Alle	1	410	417	427	407	376	420	455	456	457	504
	2	410	442	447	411	440	446	489	445	463	482
	3	462	328	360	328	494	491	506	521	506	641
	4	219	388	432	387	372	485	455	426	434	484
Små	1	351	325	336	327	306	353	397	322	372	402
	2	355	381	350	344	383	390	388	418	429	447
	3	332	326	352	306	343	436	387	364	327	394
	4	396	444	513	547	418	591	626	518	595	559
Mellomstore	1	307	328	333	303	287	307	328	333	322	351
	2	400	334	319	298	287	324	331	351	332	376
	3	321	372	340	337	379	380	435	391	371	433
	4	356	388	440	378	425	450	495	483	501	515
Store	1	349	409	405	422	429	430	482	425	444	438
	2	554	534	549	546	406	446	485	488	575	635
	3	435	409	474	407	432	487	529	598	452	462
	4	361	413	439	387	543	545	573	552	563	705

Hvis vi ser på alle kommuner samlet, viser utgifter til idrettsformål en relativt betydelig realvekst gjennom hele tiårsperioden, fra 387 kroner per innbygger i 2001 til 526 kroner per innbygger i 2010.

Hvis vi ser på alle kommuner i landet sortert etter inntektskvartil 1 til 4 framtrer det ingen systematisk effekt av inntektsnivå. Det er kvartil 3 blant disse som har høyest utgifter, mens kvartil 1, 2 og 4 har omtrent samme nivå hvis vi ser på de siste årgangene i tallserien.

Hvis vi derimot ser på inndelingen i små, mellomstore og store kommuner og ser på betydningen av inntektsnivå internt blant de tre størrelsesgruppene, viser tallene at de rikeste kommunene (kvartil 4) innenfor hver av de tre størrelsesgruppene har klart høyere utgifter til idrettsformål enn kommunene på lavere inntektsnivåer. Kommunal finansiering av idrettsformål synes dermed å være et område som de rikere kommunene prioriterer sterkere enn kommuner på lavere inntektsnivåer.

Det er også av interesse å studere tallene for kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg separat for de tre årene (2008-2010) dette utgiftsområdet er skilt ut som en egen Kostrafunksjon. Disse tallene er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 3-11. Netto driftsutgifter til kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Kilde: Kostra.

Størrelse	Inntektsnivå	2008	2009	2010
Alle	Alle	172	263	363
Alle	1	187	259	312
	2	176	255	313
	3	134	297	576
	4	151	188	250
Små	1	154	165	191
	2	186	208	227
	3	146	160	218
	4	165	236	258
Mellomstore	1	112	155	172
	2	124	142	199
	3	224	204	270
	4	171	228	246
Store	1	204	311	324
	2	231	324	412
	3	205	236	275
	4	133	355	633

Utgiftene til kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg har en meget rask vekst for hele landet samlet, fra 172 kroner per innbygger i 2008 til 363 kroner per innbygger i 2010. Dette er en vekstrate på hele 45 % per år. I 2010 utgjør kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg alene hele 21 % av totale utgifter til kulturformål i kommunene.

Det ser imidlertid ikke ut til å være noen klar kobling mellom kommunenes inntektsnivå og utgiftene til kommunale idrettsbygg og -anlegg. Det er kommunene i kvartil 3 som ligger klart høyest i utgifter til dette formålet i 2009 og 2010, mens de rikeste kommunene i kvartil 4 har lavere utgifter enn de øvrige kvartilene.

Blant små og mellomstore kommuner er det relativt små nivåforskjeller blant de ulike inntektsnivåene. For de store kommunene blir det derimot en meget stor økning i utgiftene til kommunale idrettsbygg – og anlegg, fra 133 i 2008, til 355 i 2009 og til hele 633 i 2010. Vi antar at

utgiftene i Oslo sterkt bidrar til å prege disse tallene, og at vi her ser en betydelig effekt av VM i Holmenkollen i 2010.

3.10 Musikk- og kulturskoler

På samme måte som bibliotek og kino er dette en klart avgrenset og nærmest selvforklarende utgiftsområde. Om dette området stadfester Kostraveilederen kun at det dreier seg om utgifter til «Drift av kommunale kulturskoler».

Tabell 3-12. Netto driftsutgifter til musikk- og kulturskoler. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Kilde: kostra.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	158	168	173	203	217	222	228	229	227	224
Alle	1	142	154	160	188	206	203	210	210	211	205
	2	207	203	203	250	232	274	276	280	270	274
	3	198	129	137	163	177	177	182	188	185	187
	4	119	365	360	409	473	450	430	462	491	475
Små	1	230	224	224	287	309	319	335	316	335	344
	2	229	230	256	307	347	346	347	388	397	421
	3	248	310	324	375	427	420	437	489	457	431
	4	397	415	385	465	525	500	487	438	505	512
Mellomstore	1	151	167	181	200	204	205	230	232	235	229
	2	160	184	186	216	218	232	232	234	233	226
	3	200	201	201	268	283	297	307	312	294	305
	4	203	240	234	286	331	334	328	340	331	330
Store	1	152	156	160	191	206	218	220	221	228	212
	2	122	136	136	172	186	173	222	205	195	182
	3	145	153	163	167	220	234	171	184	176	184
	4	104	107	115	122	128	135	140	137	137	139

For hele landet samlet viser tallmaterialet at det fant sted en relativt betydelig realutgiftsøkning til kulturskolene fra 2001 til 2005. Fra 2005 til 2008 var veksten fortsatt til stede, men veksttakten var da meget beskjeden. Fra 2008 til 2010 har imidlertid kulturskolene fått en liten reell reduksjon i driftsutgiftene. Målt som andel av samlede nettoutgifter til hele kulturområdet, var andelen til kulturskoler på sitt høyeste nivå i 2005, da utgiftene til kulturskoler utgjorde 14,1 % av totale kulturutgifter. I 2010 var den samme andelen redusert til 12,7 %.

Både for hele landet og for små og mellomstore kommuner ser vi at utgiftene til kulturskoler er høyest blant kommunene i kvartil 4. Blant de store kommunene er det imidlertid motsatt; de rikeste kommunene bruker klart minst til kulturskoler sammenlignet med de øvrige tre kvartilene blant de store kommunene. Vi antar at dette delvis kan forklares av at det tradisjonelle kommunale kulturskoletilbudet i de større byene også blir supplert med andre (private) musikkopplæringstilbud m.v. som det finnes lite eller intet av i småkommuner.

Vi ser også en størrelsesbetinget variasjon som slår gjennom på alle inntektsnivåer. De små kommunene ligger klart høyest i utgifter til kulturskoler, de mellomstore ligger midt imellom, og de største kommunene bruker minst til dette formålet.

3.11 Andre kulturaktiviteter og utgifter til kulturbygg

På samme måte som for bygg til idrettsformål, ble det innført en ny funksjon som skilte ut kommunale bygg som en egen funksjon fra og med 2008. For å kunne se den samlede utviklingen over tid med sammenlignbare tall, har vi derfor summert utgiftene på Kostrafunksjonene 385 «Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg» og funksjon 386 «Kommunale kulturbygg» fra og med 2008. Det innebærer at vi bruker den gamle funksjonsinndelingen som gjaldt til og med 2007. Funksjon 385 het fram til og med 2007 «Andre kulturaktiviteter og utgifter til kulturbygg» og vi har valgt å benytte den gamle betegnelsen for hele tidsperioden vi studerer.

Kostraveilederens avgrensning av utgifter som hører hjemme under funksjon 385 (fra og med 2008) lyder som følger:

- «Utgifter og inntekter knyttet til kulturaktiviteter i kommunal regi, herunder utgifter til inventar og utstyr som benyttes til kulturaktivitetene.
- Tilskudd til organisasjoner, aktiviteter, markeringer, kulturdager og hendelser som drives av eller baseres på frivillighet.
- Tilskudd til drift/vedlikehold av og investeringer i andres kulturbygg.
- Kulturkonsulent/kulturkontor (funksjoner som i hovedsak arbeider utadrettet mot kommunens kulturorganisasjoner og kulturtiltak).

Rene administrative funksjoner (kultursjef, merkantile stillinger) føres på 120. Fagkonsulenter som hører inn under andre kulturfunksjoner føres der (idrett, kunstformidling, kulturvern osv). Tilskudd til kulturaktiviteter som er rettet mot barn og unge føres på funksjon 231 Aktivitetstilbud barn og unge. Funksjonen avgrenses også mot funksjon 377 Kunstformidling. Alle utgifter til drift, vedlikehold og påkostning av kommunale bygg føres på funksjon 386, herunder utgifter til kommunale kino-, museums- og bibliotekbygg.»

Tilsvarende definisjon av utgifter som skal føres på funksjon 386 (fra og med 2008) har følgende ordlyd:

- «1. Utgifter til drift og vedlikehold av kommunale kulturbygg (med tilhørende tekniske anlegg og uten-dørsanlegg), herunder kino-, museums- og bibliotekbygg. Dersom musikk- og kulturskoler holder til i egne bygg regnes disse som kulturbygg under denne funksjonen.
Dette omfatter lønn mv. til eget drifts-/vedlikeholdspersonell, innkjøp av materiell og utstyr til drift og vedlikehold, og kjøp av drifts-/vedlikeholdstjenester (eksempelvis vaktmestertjenester, snøryddingsavtaler, renholdsavtaler, serviceavtaler på tekniske anlegg, avtaler om vakthold og tilsyn mv.) som er knyttet til kulturbygg. Dessuten avskrivninger av egne bygg. Som driftsaktiviteter regnes løpende drift, renhold, vakt-hold, sikring, energi og vann, avløp og renovasjon (jf. tabell avsnitt 5.1.1). Skillet mellom vedlikeholdsut-gifter og utgifter til påkostning/investering er beskrevet i Kommunal regnskapsstandard (F) nr. 4. Avgrens-ningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet, se www.gkrs.no. Inventar/utstyr/anlegg som er innleid/midlertidig anskaffet i forbindelse med et arrangement føres ikke her, men på aktuell tjeneste-funksjon, eksempelvis funksjon 385.
2. Forvaltningsutgifter knyttet til kulturbygg (administrasjon, forsikringer av bygg og pålagte skatter og av-gifter knyttet til byggene) føres på funksjon 121.
3. Investeringer i og påkostning av kulturbygg.

4. Husleieutgifter ved leie av kulturbygg, herunder leie av kino-, museums- og bibliotekbygg samt lokaler til musikk- og kulturskoler. Ved leie fra AS eller andre private (herunder IKS hvor kommunen ikke er deltaker) føres husleien i på art 190. Ved leie fra kommunalt foretak føres husleien på art 380 i (fylkes)kommunens regnskap, og inntektsføres på art 780 i foretakets regnskap. Ved leie fra interkommunalt selskap (hvor kommunen er deltaker) føres husleien på art 375 i kommunens regnskap, og inntektsføres på art 775 i selskapets regnskap. Dersom kommunen har en internhusleieordning (leie mellom enheter som inngår i kommunens regnskap), skal faktiske utgifter til drift og vedlikehold komme fram på riktig art/funksjon, jf. avsnitt 5.1.1 og art 190.

5. Inntekter knyttet til utleie av lokalene til eksterne (andre enn kommunen selv eller kommunalt foretak).

6. Inventar og utstyr (innbo/løsøre) knyttet til kulturtilbudet inngår ikke her, men føres på relevant tjenestefunksjon.»

Tabell 3-13. Netto driftsutgifter til andre kulturaktiviteter og utgifter til kulturbygg. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Kilde: Kostra.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	243	243	243	233	265	300	323	361	356	375
Alle	1	221	206	207	195	206	195	241	289	294	312
	2	304	301	288	267	218	432	355	420	355	380
	3	267	185	212	235	405	371	441	414	462	496
	4	228	713	644	620	617	669	683	789	772	707
Små	1	405	321	336	337	336	348	399	466	443	440
	2	363	382	345	364	385	422	472	446	540	561
	3	418	563	539	470	502	502	501	629	605	553
	4	637	867	777	807	803	921	921	975	992	961
Mellomstore	1	210	216	212	161	161	179	233	241	234	258
	2	255	224	235	234	251	276	328	433	337	309
	3	278	292	206	205	245	248	246	321	374	443
	4	219	211	273	268	257	278	326	388	392	314
Store	1	158	196	191	161	156	183	208	255	254	305
	2	280	239	214	193	205	201	251	341	298	322
	3	183	139	217	264	278	246	258	260	298	281
	4	182	192	208	208	300	400	417	418	403	460

Når vi ser på tallene for alle kommuner samlet, har dette utgiftsområdet null realvekst fra 2001 til 2003, og et lite fall i 2004. Fra 2004 til 2010 vokser imidlertid utgiftene ganske raskt, fra 233 kroner per innbygger i 2004 til 375 kroner per innbygger i 2010. Dette er en økning på 61 % eller ca. 8,3 % per år. Dette må sies å være en betydelig realvekst i utgiftene til andre kulturaktiviteter og kulturbygg.

Når vi ser på de fire kvartilene blant alle kommuner, ser vi en meget tydelig nivåinndeling for de fire kvartilene. Dette gjelder spesielt for de siste årene av tallserien. Ser vi på nivåene i 2009 og 2010, ligger 1. kvartil klart lavest, 2. kvartil en del høyere, 3. kvartil enda høyere og 4. kvartil på klart høyest nivå. Kommunene i 4. kvartil ligger hele 211 kroner per innbygger høyere enn 3. kvartil i 2010 og bruker har hele 126 % høyere utgifter per innbygger enn kommunene i 1. kvartil.

Vi ser en klar sortering på inntektsnivå også blant gruppen av småkommuner, og for denne gruppen finnes nivåforskjellen omtrent for alle årene i tallmaterialet. Også blant de store kommunene bruker de rikeste kommunene i kvartil 4 betydelig mer enn de øvrige inntektsgruppene.

Et unntak fra dette mønsteret finnes blant de mellomstore kommunene, der nivået på utgiftene ligger jevnere fordelt blant de fire kvartilene og ikke spesielt høyt blant det rikeste kvartilet.

På samme måte som for kommunale idrettsbygg og –anlegg, ble kommunale kulturbygg skilt ut som en ny separat Kostrafunksjon fra og med 2008. Vi inkluderer også disse tallene for de tre årene som er tilgjengelige.

Tabell 3-14. Netto driftsutgifter til kommunale kulturbygg. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Kilde: Kostra.

Størrelse	Inntektsnivå	2008	2009	2010
Alle	Alle	102	116	131
Alle	1	102	111	131
	2	124	149	161
	3	66	84	94
	4	206	184	174
Små	1	141	123	139
	2	129	163	190
	3	178	166	174
	4	233	185	194
Mellomstore	1	97	83	99
	2	172	151	142
	3	93	155	208
	4	99	157	98
Store	1	92	103	147
	2	132	128	153
	3	78	83	86
	4	61	92	101

For hele landet samlet ser vi at utgiftene til kommunale kulturbygg har en betydelig vekst, fra 102 kroner per innbygger i 2008 til 131 kroner i 2010. Dette tilsvarer en prosentvis vekst på 13,3 % per år.

Det framtrer ikke noen klar sortering på inntektsnivå for utgiftene til kommunale kulturbygg. Det er kommunene i kvartil 3 som bruker klart minst på dette utgiftsområdet når vi ser på alle kommuner i landet, og kommunene i kvartil 4 bruker kun noe mer enn kommunene i kvartil 2.

Interessant nok er bildet motsatt i den interne kvartilfordelingen blant de mellomstore kommunene. Her er det kommunene i kvartil 3 som har det klart høyeste nivået (i 2010), mens kommunene i kvartil 4 ligger lavest.

4. Brukerbetaling, gebyrer og andre salgsinntekter

I dette kapitlet skal vi vise statistikk over nivået på brukerbetalinger, gebyrer, billettinntekter og andre salgs- og leieinntekter for kultursektoren samlet og for et utvalg av de åtte underkategoriene innen kulturområdet.⁶ I en del av de åtte underkategoriene utgjør brukerbetalinger og andre salgsinntekter så små beløp at det ikke er noe poeng å bruke plass til å vise detaljert statistikk for ulike størrelses- og inntektsgrupperinger av kommuner.

Alle tall vi framstiller i dette kapitlet er – på samme måte som utgiftstallene i forrige kapittel – reelle kroner per innbygger målt i 2010-priser. Det som potensielt kan være interessant med disse tallene, er spesielt å studere om det framtrer klare forskjeller i nivået på brukerbetalinger for kommuner med ulike inntekts- og størrelsesnivåer. Det er en mulighet for at kommuner med relativt høye inntektsnivåer bruker deler av sin gode økonomi til å senke nivået på brukerbetalinger og billetter m.v. innenfor kulturområdet, mens innbyggerne i kommuner med lave inntekter blir belastet med høyere brukerbetalinger og billettpriser for å flytte mer av total finansiering over på innbyggerne/brukerne av kulturtjenestene. Det gjenstår imidlertid å se hva tallene sier om dette. Vi ser først på hele kultursektoren samlet, deretter et utvalg av de åtte underkategoriene. Framstillingen er hele tiden basert på samme inndeling av kommuner etter hhv. inntektsnivå og størrelsesgruppe som ovenfor, basert på de totalt 417 kommunene vi har komplette data for. Til forskjell fra tallene for frie inntekter og netto driftsutgifter, mangler det tall for brukerbetalinger og andre salgsinntekter fram til 2002, slik at vi i alle tabellene har 2003 som det første året.

⁶ Disse inntektstypene er i Kostraregnskapet definert som følger: Brukerbetalinger er art 600 (og tidligere også nå utgått art 619), mens andre salgs- og leieinntekter er artene 620 (annet salg av varer og tjenester, gebyrer o.l. utenfor avgiftsområdet) + 629 (billettinntekter) + 630 (husleieinntekter) + 640 (avgiftspliktige gebyrer) + 650 (annet avgiftspliktig salg av varer og tjenester) + 660 (salg av driftsmidler) + 670 (salg av fast eiendom).

Tabell 4-1. Nivå på brukerbetalinger og andre salgsinntekter for hele kultursektoren samlet. Kroner per innbygger i 2010-kroner. 417 kommuner. Kilde: Kostra.

Kommunestørrelse	Inntektsnivå	Sum, brukerbetaling og andre salgsinntekter, hele kultursektoren							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	263	262	264	268	263	261	279	267
Alle	1	256	255	268	255	239	248	258	245
	2	310	325	273	312	336	331	365	358
	3	226	223	240	256	242	226	248	234
	4	258	251	265	250	258	277	282	289
Små	1	218	216	216	215	211	210	208	208
	2	215	194	218	207	196	221	246	236
	3	242	270	259	252	258	271	277	306
	4	254	246	271	263	270	264	254	234
Mellomstore	1	197	202	225	208	195	224	211	200
	2	286	263	206	219	265	259	255	251
	3	314	392	404	392	382	393	472	411
	4	351	334	351	371	315	304	355	311
Store	1	250	262	217	227	170	177	199	177
	2	280	274	373	398	293	326	256	293
	3	288	280	298	310	290	249	386	299
	4	250	235	221	230	280	256	276	272

Tallene demonstrerer at brukerbetalinger og andre salgsinntekter (som billettinntekter m.v.) innenfor kulturområdet ikke utgjør noen stor inntektskategori for kommunene – eller motsatt – noen stor utgiftsbelastning for den gjennomsnittlige innbyggeren i kommunene. Det har heller ikke vært noen klar tendens til endringer over tid for disse betalingene, da nivået i 2010 reelt sett er så godt som uforandret fra 2001. Siden nettoutgiftene i den samme perioden har økt, har dermed omfanget av brukerbetalinger og andre salgsinntekter relativt til kommunenes nettoutgifter til kulturformål gått ned, fra 18,3 % i 2001 til 15,4 % i 2010.

Det framtrer heller ingen tydelig systematikk mellom kommunenes inntektsnivå og nivået på brukerbetalingene. Nivået på brukerbetalinger og andre salgsinntekter er lavest blant kommunene i kvartil 3 og 1, mens kvartil 4 er noe høyere og kvartil 2 skiller seg ut med en del høyere nivå på brukerbetalingene og andre salgsinntekter. Dette gjelder tallene for alle kommuner, kvartil 1 til 4.

Når vi ser på kommunene delt inn etter innbyggertall, finner vi at nivået på brukerbetalingene m.v. ligger noe høyere i de mellomstore kommunene enn i de små og de store. Det høyeste nivået finnes i kvartil 3 blant de mellomstore kommunene, med 411 kroner per innbygger i 2010. Det er imidlertid en del variasjon over tid i disse tallene. Eksempelvis var det i 2005 og 2006 høyest nivå på brukerbetalingene og øvrige salgsinntekter i kvartil 2 blant de store kommune-

ne, mens denne kommunegruppen har falt betydelig nærmere ned mot gjennomsnittsnivået for alle 417 kommuner når vi kommer til 2010.

Blant de åtte underkategoriene innenfor kultursektoren, er det de fire formålene idrett, musikk- og kulturskoler, andre kulturaktiviteter og idrettsbygg samt kino (nevnt i fallende rekkefølge) som har høyest nivå på brukerbetalinger og andre salgsinntekter per innbygger. Vi viser derfor først statistikken for disse fire formålene i nevnte rekkefølge.

Tabell 4-2. Nivå på brukerbetalinger og andre salgsinntekter for idrett. Kroner per innbygger i 2010-kroner. 417 kommuner. Kilde: Kostra.

Kommunestørrelse	Inntektsnivå	Brukerbetaling og andre salgsinntekter, idrett							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	79	77	82	83	82	79	82	81
Alle	1	80	78	88	83	73	76	77	72
	2	92	98	82	100	121	114	107	120
	3	68	60	70	70	62	58	75	69
	4	55	50	65	55	60	59	67	80
Små	1	57	54	47	58	57	41	53	61
	2	45	42	60	55	53	66	65	60
	3	62	70	68	58	56	53	77	95
	4	35	27	44	48	54	55	42	34
Mellomstore	1	53	44	55	53	46	58	55	40
	2	80	72	62	60	88	76	58	67
	3	105	130	120	122	99	101	125	119
	4	74	69	84	84	82	58	76	71
Store	1	77	107	74	85	45	49	56	47
	2	107	81	139	126	122	103	88	86
	3	82	87	99	122	89	98	117	99
	4	82	71	75	76	97	92	98	107

Den klart største inntektstypen blant de ulike inntektskategoriene disse tallene omfatter, er for idrettsområdets del art nr. 630 Husleieinntekter, utleie av lokaler m.v. Denne arten står i 2010 for ca. 47 % av de totale inntektene vi her studerer, jf. listen nevnt i fotnote 6. Dernest følger billettinntekter (avgiftsfrie, dvs. uten mva) under art nr. 629 med ca. 30 %. Hovedkilden til kommunale inntekter er altså utleieinntekter knyttet til bl.a. gymsaler og andre idrettsanlegg m.v., samt billettinntekter fra idrettsarrangementer.

Nivået på disse inntektstypene innenfor idrettsområdet har ligget reelt sett nokså uforandret på rundt 80 kroner per innbygger gjennom hele perioden når vi ser på gjennomsnittet for alle de 417 kommunene som inngår i materialet. Det er ingen tendens til at de fattigste kommunene har høyere nivå på leieinntekter og billettinntekter m.v. enn de rikere, og det er vel heller ingen åpenbar grunn til å forvente at det skulle være en slik sammenheng innenfor denne type beta-

ling for bruk av kommunale idrettsanlegg og lignende. En kunne muligens tenke seg at de kommunene som er best stilt økonomisk kunne operert med lavere brukerbetalinger og leievikår overfor idrettslag og andre brukere for på denne måten å støtte idrettslag i kommunen. Tallene i tabellen ovenfor tyder imidlertid ikke på en slik sammenheng, siden de rikeste kommunene ligger omtrent akkurat på nivå med landsgjennomsnittet for disse betalingstypene.

Når vi ser internt blant størrelseskategoriene av kommuner, finner vi intet klart mønster mellom inntektsnivå og nivå på brukerbetalinger m.v. for små og mellomstore kommuner. Imidlertid ser vi at det blant de store kommunene er slik at jo høyere nivå på kommunens frie inntekter, jo høyere nivå på leieinntekter og billettinntekter innenfor idrettsområdet. Kvartil 1 har klart lavest med 47 kroner per innbygger, fulgt av kvartil 2 med 86, kvartil 3 med 99 og kvartil 4 med 107 kroner per innbygger. Om noe, er dette motsatt av det vi kanskje hadde forventet.

Når det gjelder kulturskolene, er inntektene i tabellen vist nedenfor klart dominert av Kostra art nr. 600 Brukerbetaling for kommunale tjenester. Denne utgjør for året 2010 alene ca. 81 % av samlede inntekter vist i tabellen. Tallene vedrørende kulturskolene dreier seg altså i all hovedsak om foreldrenes betaling for elevplassene i kulturskolene.

Tabell 4-3. Nivå på brukerbetalinger og andre salgsinntekter for musikk og kulturskoler. Kroner per innbygger i 2010-kroner. 417 kommuner. Kilde: Kostra.

Kommunestørrelse	Inntektsnivå	Brukerbetaling og andre salgsinntekter, musikk- og kulturskoler							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	52	57	62	61	60	60	62	63
Alle	1	46	52	56	54	54	54	56	57
	2	69	78	75	84	82	78	87	90
	3	41	48	49	48	47	55	51	51
	4	75	75	87	81	87	81	87	90
Små	1	71	81	82	76	82	81	88	87
	2	81	77	78	83	71	88	84	87
	3	72	81	95	92	114	98	100	105
	4	75	71	72	63	60	54	53	58
Mellomstore	1	50	52	59	55	62	59	62	66
	2	57	60	59	61	57	61	59	58
	3	78	89	95	94	94	85	98	93
	4	69	78	86	85	84	90	87	84
Store	1	44	49	46	51	48	52	58	60
	2	42	51	55	48	57	47	51	52
	3	47	54	62	67	50	52	45	52
	4	36	41	49	48	46	48	53	54

Nivået på brukerbetalinger m.v. innenfor kulturskolene har vist en noe økende tendens i reelle kroner per innbygger og har gjennom perioden fra 2003 til 2010 økt med ca. 21 % for alle

kommunene samlet. Det ser imidlertid ut som om nivået og økningen av brukerbetalingen til kulturskolene i stor grad er frikoblet fra kommunenes inntektsnivå. De rikeste kommunene i kvartil 4 ligger relativt høyt og klart høyere enn de fattigste kommunene i kvartil 1. Den største økningen fra 2003 til 2010 finner vi blant kommunene i kvartil 2, fra 69 til 90 kroner per innbygger.

Når det gjelder små, mellomstore og store kommuner, ser vi at nivået på brukerbetalinger til kulturskolene i gjennomsnitt er høyest i småkommunene og lavest i de store kommunene. Det er kun blant småkommunene at vi brukerbetalinger er lavest blant de rikeste kommunene i kvartil 4. I denne kommunegruppen finner vi alle kraftkommunene med særlig høye frie inntekter per innbygger, og disse later til å tilgodese brukerne av kulturskolene med lave betalings-satser. Det ser vi også hvis vi måler hvor mange prosent brukerbetalinger m.v. utgjør av kommunenes nettoutgifter til kulturskoler. For kvartil 4 blant småkommunene utgjør dette i 2010 kun 11 %, som er klart lavest blant alle kommunegruppene og under halvparten av gjennomsnittet for alle kommuner som er på 28 %. For de øvrige gruppene av kommunestørrelse og inntektsnivå er disse tallene mer jevnt fordelt, bortsett fra at de rikeste kommunene blant de store kommunene (kvartil 4, store kommuner) skiller seg ut ved å ha det *høyeste* nivået på brukerbetalinger m.v. på hele 39 % av kommunenes nettoutgifter til kulturskoler. Det er altså interessant nok slik at de rikeste kommunene blant småkommunene har prioritert å holde lave brukerbetalinger i kulturskolene, mens de rikeste kommunene blant store kommuner faktisk ligger høyest blant samtlige av våre kommunegrupper hvis vi måler brukerbetalinger relativt til kommunens egne nettoutgifter til kulturskolene.

Vi ser så i neste tabell på tilsvarende tall for utgiftsområdet andre kulturaktiviteter og kulturbygg. Dette er som vist av beskrivelsen av dette utgiftsområdet i kap. 3.11 en relativt mangfoldig kategori som kan ha relativt ulik sammensetning fra kommune til kommune og som det dermed kan være problematisk å tolke hva som totalt sett er omfattet av ulike brukerbetalinger, gebyrer, billetter og andre salgs- og leieinntekter. Vi har hentet ut detaljerte tall for hver enkelt inntektsart for året 2010, og finner da som forventet at de totale inntektene knyttet til brukerbetalinger, gebyrer og øvrige salgs- og leieinntekter her sprer seg mer utover de ulike inntektstypene. Av de totale inntektene per innbygger vist i tabellen nedenfor utgjøres i 2010 19,2 % av art nr. 620 «annet salg av varer og tjenester utenfor avgiftsområdet», 24,6 % av art nr. 629 billettinntekter, 42,1 % av art nr. 630 «husleieinntekter, festkontrakter og utleie av lokaler», og 12,7 % av art nr. 650 «annet avgiftspliktig salg av varer og tjenester».

Tabell 4-4. Nivå på brukerbetalinger og andre salgsinntekter for andre kulturaktiviteter og kulturbygg. Kroner per innbygger i 2010-kroner. 417 kommuner. Kilde: Kostra.

Kommunestørrelse	Inntektsnivå	Brukerbetaling og andre salgsinntekter, andre kulturaktiviteter og kulturbygg							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	32	34	35	39	46	46	56	55
Alle	1	25	25	26	26	31	35	47	45
	2	39	53	44	50	65	56	72	74
	3	34	35	38	59	61	57	66	63
	4	66	66	62	62	60	76	73	67
Små	1	36	36	44	40	35	40	34	34
	2	42	46	43	36	41	38	61	57
	3	67	69	60	65	58	76	63	64
	4	60	60	72	68	70	70	76	74
Mellomstore	1	29	33	37	38	39	42	44	41
	2	30	36	23	21	36	41	34	50
	3	28	60	80	66	82	88	95	90
	4	64	54	59	72	73	68	98	83
Store	1	22	17	17	16	12	12	19	16
	2	26	20	33	45	18	49	58	75
	3	13	30	18	28	50	29	85	26
	4	32	34	28	41	62	55	57	62

Det vi ut fra tallene i tabellen kan fastslå når det gjelder dette underområdet innenfor kultursektoren, er at det ikke er noen tendens til at kommuner med lave frie inntekter henter en større finansiering fra brukerbetalinger og andre salgsinntekter innenfor dette området. Tvert om er det slik at kommunene i kvartil 1 har lavest nivå på brukerbetalinger og andre salgsinntekter, både blant alle kommuner samlet og internt blant de tre størrelseskategoriene. Blant de øvrige kvartilene 2 til 4 er det mindre variasjon og ingen observerbar sammenheng mellom inntektsnivå og nivå på brukerbetalinger m.v. innenfor denne utgiftskategorien.

Vi går så over til å se på inntekter knyttet til kino. Sammensetningen av disse inntektene er som forventet klart dominert av art nr. 650 «annet avgiftspliktig salg av varer og tjenester». Siden det er moms på kinobilletter skal billettinntekter føres på art 650 og ikke på arten 629 «billettinntekter», som altså kun skal brukes for momsfritt billettsalg. Vi vil tro at det i en del kinoer også vil inngå kiosksalg tilknyttet kinodriften i tillegg til de rene billettinntektene, men har ikke tall som kan bekrefte eller avkrefte dette.

Tabell 4-5. Nivå på brukerbetalinger og andre salgsinntekter for kino. Kroner per innbygger i 2010-kroner. 417 kommuner. Kilde: Kostra.

Kommunestørrelse	Inntektsnivå	Brukerbetaling og andre salgsinntekter, kino							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	61	53	45	46	38	41	44	35
Alle	1	72	64	62	59	49	51	48	40
	2	82	66	43	48	40	51	72	52
	3	16	15	14	16	12	11	12	10
	4	14	8	10	8	10	13	10	8
Små	1	23	21	19	19	13	14	12	12
	2	16	12	12	13	12	11	17	11
	3	15	16	12	14	11	18	13	11
	4	9	12	7	8	7	7	7	6
Mellomstore	1	40	42	46	39	29	37	29	29
	2	95	75	36	45	50	50	64	47
	3	80	83	79	85	77	90	123	81
	4	84	71	66	68	53	56	71	50
Store	1	73	49	32	42	25	28	26	24
	2	69	91	115	142	58	89	36	41
	3	102	57	74	49	71	46	107	94
	4	44	29	15	15	13	11	23	10

For kino ser vi for alle de 417 kommunene i materialet samlet en klar reell nedgang i nivået på salgsinntektene. Nivået faller fra 61 i 2003 til 35 i 2010 og blir dermed nær ved halvert. Dette har skjedd samtidig som kommunenes nettoutgifter til kino reelt sett har holdt seg om lag uforandret gjennom den samme perioden. Det er altså ikke slik at synkende inntekter fra billetter og andre salgsinntekter knyttet til kino har resultert i at kommunene har fått høyere nettoutgifter. Noe av årsaken til lavere inntekter fra kinoområdet er at antall kinobesøk har gått ned, fra ca. 12,9 millioner i 2003 til 11 millioner besøk i 2010 i følge Kostras statistikk over «Totalt antall kinobesøk».⁷ Nedgangen i inntektene fra kino vist i Tabell 4-5 er imidlertid større enn nedgangen i besøkstallene, så en mulig forklaring er da at utviklingen i billettprisene ikke har holdt følge med økningen i den kommunale kostnadsdeflatoren slik at reelle billettpriser har gått ned gjennom perioden. Vi har imidlertid ikke detaljerte nok tall til å kunne separere ut kun billettinntekter per kinobesøk og studere realprisutviklingen for billettprisene isolert sett, og skal derfor være noe forsiktige med å konkludere definitivt omkring dette.

Tabellen viser for øvrig at det for kino er en tendens til at nivået på brukerbetalinger og andre salgsinntekter samvarierer negativt med kommunenes inntektsnivå. Både for alle kommuner

⁷ Jf. Statistikkbankens Tabell:04692.

samlet og for hhv. små og store kommuner ser vi at inntektskvartil 4 har det laveste nivået på brukerbetalinger og andre salgsinntekter. Videre ser vi for statistikken for alle kommuner uavhengig av størrelse at de to gruppene med høyest inntekter, kvartil 3 og 4, har vesentlig lavere inntekter fra brukerbetaling og andre salgsinntekter (hhv. 10 og 8 kroner per innbygger) enn kvartil 1 og 2, der de tilsvarende tallene er hhv. 40 og 52.

Mønsteret med lavest nivå på betalingene fra brukere og øvrige salgsinntekter i de rikeste kommunene brytes imidlertid i de mellomstore kommunene. Der er det motsatt, dvs. lavest nivå på brukerbetalinger og andre salgsinntekter for kommunene i inntektskvartil 1.

For de øvrige fire delsektorene, aktivitetstilbud til barn og unge, biblioteker, muséer og kunstformidling, er det gjennomgående svært lave beløp involvert som brukerbetalinger og andre salgsinntekter. Det er derfor lite poeng i å framstille egne tabeller med alle disse tallene. For muséene synes det imidlertid å være et såpass interessant mønster i tallene – selv om tallene gjennomgående er lave – at vi velger å inkludere en egen tabell også for dette området. Inntektene for området muséer er størst for art nr. 620 «annet salg av varer og tjenester utenfor avgiftsområdet», med 45,5 % av totale inntekter i tabellen vist nedenfor. For øvrig består disse inntektene av 26 % fra art nr. 650 «annet avgiftspliktig salg av varer og tjenester», 17,6 % fra art nr. 630 «husleieinntekter, festeavgifter, utleie av lokaler», samt 10,3 % fra art nr. 629 billettinntekter (momsfrie). Med andre ord dekker inntektene en del ulike inntektstyper slik at det er noe vanskelig å ha en klar tolkning omkring hva som ligger bak tallenes utvikling.

Selv om inntektene fra muséer naturlig nok blir meget beskjedne når vi måler tallene som kroner per innbygger (og når vi husker de relativt lave nivåene på utgiftene til muséer vist i Tabell 3-8 i forrige kapittel), ser vi her et relativt klart mønster. Dette er at kommunene med høye frie inntekter per innbygger (kvartil 3 og 4) har vesentlig høyere salgsinntekter og billettinntekter m.v. fra muséer enn kommuner med lavere frie inntekter i kvartil 1 og 2. Dette gjelder både for alle kommuner samlet, og for små og store kommuner. I de mellomstore kommunene finner vi det samme fenomenet fram til 2006, men ikke for de påfølgende årene.

Tabell 4-6. Nivå på brukerbetalinger og andre salgsinntekter for muséer.
Kroner per innbygger i 2010-kroner. 417 kommuner. Kilde: Kostra.

Kommunestørrelse	Inntektsnivå	Brukerbetaling og andre salgsinntekter, muséer.							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	11	11	10	10	9	7	6	5
Alle	1	4	3	3	2	3	2	2	1
	2	3	4	3	7	3	3	3	2
	3	36	37	35	32	32	22	20	17
	4	25	24	20	20	22	22	24	20
Små	1	8	8	2	3	2	1	2	2
	2	8	3	6	5	3	1	1	3
	3	9	8	3	4	3	5	6	8
	4	43	50	47	46	50	46	51	41
Mellomstore	1	3	3	1	2	2	3	2	2
	2	1	1	2	2	2	2	2	2
	3	2	4	3	2	4	3	7	4
	4	33	37	34	36	5	7	5	2
Store	1	1	3	1	1	0	1	0	0
	2	4	2	3	1	4	3	0	0
	3	9	7	9	4	3	2	3	4
	4	24	27	19	22	28	20	17	13

Fra tallene for kommunenes nettoutgifter til muséer i Tabell 3-8 så vi at det var en tilsvarende tendens for utgiftstallene, dvs. betydelig høyere utgifter til muséer i høyinntektskommuner enn i lavinntektskommuner. Dette tyder altså på at tilbudet og satsingen på muséer er inntektsavhengig. Det er da naturlig at inntektene fra billettsalg og øvrige salgsinntekter tilknyttet muséer også er høyere i kommunene med høye inntekter. Dette er imidlertid ikke hele forklaringen, da vi også finner at inntektene tilknyttet muséer i

Tabell 4-6 stiger mer i takt med kommunenes nivå på frie inntekter enn det som er tilfellet for utgiftene til muséene. Når vi ser på hvor stor prosent inntektene fra billetter og øvrige salgsinntekter m.v. utgjør av kommunenes netto driftsutgifter til muséer, finner vi følgende størrelser for kvartil 1 til 4 (alle kommuner): I kvartil 1 til 4 er salgsinntektenes prosentandel av kommunenes nettoutgifter hhv. 2,3 %, 4,4 %, 16,1 % og 14,3 % (gjelder året 2010). Det er derfor slik at de kommunene som bruker mest på muséer – høyinntektskommunene – også har høyere inntekter fra billettsalg og øvrige salgsinntekter relativt til egne utgifter til dette formålet. Dette skyldes trolig delvis noe vi kan kalle en publikumseffekt. Kommuner som bruker relativt mye på muséer har trolig et bedre og mer attraktivt tilbud, som bidrar til mer publikumsbesøk og dermed mer publikumsrelaterte inntekter. Det er riktignok mange muséer der betaling i form av ordinært billettsalg enten er fraværende eller på meget lave nivåer. Men økt publikumbesøk vil uansett trolig generere mer inntekter også fra andre kilder enn tradisjonelt billettsalg, så som kiosksalg, souvenirer og annet materiell, og de fleste slike salgsinntekter er trolig omfattet av tallene for «brukerbetalinger og andre salgsinntekter» som denne tabellen er basert på.

5. Overføringer til frivillige og private organisasjoner

Kommunale utgifter i form av støtte og overføringer til private og frivillige organisasjoner m.v. ligger allerede inne i tallene vist i tabellene over driftsutgifter vist tidligere i rapporten, men utgiftene er der summert sammen med andre ordinære driftsutgifter, eksempelvis utgifter til kommunalt ansatte m.v. Det er særlig områdene aktivitetstilbud til barn og unge, muséer, kunstformidling, idrett og andre kulturaktiviteter og kulturbygg der det finnes mye overføringer til private og frivillige organisasjoner, lag og foreninger, og det kan være av interesse å se nærmere på hvordan utviklingen for denne typer overføringer og driftsstøtte har utviklet seg over tid gjennom den studerte perioden. Vårt totale datasett fra Kostra som er fininndelt ned på hver enkelt funksjon og art gjør det mulig å trekke ut utgiftene ført over den enkeltstående Kostraarten som omfatter kommunale overføringer til private og frivillige organisasjoner. Dette er art nr. 470. Ved å studere kun denne utgiftsarten får vi et visst grunnlag for å vise hvordan kommunenes støtte og overføringer til lag og foreninger m.v. har utviklet seg. Det presiseres imidlertid at det i Kostraveilederens beskrivelse av denne arten framgår at arten er bredspektret og dekker en stor mengde utgiftstyper:

«Overføring til private, kommunale/fylkeskommunale aksjeselskap eller interkommunale selskap (IKS) der kommunen/fylkeskommunen ikke selv er deltager. Gjelder også for overføring til stiftelser. Eksempler:

- Tap på fordringer og garantier
- Støtte til organisasjoner/lag, herunder overføring av spillemidler fra kommunen.
- Kjøp av konsesjonskraft
- Tilskudd til fritidstiltak, kulturtiltak, velforeninger
- Tilskudd/utgifter til håndverkere og materiale ifm med vern av bygninger som kommunen/fylkeskommunen ikke eier selv
- Bidrag barnevern
- Bidrag barnehageopphold og SFO
- Bidrag sosial omsorg
- Støtte til husleieutgifter, eksempelvis innenfor en Ungbo-ordning.
- Næringstilskudd
- Kontantstøtte
- Tilskudd til kirkelig fellesråd, og verdi av tjenesteytingsavtale med fellesrådet
- Erstatninger
- Tilskudd til kraftselskap for subsidiering av energi/strøm til private/innbyggere
- Dekning av utgifter for personer (eks. transporttjenester, busskort, leie av buss/taxi) når dette er økonomisk stønad gitt etter lov om sosialhjelp kap. 5.5.
- Dekning av utgifter til deltakere i introduksjons- eller kvalifiseringsordningen (utgifter utover introduksjonsstønad/kvalifiseringsstønad) – eksempelvis kjøreopplæring, arbeidsklær, reiseutgifter.»

Det er ut fra denne beskrivelsen klart at vi langt fra får isolert kun kommunal støtte og tilskudd til frivillige lag og foreninger ved å trekke ut utgiftene ført på art 470. Imidlertid vil vi tro at kombinasjonen av art 470 og de detaljerte åtte funksjonene for de ulike kulturformålene gir en

viss indikasjon på hvordan kommunal støtte til frivillige organisasjoner har utviklet seg over tid. Dette fordi mange av de øvrige utgiftstypene på art 470 vist i beskrivelsen ovenfor er lite aktuelle for mange av kulturformålene. Vi merker oss også at art 470 omfatter overføringer av spillemidler fra fylkeskommunen. For formålet idrett, vil dermed beløpene vist i tabellen nedenfor dels bestå av kommunal støtte til idrettslag og dels av overføring av spillemidler. Selv om utgiftene ført over art 470 altså ikke gir en full oversikt over kun kommunal støtte til frivillige lag og organisasjoner, er tallene det nærmeste vi kommer til å gi en slik oversikt ut fra tilgjengelige statistikkilder for hele perioden fra 2001 til 2010.

Tabell 5-1. Utgifter ført på Kostra art 470 Overføringer til private. Millioner kroner i faste 2010-priser. Kilde: Kostra og TBUs kostnadsdeflator.

	Antall kommuner	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Endring 02-10
Aktivitetstilbud barn og unge	370	144,3	157,3	146,3	122,3	152,5	172,6	153,1	161,1	157,5	9,2 %
Folkebibliotek	416	4,5	5,1	2,8	2,7	3,0	3,3	2,1	1,6	2,5	-43,5 %
Kino	171	3,0	4,3	2,5	1,8	1,7	1,4	1,8	4,6	4,5	51,7 %
Muséer	315	89,9	99,2	101,2	109,4	132,9	191,6	124,3	132,5	136,7	52,1 %
Kunstformidling	231	337,7	293,2	304,8	293,1	297,0	325,5	363,1	347,8	343,7	1,8 %
Idrett	401	493,7	582,8	609,4	634,1	663,7	729,2	681,8	744,7	686,4	39,0 %
Musikk- og kulturskoler	389	3,7	2,9	3,9	3,7	3,5	6,0	6,0	7,0	5,9	60,3 %
Andre kulturaktiviteter og kulturbygg	418	275,5	269,4	276,6	407,2	431,7	508,2	501,9	526,1	529,2	92,1 %

Vi vil tro at den «reneste» funksjonen blant de viste kulturformålene er aktivitetstilbud til barn og unge, dvs. det kulturområdet blant de som inngår i tabellen der de kommunale utgiftene ført på art 470 i størst grad består av overføringer til frivillige organisasjoner. Vi ser at denne støtten har økt nokså moderat i reelle termer, med en samlet økning på 9,2 % fra 2002 til 2010. Til formålene bibliotek, kino og kulturskoler er det minimale utgifter som føres på art 470 – så små at de i praksis kan ses bort ifra. Utgiftene ført over art 470 til muséer er mer betydelige beløp, og disse har hatt en realvekst på 52 % fra 2002 til 2010. Vi vil tro at dette for en stor grad består av støtte til private (ikke-kommunale) muséer.

De største utgiftene ført på art 470 finner vi for de tre sektorene idrett, andre kulturaktiviteter og kulturbygg, samt kunstformidling (i nevnte rekkefølge). Som allerede nevnt, er spillemidlene utbetalt via fylkene inkludert i tallene for idrett, så det er lite overraskende at denne sektoren er den største mottakeren av midler regnskapsført på art 470. Økningen til idrett over denne ar-

ten har vært på 39 % fra 2002 til 2010. Når det gjelder kunstformidling, har de reelle utgiftene vært nokså uforandret ved at de kun har hatt en realvekst på 1,8 % gjennom perioden. Derimot har det foregått en meget betydelig realvekst til formålet andre kulturaktiviteter og kulturbygg, der realveksten har vært på hele 92 % fra 2002 til 2010. Det er imidlertid ikke mulig ut fra foreliggende detaljeringsgrad i statistikken å skille hva av denne økningen som er overføringer til frivillige lag og organisasjoner og hva som er andre overføringer til eksempelvis kulturbygg og kulturhus organisert som private selskaper eller kommunale/interkommunale selskaper.

Fra og med 2008 finnes det en annen og mer presis datakilde for kommunenes overføringer til frivillige lag og foreninger. Kommunene innrapporterer på et eget skjema (Kostraskjema 17 Barne- og ungdomstiltak og tilskot til frivillige lag og organisasjoner) hvor store beløp de gir i tilskudd til idrettslag/organisasjoner som er medlem av Norges Idrettsforbund, og som føres på Kostrafunksjon 380 Idrett. Videre rapporteres også beløp gitt i tilskudd til lag og foreninger (ikke idrettslag) som føres på Kostrafunksjon 385, Andre kulturaktiviteter. I de ferdig tilgjengelige kostratallene som publiseres på SSBs nettsider, vises kun summen av disse tilskuddsbeløpene. For å finne ut mer presist hvordan denne summen fordeler seg mellom hhv. idrettslag og andre frivillige organisasjoner innenfor kulturlivet, har vi bestilt grunndataene særskilt fra SSB. Siden denne bestillingen ble gjort mot slutten av arbeidet med rapporten, har vi også fått inkludert tall fra 2011. Det viser seg at i dataene for 2008 er det en god del kommuner med manglende opplysninger. Vi utelater derfor 2008-årgangen og viser dermed tall fra 2009-2011. For å sikre best mulig sammenlignbarhet mot de øvrige tallene i tabellen, har vi beholdt skalering av kronebeløp per innbygger i 2010-kroner. Vi viser også hvor stor andel overføringer til hhv. idrettslag og frivillige lag og foreninger (utenom idrettslag) utgjør av kommunenes netto driftsutgifter til hhv. funksjon 380, Idrett, og funksjon 385, Andre kulturaktiviteter. Også for en eller flere av årene 2009-2011 finnes det en del kommuner som mangler opplysningene fra dette Kostraskjemaet. For at utviklingen i de aktuelle tallstørrelsene ikke skal bli påvirket av varierende antall kommuner med data, har vi fjernet alle kommuner som mangler opplysninger for ett eller flere av årene. Vi får dermed et totalt antall kommuner i dette datamaterialet på 385 kommuner.

Tabell 5-2. Driftstilskudd til idrettslag og andre frivillige lag og foreninger. Kilde: SSB og TBUs kostnadsdeflator.

	2009	2010	2011
Driftstilskudd til idrettslag, ført på funksjon 380, Idrett. Kr per innbygger i 2010- kroner.	64	63	54
Driftstilskudd til idrettslag i prosent av netto driftsutgifter til funksjon 380 Idrett	31 %	38,1 %	32,9 %
Driftstilskudd til lag og foreninger (ikke idrettslag), ført på funksjon 385, Andre kulturaktiviteter. Kr per innbygger i 2010- kroner.	30	32	30
Driftstilskudd til lag og foreninger (ikke idrettslag) i prosent av netto driftsutgifter ført på funksjon 385, Andre kulturaktiviteter.	12,4 %	13,2 %	12,5 %

Disse datene viser at kommunenes tilskudd til idrettslag utgjør omtrent det dobbelte av tilskudd til andre frivillige lag og foreninger utenom idrettslagene, jf. tallene i kroner per innbygger i tabellen. Tilskuddene til idrettslag har gått en del ned i 2011 sammenlignet med nivået i 2009 og 2010. Tilskudd til frivillige lag og foreninger utenom idrettslag ligger omtrent konstant på rundt 30 kroner per innbygger i alle tre årene.

Ser vi på hvor stor andel tilskuddene til idrettslag utgjør av kommunenes samlede netto utgifter til funksjon 380 Idrett, finner vi at tilskuddene utgjør en relativt betydelig del. Andelen var høyest i 2010 med 38,1 %, mens den i 2011 er på 32,9 % og i 2009 på 31 %.

Tilskudd til frivillige lag og organisasjoner utgjør en relativt beskjeden andel av kommunenes samlede nettoutgifter til samleposten funksjon 385, Andre kulturaktiviteter. Vi ser fra tabellen at denne andelen ligger relativt stabilt på rundt 12-13 %. Mesteparten av den veksten vi har observert i utgiftene til Andre kulturaktiviteter, omtalt ovenfor i tilknytning til bl.a. Tabell 3-4 og Tabell 3-13, må derfor skyldes andre utgiftstyper enn utbetaling av driftstilskudd til frivillige lag og foreninger.

6. Investeringer til kulturformål

6.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi kort presenterer tall for brutto investeringsutgifter til kulturformål i norske kommuner i perioden 2002 til 2010. Datamaterialet som ligger til grunn for de tallene som presenteres, avviker noe fra det tallgrunnlaget som er blitt benyttet i de foregående kapitler. Vi benytter her det samme datamaterialet som skal benyttes i forbindelse med de økonomiske analysene i kapitlene som følger. Det betyr at vi har et balansert datamateriale for 406 kommuner. At datamaterialet er balansert innebærer at det er det samme 406 kommunene som går igjen i alle ni årene fra 2002 til 2010. Kvartilsinndelingen er også noe annerledes enn den som er benyttet i foregående kapitler. Her foretar vi inndelingen i kvartiler på bakgrunn av 2010. I stedet for å lage nye kvartiler for hvert år, anvendes kvartilsinndelingen for 2010 for alle årene. På den måten unngår vi at kommuner skifter kvartil i perioden vi studerer.⁸

6.2 Beskrivelse av utviklingen i kulturinvesteringer

I Tabell 6-1 presenteres investeringstall for hele kultursektoren, både for alle kommuner og for kommunene i de fire kvartilene. Av tabellen går det fram at det har vært en nokså sterk realvekst i investeringene i kultursektoren i den aktuelle perioden. Mer presist snakker vi om en vekst på ca 50 % på 9 år, som representerer en gjennomsnittlig årlig vekst på ca 5,5 %. Ser på hver av de fire kvartilene er bildet noe sammensatt siden veksten i investeringsutgifter er svært ulik i omfang mellom de ulike inntektsgruppene. Vi ser imidlertid at det er en tendens til konvergens i investeringsnivået over tid mellom kvartilene. Kommunene i kvartil 1 lå klart lavest i 2002, men har også hatt klart størst vekstrate i prosent – hele 115,7 % – og har derigjennom løftet investeringsnivået per innbygger opp til omtrent landsgjennomsnittet (Alle) i 2010. Kommunene i kvartil 2 lå i 2002 omtrent dobbelt så høyt i investeringer per innbygger som kommunene i kvartil 1. Kvartil 2 har imidlertid hatt en prosentvis nedgang i investeringene på

⁸ Den beskrivende statistikken for driftsutgifter og brukerbetalinger m.v. i Kap. 3 og 4 ble utarbeidet først i prosjektgjennomføringen, og vi valgte da å bruke data direkte fra Kostra og å beregne nye rangeringer og kvartilinndelinger for hvert år. Dette har den fordel at vi får med noe flere kommuner enn i det balanserte datasettet vi nå benytter. Videre vil kvartilinndelingen bli korrekt hvert år, dvs. at det alltid er de 25 % av kommunene med lavest inntekter som ligger i første kvartil osv. Det har imidlertid også en ulempe ved at utviklingen over tid for de enkelte kvartilene blir preget av at kommuner hopper over kvartilgrensene. Statistikken over investeringsutgifter vi viser nå i Kap. 6 er i stedet basert på det balanserte datasettet vi benytter til økonomiske analyser beskrevet nærmere i Kap. 0-0.

ca. 11 % og er lavest blant alle kvartilene i 2010. Kommunene i kvartil 4 har gjennomgående ligget høyt i investeringer per innbygger de fleste årene i perioden, men har ikke vokst vesentlig (ca. 19 %). Kommunene i kvartil 3 har derimot hatt en betydelig vekst (71 %) og ligger høyere enn kvartil 4 i 2010.

Tabell 6-1. Reelle brutto investeringsutgifter i kultursektoren totalt, 2002-2010. 2010-kroner per innbygger. Kommunedeflatoren. Antall kommuner er 406 i hvert år – totalt 3654 observasjoner. Tallene er innbyggervektet.

Formål	Kvartil	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosentvis endring 2002-2010
Alle	Alle	533,0	595,8	632,1	535,1	527,5	712,6	798,6	781,7	798,2	49,7
Alle	1	367,5	698,5	691,6	548,8	406,6	466,2	568,5	635,4	792,6	115,7
Alle	2	719,9	530,4	591,3	545,4	668,0	835,9	993,6	741,5	639,7	-11,1
Alle	3	651,7	307,9	550,9	428,7	556,7	779,7	740,9	1360,5	1116,5	71,3
Alle	4	908,9	609,8	465,1	583,1	937,0	2344,4	2253,6	1287,0	1078,3	18,6

Det bør også bemerkes at investeringsnivåene varierer betydelig mer fra år til år enn det driftsutgiftene viste. Dette er ikke overraskende, da investeringer generelt – både offentlige og private – vanligvis er mer variable og utsatte for endringer i konjunkturer, rentenivå og de generelle økonomiske rammebetingelsene enn det som er tilfelle for driftsutgifter.

I Tabell 6-2 presenterer vi investeringstall for de fire første formålene internt blant de kommunale kulturformålene, altså hhv. kulturtilbud til barn og unge, bibliotek, kino og muséer. I de to førstnevnte har det vært en nedgang i investeringsvolumet i perioden, mens de to sistnevnte har opplevd en oppgang. For enkelte kvartiler er det til dels meget store prosentvise endringer det er snakk om. Man må imidlertid huske på at det her er snakk om nokså lave tall og at mindre endringer i kroner kan få store utslag i prosentvis endring.

Det mest interessante ved tabellen er at rike kommuner i 4. kvartil har økt investeringene til alle fire formål. Spesielt har investeringene til bibliotek og muséer økt i betydelig grad i perioden. Det er tydelig at rammebetingelsene for å etablere en god infrastruktur rundt kulturtilbudene sine er langt bedre i rike enn i mindre rike kommuner.

Tabell 6-2. Reelle brutto investeringsutgifter til ulike kulturformål, 2002-2010. 2010-kroner per innbygger. Kommundeflatoren. Antall kommuner: 406. Antall kommuner i hvert kvartil: 101 og 102. Tallene er innbyggervektet.

Formål	Kvartil	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosentvis endring 2002-2010
Aktivitets-tilbud til barn og unge	Alle	34	14	26	16	13	16	15	6	5	-86.1
	1	25	17	35	7	8	14	14	4	4	-84.9
	2	58	12	22	33	21	23	18	6	3	-95.4
	3	22	8	4	6	10	12	14	10	8	-64.7
	4	11	8	7	33	23	8	8	10	18	66.1
Bibliotek	Alle	41	22	25	25	18	23	14	20	15	-62.0
	1	16	24	38	43	12	4	8	9	9	-42.7
	2	105	26	12	10	23	27	29	25	12	-89.0
	3	15	4	5	3	20	84	9	23	37	153.4
	4	8	22	19	7	50	58	12	90	60	614.7
Kino	Alle	10	18	22	4	3	3	4	3	16	53.6
	1	15	25	39	3	3	1	4	2	9	-41.0
	2	3	15	2	5	5	8	6	3	17	446.4
	3	6	3	9	1	1	0	0	2	37	487.5
	4	8	4	3	7	0	2	0	4	29	288.8
Muséer	Alle	8	22	21	10	11	29	41	31	20	155.2
	1	6	11	7	4	16	40	44	15	8	28.9
	2	8	44	48	16	4	13	38	37	11	43.5
	3	10	11	22	16	7	15	23	6	8	-22.3
	4	14	23	13	9	22	46	58	203	211	1426.8

I Tabell 6-3 finner vi tilsvarende tall for de fire siste av de kommunale kulturområdene, dvs. kunstformidling, idrett, kulturskoler og andre kulturaktiviteter og kulturbygg. For områdene kunstformidling og kulturskoler er det gjennomgående meget lave investeringsutgifter på kun noen få kroner per innbygger de fleste av årene. For kulturskolene er det et fall i investeringene på 58 % fra 2002 til 2010. For kunstformidling har vi høyest nivå i starten (2002 og 2003) og mot slutten (2009 og 2010), mens det i årene 2004-2008 var meget lave investeringer på under 10 kroner per innbygger.

Tabell 6-3. Reelle brutto investeringsutgifter til ulike kulturformål, 2002-2010. 2010-kroner per innbygger. Kommunedeflatoren. Antall kommuner: 406. Antall kommuner i hvert kvartil: 101 og 102. Tallene er innbyggervektet.

Formål	Kvartil	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosentvis endring 2002-2010
Kunstformidling	Alle	35	24	9	5	5	9	6	20	28	-17,8
	1	8	11	9	1	6	11	8	33	50	535,2
	2	105	59	13	14	2	5	2	7	4	-96,6
	3	1	1	1	1	6	12	7	5	2	19,5
	4	0	0	1	1	3	1	1	0	1	775,0
Idrett	Alle	321	340	337	347	396	475	500	462	472	47,2
	1	223	390	328	367	316	282	307	397	491	120,1
	2	381	277	321	330	535	692	756	493	351	-8,0
	3	491	232	418	307	391	503	492	618	658	34,0
	4	584	451	334	346	476	1109	1156	592	562	-3,7
Kulturskoler	Alle	9	10	2	3	4	3	6	2	4	-58,1
	1	12	14	3	2	5	4	11	2	3	-76,2
	2	1	5	1	6	3	2	1	1	3	178,7
	3	18	6	1	3	1	1	3	6	9	-51,8
	4	3	3	0	0	1	0	1	5	11	310,5
Andre kulturaktiviteter og kulturbygg	Alle	77	146	190	125	77	155	213	239	239	211,1
	1	62	206	232	122	40	111	173	173	219	251,6
	2	59	94	173	133	74	65	145	169	240	309,1
	3	88	43	92	93	123	152	193	689	359	306,8
	4	282	98	89	180	362	1121	1018	382	186	-34,1

Områdene idrett og andre kulturaktiviteter og kulturbygg var de store vinnerne når det gjaldt netto driftsutgifter. Det samme er tilfelle for investeringstallene, med en betydelig prosentvis økning. Aller størst økning finner vi for andre kulturaktiviteter og kulturbygg. Siden det her er snakk om investeringer, er det utvilsomt investeringer i kulturbygg og kulturhus som forklarer mesteparten av denne økningen. Nivået på disse investeringene ligger meget høyt særlig i årene 2008 til 2010, med opp mot 240 kroner per innbygger. Det største nivået på investeringstallene finner vi imidlertid innenfor idrett/idrettsanlegg, med hele 500 kroner per innbygger i 2008. Nivået blir noe lavere i 2009 og 2010 med hhv. 462 og 474 kroner per innbygger.

Når det gjelder inntektskvartilene ser vi for idrettsområdet at det er en tendens til høyere investeringer jo høyere frie inntekter kommunene disponerer. Hvis vi beregner gjennomsnittet for alle årene under ett, finner vi at kommunene i kvartil 4 (de 25 % rikeste) har investert 623 kroner per innbygger, mens kvartil 3 og 2 begge ligger på snaut 460 kroner og kvartil 1 ligger på 345 kroner per innbygger.

For andre kulturaktiviteter og kulturbygg ser at investeringsnivået blant kvartilene varierer mye fra år til år. Det gjennomsnittlige nivået for alle årene viser imidlertid at det også her er kommunene i kvartil 4 som ligger klart høyest med 413 kroner per innbygger, fulgt av kvartil 3 med 204 kroner per innbygger. De fattigste kommunene (kvartil 1) ligger derimot noe høyere, 149, enn kommunene i kvartil 2 med 128 kroner per innbygger.

På kunstformidlingsområdet er det de to fattigste kvartilene som ligger høyest, med 15 kroner per innbygger i kvartil 1 og 23 kroner per innbygger i kvartil 2 som gjennomsnitt for hele perioden. Kvartil 3 og 4 har kun hhv. 4 og 1 kroner per innbygger i investeringer til kunstformidling i denne perioden.

Endelig kommer vi til kulturskolene, der investeringsnivået ligger nokså jevnt og lavt for alle kvartilene, hhv. 6, 3, 5 og 3 kroner for kvartil 1, 2, 3 og 4 som gjennomsnittlig investeringsnivå i 2002-2010.

7. Datagrunnlag og beskrivende statistikk for økonometriske analyser

7.1 Beskrivelse av datagrunnlaget

Datagrunnlaget som benyttes i de kvantitative analysene bygger på to hovedkilder: Kostra og kriterier fra kostnadsnøklerne i inntektssystemet. Kostra er et omfattende informasjonssystem for økonomiske og sosiodemografiske forhold i kommunene og vedlikeholdes og administreres av Statistisk sentralbyrå. Kostnadsnøklerne som benyttes i det kommunale inntektssystemet vedlikeholdes og administreres av Kommunal og regionaldepartementet (KRD). Datagrunnlaget er et panel som løper over perioden 2002 til 2010. Vi har balansert panelet, dvs. at kun de kommuner med komplette tidsserier inngår. I alt er det da med 406 kommuner som til sammen gir $9 \times 406 = 3654$ observasjoner.

De analysene vi skal gjennomføre krever at vi foretar en inndeling av kommunebudsjettet i kulturoppgaver og øvrige velferdsoppgaver. De øvrige velferdsoppgavene vil åpenbart utgjøre den største kommunale sektoren, men vi foretar likevel ikke en oppdeling av disse da vi ikke primært er interessert i skille mellom de ulike kommunale tjenester utenom kulturområdet. Det vi imidlertid er opptatt av er å studere forskjeller mellom ulike formål innenfor kulturområdet. Tabell 7-1 viser sektorinndelingen med angivelse av tilhørende kostrafunksjoner. Sektorinndelingen internt blant kulturområdet er sammenfallende med den som er beskrevet i avsnitt 3.3, mens vi her også dokumenterer hvilke funksjoner som inngår i den aggregerte restsektoren bestående av alle andre kommunale utgiftsformål enn kultur (sektor 9).

Tabell 7-1. Kommunale budsjettformål og kostrafunksjoner.

Formål	Kostrafunksjoner
1. Aktivitetstilbud til barn og unge	231
2. Bibliotek	370
3. Kino	373
4. Museer	375
5. Kunstformidling	377
6. Idrett og idrettsanlegg	380, 381
7. Kulturskoler	383
8. Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg	385, 386
9. Øvrige kommunale velferdsgoder (rest)	340, 345, 350, 353, 354, 355, 357, 300, 301, 302, 303, 335, 360, 363, 365, 330, 333, 334, 338, 339, 320, 325, 329, 100, 110, 120, 121, 130, 170, 171, 180, 190, 201, 211, 221, 202, 213, 214, 215, 222, 223, 232, 233, 241, 234, 253, 254, 261, 242, 243, 271, 272, 273, 275, 276, 281, 282, 244, 251, 252, 262, 263, 265, 283, 310, 315

Beregningen av budsjettandeler for de ni formålene er basert på brutto driftsutgifter. I tillegg innhenter vi informasjon om tilskudd og brukerbetaling for de ulike formålene. Vi har i den forbindelse definert tilskudd som både statlige og fylkeskommunale tilskudd, samt evt. tilskudd fra andre kommuner. Dette siden det skjer en del overføringer av bl.a. spillemidler til kommunene fra fylkene. Informasjon om tilskudd er mer presist summert over følgende arter i Kostra:

- 700 Refusjon fra staten
- 730 Refusjon fra fylkeskommuner
- 750 Refusjon fra kommuner
- 770 Refusjon fra andre (private)
- 775 Salg til IKS der kommunen/fylkeskommunen selv er deltager
- 780 Salg til (fylkes)kommunalt foretak i egen kommune/fylkeskommune
- 810 Andre statlige overføringer
- 830 Overføring fra fylkeskommuner
- 850 Overføring fra kommuner
- 880 Overføringer fra (fylkes)kommunalt foretak i egen kommune/fylkeskommune
- 890 Overføringer fra andre (private)
- 895 Overføring fra IKS der kommunen/fylkeskommunen selv er deltager

Vi bruker derfor her et videre tilskuddsbegrep enn det som har vært tilfelle i tidligere rapporter, eksempelvis Håkonsen og Løyland (2011), der vi kun definerte rene statstilskudd i art 700 og 810 som «øremerkede tilskudd».

Den variabelen vi i kortversjon omtaler som «brukerbetaling» i modellberegningene, er på tilsvarende måte definert som summen av følgende arter i Kostra:

- 600 Brukerbetaling for kommunale tjenester
- 620 Annet salg av varer og tjenester, gebyrer og utenfor avgiftsområdet
- 629 Billettinntekter
- 630 Husleieinntekter, festeavgifter, utleie av lokaler

- 640 Avgiftspliktige gebyrer
- 650 Annet avgiftspliktig salg av varer og tjenester
- 660 Salg av driftsmidler
- 670 Salg av fast eiendom

På samme måte som for de øremerkede tilskuddene, framgår det av punktlisten ovenfor at «brukerbetalinger» er vidt definert og kan mer korrekt omtales som «brukerbetalinger, billettinntekter og øvrige salgs- og leieinntekter». Som kortform henviser vi imidlertid altså til «brukerbetalinger» i det følgende.

Et problem dukker opp som følge av funksjonsformen i det etterspørselssystemet vi benytter i analysene. I dette systemet er alle inntekter i logaritmer, og det fører til problemer i sektorer som ikke mottar tilskudd eller har brukerbetaling. Da er jo tilskudd eller brukerbetaling lik null, og logaritmen til null er ikke definert. For de sektorer der brukerbetaling og tilskudd er lik null har vi latt tilskuddet og brukerbetalinger per innbygger være tilnærmet 0, mer presist 0,1 øre per innbygger vektet med budsjettandelen til den tilhørende sektoren.

7.2 Beskrivende statistikk

Vi skal i det følgende gi en summarisk oversikt over datamaterialet som benyttes i analysene. Som nevnt er det snakk om et balansert paneldatamateriale for perioden 2002 til 2010 og for 406 norske kommuner med totalt 3654 observasjoner. Kravet om et balansert datasett innebærer at kommuner med manglende data i enkeltår faller ut hele perioden. Bl.a. Oslo, Bergen og Trondheim har falt ut av den grunn.

Vi har splittet presentasjonen av de variablene som skal benyttes til analyseformål i tre tabeller: (i) Budsjett og inntektsandeler, (ii) tilskudd og brukerbetaling og (iii) andre forklaringsfaktorer.

Tabell 7-2 viser de 9 sektorenes budsjettandeler, samt tilskudd- og brukerbetalingsinntektenes andel av samlede kommunale inntekter. Vi ser av tabellen at kulturformålene utgjør en svært liten andel av det samlede kommunale budsjettet. Ingen av dem utgjør mer en 1 % av budsjettet og totalt utgjør kultur et sted mellom 3 og 4 % av budsjettet (brutto driftsutgifter). Med en så liten andel av samlet budsjett vil selvsagt tilskudd og brukerbetalinger i kultursektoren utgjøre en svært lav andel av de samlede kommunale inntektene. I stedet for å presentere tilskudds- og gebyrandelene som andelene av samlede brutto driftsutgifter, presenterer vi dem derfor heller hhv. som tilskudd- og gebyrinntekter per formål dividert på formålets totale brutto driftsutgifter. På den måten kan vi beregne det enkelte kulturformålets finansieringsandel fordelt på statlige og fylkeskommunale tilskudd, brukerbetalinger og egenfinansiering.

Vi ser ellers av Tabell 7-2 at vi presenterer en kolonne som beskriver hvor mange av de 406 kommunene som i 2010 ikke har allokert ressurser til hvert av de åtte formålene. Som vi ser er det spesielt kino og kunstformidling der flest kommuner ikke bruker ressurser. I alt er det 197 av 406 kommuner som i 2010 ikke brukte ressurser på kino. Det betyr ikke nødvendigvis at det ikke er kino i disse kommunene, men at kinoen er privatisert. I den grad det brukes ressurser på kino i slike kommuner foregår det i så fall som tilskudd til private aktører via formål 8. De kommunene det ikke er et kinotilbud i, er mindre kommuner.

Vi ser videre at 144 av 406 kommuner ikke bevilget penger til kunstformidling i 2010. Dette dreier seg i stor grad om mindre kommuner som ikke har valgt å prioritere kunstformidling, men vi finner også noen få kommuner med 20-30 000 innbyggere her. Det siste er noe overraskende, men kan skyldes ulik føringspraksis mellom kommuner. Vi har for eksempel snakket med kommuner som fører overføringer til kommunale kulturhus organisert som aksjeselskap, under funksjon 377 (kunstformidling). Andre kommuner som har organisert mye av kulturtilbudet sitt i et tilsvarende organisert kulturhus kan tenkes å føre tilsvarende bevilgninger under funksjon 385/386 (Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg).

Tabell 7-2. Budsjett-, tilskudd- og brukerbetalingsandeler.

Formål	Budsjettandel %	Antall kommuner med 0-budsjett i 2010	Finansieringsandel Tilskudd %	Finansieringsandel Brukerbetaling %	Egenfinansieringsandel %	Sum %
1. Aktivitetstilbud til barn og unge	0,319	9	11,946	6,261	81,793	100
2. Bibliotek	0,589	0	5,521	1,442	93,037	100
3. Kino	0,103	197	2,655	62,006	35,339	100
4. Museer	0,155	65	17,850	8,746	73,404	100
5. Kunstformidling	0,093	144	15,360	14,910	69,730	100
6. Idrett og idrettsanlegg	0,884	4	16,503	12,394	71,104	100
7. Kulturskoler	0,711	1	11,775	17,829	70,396	100
8. Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg	0,798	0	9,881	10,314	79,804	100
9. Øvrige kommunale velferdsgoder (rest)	96,347					
	1,000					
N	3654	406	3654	3654	3654	

* Tilskuddsandelen er definert som øremerkede tilskudd per sektor dividert på sektorens totale brutto driftsutgifter. Tilsvarende er gebyrandelen definert som gebyrer per sektor dividert på sektorens totale brutto driftsutgifter.

Tabell 7-3 viser utviklingen i finansieringsandeler fra 2002 til 2010. Mens det er nokså store endringer innen de enkelte formålene er endringene nokså små når vi ser på utviklingen i det veide gjennomsnittet for alle åtte formål (ikke vist). Vekten som benyttes her er formålets andel av samlede brutto driftsutgifter til kulturformål.

Tabell 7-3. Gjennomsnittlige finansieringsandeler vektet med innbyggertall for åtte kommunale kulturformål, 2002 og 2010. N=406.

Formål	Tilskudd (statlige, fylkeskommunale, evt. andre kommuner)		Brukerbetalinger (geby- rer og billettinntekter m.v.)		Egenfinansiering	
	2002	2010	2002	2010	2002	2010
Barn/unge	6,4	11,1	5,7	6,3	87,9	82,6
Bibliotek	4,6	5,6	2,1	2,3	93,3	92,1
Kino	2,9	3,6	75,3	68,5	21,8	28,0
Museer	24,0	5,3	10,0	3,8	66,0	90,9
Kunst	5,2	15,7	9,4	10,8	85,4	73,6
Idrett	9,6	12,3	14,7	12,8	75,7	74,9
Kulturskoler	17,6	9,4	18,8	19,8	63,6	70,9
Annet	9,0	8,2	10,8	11,5	80,2	80,3

Som vi diskuterte i innledningskapitlet består Kulturløftet dels av monetære og dels av ikke-monetære virkemidler. Det er rimelig å anta at de monetære vil dukke opp i form av tilskudd til kommunene enten direkte fra sentrale myndigheter eller via fylkeskommunene. Det kan derfor være interessant å se nærmere på utviklingen i tilskudd i den perioden vi analyserer. Vi har imidlertid ikke informasjon fra Kostras hjemmeside til en fullstendig oversikt over slike tilskudd. Derfor presenterer vi informasjon om denne utviklingen basert på datasettet utarbeidet for analysene – altså for de 406 kommunene som beskrevet ovenfor. Det er dessuten de 12 artene – også beskrevet ovenfor – som danner grunnlag for definisjonen av tilskudd. Innbyggerveide, deflaterte tilskudd per innbygger for de ni formålene er presentert i Tabell 7-4.

Kolonnen lengst til høyre viser endringen i det gjennomsnittlige tilskuddsnivået fra perioden før Kulturløftet (2002-05) til perioden med Kulturløftet (2006-10). Kulturskoler og museum har hatt en kraftig nedgang. Det skyldes for det første at det øremerkede tilskuddet til kulturskolene ble erstattet med rammefinansiering fra og med 2004. Nedgangen for museumssektoren skyldes primært en konsolidering av museumssektoren i perioden vi studerer herunder fjerning av øremerket tilskudd til kommunene fra og med 2004. Det har blant annet hatt finanstekniske konsekvenser ved at museene nå mottar tilskudd direkte fra staten, mens disse tidligere gikk via kommunene.

Bortsett fra bibliotekene og de to nevnte formålene, ser vi at det har vært en nokså kraftig realvekst i tilskudd fra perioden før Kulturløftet til perioden etter at Kulturløftet ble praktisk poli-

tikk. Høyest er veksten for kunstformidling med en økning på hele 68 %. Deretter følger tilskudd til barne- og ungdomstiltak, idrett og annen kultur. Kino har hatt en vekst på over 10 %, men her er nivået i utgangspunktet så lavt at det ikke er snakk om store beløp. Veksten i barne- og ungdomstiltak og kunstformidling er så høy at det kan tenkes at økningen i hvert fall delvis skyldes i prosjektstøtte man har oppnådd gjennom midler fra Kulturløftet. Spesielt gjelder dette kunstformidling der deler av veksten kan ha sammenheng med satsingen på den kulturelle skolesekken (DKS). Dette var en satsing som allerede var påbegynt når Kulturløftet kom, men økt satsing på DKS står som ett av punktene under Kulturløftet I og det er derfor rimelig å anta at finansieringen av dette dels har gått vi kunstformidlingsfunksjonen i Kostra.

Tabell 7-4. Tilskudd per innbygger i kroner, 2002-2010. Vektet med innbyggertall og deflatert.

Formål	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 2002- 05	Snitt 2006- 10	Endring, %, 02-05 til 06-10
Barn/unge	14	14	16	18	18	19	22	17	21	15	19	26
Bibliotek	16	15	14	13	14	15	15	16	16	14	15	5
Kino	3	1	2	4	3	3	3	3	2	2	3	13
Museum	19	20	16	13	11	9	7	9	3	17	8	-55
Formidling	4	5	6	9	9	7	11	11	15	6	11	68
Idrett	51	59	66	75	74	70	67	103	80	63	79	26
Kulturskole	52	57	36	30	32	32	30	30	34	44	32	-28
Annen kultur	30	27	32	25	25	32	31	47	38	29	34	20
Øvrige goder	5682	5257	6111	6870	7681	8169	9146	9565	9593	5980	8831	48

I Tabell 7-5 presenteres beskrivende statistikk for de øvrige variablene som benyttes i modellanalysene. Vi skiller her mellom politikkvariabler, variabler om sosiale forhold, befolkning, inntekt, kommunale kostnadskriterier og utdanning. Vi skal komme tilbake med hypoteser knyttet til de ulike variablene i forbindelse med estimering av modellen, og her begrense oss til en summarisk beskrivelse av de variablene vi mener fortjener litt ekstra omtale.

Den første politiske variabelen er delt inn i andel representanter fra borgerlige partier i kommunestyret (H). Borgerlige partier er her definert som fra og med Senterpartiet og mot høyre (i hovedsak Venstre, KrF, Høyre, Fremskrittspartiet). Videre har vi andel representanter på felleslister og bygdelister (F) og andel representanter fra venstrepartier i kommunestyret (V). Denne omfatter andelen representanter fra Arbeiderpartiet og mot venstre (Arbeiderpartiet, SV, RV/Rødt, NKP). Endelig har vi laget en Herfindahls indeks for partikonsentrasjon. Den er definert som følger:

$$Herf = \sum_i \left(\frac{x_i}{\sum_i x_i} \right)^2$$

Her er x_i antall representanter fra parti i . Vi har fra denne åpenbart at $0 < Herf \leq 1$. Med en lik fordeling av representanter mellom alle politiske partier, vil indeksen gå mot 0 når vi har et fragmentert og mindre beslutningsdyktig kommunestyre. Det motsatte er tilfelle når ett av partiene har alle representantene. Da vil indeksen gå mot 1 og vi har sterk partikonsentrasjon. Fordelen er at man i slike tilfeller har mer beslutningsdyktige kommunestyrer. Av Tabell 7-5 ser vi at i gjennomsnitt er norske kommunestyrer nokså fragmenterte med en Herfindahls indeks på 0,26.

Tabell 7-5. Beskrivende statistikk for øvrige variable. N=3654.

Andre forklaringsfaktorer	Variabelnavn	Aritmetisk gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Andel repr. fra høyrepartier	H	0.54	0.19	0.00	0.93
Andel repr. fra felleslister	F	0.08	0.15	0.00	1.00
Andel repr. fra venstrepartier	V	0.37	0.15	0.00	1.00
Partifragmentering (Herfindahls indeks)	HERF	0.26	0.09	0.14	1.00
Andel ikke-gifte	IG	0.08	0.02	0.03	0.16
Andel skilte	DIV	0.05	0.01	0.02	0.09
Andel innvandrere	INNV	0.01	0.01	0.00	0.09
Andel arbeidsledige	U	0.01	0.01	0.00	0.07
Dødelighetsrate (døde per innbygger)	MORT	0.007	0.00	0.00	0.01
Andel psykisk utv. Hemmede o 16 år	PU_16o	0.0046	0.0025	0.00	0.04
Andel psykisk utv. Hemmede u 16 år	PU_16u	0.0011	0.0007	0.00	0.01
Andel innb. 80 år og eldre	IN80	0.06	0.02	0.02	0.14
Andel innb. 67-79 år	IN67_79	0.10	0.02	0.04	0.17
Andel innb. 6-15 år	IN6_15	0.14	0.01	0.09	0.19
Andel innb. 0-5 år	IN0_5	0.07	0.01	0.03	0.11
Antall innbyggere	INNB	8 980	13156	444	123850
Snittinntekt for bosatte 17 år og eldre (kr) (Deflatert med KPI)	AINC	299 949	41 026	202 563	734 977
Medianinntekt for bosatte 17 år og eldre (kr) (Deflatert med KPI)	MINC	266 183	33 118	177 671	377 506
Ulikhetsmål (AINC/MINC)	ULIK	1.13	0.07	1.00	2.54
Reisetid til nærmeste sone per innbygger (minutter)	SONE	7.93	6.85	0.86	95.5
Reisetid til kommunesenter per innbygger (minutter)	REISE	9.00	6.66	0.75	75.5
Andel innbyggere i tettbygde strøk	TETT	0.50	0.28	0.00	1.01
Andel med grunnskoleutd	UTD_G	0.40	0.08	0.18	0.67
Andel med videregående utd	UTD_V	0.51	0.05	0.30	0.69
Andel med høyere utd (1-4 år)	UTD_H1	0.17	0.04	0.08	0.32
Andel med høyere utd (mer enn 4 år)	UTD_H2	0.03	0.02	0.00	0.17
Andel med uoppgitt utd	UTD_U	0.03	0.02	0.00	0.22

Variablene om sosiale forhold omfatter andel ikke-gifte i kommunen, andel innvandrere, arbeidsledige, skilte og andel psykisk utviklingshemmede både over og under 16 år. I tillegg er kommunens dødelighetsrate med. Tanken bak å inkludere informasjon om slike forhold er at disse variablene antas å påvirke behovet for kommunale tjenester av ulike slag. I gjennomsnitt er disse andelene svært lave. Men ser vi på maksimalverdiene for disse andelene finner vi at enkelte er vesentlig høyere enn gjennomsnittet. Det er da klart at dersom en kommune har et høyt nivå på disse, så vil det være nokså store behovsvariasjoner mellom kommuner.

Befolkningsvariablene er delt inn etter alder og antatte behovsforskjeller mellom aldergrupper. For eksempel vil andel 0-5 åringer uttrykke behov for barnehagetjenester, andel 6-15 åringer behov for grunnskoletjenester, mens andel 80 år og eldre vil uttrykke behov for eldretjenester. Når det gjelder det siste er det snakk om ressurskrevende tjenester. Snittandelen er ca 5 % for Norge, men enkeltkommuner har en andel av befolkningen 80 år og eldre på mellom 10 og 15 %.

Tabellen viser også tall for gjennomsnittsinntekt og medianinntekt i kommunene. Inntekten er beregnet for bosatte personer 17 år og eldre. Medianinntekten er inntekten til personen midt i fordelingen (innen en kommune) når befolkningen sorteres fra laveste til høyeste inntekt. På grunn av at noen få kan ha svært høye inntekter, og dermed trekke gjennomsnittsinntekten oppover, er det ikke alltid samsvar mellom gjennomsnitts- og medianinntekt. Vi har med andre ord en skjev inntektsfordeling. Medianinntekten vil i slike tilfeller være mer representativ fordi den representerer inntekten til en ”typisk” person i befolkningen. Som et grovt mål på inntektsulikhet innfører vi også forholdet mellom gjennomsnitts- og medianinntekt (variabelnavn AINC/MINC). Er dette forholdet 1 har vi en symmetrisk inntektsfordeling. Er forholdet større enn 1 har vi en skjev inntektsfordeling. Av Tabell 7-5 går det fram at forholdet mellom gjennomsnitts- og medianinntekt er 1,13 for norske kommuner. Det betyr altså at vi i Norge har en noe skjev inntektsfordeling i gjennomsnitt.

Bosettingskriterier og tilhørende kostnadsnøkler i det kommunale inntektssystemet skal fange opp merkostnader på grunn av bosettingsmønsteret, både innenfor grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren. Her benyttes tre kriterier: Reiseavstand til kommunesenter, sone- og nabokriteriet. Reisetidskriteriet er innbyggernes reisetid fra befolkningstyngdepunkt i egen grunnkrets til kommunesenter, mens sonekriteriet er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen. Hver sone er om lag 2 000 innbyggere og er konstruert slik for å fange opp en gjennomsnittlig skolekrets. Hver sone er igjen delt opp i grunnkretser. Nabokriteriet er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets, også summert for alle innbyggerne. Vi har imidlertid droppet nabokriteriet her fordi de to øvrige kriteriene dekker våre behov for å ta hensyn til behovsforskjeller som følge av ulikhe-

ter i bosettingsmønsteret. Vi har dessuten med en variabel som beskriver tetthet i kommunen. Kommuner med tett bosetting er ofte forbundet med et mer aktivt kulturliv, men vi har ingen begrunnelser ut over dette for å ta med variabelen. Vi ser at i de 406 kommunene som er representert i materialet bor ca halvparten i tettbygde strøk. Vi må imidlertid huske på at dette tallet ikke er vektet for innbyggertallet i kommunene, slik at befolkningsmessig små kommuner med mye spredt bosetting teller like mye som store kommuner med tett bosetting.

Til slutt har vi med variabler som beskriver den kommunale befolkningens gjennomsnittlige utdanningsnivå. Mer presist er det snakk antall personer mellom 16 og 74 år i ulike utdanningsgrupper, men målt per innbygger i samme årsklasse. Av tabellen går det fram at det i snitt er personer med grunn- og videregående utdanning som dominerer i norske kommuner.

8. Modell, modellberegninger og resultatdiskusjon

8.1 Innledning

Hovedmodellen vi studerer i denne rapporten er beslektet med en modelltilnærming som ble benyttet i en analyse av statlig styring av kommunesektoren, jf. Håkonsen og Løyland (2011). Modellens formål er å studere kommunenes prioriteringer mellom sine ulike tjenestesektorer ved å estimere et etterspørselssystem basert på en AIDS-spesifikasjon (Almost Ideal Demand System), jf. Deaton and Muellbauer (1980).

Håkonsen og Løyland (2011) studerte kommunenes prioriteringer mellom 10 tjenestesektorer, og hvordan denne prioriteringen ble påvirket av hhv. frie inntekter, øremerkede tilskudd, prisen (enhetskostnaden) på hver tjeneste, samt en vektor av kommunale kjennetegn bestående av sosiodemografiske variabler, politiske variabler og elementer fra inntektssystemet som reiseavstand til kommunesenter m.v. I denne analysen utgjorde således kultursektoren en av disse ti sektorene med en budsjettandel på ca 4 %. I den foreliggende studien er jo kulturområdet det sentrale tema slik at de fem prosentene som utgjør kulturområdet blir splittet på åtte ulike kulturformål. For at vi skal kunne analysere hvordan disse samvirker med de øvrige kommunale velferdsoppgavene har vi med en noiende sektor som samler alle disse. Vi har derfor en stor ”restsektor” som utgjør omkring 96 % av kommunebudsjettet. De ni sektorene eller formålene tilsvarer de som er gjengitt i Tabell 7-1.

8.2 Modell for prioritering mellom tjenestesektorer basert på et forenklet AIDS-etterspørselssystem

Som nevnt ovenfor er modellen vi skal benytte beslektet med modellen brukt i Håkonsen og Løyland (2011). Forskjellen er at vi dropper priser i den modellvarinaten vi benytter her. Det har en del konsekvenser for selve modellutformingen og kan tenkes å ha betydning for resultatene siden priser alltid er en viktig faktor i etterspørselssammenhenger. Vi har imidlertid re-estimert modellen i Håkonsen og Løyland (2011), uten bruk av priser. Vi finner at resultatene for inntektsvirkninger, som er av størst interesse i det herværende prosjektet, er svært lite påvirket av om prisene er med eller ikke. Det er derfor grunn til å anta at det samme er tilfelle i det etterspørselssystemet vi skal estimere her. Uansett er det problematisk å skaffe tilveie et sett av priser som er av tilfredsstillende kvalitet. Det gjelder både i Håkonsen og Løyland (2011) og

i den herværende analysen. Når priser på hver tjeneste utelates fra selve modellen, foretar vi i stedet en omregning av datasettet til faste 2010-priser ved hjelp av den kommunale deflatoren på tilsvarende måte som vist i overgangen mellom nominelle og reelle inntekter fra Tabell 2-1 til Tabell 2-2 tidligere i rapporten.⁹

Inntektene til kommunene er delt opp i frie inntekter, tilskudd og brukerbetalinger. Tilskudd til hvert kulturformål er dermed en egen inntektstype (T_i for hvert formål i) og tilsvarende er brukerbetalinger under hvert kulturformål en egen inntektstype (B_i for hvert formål i) slik at kommunenes totale inntekter Y er definert som de frie inntektene, I , pluss de sektorspesifikke øremerkede tilskudd og inntektene fra brukerbetalinger: $Y = I + \sum T_i + \sum B_i$. Dette gir for det første en mer rendyrket fri inntekt som da i all hovedsak kun består av skatteinntekter og rammetilskudd. For det andre gir det også muligheter for å studere hvordan nivået på brukerbetalinger påvirker prioriteringene i seg selv, samt evt. samspill mellom brukerbetalinger og øvrige inntekter.

Det finnes kommuner der sektorspesifikke øremerkede tilskudd og/eller brukerbetalinger er lik null for enkelte av sektorene i ett eller flere år i datasettet. Dette skaper problemer for modellen fordi tilskudds- og brukerbetalingsvariablene inngår på logaritmisk form, og logaritmen til null gir som kjent ingen mening. Kommuner med null i tilskudds- og/eller brukerbetalingsinntekter for en eller flere sektor, vil dermed ikke bli akseptert av modellen. For disse har vi lagt til et fiktivt beløp på 0,1 øre per innbygger for å unngå å miste observasjoner.

Modellen følger i hovedsak standardoppsettet for et AIDS-etterspørselssystem beskrevet av Deaton og Mullbauer (1980). Denne modellen er svært mye benyttet for estimering av et system av utgiftsandeler til ulike konsumgoder (hvis studieobjektet er private konsumenter) eller tjenester (hvis man studerer kommuner). Avviket fra Deaton og Mullbauers opprinnelige modell er for det første utelatelse av priser for det andre splittingen av total inntekt i flere ulike inntektsbegreper som beskrevet ovenfor.

For det tredje inkluderer vi et sett av andre variabler enn inntekter og priser, som også antas å forklare variasjoner i kommunenes utgiftsprioriteringer. Dette er ulike sosiodemografiske forhold, politiske forhold og andre forhold utenfor kommunenes kontroll som antas å påvirke kommunenes utgiftsbehov. Vi omtaler dette kort som andre behovs- og preferansevariable. De-
ler av disse variablene finnes også som kriterier i inntektssystemets delkostnadsnøkler. Det er

⁹ Når det inngår priser for hver kommunale tjeneste i selve modellen, vil modellens funksjonsform ivareta omregning til realprisinivå ved at prisene for alle tjenester inngår som en prisindeks i modelloppsettet. Når prisene ikke inngår i selve modellen, foretas i stedet omregningen til realpriser manuelt på datasettet før selve estimeringen basert på ligning (8.1) foretas.

sentralt å kontrollere for slike variabler i empiriske analyser. Dersom man ikke hadde gjort dette, ville modellens øvrige variabler som inntekter og tilskudd fange opp effekter som egentlig skyldes helt andre forhold som har blitt utelatt av modellen. De totalt 25 kontrollvariablene inngår i modelloppsettet nedenfor som variablene Z_k , der k er en indeks som løper fra 1 til 25. Se ellers forrige avsnitt for en nærmere omtale av hvilke variabler som inngår som kontrollvariabler og beskrivende statistikk for disse.

Vår noe spesialtilpassede variant av en AIDS-basert modellspesifikasjon er ut fra dette gitt som følger:

$$A_i = \alpha_i + \beta_i \ln(I) + \sum_{j=1}^9 \eta_{ij} \ln(T_j) + \sum_{j=1}^9 \varphi_{ij} \ln(B_j) + \sum_{k=1}^{25} \mu_{ik} Z_k + \theta_i \tau + u_i, i = 1, \dots, 10. \quad (8.1)$$

Her er A_i budsjettandelen i en tjenestesektor indeksert i . Budsjettandelene antas dermed, foruten et konstantledd α_i og et stokastisk restledd u_i , å være funksjoner av følgende klasser av forklaringsvariabler:

- i) frie inntekter I (koeffisienter β_i)
- ii) øremerkede tilskudd T til hver sektor (koeffisienter η_{ij})
- iii) brukerbetaling B til hver sektor (koeffisienter φ_{ij})
- iv) vektor med øvrige kommunale kjennetegn/kontrollvariabler Z ((koeffisienter μ_{ij})
- v) et trendledd som skal fange opp endringer over perioden som ikke fanges opp av modellens øvrige variable, og dessuten en tidssumme som skiller perioden MED Kulturløftet fra perioden UTEN

Visse egenskaper vedrørende de ulike parametrene som inngår i modellen må påføres for å gjøre modellen konsistent med økonomisk teori. Siden vi har utelatt priser følger de relevante restriksjonene i vår modell kun av budsjettbetingelsen, dvs. at inntekter i sin helhet brukes opp til utgifter på de 9 formålene og at det verken blir inntekter til overs eller utgifter som overstiger inntektene. Videre gjelder også at en ren nominell oppskalering av inntekter (eksempelvis en fordobling) ikke skal ha noen realøkonomiske effekter. De restriksjonene som pålegges i estimeringen for å sikre disse egenskapene, er følgende:

$$\sum_{i=1}^9 \alpha_i = 1, \sum_{i=1}^9 \beta_i = 0, \sum_{i=1}^9 \eta_{ij} = 0, \sum_{i=1}^9 \varphi_{ij} = 0, \sum_{i=1}^9 \mu_{ik} = 0, \sum_{i=1}^9 \theta_i = 0, \quad j = 1, \dots, 9, \quad k = 1, \dots, 25. \quad (8.2)$$

T_i -ene og B_i -ene kan representere et visst problem fordi de er endogene. T_i -ene bestemmes jo langt på vei av refusjonssatsene fra staten og de prioriteringene kommunene selv gjør, mens B_i -ene bestemmes av kommunenes prioriteringer gitt de rammer staten har satt for den lokale gebyrpolitikken. Årsaksforholdet går således, i hvert fall delvis, motsatt vei av det som følger av (8.1). Systemet bør derfor estimeres ved hjelp av metoder som tar hensyn til dette, for eksempel ved bruk av tre-steps minste kvadraters metode. Vi har imidlertid bare delvis tatt hensyn til problemet ved å benytte ett års laggede verdier for T_i -ene og B_i -ene. På den måten får vi fjernet noe av virkningen fra den avhengige variabelen til T_i -ene og B_i -ene. Dette er imidlertid ikke en fullt ut tilfredsstillende løsning på problemet siden det er lite sannsynlig at refusjonssatser og de prioriteringer kommunene gjør som følge av disse, endres vesentlig fra år til år.

8.3 Estimeringsresultater – vanlig minste kvadraters metode (MKM)

I dette kapitlet skal vi dokumentere de modellberegninger vi har gjennomført, vi skal analysere resultatene og vi skal tolke dem innenfor en kommunaløkonomisk ramme. Når det gjelder gjennomgang av resultater, vil vi i dette kapitlet omtale selve regresjonskoeffisientene og deres statistiske signifikans. Vi vil videre fullføre resultatgjennomgangen når det gjelder effekten av andre forklaringsvariable enn de økonomiske størrelsene; frie inntekter, øremerkede tilskudd og brukerbetalingen. Resultatdrøfting for de økonomiske størrelsene i form av elastisiteter kommer vi tilbake til i kapittel 0.

Vi har estimert modellen i (1) med to ulike estimators. I det vi betrakter som hovedberegningene har vi estimert modellen med vanlig minste kvadraters metode (MKM) uten eksplisitt å utnytte panelstrukturen i datamaterialet. I tillegg har vi estimert modellen med faste kommunespesifikke effekter (fixed effects eller FE-modellen i fortsettelsen) for å få kontroll med uobserverte forskjeller mellom kommunene. Et slikt skille gir dessuten tolkningsmuligheter av inntektseffekter som er interessante i et fordelingspolitisk perspektiv. En inntektseffekt estimert ved en FE-modell vil bare utnytte variasjonen innen kommuner, og det vil derfor være en rein inntektseffekt vi identifiserer – altså effekten av en ekstra krone inntekt. Ved MKM vil også variasjonen i inntekt mellom kommuner gjøre seg gjeldende. Ved mer eller mindre permanente inntektsforskjeller mellom kommuner er det sannsynlig at det er etablert permanente forskjeller mellom kommuner når det gjelder prioritering av kultur. Et eksempel kan være kulturformål som krever en fysisk struktur. Rike kommuner har større muligheter for å investere hvilket betyr at den kommunale etterspørselen etter slike kulturformål har et inntektselastisk preg når vi benytter MKM. Ser vi derimot bare variasjonen innen kommuner, slik som ved FE kan det

imidlertid være slik at etterspørselen for samme formål er uelastisk. Det kan tolkes som at de kommuner som har gjort en investering i en fysisk struktur på et vis har bundet seg til masten og dermed i mindre grad kan saldere budsjettene etter inntektsvariasjon mellom år. I så fall vil etterspørselen framstå som uelastisk. Vi gjennomfører dessuten en mer summarisk gjennomgang av forskjeller i resultater mellom de to estimatorene i forbindelse med analyse av de ulike inntektselastisitetene.

I dokumentasjonen har vi delt opp resultattabellene etter typer variable, hhv. tilskudd, gebyrer og frie inntekter, samt øvrige variable. Resultatene for frie inntekter, statlige og fylkeskommunale tilskudd og billettinntekter og gebyrer skal behandles mer inngående i avsnitt 9.3, så vi vil i det følgende svært summarisk diskutere de statistiske egenskapene ved de estimerte koeffisientene for disse variablene. De øvrige variablene som inngår skal vi behandle mer grundig. Det dreier seg om variabler som har betydning for preferanser og behov i kommunene og vil således også indirekte påvirke omfanget på kulturtilbudet som ytes. Dels omfatter de øvrige variablene informasjon om kjennetegn ved kommunen, som for eksempel tettbygdhet, reiseavstander, og hvilke fylke kommunen hører hjemme. Det siste er av interesse for å kunne avdekke eventuelle systematiske forskjeller i prioriteringer mellom kommuner i ulike fylker.

Vi har begrenset innholdet i tabellene i det følgende til å presentere estimerte koeffisienter der disse er signifikant forskjellig fra 0 på 5 % nivå. Er ikke disse kravene tilfredsstilt, er de estimerte koeffisientene kun presentert med sitt fortegn. Vi har dessuten uthevet koeffisienter som er signifikant forskjellig fra 0 på 1 % nivå.

8.3.1 Frie inntekter, tilskudd og brukerbetaling

I Tabell 8-1 presenteres estimerte tilskudds- og brukerbetalingskoeffisienter. Vi ser for det første at alle egentilskuddseffekter er signifikant positive på 1 % nivå (koeffisientene som følger diagonalen fra øverst til venstre til nederst til høyre). Vi benytter som nevnt laggede verdier for tilskudds- og brukerbetalingsvariablene for å redusere omfanget av stokastisk avhengighet mellom avhengig variabel og forklaringsvariabel. Likevel er effektene av tilskudd sterke og klare, noe som bør forventes av en modell som dette. Dette betyr at økte tilskudd til en sektor fører til at sektorens budsjettandel øker. Dette gjelder imidlertid med ett unntak: Økte tilskudd til restsektoren bidrar til signifikant lavere budsjettandel for denne sektoren. Ved tolkning av effekter for denne sektoren, må man huske på at den utgjør mer enn 96 % av det samlede budsjettet. Tilskuddene til denne sektoren vil derfor ha preg av å være en fri inntekt slik sektoren er definert, og tilskuddeffekten vil likne mer en effekt av frie inntekter enn øremerkede tilskudd.

Tabell 8-1. Estimerte koeffisienter, del 1. Statlige og fylkeskommunale tilskudd, frie inntekter og brukerbetaling. Halvfet: Signifikant på 1 % nivå; Vanlig: Signifikant på 5 % nivå. Bare fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. N=3 654. Minste kvadraters metode.

	Aktivi- tet (1)	Biblio- tek (2)	Kino (3)	Museer (4)	Kunst- form (5)	Idrett (6)	Kultur- skoler (7)	Andre (8)	Rest (9)
Konst	+	-	+	-0.04429	-0.01879	-0.16913	+	+	1.19567
ln(t ₁)	0.00021	-	+	-	-	-0.00005	-0.00006	-0.00006	+
ln(t ₂)	+	0.00022	-	0.00010	+	0.00009	+	0.00007	-0.00050
ln(t ₃)	-	0.00007	0.00013	+	-0.00003	-	+	+	-0.00027
ln(t ₄)	-0.00004	-	+	0.00019	-	+	-	-	-
ln(t ₅)	-	-0.00003	+	-0.00006	0.00015	+	+	-0.00007	-
ln(t ₆)	-	+	-0.00001	-	-0.00002	0.00025	+	-	-0.00016
ln(t ₇)	-	+	+	-	-	-	0.00033	-	-0.00023
ln(t ₈)	-	-	+	-0.00006	-0.00002	0.00006	-	0.00025	-0.00020
ln(t ₉)	+	-0.00042	+	0.00067	-	0.00157	+	0.00078	-0.00315
ln(I)	0.00099	0.00105	-0.00043	0.00205	0.00100	0.00791	-0.00151	0.01113	-0.02220
ln(b ₁)	0.00019	0.00003	-0.00003	-	+	-	0.00008	0.00012	-0.00035
ln(b ₂)	+	0.00016	+	0.00015	-	+	-	+	-0.00039
ln(b ₃)	+	-0.00003	0.00032	-	0.00002	+	-	0.00008	-0.00038
ln(b ₄)	+	0.00008	-	0.00033	+	+	-	+	-0.00045
ln(b ₅)	-	-	0.00004	0.00012	0.00013	-	-0.00006	+	-0.00018
ln(b ₆)	+	0.00003	-	-	-0.00003	0.00057	-	-0.00008	-0.00047
ln(b ₇)	-0.00012	0.00004	+	0.00007	-	0.00011	0.00045	-	-0.00051
ln(b ₈)	-	-0.00003	-	-0.00005	-	+	+	0.00066	-0.00056
ln(b ₉)	0.00064	-0.00052	-	-	0.00031	-	-	-	+

Når det gjelder de estimerte koeffisientene tilknyttet den frie inntektsvariabelen og de ni brukerbetalingsvariablene, er det for det første interessant å merke seg at alle ni koeffisienter tilknyttet variabelen for frie inntekter (linje markert med grått i tabellen) er signifikant positive på 5 % nivå. Det betyr at alle de formålene det her er snakk om, i budsjettmessig forstand er nokså klart påvirket av inntektsendringer. Vi ser dessuten at de fleste effektene er positive, noe som betyr at budsjettene til disse formålene øker ved inntektsøkning. Når det gjelder egenbrukerbetalingseffektene er alle signifikant positive på 1 % nivå bortsett for restsektoren (9). Av samme grunn som ovenfor er ikke dette spesielt overraskende siden restsektoren i gjennomsnitt utgjør mer enn 96 % av det kommunale budsjettet. En ekstra brukerbetalingskrone får dermed heller preg av å være en ekstra krone fri inntekt enn en ekstra krone til et bestemt formål. For øvrig vises det til kapittel 0 for en mer utførlig diskusjon omkring effekten av frie inntekter og øvrige økonomiske variabler.

8.3.2 Behovs-, preferanse- og øvrige variabler

I Tabell 8-2 presenteres resultater for en del andre variabler av betydning for prioriteringene i kommunene. Vi kaller dette behovs-, preferanse og andre variabler, og disse inneholder bl.a. en trendvariabel samt en dummyvariabel som skiller perioden før kulturløftet fra perioden etter, dvs. med et skifte i 2005/2006. I forbindelse med den sistnevnte er tanken å fange opp virkninger på prioriteringen av kulturformål som skyldes ikke-monetære virkemidler, som for eksempel Kulturloven. De monetære effektene av Kulturløftet vil jo fanges opp via effekter av økte inntekter, spesielt tilskudd direkte fra sentrale myndigheter, eventuelt via fylkeskommunene, samt generelt bedre kommuneøkonomi i form av realvekst i rammetilskuddet. Man kunne derfor skille mellom perioden før og etter Kulturloven (2006/2007) i stedet for 2005/2006. Men siden Kulturloven er ett av i alt femten tiltak under Kulturløftet, vurderer vi det slik at det også kan være andre ikke-monetære virkninger av Kulturløftet som påvirker prioriteringen av kulturformål. Uansett vil eventuelle effekter av Kulturloven, som det mest eksplisitte ikke-monetære virkemiddelet, i prinsippet fanges av en binær variabel som skiller mellom perioden til og med 2005 og fra og med 2006. Men vi kan ikke konkludere at en eventuell effekt skyldes Kulturloven alene.

For øvrig har vi med politikkvariabler, variabler om sosiale forhold, om demografi, om personinntekt, bosetting og utdanning. Vi skal i det følgende omtale effekter av slike forhold på de ulike kommunale kulturformålene. Noen effekter vil omtales mer detaljert enn andre ut fra våre antakelser om hvor stor interesse effektene har.

For det første er det åpenbart en nokså klar negativ trend for alle kulturformål bortsett fra Kulturskolene (7) og Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg (8). Disse har også negative effekter, men effektene for disse to er ikke statistisk signifikante på et rimelig nivå for testen. Ser vi på restsektoren, har den en klar positiv trend. Dette betyr at av årsaker som ikke forklares av den omfattende modellen vi her har estimert, så saker kulturformålene akterut sammenliknet med de sentrale velferdsgodene som restsektoren (9) omfatter. Håkonsen og Løyland (2011) antar at årsaken kan knyttes til stadig økende individuelle rettigheter og øvrig lovbinding rettet mot sentrale velferdsgoder kommunene er satt til å forvalte. Dette kan mer kortfattet beskrives som økt statlig styring av kommunesektoren, og kan meget vel være en rimelig hypotese. Problemet er imidlertid å teste hypotesen statistisk. Vi snakker her om størrelser som er vanskelig målbare og derfor gjør slike tester spesielt utfordrende.

Vi har som nevnt innført en annen tidsvariabel, Løft, som skiller perioden før Kulturløftet fra perioden etter. Dette er altså en binærvariabel som er lik 0 i perioden 2002-2005 og lik 1 i pe-

rioden 2006 til 2010. Siden det her snakk om et ”løft”, vil nettopp en slik variabel være egnet til å teste hvorvidt ulike kulturformål i kultursektoren er påvirket av ikke-monetære elementer i Kulturløftet, som Kulturloven. En slik effekt vil evt. fremkomme ved at budsjettandelen til de aktuelle kulturformålene i gjennomsnitt er høyere i perioden 2006-2010 enn i årene før.

Vi ser at det bare er kulturskolene som har et høyere nivå i perioden 2006-2010 enn i perioden før, kontrollert for alle andre variable som inngår i modellen. Det kan bety at Kulturløftet har hatt betydning for dette formålet. Men det er viktig å understreke at dette ikke er en eksakt test på virkningen av Kulturløftet. Det vi imidlertid kan si er at ingen av de øvrige sju kommunale kulturformålene har hatt et permanent løft i perioden etter at Kulturløftet ble introdusert siden ingen av koeffisientene tilhørende Løft-variabelen er signifikant positive på et rimelig nivå for testen.

Det er tre variable under den kategorien vi har kalt politikkvariabler. Det er andel representanter i kommunestyret valgt fra samarbeids- eller felleslister, det er andel sosialister og det er en Herfindahls indeks for partikonsentrasjon i kommunestyret. Effekten av disse evalueres i forhold til borgerlig styrte kommunestyrer.

Vi finner kommuner med stor andel representanter fra felleslister prioriterer Museer (4) og Kulturskoler (7) sterkere enn borgerlig sammensatte kommunestyrer. Kommunestyrer med stor andel sosialister, prioriterer Aktivitetstilbud til barn og unge (1) og Idrett (6) sterkere enn borgerlige kommunestyrer, mens de prioriterer Biblioteker (2) svakere. Resultatene for koeffisientene tilknyttet Herfindahls indeks tyder på at lite fragmenterte kommunestyrer har en tendens til å prioritere Aktivitetstilbud til barn og unge (1) sterkere enn fragmenterte, mens de prioriterer Museer (4) og Kulturskoler (7) svakere. I den grad vi kan si at resultatene av politikkvariabelen peker klart i en retning, er det i så fall at kommunestyrer med stor andel sosialister tenderer til å prioritere barn- og ungdomsaktiviteter og idrett sterkere enn øvrige politiske konstellasjoner.

Den neste kategorien av variabler har vi kalt sosiale variabler. Denne er sammensatt av flere nokså ulike typer variabler. Et fellestrekk ved disse variablene, er at høyt nivå på dem kan tenkes å skape høyere behov innenfor sektorer som helse- og sosial, pleie- og omsorg, barnevern, spes.ped tilbud m.v., og at dette kan bidra til fortrenkning av kulturformål. Det er imidlertid ingen klare indikasjoner på dette i modellberegningene, bortsett fra andelen psykisk utviklingshemmede over og under 16 år. Stor andel psykisk utviklingshemmede ser ut til å føre til fortrenkning av alle kulturformål bortsett fra Aktivitetstilbud til barn og unge (1) og Museer (4). Alt annet like kan det indikere at utgiftsbehovet til kommuner med mange psykisk utviklingshemmede er så stort at mer luksuspregede områder, som kultur, må prioriteres svakere. Det er ellers verdt å nevne at kommuner med stor andel innvandrere ser ut til å prioritere kulturfor-

mål sterkere enn øvrige kommuner, særlig Bibliotek (2), Kino (3), Museer (4) og Kunstformidling (5). Hva årsaken er til dette, er ikke godt å si. Vi vet imidlertid at innvandrere er flittige brukere av bibliotekene, jf. for eksempel Aabø, Audunson og Vårheim (2010). Det er derfor ikke urimelig at kommuner med stor andel innvandrere har stimulert slik bruk ved å prioritere folkebibliotekene. For de øvrige variablene i denne kategorien er det kun spredte effekter.

Tabell 8-2. Estimerte koeffisienter, del 2. Behovs-, preferansevariable og andre variable. Halvfet: Signifikant på 1 % nivå; Vanlig: Signifikant på 5 % nivå. Bare fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. N=3 654. Minste kvadraters metode.

	Aktivi- tet	Biblio	Kino	Museer	Kunst	Idrett	Kultur- skoler	Andre	Rest
Trend	-0.00016	-0.00022	-0.00007	-0.00016	-0.00010	-0.00058	-	-	0.00151
Løft	+	-	+	-	-	+	0.00079	+	-
Politikk									
Felles	+	-	-	0.00243	-	-	0.00136	+	-0.00339
Sos	0.00182	-0.00133	-	+	-	0.00195	+	+	-0.00546
Herf	0.00254	+	-	-0.00397	+	+	-0.00243	-	+
Sosial									
Ugift	-	+	+	0.11078	-0.01542	+	-	-	-0.07863
Skilt	+	-0.01111	+	0.03355	+	+	-	-0.07402	+
Innv	-	0.01679	0.00674	0.02712	0.01362	-	-	-0.03188	-
U	+	+	+	-	+	0.06454	+	+	-0.09292
Død	-	-	-	-0.44566	-	-	0.14304	+	0.61053
P_16o	+	-0.03887	-0.03237	0.07250	-0.03976	-0.13752	-0.17974	-0.15963	0.49254
P_16u	-	-0.14054	-	+	-	-0.57500	-0.18894	-0.37761	1.43858
Befolk- ning									
IN80	-	-	-	-0.11610	+	-	0.02267	-	0.15117
IN67_79	-	0.01893	+	-0.02225	+	-0.04111	-0.01832	-0.04477	0.09903
IN6_15	+	+	-	-0.01697	-0.01112	-0.03500	+	-0.09439	0.14327
IN0_5	-	-0.01169	0.00712	-0.03735	-	-	-	+	0.06696
ln(Innb)	+	-0.00059	-	+	0.00063	+	-0.00135	-	0.00124
Inntekt									
ln(MINC)	-	+	-	0.00410	+	0.01236	+	-	-0.01779
ln(ULIK)	-	-0.00243	+	+	+	0.00513	0.0023	0.00434	-0.01118
Bosetting									
ln(SONE)	-	-0.00096	+	-	+	-	-0.0005	-	0.00256
ln(REISE)	-	+	-	-	-0.00025	-	+	+	+
Tett	-0.00076	-0.00134	-	-0.00375	-0.00081	0.00493	-	-	0.00264
Utd									
UTD_V	0.00432	+	-0.00254	0.00433	0.00290	0.01269	0.00619	-	-0.02645
UTD_H1	+	0.00498	0.00841	-	+	-0.02408	0.01158	0.02067	-0.02386
UTD_H2	0.01381	0.01109	-0.00753	0.01957	+	0.02317	0.01768	-0.03589	-0.04475
UTD_U	+	-0.00938	+	-0.01827	+	0.01797	0.02062	-	-

Innen kategorien befolkning, er det fem variabler hvorav fire aldersinndelingsvariabler inngår i tillegg til antall innbyggere. De fire aldersinndelingsvariablene er 0-5 år, 6-15 år, 70-79 år og 80 år og eldre. Bakgrunnen for denne inndelingen er at den er knyttet til hhv. barnehager, grunnskole og eldreomsorg – altså sentrale velferdsoppgaver for primærkommunene. Aldersinndelingen 16-69 fungerer som sammenlikningsgruppe. Det klareste resultatet her er at i kommuner med relativt stor andel innbyggere innenfor minst en av de fire aldersgruppene så prioriteres Museer (4) svakere enn i kommuner med en relativt stor andel innbyggere i alderen 16-69 år. For øvrig ser vi at kommuner med stor andel eldre prioriterer Idrett (6), Kulturskoler (7) og Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg (8) en del svakere. Kommuner med stor andel innbyggere i alderen 6-15 år prioriterer Kunstformidling (5) og Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg (8) lavere enn kommuner med gjennomsnittlig aldersfordeling.

Mer overraskende er det at Idrett (6) ser ut til å prioriteres lavere i kommuner med stor andel innbyggere 6-15 år. Denne gruppen skulle man tro også var i målgruppen for idrettsaktiviteter. Dette ser altså ikke ut til å være tilfelle og kan tolkes som at en stor og kostbar sektor som grunnskolen sannsynligvis fortrenger noe av satsingen på idrettsformål.

Størrelsen på kommunen målt i antall innbyggere antar vi kan ha betydning for budsjettprioriteringene, spesielt innen sektorer og formål det er (demografiske) stordriftsfordeler. I store kommuner har man muligheten til å utnytte disse, noe som betyr at budsjettene er lavere i store kommuner enn i små. Slike effekter finne vi ikke uventet for biblioteker, som man må anta det er stordriftsfordeler knyttet til. Dette finner bl.a. Hammond (1999) i en studie av engelske folkebibliotek. Tilsvarende effekt finner vi også innen Kulturskoler (7). Vi kjenner ingen studier som finner stordriftsfordeler innen drift av kulturskoler, men det er ikke utenkelig at man vil finne slike. Kulturskoler trenger arealer og utstyr og dessuten kompetente lærerkrefter innen spesialiserte felt. Større kommuner kan i større grad utnytte de faste kostnadselementene som er knyttet til slike faktorer – altså utnyttelse av stordriftsfordeler. Ellers ser vi at store kommuner prioriterer kunstformidling sterkere enn mindre. Dette kan kanskje være en respons av publikumspotensialet – det er trolig mer aktuelt å bruke ressurser på kunstformidling når det er flere innbyggere som kan nyte godt av et slikt tilbud.

Vi har også to personlige inntektsvariable med i beregningene. Det er medianinntekt for befolkningen 17 år og eldre og dessuten gjennomsnittsinntekt i forhold til medianinntekt. Tanken bak sistnevnte er å måle inntektsulikhet i kommunene. Er gjennomsnittsinntekt mye høyere enn medianinntekt tyder det på skjev inntektsfordeling, og jo større ulikhetsvariabelen er i tallverdi, jo større inntektsulikhet vil det være i kommunen.

Høyere inntekt og høyere inntektsulikhet i befolkningen trekker begge i retning av sterkere prioritering av idrettsformål. Kommuner med høyere personinntekter, alt annet like, ser for øvrig ut til å prioritere museer sterkere enn kommuner med lavere personinntekter. Vi ser også kulturskoler er sterkere prioritert i kommuner med større inntektsulikhet. Det samme gjelder for Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg (8). Til slutt registrerer vi at biblioteker er svakere prioritert i kommuner med stor inntektsulikhet. Det er litt overraskende siden Løyland og Ringstad (2012), riktignok i en analyse av svenske forhold, finner at etterspørsel etter utlån av bøker er større i kommuner med stor inntektsulikhet. Hvis det samme gjelder for Norge ser ikke dette ut til å bli fulgt opp i kommunestyrenes prioriteringer av bibliotekformål.

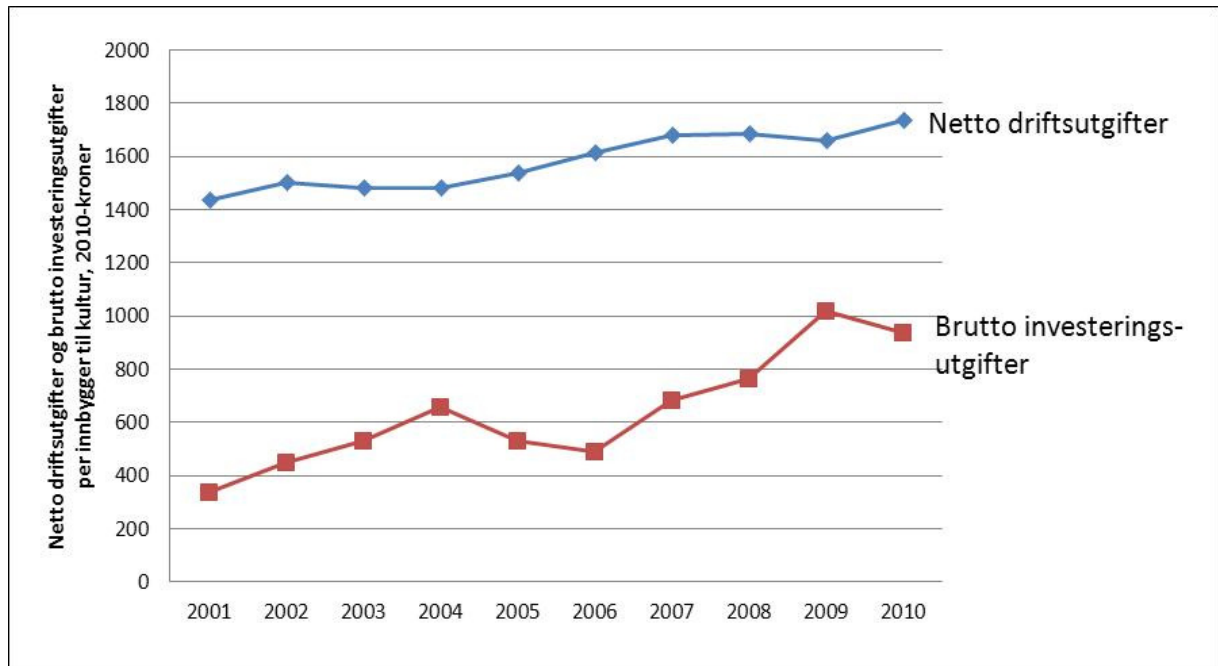
To av bosettingsvariablene, sonekriteriet og reisetid til kommunesenter, ser ikke ut til å ha nevneverdig betydning for prioriteringene av kulturformål. Andel innbyggere som er bosatt i tettbygde strøk ser derimot ut til å ha større betydning. Aktivitetstilbud til barn og unge (1), Bibliotek (2), Museer (4) og Kunstformidling (5) blir alle prioritert svakere i kommuner der en stor andel av innbyggerne bor i tettbygde strøk. Dette kan tenkes å ha sammenheng med at det er muligheter for kostnadsbesparelser i en del kulturtilbud når folk er bosatt tettere. For eksempel er det ikke urimelig å tenke seg at det å drive biblioteker er billigere i kommuner der folk er bosatt tett enn i spredtbygde kommuner. Man kan konsentrere infrastrukturen rundt et større bygg i stedet for på flere små supplert med eventuelt bokbusser. I tettbygde strøk prioriteres idrett sterkere. Er det kostnadsbesparelser knyttet til en del kulturformål som følge tett bosetting, så ser det ut til at disse besparelsene til dels går til en sterkere prioritering av idrett.

Vi har til slutt også med fire variabler som omfatter innbyggernes utdanningsnivå. Det er andel innbyggere med videregående utdanning, andel innbyggere med tre- eller fireårig universitets-/høyskoleutdanning, andel innbyggere med fem til seksårig høyere utdanning og andel personer med uoppgitt utdanning. Den siste skal vi ikke omtale nærmere siden vi vet lite om hva den innebærer. Effekten av disse måles ved at de sammenliknes med de uten videregående eller høyere utdanning. Vi finner for det første at kommuner med stor andel innbyggere med videregående eller høyere utdanning, prioriterer Kulturskoler (7) sterkere enn kommuner med stor andel innbyggere uten utdanning ut over grunnskole. Videre finner vi at Biblioteker (2) ser ut til å være sterkere prioritert i kommuner med høyere utdanning sammenliknet med kommuner med stor andel innbyggere videregående og grunnskoleutdanning. Det er også en tendens til at kommuner med stor andel med videregående eller høyere utdanning prioriterer Aktivitetstilbud til barn og unge (1) og Kunstformidling (5), men for den sistnevnte er effekten kun signifikant for andelen innbyggere med videregående utdanning. Idrett (6) er sterkest prioritert i kommuner med stor andel innbyggere med videregående utdanning, men det er også tendens til sterke-

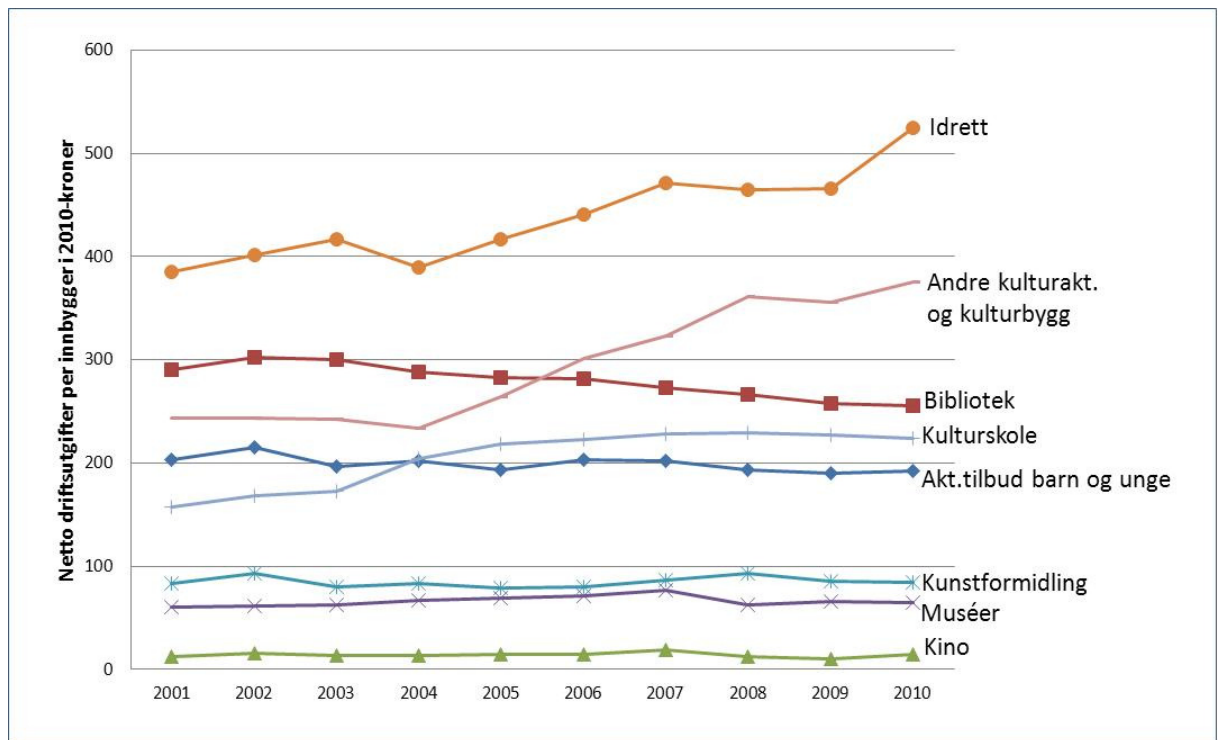
re prioritering i kommuner med stor andel innbyggere med høyere utdanning fra høyskoler og universitet.

8.3.3 Nærmere om betydningen av Kulturløftet

Vi har som vist i foregående avsnitt gjennomført analyser som eksplisitt tester hvorvidt det kan spores effekter av kulturløftet i de kommunale prioriteringene ved å innføre en egen tidsvariabel som markerer et eventuelt skille mellom årene fra 2002-2005 og årene 2006-2010. Idéen er da at dersom den siste perioden 2006-2010 har blitt påvirket av Kulturløftet (og fra 2007 også av Kulturloven), vil effekten av denne variabelen være signifikant positiv i modellberegningene – altså at ett eller flere kulturformål har en høyere budsjettandel i perioden 2006-10 enn perioden før. Som et bakteppe for denne diskusjonen har vi også inkludert to figurer (8-1 og 8-2) som viser utviklingen for netto driftsutgifter og brutto investeringsutgifter til kultursektorene samlet, samt netto driftsutgifter til hvert enkelt kulturformål fra 2002 til 2010. Basert på disse figurene er det lite overraskende at kulturløftvariabelen ikke er signifikant for de fleste kulturområdene. Den eneste kultursektoren der variabelen gir et signifikant positivt utslag i modellen, er for kulturskolene. Men det gjelder ikke når vi kontrollerer for kommunespesifikke effekter, jf. avsnitt 8.4. Det er modellen med kommunespesifikke effekter som er best egnet til å fange opp virkninger som skyldes endringer langs tidsaksen, siden all variasjon mellom kommuner på et gitt tidspunkt fanges opp av et eget kommunespesifikt ledd. Også for kulturskolene er det derfor kun svake indikasjoner på at det har skjedd en sterkere prioritering fra og med 2006 enn i årene til og med 2005. Et annet relevant poeng i denne diskusjonen, er at økningen i driftsutgifter til kulturskolene i hovedsak skjedde i årene 2004 og 2005, altså før innføringen av kulturløftet. Videre ser vi at utgiftene til kulturskolene de siste par årene har gått noe ned. Totalt sett er det dermed liten grunn til å anta at kulturløftet som sådan som har ført til noen økt prioritering av kulturskolene.



Figur 8-1. Reelle netto driftsutgifter og brutto investeringsutgifter til kulturformål per innbygger i kommunene, 2001-2010. Kilde: Kostra og TBUs kostnadsdeflator for kommunale tjenester.



Figur 8-2. Reelle netto driftsutgifter til åtte ulike kategorier innenfor kultursektoren i kommunene, 2001-2010. Kilde: Kostra og TBUs kostnadsdeflator for kommunale tjenester.

Det er kanskje mer overraskende at modellen ikke fanger opp en signifikant positiv effekt av kultureløftvariabelen for de to områdene der veksten i utgifter har vært klart sterkest, nemlig idrett og andre kulturaktiviteter og kulturbygg. Når kultureløftvariabelen ikke blir signifikant for disse, til tross for betydelig høyere utgifter i perioden etter 2006 enn før, må det bety at det er variasjon i modellens øvrige variabler – som vekst i frie inntekter eller øremerkede tilskudd – som forklarer denne utgiftsveksten. Dermed blir det ingen restvariasjon som fanges opp av det tidsmessige skillet mellom perioden før og etter 2006. Altså kan Kultureløftet, via økt rammetilskudd eller nye tilskudds- eller prosjektstøtteordninger ha gitt prioriteringseffekter i kommunene, selv om selve kultureløftvariabelen i modellen ikke gir utslag. Mer presist, dersom en ny tilskuddsordning har blitt innført som del av Kultureløftet, og denne tilskuddsordningen bidrar til å øke utgiftene til et bestemt kulturområde i kommunene, vil denne prioriteringseffekten i modellen fanges opp av tilskuddsvariabelen, ikke kultureløftvariabelen. Det er derfor kun dersom Kultureløftet og Kulturloven har styrket satsingen på kultur ut over det de økonomiske rammebetingelsene skulle tilsi, at vår modellvariabel vil gi utslag. En slikt stemnings- eller prioriteringsskifte synes ikke å ha foregått, siden kultureløftvariabelen gjennomgående ikke gir utslag i modellen. Konklusjonen fra både den beskrivende statistikken vist i Figur 8-1 og 8-2 og fra modellanalysene synes dermed å være at verken Kultureløftet eller Kulturloven har satt klare spor etter seg for prioriteringen av kulturtilbudet i kommunene.

8.3.4 Fylkeseffekter

Vi skal til slutt også vurdere om det er systematiske prioriteringsforskjeller mellom de 18 fylkene i Norge eller mer presist om det i gjennomsnitt er forskjeller i prioriteringer mellom kommunene i de 18 fylkene.¹⁰ Ved en slik sammenlikning må man sammenlikne med noe, og vi har valgt Akershuskommunene som sammenlikningsgrunnlag. De prioriteringseffektene vi finner for fylkene må således evalueres i forhold til nivået i Akershuskommunene.

¹⁰ Siden Oslo kommune er utelatt på grunn av manglende data vil naturligvis Oslo fylke også falle ut av datamaterialet. Derav 18 og ikke 19 fylker.

Tabell 8-3. Estimerte koeffisienter, del 3. Fylkeseffekter. Halvfet: Signifikant på 1 % nivå; Vanlig: Signifikant på 5 % nivå. Bare fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. N=3 654. Referansefylke er Akershus. Minste kvadraters metode.

	Aktivitet	Biblio	Kino	Museer	Kunst	Idrett	Kulturskoler	Andre	Rest
Østfold	-	0.00051	0.00035	0.00113	0.00066	+	-	0.00199	-0.00397
Hedmark	-0.00167	-	+	+	0.00114	+	0.00107	-0.00213	+
Oppland	-0.00182	+	0.00042	+	0.00046	0.00247	0.00093	-	-0.00278
Buskerud	+	0.00050	0.00030	+	0.00041	-	-0.00074	-	-
Vestfold	-	0.00117	+	+	0.00102	-	-0.00107	+	-
Telemark	-	0.00133	0.00099	0.00103	0.00062	0.00133	+	-0.00191	-0.00370
Aust-Agder	-0.00158	+	0.00050	0.00148	0.00045	0.00239	+	+	-0.00465
Vest-Agder	-0.00109	-	0.00034	0.00129	0.00087	+	-	-0.00177	+
Rogaland	+	+	0.00040	0.00220	0.00111	0.00165	0.00111	-	-0.00705
Hordaland	-0.00126	+	+	0.00124	0.00049	+	+	-0.00350	+
Sogn- og Fjordane	-0.00162	+	+	0.00172	0.00089	0.00237	+	-0.00441	+
Møre- og Romsdal	-0.00142	-	0.00033	0.00197	0.00072	+	0.00242	-0.00161	-0.00233
Sør-Trøndelag	-0.00142	-0.00073	+	0.00103	0.00087	0.00393	0.00238	-0.00248	-0.00387
Nord-Trøndelag	-0.00195	-	0.00048	+	0.00111	0.00267	0.00131	-0.00308	-
Nordland	-0.00127	+	+	0.00155	0.00176	0.00203	0.00128	-0.00357	-
Troms	-0.00138	-0.00060	+	+	0.00149	0.00252	0.00098	-0.00472	+
Finnmark	-	0.00284	+	0.00661	0.00140	0.00200	+	-0.00279	-0.01057

Det er noen tydelige trekk som kan være verdt å omtale. Fro det første er det slik at Kino (3), Museer (4), Kunstformidling (5) og Idrett (6) prioriteres sterkere i landet for øvrig enn i Akershus – alt annet like. For Kunstformidling er dette gjennomgående med statistisk signifikante effekter for alle fylker. For Kino og Museer er det også gjennomgående, men effektene er ikke statistisk signifikante i alle fylkene. For idrettsformål er effekten signifikant i 10 av 19 fylker. Hva årsaken er til at distriktene ser ut til å prioritere disse formålene sterkere, er ikke godt å vite, men årsaken kan være knyttet til Oslos rolle, som vel må antas å ha noe av landets beste tilbud innen Kino, Museer og Kunstformidling. Kommunene lokalisert i den umiddelbare nærhet til Oslo vil i noen grad kunne være gratisspassasjerer til Oslo-tilbudet og behovet for prioritering av disse områdene er derfor relativt sett mindre viktig i Akershuskommunene.

Aktivitetstiltak til barn og unge (1) og Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg (8) ser ut til å bli prioritert sterkere i Akershus enn i landet for øvrig. Her finnes det noen unntak hvorav Østfold, Buskerud, Vestfold og Rogaland er de klareste. Men ser vi bort fra dem, ligger landet for øvrig lavere i prioritering av disse formålene. Til slutt kan også nevnes at Møre og Romsdal, Sør og Nord Trøndelag og Nordland alle prioriterer kulturskolene sterkere enn i øvrige fylker – alt annet like.

8.4 Betydningen faste kommunespesifikke effekter – fixed effects (FE)

Så langt har vi omtalt resultater ved bruk av vanlig minste kvadraters metode (MKM) og der all variasjon (både mellom og innen kommuner) i datamaterialet utnyttes. Ved bruk av en modell med kommunespesifikke effekter eller på engelsk "fixed effects", heretter FE, kontrollerer vi for forskjeller mellom kommuner som ikke fanges opp av modellen når den estimeres ved MKM. Slike forskjeller omtales ofte som uobservert heterogenitet og skyldes utelatte variable. Dette kan tenkes å påvirke de estimerte koeffisientene i modellen fordi den observerte heterogeniteten gir opphav til korrelasjon mellom restleddet og en eller flere av de uavhengige variablene i modellen. Dermed står de estimerte koeffisientene i fare for å være forventningsskjev. Skjevheten vil være positiv eller negativ avhengig av om korrelasjonen mellom restleddet og den aktuelle variabelen er hhv. positiv eller negativ.

Ved å bruke FE løser vi ikke problemet med utelatte variable, men vi "tar ut" variasjonen mellom kommuner der kilden til problemet antas å ligge. Denne metoden har imidlertid en kostnadsside fordi vi mister frihetsgrader, tilsvarende antall kommuner, ved estimering av FE sammenliknet med MKM. Det innebærer for det første at FE ikke gir muligheter for å teste effekten av tidsinvariante egenskaper ved bestemte kommuner, for eksempel hvilket fylke de tilhører. For det andre vil dessuten bruken av frihetsgrader kunne forsterke negative skjevheter i estimatene dersom det er målefeil i den avhengige variabelen. I verste fall kan man derfor komme galt av sted når man kontrollerer for kommunespesifikke effekter for å korrigere for positive skjevheter i estimatene: Ved målefeil i den avhengige variabelen vil vi i stedet ende opp med en negativ skjevhet. Det gjelder dersom det er positiv korrelasjon mellom restledd og uavhengig variabel. Dersom denne korrelasjonen er negativ vil vi ved bruk av FE erstatte en kilde til negativ skjevhet (utelatte variable) med en annen (målefeil i avhengig variabel). Målefeil i den avhengige variabelen er derfor et kritisk punkt i forbindelse med bruk av FE vs. MKM, og er målefeilen stor, er selvsagt problemet større.

I Tabell 8-4 presenteres resultater for de ni sektorene estimert med faste kommunespesifikke effekter (FE-modellene). Denne tabellen omfatter tilskudds-, brukerbetalings- og frie inntektskoeffisienter. Generelt ser vi at det er færre koeffisienter som er signifikante på 5 % nivå. Det skyldes at variasjonen i materialet blir mindre når det er kun variasjonen innen kommunene som benyttes til å identifisere koeffisientene. Det betyr at det er variasjon mellom kommuner som av ulike grunner påvirker estimatene. Et annet trekk ved koeffisientene som er signifikante, er at de er mindre i tallverdi enn tilsvarende koeffisienter estimert med minste kvadraters metode (MKM). Generelt vil endringer fra år til år for både utgifter, inntekter og øvrige forkla-

ringsvariabler som befolkningsandeler m.v., bevege seg lite og sakte fra år til år. Dermed blir det lite variasjon i dataene som kan utnyttes til å etablere modellens resultater. Det er dermed naturlig at koeffisientene fra FE-modellen får lavere tallverdier enn MKM-modellen.

Tabell 8-4 viser at alle egentilskuddskoeffisientene er signifikante på 5 % nivå og alle er positive. Det betyr at en ekstra tilskuddskrone til kulturformålene, som ventet, bidrar til at de øker sin andel av samlet budsjett. Ved bruk av en FE-modell kontrollerer vi for at en ekstra tilskuddskrone har ulik effekt avhengig av hvilken kommune vi snakker om. Det er således her snakk om en rein tilskuddseffekt, men man må likevel være oppmerksom på at det her kan være snakk om omvendt kausalitet: økt aktivitet kan gi økt tilskudd. Hadde vi hatt mulighet til eksakt å måle tilskudd per enhet av kulturformålet, ville vi med større sikkerhet kunne si at kausaliteten går i den retning modellen legger opp til – altså virkningen på budsjettprioriteringen av en økning i tilskudd. Det tilsvarende er tilfelle for brukerbetalinger. Uansett er det i analysen av tilskudds- og brukerbetalings effekter mer fordelaktig å forholde seg til en FE-modell som eliminerer kommunespesifikke forskjeller. Vi kommer tilbake til en nærmere omtale av resultater for tilskudd og brukerbetalinger m.v. i kapittel 0.

Tabell 8-4. Estimerte koeffisienter, del 1. Statlige og fylkeskommunale tilskudd, frie inntekter og brukerbetalinger. Gjengitte koeffisienter er signifikante på 5 % nivå. Bare fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. Fixed effects. Balanserte data: K=406, T=6, N=3 654.

	Aktivi- tet (1)	Biblio- tek (2)	Kino (3)	Museer (4)	Kunst- form (5)	Idrett (6)	Kultur- skoler (7)	Andre (8)	Rest (9)
ln(t ₁)	0.00009	+	+	-0.00002	-0.00001	+	-	+	-
ln(t ₂)	-	0.00003	+	-	-	+	+	+	-
ln(t ₃)	-	+	0.00004	+	-	-	+	+	-
ln(t ₄)	-	+	+	0.00008	-	+	+	0.00006	-0.00018
ln(t ₅)	-	-0.00002	-	-	0.00005	-0.00009	+	-	+
ln(t ₆)	-	-	-	+	+	0.00009	+	-	-0.00006
ln(t ₇)	-	+	+	+	-	-0.00006	0.00009	+	-
ln(t ₈)	+	-	+	-	-0.00001	+	-	0.00009	-0.00011
ln(t ₉)	+	-0.00040	-0.00016	0.00032	+	-	-0.00038	-0.00119	0.00180
ln(l)	+	-0.00053	-	-	-	+	-	0.00440	-0.00418
ln(b ₁)	0.00007	-	+	-	0.00002	+	-	+	-
ln(b ₂)	+	0.00002	-	-	-	+	-	-	+
ln(b ₃)	+	+	0.00012	+	+	-	-	+	-
ln(b ₄)	-	+	+	0.00012	+	+	-	-0.00008	-
ln(b ₅)	+	+	+	0.00004	0.00003	+	-	-	-
ln(b ₆)	+	-	-	+	-	0.00029	+	-	-0.00026
ln(b ₇)	-0.00011	+	+	-0.00005	-	-	0.00022	-	-
ln(b ₈)	-0.00005	+	-	0.00004	-	+	+	0.00017	-0.00024
ln(b ₉)	+	-	-	+	-	-0.00131	-	+	+

I Tabell 8-5 presenteres FE-resultater for øvrige variabler herunder behovs- og preferansevariablene. Vi husker fra MKM-analysene at trenden pekte klart i negativ retning for alle åtte kulturformålene, men uten statistisk signifikante effekter for kulturskoler og andre kulturformål. Tilsvarende resultater finner vi ved estimering av FE-modellen, men i tillegg til kulturskoler og andre kulturformål, er heller ikke idrett, kino eller aktivitetstilbud til barn og unge signifikant negative når vi kontrollerer for kommunespesifikke effekter. Det ser derfor ut til å være en tendens til at andre velferdsformål (rest-sektoren) enn kultur ser ut til å fortrenge kulturformålene over tiden. Spesielt er det bibliotek, museer og kunstformidling som fortrenses. Årsaken til denne effekten finner vi ikke i modellen vår, men vi antar at det er knyttet til økte rettigheter og øvrige statlige føringer på andre kommunale oppgaver – spesielt barnehage, grunnskole og eldreomsorg.

Sammenliknet med MKM-resultatene ser vi ved FE-estimering at bibliotek ser ut til å ha fått et løft fra 2006, dvs fra Kulturløftet ble introdusert. Det synliggjøres ved en signifikant positiv effekt av "Løft-variabelen". Det er en svak effekt, men tyder likvel på at det har vært et lite positivt brudd i den sterke negative trenden for bibliotekene. Det er altså ikke snakk om en endring i trenden – fra negativ til positiv – men et lite positivt løft. Den underliggende trenden er fortsatt sterk og klart negativ. Ellers bekrefter FE-modellen MKM-resultatene for kulturskolene: det ser ut til å ha vært et positiv løft for disse fra 2006.

I MKM-analysen fant vi en del effekter av politikkvariablene uten at vi finner grunn til å konkludere at de representerer klart og entydig bilde av stor kulturpolitisk interesse. Det skyldes nok først og fremst at kommunepolitikk i større grad nettopp er kommunepolitikk enn partipolitikk og at måten de ulike politiske konstellasjonene opererer på varierer en del mellom kommuner. Ved FE-estimering blir dette annerledes siden det er informasjonen innen kommunene som utnyttes. I perioden 2002 til 2010 har det vært to kommunevalg, så det er endringene i sammensetningene etter disse som utnyttes til å identifisere effekter av politikkvariablene. Det gir større forutsigbarhet til tolkningen av politikkvariablene fordi ulik politisk praksis mellom kommuner elimineres. FE-estimering gir resultater som peker i retning av at biblioteker prioriteres svakere i kommuner med stor andel representanter fra felleslister. Videre ser en større andel sosialister ut til å ønske sterkere prioritering av kino enn borgerlige dominerte kommunestyre. Det siste kan ha sammenheng med at borgerlige partier i større grad har drevet en privatisering av kinodriften de siste årene, slik at kinodriften forsvinner ut av de kommuneale budsjetter og regnskaper. I så fall er denne forskjellen kun "tilsynelatende" og ikke et uttrykk for svakere prioritering. Et annet resultat av FE-analysene er at både større andel felleslisterepresentanter og sosialistiske representanter ser ut til å prioritere Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg (8) sterkere enn borgerlige partier. Hva det

betyr er vanskelig å si, men dette ser ut til å være en klar effekt, selv om tilsvarende effekter ikke er signifikante på et akseptabelt nivå for testen når vi benytter MKM. Til slutt ser det også ut til lite fragmenterte kommunestyre prioriterte det samme kulturformålet (8) sterkere – eller motsatt – at kommunestyre som er lite avhengig av politiske kompromisser, prioriterte dette formålet svakere.

Når det gjelder sosiale variabler, var hypotesen at kan tenkes at et høyt nivå på disse variablene ofte krever sterkere prioriteringer innen helse- og sosialområdet samt evt. barnevern, spes.ped tiltak m.v. og at dette kan bifi til fortrengning av kulturformål. I MKM-analysene fant vi imidlertid ingen klare indikasjoner på dette når ser vi bort fra andelen psykisk utviklingshemmede over og under 16 år. Når det gjelder de sosiale variablene er det nok mer permanente forskjeller mellom kommunene som driver resultatene, slik at en MKM-analyse synes mer relevant. Endringer over tid i disse variablene er nok små og de signifikante koeffisientene er mer vanskelig tolkbare. For eksempel er det rimelig å anta at en kommune med stor andel psykisk utviklingshemmede vil stå overfor større utfordringer innen pleie og omsorg som kan fortrenge bl.a. prioritering av kulturformål slik MKM-analysene viste. I FE-analysen finner at en økning i andelen psykisk utviklingshemmede under 16 år innen kommunene, fører til økt prioritering av museer og idrettsformål. Hvordan dette skal tolkes er ikke uten videre åpenbart.

Befolkningsvariablene består av alderssammensetningen i kommunene i tillegg til innbyggertall. De fire alderssammensetningsvariablene knytter seg til tre store kjerneoppgaver i kommunesektoren: eldreomsorg (andel 67-79-åringer og andelen over 80 år), skole (andelen mellom 6-15 år) og barnehage (andelen 0-5 år). Økt andel av disse, fører i all hovedsak til svekket prioritering av flere typer kulturformål slik også MKM-analysen viste. Dette skjer på bekostning av økt prioritering av restsektoren, som nettopp bl.a. omfatter disse tre kjernegodene i velferdsstaten. Igjen er dette en indikasjon på at endringer i variable relatert til kjerneegoder, med sterke statlige føringer, fører til en svekket prioritering av kulturformål. Antall innbyggere har mye av de samme effektene i FE-analysene som i MKM-analysene. For eksempel reduseres budsjettandelen til bibliotekene, noe som kan knyttes til bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. Det samme gjelder kulturskoler, men her effekten signifikant kun i MKM-analysene. Kunstformidling er sterkere prioritert både i store kommuner (MKM-analysene) og i kommuner med befolkningsvekst (FE-analysene). Det tyder på at store kommuner og/eller kommuner i vekst prioriterer kunstformidlingsformål sterkere enn øvrige kommuner – alt annet like.

Tabell 8-5. Estimerte koeffisienter, del 2. Behovsvariable, preferansevariable og andre variable. Gjengitte koeffisienter er signifikante på 5 % nivå. Bare fortegn: Ikke signifikant på 5 % nivå. Fixed effects. Balanserte data: K=406, T=6, N=3 654.

	Aktivit	Biblio	Kino	Museer	Kunst	Idrett	Kultur-skoler	Andre	Rest
Trend	-	-0.00014	-	-0.00015	-0.00007	-	-	-	0.00078
Løft	-	0.00017	+	-	-	-	0.00038	-	-
Politikk									
Felles	+	-0.00093	-	+	-	+	-	0.00298	-
Sos	+	-	0.00066	+	+	-	+	0.00261	-0.00663
Herf	+	+	+	-	-	+	-	-0.00365	+
Sosial									
Ugift	+	-0.02236	-0.01052	+	+	-	+	-	+
Skilt	+	+	0.01087	-	+	+	+	-	-
Innv	-	-	-0.00927	-	+	+	-0.02869	+	-
U	-	-	+	0.01681	+	-	0.02350	-0.03760	-
Død	-	+	-	-	-	-0.33547	-	+	+
P_16o	-	+	-	+	+	-	-	-	+
P_16u	-	-	-	0.12504	+	0.27953	-	-	-
Befolkning									
IN80	-	-	+	-	-	-	-	+	+
IN67_79	-	+	+	+	-0.00946	-0.05552	-0.01738	-	0.07970
IN6_15	+	-	-	+	-0.00949	-	-	-0.04733	0.05492
IN0_5	-	+	-	0.01821	-0.01034	+	-	-0.05158	0.06767
ln(Innb)	-	-0.00192	+	-	0.00163	-0.01099	-	0.01314	+
Inntekt									
ln(MINC)	+	-	0.00149	0.00304	0.00132	-	+	0.01050	-0.01445
ln(ULIK)	-0.00276	+	+	-	+	-0.00388	0.00307	-	+
Bosetting									
ln(SONE)	+	0.00074	-	-	+	+	+	+	-
ln(REISE)	-	-	+	+	-	-0.00280	-0.00132	+	+
Tett	+	0.00255	-	-	-	+	-	-	+
Utd									
UTD_V	-	0.00382	+	+	0.00651	+	-0.01069	-	-
UTD_H1	-	-	-	0.01654	+	+	+	-	-
UTD_H2	-	-	+	+	+	0.08496	+	-0.05857	-
UTD_U	+	-	0.00505	0.00644	-	+	+	-	-

I MKM-analysene domineres inntektsvariasjonen mellom kommunene resultatene. Det innebærer at disse analysene vil preges av uobsververte forskjeller som er korrelert med personinntekt. Det kan for eksempel være forskjeller i preferanser mellom kommuner med hhv. rike og mindre rike innbyggere. I FE-analysene er det imidlertid *endring* i inntekt innen kommunene som driver resultatene. Det er mer interessant fordi det i større grad gir uttrykk for en krone endring i personinntekt. Ikke minst er det av interesse i kultursektoren der flere av formålene har bru-

kerbetalinger som en viktig inntektskilde. Vi ser at både kino, museer, kunstformidling og andre kulturaktiviteter og kulturbygg øker sine budsjettandeler når personinntektene øker. Det er grunn til å tro at dette har sammenheng med at økte inntekter i befolkningen fører til økt bruk av mer «luksusorienterte» goder som bl.a. de kommunalt tilbudte kulturgodene nevnt ovenfor.¹¹ Økt inntektsulikhet gir ikke tilsvarende entydige og klare resultater. Det fører til svakere prioritering av aktiviteter til barn og ungdom og idrettsformål, men det er også verdt å merke seg at kulturskoleformål styrkes ved økt inntektsulikhet i befolkningen. Det samme resultatet fant vi i MKM-analysene og det er derfor grunn til å konkludere at kommuner med større grad av inntektsulikhet – alt annet like – prioriterer kulturskolene sterkere.

Bosettingsvariablene og variablene relatert til befolkningen utdanningsnivå er vanskeligere å tolke i FE-analysene. Igjen er det her forskjellene mellom kommunene som dominerer resultatene, slik vi ser i MKM-analysene. Effekter av endringer i størrelser som er av mer permanent karakter, som tettbygdhet og reisetid til kommunesenter, er vanskelige å tolke på bakgrunn av FE-analysene.

¹¹ I økonomisk terminologi er et «luksusgode» definert som et gode med inntektselastisitet høyere enn 1, dvs. at etterspørselen etter slike goder øker prosentvis mer enn inntekten, hvilket er typisk for en rekke tjenester.

9. Resultater angående økonomiske variabler, frie inntekter, tilskudd og brukerbetalinger

9.1 Innledende kommentarer

I modellen vist i ligning (1) har vi som nevnt skilt mellom tre typer inntekter: Frie inntekter (I_i), øremerkede tilskudd fra stat, fylkeskommuner og evt. andre kommuner til hver sektor i , T_i , og brukerbetalinger, gebyrer, billettinntekter og øvrige salgs- og leieinntekter til hver sektor, B_i . For korthets skyld vil vi enkelte steder i det følgende omtale den sistnevnte inntektskategorien B_i kun som brukerbetalinger m.v. selv om dette altså omfatter mye annet enn rene brukerbetalinger. Sektorene vi studerer er hele tiden de samme åtte underkategorier innenfor kultursektoren vi har vist beskrivende statistikk for i kapittel 2 og 3. I tillegg inngår det en restsektor bestående av et aggregat av alle andre kommunale tjenester som barnehager, grunnskoler, pleie og omsorg m.v. I de kommende resultattabellene bruker vi følgende forkortelser for de ulike sektorene:

- 1 = Aktivitetstilbud til barn og unge (AKT)
- 2 = Bibliotek (BIB)
- 3 = Kino (KINO)
- 4 = Muséer (MUSÉ)
- 5 = Kunstformidling (KFORM)
- 6 = Idrett (inkludert kommunale idrettsanlegg fra og med 2008) (IDR)
- 7 = Kulturskoler (KULTSK)
- 8 = Andre kulturaktiviteter og kulturbygg (inkludert kommunale kulturbygg fra og med 2008) (ANDRE KULT)
- 9 = Aggregat av alle andre kommunale tjenester (REST)

For en nærmere beskrivelse av innholdet i hver sektor og avgrensninger mellom sektorene, viser vi til kap. 3.3 og 7.1. I modellen har vi først summert kommunenes brutto driftsutgifter til disse sektorene. Derne har vi trukket fra de øremerkede tilskuddene og brukerbetalingerne m.v. til hver sektor. Det som da gjenstår for å dekke brutto driftsutgifter er residualt bestemt som frie inntekter. Dermed får vi en «tett» modell ved at hver kommunens samlede brutto driftsutgifter til kultur og aggregatet av andre sektorer dekkes av hhv. tilskudd, brukerbetalinger m.v. og frie inntekter som altså er skalert for å skape balanse mellom utgifter og inntekter i modellanalysen. Vi har så estimert modellen beskrevet i avsnitt 8.2, og skal her presentere resultatene for hhv. frie inntekter, øremerkede tilskudd og brukerbetalinger m.v. Hovedfokuset for analysen er

virkingen av kommunenes frie inntekter, og vi bruker derfor mest plass på denne, og tar en mer summarisk gjennomgang av resultatene for øremerkede tilskudd og brukerbetalinger m.v.

9.2 Elastisiteter med hensyn på frie inntekter

I dette avsnittet studerer vi hvordan kommunenes frie inntekter påvirker prioriteringen mellom tjenestene. Prioriteringen er av stor interesse i seg selv, fordi den sier noe om hvordan økt realinntekt gradvis påvirker sammensetningen av tjenestetilbudet. Den er også interessant fordi elastisiteten med hensyn på frie inntekter indirekte kan fange opp forskjeller i hvor sterke juridiske virkemidler som finnes for hver sektor. Dette var et sentralt tema i Håkonsen m.fl. (2000) og i en tilsvarende senere analyse, Håkonsen og Løyland (2010). Idéen bak dette resonnementet er at tjenestesektorer med sterke statlige bindinger gjør at sektoren må prioriteres nokså likt fra kommune til kommune selv om inntektene til kommunene varierer. For eksempel vil et krav om full barnehagedekning eller et krav om at alle barn i skolealder skal ha et opplæringstilbud i henhold til Opplæringslovens bestemmelser gjøre at det må forventes å bli mer begrenset variasjon i hver kommunes ressursbruk til barnehager eller grunnskoler enn for tjenester med mindre omfattende statlige føringer. En kommune som har dobbelt så høye frie inntekter vil derfor typisk ikke bruke dobbelt så mye til barnehager eller grunnskoler som en kommune med halvparten av inntektsnivået.

Gitt at det ovenstående er tilfelle vil det nærmest per definisjon – siden kommuner stort sett bruker opp alle tilgjengelige inntekter til tjenesteproduksjon – bli desto større variasjon i ressursbruken til andre sektorer. De fattigste kommunene må bruke en større andel av sin mer begrensede totale inntekt til å dekke de lovpålagte tjenestene som barnehager og grunnskoler. Dermed blir det mindre igjen å bruke til de øvrige tjenestene med lavere grad av statlige bindinger. Dette fører til at inntektsvariasjonen typisk slår sterkere ut for de kommunale tjenestene som har lavest grad av statlige krav og lovpålegg knyttet til seg. Håkonsen og Løyland (2011) fant som forventet at inntekten betyr mest for kultursektoren og tekniske tjenester/næringsutvikling, og minst for barnehager og grunnskole.

Alle elastisiteter, enten det er snakk om elastisitet med hensyn på inntekt eller på andre variabler, har følgende generelle fortolkning:

$$\text{Elastisitet av tjeneste } x \text{ mhp. variabel } y = \frac{\% \text{ endring i mengde av tjeneste } x}{\% \text{ endring i variabel } y} \quad (0)$$

Elastisiteten med hensyn på frie inntekter måler da hvor mange prosent mer en kommune vil tilby av hver tjeneste per prosent økning i nivået på fri inntekt.

I forbindelse med inntektselastisitetene har vi estimert to varianter av modellen. Den ene varianten er en modell der alle observasjoner behandles som uavhengige uansett hvilket år og hvilken kommune observasjonen kommer fra. Denne modellen omtales som MKM-modell, der MKM står for minste kvadraters metode. Da vil altså endringen fra år til år i hver enkelt kommune (tidsserievariasjon), samt forskjeller på tvers av alle kommuner i hvert enkelt år (tverrsnittsvariasjon) behandles likt. Vårt datagrunnlag er balansert, dvs. at de samme kommunene inngår i alle år, og består totalt av 406 kommuner som er representert i 9 årganger. I MKM-modellen behandles da de totalt $406 \cdot 9 = 3654$ observasjonene som om det fantes 3654 ulike kommuner på et gitt tidspunkt.

I den andre modellvarianten innfører vi et kommunespesifikt ledd for hver av de 406 kommunene, såkalt FE-modell som vi har gjort nærmere rede for i avsnitt 8.4. I FE-modellen blir da tverrsnittsvariasjonen (variasjonen mellom de 406 kommunene på et gitt tidspunkt) fanget opp av de kommunespesifikke leddene, mens tidsserievariasjonen (variasjonen fra år til år i hver kommune) blir grunnlaget for å estimere resultatene for de øvrige variablene som inngår i modellen.

Bruken av både MKM og FE er viktig for å få en klarere tolkning av modellresultatene. Ved å sammenligne resultatene fra hhv. MKM og FE-modellene er det lettere å se betydningen av variasjon i inntekten over tid for hver enkelt kommune vs. betydningen av at ulike kommuner har ulike inntektsnivåer på et gitt tidspunkt. Vi rapporterer derfor elastiteten av frie inntekter fra begge modellvariantene og skal forsøke å forklare hva denne informasjonen kan utnyttes til.

Inntektselastisiteter oppgis normalt i en skala der elastisitetene varierer rundt nivået 1,0. Alle goder med inntektselastisitet større enn 1 kalles da i fagterminologien for luksusgoder (inntektselastiske goder). Goder med elastisitet lik 1 er såkalt inntektsnøytrale, mens goder med inntektselastisitet lavere enn 1 kategoriseres som nødvendighetsgoder. Den veide summen av inntektselastisitetene (med hver sektors budsjettandel som vekter) blir da 1. Denne skalaen blir i vårt tilfelle påvirket av at de samlede inntektene som inngår i modellen er delt opp i tre underkategorier: frie inntekter, tilskuddsinntekter og brukerbetalinger m.v. Når frie inntekter i vår modell utgjør 77,3 % av totale inntekter i det totale datasettet, vil det veide gjennomsnittet av hver sektors elastisitet mhp frie inntekter bli 0,773, og skillet mellom luksusgoder og nødvendighetsgoder vil også bli forskjøvet tilsvarende ned fra 1,0 til 0,773. For å beholde den skalaen og tolkningen som er mest vanlig for inntektselastisiteter, har vi derfor oppskalert elastisitetene vist i Tabell 9-1 med faktoren $1/0,773$ slik at det vanlige nivået med veid gjennomsnitt for alle sektorer på 1,0 vises. For øvrig viser vi også til ligningene I til IV i vedlegg 1 for detaljer om hvordan elastisiten med hensyn på frie inntekter blir utregnet.

Tabell 9-1. Elastisiteter mhp. frie inntekter. MKM- og FE-modell med 406 kommuner og 9 årganger.

	<i>AKT</i>	<i>BIB</i>	<i>KINO</i>	<i>MUSÉ</i>	<i>KFORM</i>	<i>IDR</i>	<i>KULTSK</i>	<i>ANDRE KULT</i>	<i>REST</i>
MKM	1,44	1,25	0,42	2,86	2,51	2,26	0,70	2,96	0,97
FE	1,35	0,87	0,63	0,28	0,91	1,17	0,92	1,77	0,99

Håkonsen og Løyland (2011) gjennomførte som allerede omtalt en nært beslektet analyse som fokuserte på all kommunal tjenesteproduksjon delt inn i totalt 10 ulike tjenestesektorer. En samlet kultursektor representerte da en av disse 10 sektorene. De øvrige sektorene fulgte en tradisjonell inndeling i eksempelvis barnehager, grunnskoler, pleie og omsorg, tekniske tjenester m.v. Den modellen vi nå estimerer skiller seg dermed fra modellen i Håkonsen og Løyland (2011) ved at kultursektoren er brutt ned i åtte detaljerte kulturformål, mens de øvige ni kommunale tjenestesektorene er slått sammen i en aggregert restsektor. For øvrig er analysene nært beslektet. Kultursektoren hadde i analysen fra 2011 en elastisitet på 2,09 i MKM-modellen og 1,29 i FE-modellen. Kultursektoren var dermed den mest inntektselastiske sektoren blant alle de totalt ti tjenestesektorene. Siden modellene for øvrig er nært beslektede, er det å forvente at nivåene på inntektselastisitetene for de åtte ulike kultformålene vil variere rundt de nivåene Håkonsen og Løyland fant for den totale kultursektoren i sine analyser. Vi ser fra Tabell 9-1 at dette i stor grad holder stikk.

Hvis vi først ser på resultatene fra MKM-modellen, er de mest inntektselastiske kulturkategoriene hhv. andre kulturaktiviteter og kulturbygg (2,96), muséer (2,86), kunstformidling (2,51) og idrett (2,26). Alle disse elastisitetene ligger altså godt over 2 og kan dermed karakteriseres som utpregede «luksusgoder». En inntektselastisitet på eksempelvis 2,96 vil innebære at dersom en kommune får 10 % høyere inntekt, vil den øke omfanget av tjenesten med hele 29,6 % sammenlignet med tilstanden før inntektsøkningen.

De kulturområdene som har lavest inntektselastisiteter er hhv. kino (0,42), kulturskoler (0,70), bibliotek (1,25) og aktivitetstilbud til barn og unge (1,44). I restsektoren bestående av alle andre kommunale tjenester enn kultur, ser vi at inntektselastisiteten som forventet er nær 1, nærmere bestemt 0,97.

Tolkningen av disse inntektselastisitetene som indikatorer for grad av juridiske bindinger internt mellom de ulike kulturformålene, ser ut til å rime godt med det en skulle forvente. Så vidt vi kjenner til er det kun innenfor områdene bibliotek og kulturskoler at kommunene har klare lovpålagte krav om å skulle tilby en tjeneste (blant de studerte kultursektorene). Det finnes riktignok muligheter for å samarbeide med andre kommuner om selve tjenesteproduksjonen, men

i prinsippet skal alle kommuner sikre innbyggerne tilgang til et folkebibliotek og til kulturskoleplasser.¹² Disse to områdene ser vi tilhører områdene med klart lavest inntektselastisitet blant de åtte kulturkategoriene vi har studert. Kino har riktignok enda lavere inntektselastisitet, men er som vi har sett i den beskrivende statistikken en nærmest ubetydelig utgiftspost for kommunene, siden nettoutgiften er nær null i de fleste kommuner. Dessuten har kino en langt høyere finansiering fra brukerbetaling/billettsalg enn de øvrige kulturområdene. Denne sektoren er dermed mer frikoblet fra finansiering av kommunens frie inntekter enn det som er tilfellet for de øvrige kulturområdene. Prioriteringen av de øvrige kulturområdene som idrett, kulturbygg eller kunstformidling er det så vidt vi kjenner til få eller ingen direkte krav eller pålegg knyttet til, og prioriteringen av disse er således blant de frieste kommunale utgiftsområdene rent prioriteringsmessig. Slik sett rimer altså den innbyrdes fordelingen mellom inntektselastisitetene vist i tabellen ovenfor godt med en hypotese om at de høyeste inntektselastisitetene finnes blant utgiftsformål med få eller ingen statlige krav eller lovpålegg knyttet til tjenestene.

Hvis vi så går over til FE-modellen, er det altså kun variasjonen innen hver kommune over tid gjennom den studerte perioden som er grunnlaget for de estimerte koeffisientene. Det er da naturlig at det blir en mer sammenpresset elastisitetsstruktur, dvs. mindre avvik både oppover og nedover fra det inntektsnøytrale nivået der elastisiteten er 1,0. Dette ser vi også i stor grad er tilfelle ved at selve nivået kommer nærmere 1 for de fleste tjenestebegrepene. Det er andre kulturaktiviteter og kulturbygg som har klart høyest inntektselastisitet (1,77) i FE-modellen. En realinntektsvekst i perioden fra 2002 til 2010 har altså i følge modellen slått sterkest ut i økt prioritering av dette formålet blant de ulike kultursektorene. Dernest følger aktivitetstilbud til barn og unge (1,35) og idrett (1,17). Det at formålene andre kulturaktiviteter og kulturbygg samt idrett får relativt høye inntektselastisiteter i FE-modellen rimer godt med det den beskrivende statistikken i Tabell 3-4 viste, siden begge disse formålene har hatt en klar økning over tid gjennom den studerte perioden og en sterkere økning enn de øvrige kulturformålene. Siden FE-modellen fanger opp effekten av inntektsforandring over tid for den enkelte kommune, er det nettopp å forvente at det blir en nærmere sammenheng mellom elastisitetene beregnet i FE-modellen og tidsutviklingen i den beskrivende statistikken vist i rapportens tidligere kapitler.

De øvrige kulturområdene får i FE-modellen inntektselastisiteter under 1 og framstår dermed som nødvendighetsgoder (områder som får mindre prosentvis økning enn den prosentvise øk-

¹² Opplæringslovens § 1 -6 lyder som følger: «Alle kommuner skal, aleine eller i samarbeid med andre kommuner, ha eit musikk- og kulturskoletilbod til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet ellers. » Videre finnes bl.a. følgende bestemmelser i Lov om folkebibliotek. §4: «Til formål nevnt i kapittel I skal alle kommuner ha et folkebibliotek». Videre sier §5 i samme lov følgende: «Alle kommuner skal ha en fagutdannet bibliotekssjef».

ningen i fri inntekt). Disse områdene har gjennomgående også fått lavere reelle utgifter gjennom perioden vi studerer i den beskrivende statistikken.

Det er én virkelig slående forskjell mellom resultatene fra MKM- og FE-modellen, og dette er knyttet til muséer. I MKM-modellen er dette formålet svært inntektsfølsomt med en elastisitet på hele 2,86 – nest høyest blant samtlige sektorer. I FE-modellen blir imidlertid muséer den aller minst inntektsfølsomme sektoren med en inntektselastisitet på kun 0,28. En så lav inntektselastisitet tilsier at ressursbruken til muséer blir meget lite påvirket av at inntektene endrer seg opp eller ned over tid. Når MKM-modellen likevel gir en svært høy inntektselastisitet tyder altså dette på at det er en klar sammenheng mellom hver kommunes inntektsnivå og prioriteringen av muséer. Altså tyder de to resultatene fra MKM- og FE-modellen for muséer på at inntektsnivået til kommunen har stor betydning for *etableringen* av muséer i utgangspunktet. Når ett eller flere muséer først er etablert, vil imidlertid *endringer i inntekten over tid* for den enkelte kommune ha liten effekt på prioriteringen av dette området. Dette samsvarer godt med det en skulle tro når det gjelder drift og etablering av muséer. Denne type aktivitet har trolig et relativt sterkt preg av å være «enten eller», dvs. at kostnadene og ressursbruken blir nokså fast og stabil over tid gitt at en først har etablert et museum (med mindre dette blir lagt ned eller innholdet legges betydelig om).

Oppsplitting av datamaterialet etter inntektsnivå

For ytterligere å belyse hvordan hhv. tidsdimensjonen og variasjon i kommunenes inntektsnivå har påvirket elastisitetene med hensyn på frie inntekter, har vi også gjort en ytterligere inndeling av datamaterialet. Vi har da delt inn kommunene i fire kvartiler basert på nivået på frie inntekter per innbygger og estimert separate modeller der vi kun lar de 25 % fattigste (1. kvartil) og de 25 % rikeste (4. kvartil) av kommunene inngå i datamaterialet.¹³ Nedenfor viser vi resultater for alle disse to ekstra modellvariantene, og i tillegg har vi med utgangsmodellen der alle kommuner og alle årganger inngår som tidligere vist og omtalt i Tabell 9-1 som sammenligningsgrunnlag eller referansepunkt for å vurdere hvordan resultatene for kommunene i kvartil 1 og 4 adskiller seg fra det samlede materialet.

¹³ Vi har her brukt den samme definisjonen av frie inntekter som ellers i modellanalysene, dvs. totalinntekt fratrasket øremerkede tilskudd og gebyrer. Vår bruk av frie inntekter avviker dermed noe fra definisjonen av frie inntekter brukt av Teknisk Beregningsutvalg, jf. eksempelvis Vedlegg 4 i TBU-rapport for våren 2011.

Tabell 9-2. Elastisiteter mhp frie inntekter. Oppdeling av datamaterialet etter nivå på frie inntekter per innbygger (1. og 4. kvartil).

	<i>AKT</i>	<i>BIB</i>	<i>KINO</i>	<i>MUSÉ</i>	<i>KFORM</i>	<i>IDR</i>	<i>KULTSK</i>	<i>ANDRE KULT</i>	<i>REST</i>
MKM, alle	1,44	1,25	0,42	2,86	2,51	2,26	0,70	2,96	0,97
MKM, kvartil 1	1,00	1,56	1,63	2,55	0,65	1,82	1,02	2,02	0,98
MKM, kvartil 4	1,51	1,36	1,01	3,58	3,11	1,93	0,54	2,49	0,97

Det er en tendens i flere av kulturområdene at de mest inntektselastiske områdene blir desto mer elastiske blant kommunene med høyest nivå på frie inntekter (kvartil 4). Dette gjelder spesielt for muséer og kulturformidling, der det er svært høye inntektselastisiteter (over 3) for kommunene i kvartil 4. Samtidig ser vi at kulturformidling har en svært lav inntektselastisitet i de mest inntektssvake kommunene, og denne er bemerkelsesverdig lav også sammenlignet med resultatet for alle kommuner samlet. Det er noe vanskelig å ha en oppfatning av hva dette store spranget i elastisitet for kommunene i kvartil 1 kan forklares av.

For områdene idrett og andre kulturaktiviteter og kulturbygg har også kommunene i kvartil 4 høyere inntektselastisitet enn kommunene i kvartil 1, men for disse to områdene ser vi samtidig at resultatet for alle kommuner (MKM, alle) i tabellens første rad ligger høyere enn for kommunene i kvartil 4. Også aktivitetstilbud for barn og unge får et løft i inntektselastisiteten blant de rikeste kommunene (1,51), mens vi ser at de mest inntektssvake kommunene har betydelig lavere elastisitet (1,0).

Forholdet mellom kommunene i kvartil 1 og 4 er motsatt for elastisitene til sektorene bibliotek, kino og kulturskoler. For disse har kvartil 1 høyere inntektselastisitet enn kvartil 4. Kino er som før nevnt en noe spesiell sektor rent prioriteringsmessig, siden nettoutgiftene til kommunene er meget lave. Når både kommunene i kvartil 1 og 4 her har betydelig høyere elastisiteter enn for alle kommuner samlet, må dette per definisjon innebære en meget lav inntektselastisitet i kvartil 2 og 3 som ikke er vist her. For bibliotekene er forskjellene mellom de tre inntektskategoriene vist i tabellen mer moderate ved at alle elastisitetene ligger i området fra 1,25 til 1,56.

Når det gjelder kulturskolene, ser vi at denne sektoren har en elastisitet nær 1 (dvs. nøytralelastisk) for kommunene i kvartil 1 samtidig som kommunene i kvartil 4 har en langt lavere inntektselastisitet på kun 0,54. Det presiseres imidlertid at det er variasjon *internt* i inntektsnivået blant gruppen av høyinntektskommuner som ikke viser en sterk sammenheng mellom inntekt og prioritering av kulturskolen. Dette forhindrer dermed ikke at kommunene med høye inntekter kan bruke betydelig mer penger på kulturskolene enn kommuner i lavere inntektskvartiler, jf. Tabell 3-12 i den beskrivende statistikken. Tolkningen av den lave elastisiteten på 0,54 for kulturskoler blant kommunene i kvartil 4 er dermed heller at inntektsvariasjonen internt blant kommuner med høye inntekter har relativt lav betydning. Nærmere bestemt vil da i følge mo-

dellen de aller rikeste kommunene (de som ligger mot toppen av inntektsnivået internt blant kommunene i kvartil 4) kun i moderat grad bruke mer på kulturskolene enn de kommunene som har lavere inntekter internt i kvartil 4.

9.3 Virkninger av øremerkede tilskudd

Effekten av øremerkede tilskudd har vært et viktig tema i mange empiriske analyser av kommuneøkonomien. Innenfor kulturområdet har imidlertid bruken av øremerkede tilskudd gjennomgående vært nokså beskjeden. Dette gjelder særlig ordinære øremerkede tilskudd fra staten over egne statsbudsjettposter. Fram til og med 2003 fantes det et statlig tilskudd til musikk- og kulturskoler som dekte en betydelig del av kostnaden per opplæringsstime, men dette tilskuddet ble innlemmet i rammetilskuddet fra og med 2004. Det fantes også egne tilskuddsordninger fra daværende Kirke- og kulturdepartementet fram til 2003 til hhv. Lokale og regionale kulturbygg (Statsbudsjettets Kap. 320, post 60) og Tilskuddsordning for muséer (Kap. 328, post 60), men på samme måte som tilskuddet til kulturskolene utgikk disse tilskuddsordningene fra og med 2004. Øvrige større statlige tilskuddsordninger over statsbudsjettet til kommunale kulturoppgaver finnes det etter vår kjennskap nokså lite av. Vi presiserer imidlertid at vi i tallgrunnlaget bak tilskuddsandelene vist i tabellen nedenfor har benyttet et bredt tilskuddsbegrep som omfatter alle tilskudd og overføringer fra hhv. stat, fylker og øvrige kommuner. Tallene fanger da også opp bl.a. tippemidler som overføres til hver kommune via fylkene samt betalinger fra nabokommuner for tilbud som utføres i andre kommuner. Følgende tabell viser hvor stor prosentandel av brutto driftsutgifter til hvert formål som utgjøres av tilskudd fra stat, fylkeskommuner, øvrige kommuner og evt. andre aktører. Disse prosentandelene gjelder som gjennomsnitt for hele perioden 2002-2010 og for de totalt 406 kommunene som inngår i det balanserte datasettet.

Tabell 9-3. Hvor stor del av bruttoutgiften til hvert formål som er finansiert av øremerkede tilskudd. Gjennomsnittstall for hele perioden 2002-2010.

<i>AKT</i>	<i>BIB</i>	<i>KINO</i>	<i>MUSÉ</i>	<i>KFORM</i>	<i>IDR</i>	<i>KULTSK</i>	<i>ANDRE KULT</i>	<i>REST</i>
11,9 %	5,5 %	2,7 %	17,9 %	15,4 %	16,5 %	11,8 %	9,9 %	14,5 %

Det er områdene muséer (17,9 %) og idrett (16,5 %) som har høyest tilskuddsandeler. For idrettsområdet utgjør utvilsomt tippemiddelordningen den største delen av disse tallene. For områdene bibliotek og kino er det nokså neglisjerbare tilskudd. De øvrige sektorene har en tilskuddsandel varierende fra ca. 10 til ca 15 % av bruttoutgiftene. På Kulturdepartementets nettsider finnes en oversikt over en lang rekke mindre tilskuddsordninger rettet mot barn og unge.

Størstedelen av disse tilskuddsordningene tildeles ikke direkte av departementer som ordinære statlige øremerkede tilskudd, men forvaltes av andre organer som direktorater, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner m.v. Mange av disse tilskuddsordningene går imidlertid direkte til de enkelte lag og foreninger, og vil således ikke bli fanget opp av de inntekter og utgifter som går via kommunenes regnskaper og som våre tall her er basert på.¹⁴

Når det gjelder tilskudd til kulturskolen er tilskuddsandelen på 11,8 % vist i tabellen et gjennomsnittstall for alle årene 2001-2010. Siden tilskuddet fra staten ble avviklet i 2004, er det lavere tilskuddstall fra og med 2004. Tilskuddsbeløpene etter 2004 er blant annet knyttet til «Tilskudd til utvikling av musikk- og kulturskolene» (Kunnskapsdepartementet, Kap. 225, post 71). Videre fanger vårt brede tilskuddsbegrep også opp betalinger fra fylkeskommuner og andre kommuner til den enkelte kommune. Det inkluderes da også de beløp kommuner betaler for plasser som tilbys av andre kommuner.

Hvis vi beregner ordinære elastisiteter for tilskuddene, får vi generelt tall av meget lav størrelsesorden. Dette fordi disse tilskuddselastisitetene blir forankret på et nivå som reflekterer hvor stor andel av den totale inntekten hvert tilskudd utgjør. Når tilskuddene utgjør små andeler av totalutgiften som vist i foregående tabell, blir dermed elastisitetene lave og i en skala det er vanskelig å tolke direkte. På samme måte som i Håkonsen og Løyland (2011) har vi derfor omskalert resultatene av de øremerkede tilskuddene til en alternativ skala, nemlig hvor stor andel av en ekstra krone i tilskudd som blir brukt i hver av de ulike utgiftskategoriene som inngår i modellen. Se ellers mer i vedlegg 1, ligning (VI) angående denne omskaleringen.

På samme måte som for virkningen av frie inntekter omtalt i foregående delkapittel, har vi gjennomført modellberegninger både med og uten kommunespesifikke effekter. For resultatene av øremerkede tilskudd (og brukerbetalinger m.v. i neste delkapittel) oppfatter vi at det er modellen med kommunespesifikke effekter (fixed effects – FE) som gir de mest relevante resultatene. Dette blant annet fordi denne modellen fanger opp alle nivåeffekter mellom kommuner i de kommunespesifikke leddene i estimeringen. Det er da kun variasjonen over tid for den enkelte kommune som blir utnyttet til å estimere effekten av øremerkede tilskudd. Tolkningen av resultatene vi viser i følgende tabell blir derfor hvordan en krone ekstra i form av øremerket tilskudd fra ett år til et annet påvirker ressursbruken (driftsutgiftene) i en kommune.

¹⁴ For en liste over disse tilskuddsordningene, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/tilskudd-til-barn-og-unge.html?id=673583>.

Tabell 9-4. Utgiftsøkning per krone ekstra tilskudd. Brutto tilskuddseffekter. FE-modell med kommune-spesifikke effekter. N = 3654.

	1 AKT	2 BIB	3 KINO	4 MUSÉ	5 KFORM	6 IDR	7 KULTSK	8 ANDRE KULT	9 REST
T1	0,23	0,02	0,00	-0,05	-0,03	0,01	-0,05	0,06	0,79
T2	0,00	0,10	0,01	-0,02	-0,02	0,06	0,01	0,07	0,78
T3	-0,73	0,77	1,35	0,58	-0,22	-0,36	0,59	1,10	-2,10
T4	-0,07	0,01	0,01	0,29	-0,01	0,19	0,08	0,21	0,30
T5	-0,07	-0,13	0,00	-0,05	0,32	-0,62	0,15	-0,13	1,54
T6	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,07	0,01	-0,01	0,92
T7	-0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	-0,06	0,11	0,04	0,89
T8	0,01	0,00	0,01	0,00	-0,01	0,04	0,00	0,13	0,83
T9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,98

Tallene markert med uthevet skrift langs diagonalen i tabellen er de mest interessante, siden disse tallene viser hvor mye av en krone gitt som tilskudd til ett utgiftsformål som (i følge modellen) brukes til økte utgifter innenfor det samme utgiftsformålet. Dersom dette tallet er lavere enn 1,0, vil det i følge modellen bli en lekkasjeeffekt der deler av tilskuddet benyttes til utgiftsøkninger innenfor andre områder enn det området som i utgangspunktet mottar tilskuddet. Den laveste treffsikkerheten eller største graden av lekkasjeeffekter får vi i de tre siste sektorene blant kulturområdene, dvs. idrett, kulturskoler og andre kulturaktiviteter og kulturbygg, samt sektor 2, bibliotek. For kulturskolenes del er dette ikke rart, siden statstilskuddet til dette formålet ble avvirket allerede i 2004 slik at denne kategorien i hovedsak ble finansiert av rammetilskudd deretter. Det er mer interessant å bemerke at tilskuddet til idrett ikke ser ut til å ha noen særlig sterk prioriteringseffekt, siden denne sektoren er blant de kulturområdene som mottar størst andel av totale bruttoutgifter som tilskudd. Når det gjelder de øvrige tallene, skal vi huske på at det i mange tilfeller er snakk om meget små tilskuddsbeløp som utgjør en nokså liten andel av totale utgifter i hver sektor. Dermed skal en være noe forsiktig med å overfortolke disse tallene. Kino peker seg ut med den klart største effekten av tilskudd, men denne sektoren får som vi husker fra Tabell 7-2 likevel svært små tilskudd samtidig som sektoren også står for svært lite av de samlede kulturutgiftene. Det er dermed liten grunn til å vektlegge dette resultatet.

Hvis vi ser på tabellens siste kolonne (9 REST), ser vi at tallene for de fleste sektorene er relativt store (i betydningen relativt nær 1). Tolkningen av disse tallene kan best formidles ved et eksempel. Vi ser derfor på den første raden, T1, i tabellen. Dette er tilskudd til sektor 1, dvs. aktivitetstilbud til barn og unge. Dersom det gis en krone i ekstra tilskudd til dette formålet, blir denne krona i følge modellen benyttet med 23 øre til å øke ressursbruken til det tiltenkte formålet (aktivitetstilbud til barn og unge). For de øvrige kultursektorene vil tilskuddet til barn og unge påvirke utgiftene lite, siden tallene bortover langs rad 1 i tabellen ligger nokså nær

null. Det er altså små «kryseffekter» fra tilskudd til aktivitetstilbud til barn og unge over mot øvrige kulturformål som bibliotek, kino osv. Den største effekten av et tilskudd til barn og unge lekker imidlertid over til restsektoren (øvrige kommunale tjenester som ikke er kulturformål) med hele 79 øre. Dette mønsteret gjentar seg for flere av tilskuddene gitt til kulturformål – den største effekten av tilskuddene blir på andre kommunale tjenester utenom kulturområdet (restsektoren). Modellens resultater på dette punkt skal imidlertid tas med sterke forbehold. Dette fordi de estimerte koeffisientene som sier noe om hvordan tilskudd gitt til en sektor (eksempelvis T1) påvirker *andre sektorer* gjennomgående ikke er signifikante, jf. Tabell 8-1 og oversikten over statistisk signifikans for de økonomiske variablene. Det er derfor god grunn til å ta klare forbehold omkring modellens beregnede effekter av tilskudd vist i tabellen ovenfor. Størst grad av sikkerhet når det gjelder fortegn og størrelsesorden har vi for de uthevede diagonalelementene (som alle har signifikante koeffisienter i Tabell 8-1), mens de øvrige verditallene utenfor diagonalen altså er langt mer usikre. Det at tallene blir størst for restsektoren, skyldes i hovedsak at denne sektoren har en langt større budsjettandel enn de ulike åtte kulturformålene. Vi får dermed en sterk skalerings effekt via budsjettandelene (jf. formel IV i vedlegg 1). De estimerte regresjonskoeffisientene vist i Tabell 8-1 får ikke stor nok størrelsesorden til å motvirke denne skalerings effekten via budsjettandelenes størrelse i formelen som ligger bak denne resultattabellen.

Som en samlet oppsummering av tallene vist i Tabell 9-4 bør det også bemerkes at bruken av øremerkede tilskudd til de ulike kulturformålene gjennomgående har vært nokså moderat og at de øremerkede tilskuddene dermed neppe har hatt den helt store betydningen for hvordan prioriteringen av disse kulturområdene har utviklet seg gjennom den studerte perioden. Det har heller ikke vært store omlegginger (innføringer eller avviklinger) av større/viktige tilskuddsordninger rettet mot kultur i løpet av de siste årene av vår tidsserie. Unntaket fra dette er tilskuddsordningene til kulturskoler, muséer og lokale og regionale kulturbygg som ble avviklet fra og med 2004.

9.4 Brukerbetalinger og andre billett- og salgsinntekter m.v.

På samme måte som for tilskudd i forrige delkapittel, viser vi først hvor stor del av bruttoutgiftene til hver utgiftskategori som utgjøres av finansiering fra brukerbetalinger, gebyrer, billettinntekter og andre salgs- og leieinntekter.

Tabell 9-5. Hvor stor del av bruttoutgiften til hvert formål som er finansiert av brukerbetalinger, gebyrer, billettinntekter og andre salgs- og leieinntekter.

<i>AKT</i>	<i>BIB</i>	<i>KINO</i>	<i>MUSÉ</i>	<i>KFORM</i>	<i>IDR</i>	<i>KULTSK</i>	<i>ANDRE KULT</i>	<i>REST</i>
6,3 %	1,4 %	62,0 %	8,7 %	14,9 %	12,4 %	17,8 %	10,3 %	14,6 %

Den sektoren som har klart størst andel finansiering av brukerbetalinger, billettinntekter m.v. er ikke overraskende kinosektoren. Salg av billettinntekter (og evt. andre salgsinntekter som kiosksalg) står for 62 % av kommunenes bruttoutgifter til kino og er dermed den klart mest selvfinansierte sektoren blant de åtte ulike kategoriene innenfor kulturområdet. Nest høyest egenfinansierungsgrad finner vi for kulturskolene, med 17,8 %, og for denne sektoren består dette i hovedsak av foreldrebetaling for elevplasser. For øvrig er det områdene kunstformidling og idrett som har mer enn 10 % egenfinansierungsgrad fra brukerbetalinger og andre salgs- og leieinntekter. For begge disse sektorene er den viktigste inntekten av denne kategorien trolig knyttet til leie av kommunale arealer, jf. også framstillingen i tilknytning til den beskrivende statistikken i kap. 4.

Tabellen nedenfor viser samme type resultater som tidligere vist for de øremerkede tilskuddene i tabellene i forrige avsnitt, dvs. hvordan en ekstra krone i inntekt fra brukerbetalinger fra en sektor (B1, B2 osv. nedover) brukes i de 9 sektorene (inkludert den aggregerte restsektoren). Grunnlaget for disse tallene er formelen vist i ligning (V) i vedlegg 1. Tolkningen er dermed den samme som for tilskuddene vist i Tabell 9-4, og vi viser også her kun resultatene fra modellen med kommunespesifikke effekter (FE-modellen).

Tabell 9-6. Utgiftsøkning per krone ekstra inntekt i form av brukerbetaling, gebyrer, billettinntekter og andre salgs- og leieinntekter. Brutto tilskuddseffekter. FE-modell med kommunespesifikke effekter. N = 3654.

	<i>1 AKT</i>	<i>2 BIB</i>	<i>3 KINO</i>	<i>4 MUSÉ</i>	<i>5 KFORM</i>	<i>6 IDR</i>	<i>7 KULTSK</i>	<i>8 ANDRE KULT</i>	<i>9 REST</i>
B1	0,37	-0,04	0,03	-0,15	0,09	0,24	-0,04	0,04	0,47
B2	0,46	0,21	-0,12	-0,07	-0,11	0,06	-0,23	-0,46	1,25
B3	0,04	0,01	0,19	0,01	0,00	0,01	-0,04	0,04	0,74
B4	-0,01	0,03	0,04	0,89	0,02	0,08	-0,03	-0,58	0,56
B5	0,05	0,07	0,04	0,28	0,24	0,09	-0,21	-0,03	0,47
B6	0,03	0,00	-0,01	0,00	-0,01	0,27	0,01	-0,02	0,73
B7	-0,08	0,01	0,01	-0,04	-0,01	-0,02	0,18	-0,01	0,96
B8	-0,06	0,01	0,00	0,05	0,00	0,08	0,04	0,21	0,67
B9	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,98

Diagonalelementene er uthevet, og disse blir det vi kan kalle for egenbetalingseffekter. De øvrige tallene viser hvordan økt finansiering til en sektor i form av brukerbetalinger m.v. evt. leker over til økte utgifter innenfor *andre* sektorer.

Også i denne tabellen er det de uthevede diagonalelementene vi i hovedsak fokuserer på i resultatomtalen. Brukerbetalinger og andre salgsinntekter går i følge modellen kun i moderat grad til å finansiere økte utgifter til den samme sektoren som skaffer seg disse inntektene. Dette siden tallene langs diagonalen i mange tilfeller ligger betydelig lavere enn nivået 1,0. Størst effekt på utgiftene av egne inntekter finner vi for muséer, der tallet er på 0,89. Tolkningen er da at en krone ekstra inntekter fra brukerbetaling/billettsalg m.v. vil utløse 0,89 kroners ekstra utgifter til muséer for kommunene. Lavest ligger kino og kulturskoler med hhv 0,19 og 0,18 kroner per ekstra krone i økt egenfinansiering.

På samme måte som for de øremerkede tilskuddene, skal disse resultatene tas med klare forbehold siden mange av de estimerte koeffisientene som ligger bak disse beregningene ikke er signifikante, jf. Tabell 8-1. Dette gjelder spesielt tallene utenfor diagonalen (kryssvirkninger mellom sektorene), som stort sett har lav forklaringskraft og signifikans. Det generelle poenget omtalt i tilknytning til de øremerkede tilskuddene i forrige delkapittel – at størrelsen på budsjettandelen til de ulike sektorene i modellen gir en generell skaleringseffekt på de estimerte utgiftseffektene – trer også inn på samme måte for brukerbetalinger som for de øremerkede tilskuddene. Dette innebærer at restsektoren bestående av kommunens tjenestetilbud utenom kultursektoren (sektor 9 Rest) får de største tallverdiene i de beregnede utgiftseffektene vist i tabellen. Altså vil det i følge disse resultatene være slik at effektene av å øke brukerbetalinger/gebyrer m.v. i kultursektorene først og fremst er at utgiftene til generell tjenesteproduksjon i restsektoren økes. Når de estimerte krysskoeffisientene mellom brukerbetalinger i de åtte kultursektorene og utgifter i restsektoren i mange tilfeller ikke er signifikante, er det imidlertid god grunn til å ta klare forbehold angående disse tallene.

10. Oppsummering av hovedresultater

I dette prosjektet presenterer vi en betydelig mengde statistikk fra Kostra som viser diverse utviklingstrekk for kommunenes utgifter samt brukerbetalinger/salgs- og billettinntekter m.v. innenfor kulturområdet. Vi etablerer også en økonometrisk modell for å analysere hvordan kommunenes prioriteringer av kulturområdet – og de ulike underområdene innenfor kulturfeltet som bibliotek, kulturskoler, idrett m.v. – avhenger av utvalgte kjennetegn ved kommunene. Vi fokuserer særlig på sammenhengen mellom kommunenes frie inntekter og prioriteringen av kultursektorene, men studerer også effekter av øremerkede tilskudd, brukerbetalinger/gebyrer og andre salgsinntekter, samt demografiske og politiske kjennetegn ved kommunene.

Både den beskrivende statistikken og den økonometriske modellen gir en betydelig mengde informasjon og resultater, og det kan være utfordrende for leserne å trekke ut det vesentligste av det samlede materialet i rapporten. Vi forsøker derfor her å trekke ut de viktigste funnene og resultatene fra både statistikk materialet og resultatene fra den økonometriske modellen.

10.1 Hovedresultater fra beskrivende statistikk

Som et bakteppe for å fortolke utviklingen i kommunenes utgifter til kultur, starter vi med statistikk for kommunenes inntektsutvikling. Kommunenes nominelle brutto driftsinntekter har økt fra 176 mrd kr. i 2001 til 301 mrd kroner i 2010. Dette utgjør en økning på 71 % og kan ved første øyekast synes som en betydelig økning. Når vi korrigerer for gjennomsnittlig kostnadsøkning ved å produsere de kommunale tjenestene, finner vi imidlertid at mye av den nominelle økningen har gått med til å dekke et økende kostnadsnivå. Etter å ha korrigert for kostnadsveksten målt ved den kommunale kostnadsdeflatoren, står vi igjen med en *reell vekst* i brutto driftsinntekter til kommunene på 20,8 %. En del av denne veksten har kommet i form av særbevilgninger i form av øremerkede tilskudd fra stat (og i noen grad fylker) til spesielle formål, samt gebyrinntekter m.v. tilknyttet spesielle sektorer. Begrepet frie inntekter, som består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, er derfor mer relevant for å se hva kommunene har å rutte med til bruk for generell tjenesteproduksjon uten særskilt annen finansiering. Realveksten i kommunenes *frie inntekter* har vært noe lavere enn veksten i totale (brutto) driftsinntekter, og har fra 2001 til 2010 vært på 13,5 %.

Samtidig som denne inntektsveksten har foregått, har det også vært en betydelig befolkningsvekst, fra ca. 4,5 mill. innbyggere i 2001 til ca. 4,9 mill. innbyggere i 2010. Flere innbyggere krever generelt mer av kommunale tjenester for å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud til

den enkelte innbyggeren. Det er derfor utviklingen i reelle frie inntekter per innbygger som sier mest om hvilken kapasitet kommunene har til å forbedre tjenestenivået til sine innbyggere. Reelle frie inntekter per innbygger har i perioden fra 2001 til 2010 vokst med 4,1 %. Det gjenstår dermed en nokså begrenset økning i frie inntekter når vi både korrigerer for kostnadsveksten målt ved den kommunale deflatoren og at det har blitt flere innbyggere å fordele inntektene på.

10.1.1 Samlede reelle netto driftsutgifter til kulturformål i kommunene

Kommunenes samlede netto driftsutgifter til kultursektoren har økt mer enn veksten i de frie inntektene gjennom den siste tiårsperioden, og kulturområdet kan dermed sies å ha kommet noe styrket ut av den siste tiårsperioden. Det ser vi dels ved at kommunenes reelle netto driftsutgifter til kulturområdet har økt med 31,5 %, og dels ved at andelen av kommunenes samlede netto driftsutgifter som har gått til kulturområdet har økt fra 4 % i 2001 til 4,4 % i 2010.

Hvis vi måler kulturutgiftene per innbygger, finner vi at de samlede reelle netto driftsutgifter til kulturformål har økt med 20,7 % per innbygger.

Selv om kultursektoren relativt sett har kommet noe styrket ut av den siste tiårsperioden, viser budsjettandelen til kultur på 4,4 % i 2010 at kultur totalt sett fortsatt utgjør et nokså lite utgiftsområde for kommunene sammenlignet med de tunge kommunale sektorene knyttet til pleie- og omsorg, grunnskole, barnehager m.v.

Kultursektoren omtales i en del sammenhenger som en «residualsektor» i den kommunale prioriteringskampen. Omkvedet er ofte at omfanget av lovpålagte oppgaver øker og at stadig mer av kommunenes totale økonomiske handlingsrom går med til å dekke lovpålagte tjenester og nasjonale velferdsoppgaver m.v. Dermed blir det vanskelig å prioritere oppgaver der omfanget av statlige krav og lovbestemmelser er lavere. Kultursektoren peker – sammen med tjenester innenfor teknisk sektor og næringsutvikling m.v. – seg ut blant områdene der omfanget av lovpålegg og nasjonale standardkrav er minst. Slik sett kunne en muligens forventet at utgiftene til kultur ble en kandidat for kutt og reduksjoner i stedet for de økningene statistikken viser. Tidligere studier har imidlertid også påvist at det er størst følsomhet overfor inntektsendringer, såkalt inntektselastisitet, innenfor de frieste eller minst lovpålagte områdene innenfor kommunale tjenester – slik som kulturområdet nettopp er en eksponent for. Gitt at dette er tilfelle skulle vi nettopp forvente at andelen av total inntekt brukt til kultur stiger i perioder med realinntektsvekst og synker i tider med realinntektsnedgang. Den faktiske utviklingen i statistikken over kommunenes frie inntekter og driftsutgifter til kultur er i tråd med dette, og støtter således opp om hypotesen om at kultursektoren er en friere sektor enn gjennomsnittet av øvrige kom-

munale tjenestesektorer. Vi skal senere se at også resultatene fra den økonometriske modellen peker i samme retning.

Vi har også delt inn statistikk materialet etter kommunenes inntektsnivå og befolkningsstørrelse for å se om det finnes systematiske forskjeller mellom kommuner med høye og lave inntekter, samt mellom små og store kommuner. Når det gjelder betydningen av inntekt, har vi rangert alle kommuner for hvert år etter nivået på frie inntekter per innbygger. Derne st har vi delt inn i fire like store grupper, såkalte kvartiler, slik at kvartil 1 er de 25 % av kommunene med lavest nivå på frie inntekter per innbygger mens kvartil 4 er de 25 % av kommunene med høyest frie inntekter per innbygger. Videre har vi skilt mellom små kommuner (opp til 5000 innbyggere), mellomstore (fra 5 til 20 tusen) og store kommuner (over 20 tusen innbyggere).

Hvis vi ser på inntektsdimensjonen alene uten å skille på innbyggertall, finner vi – ikke overraskende – at inntektsforskjeller klart påvirker utgiftene til kultur ved at kommunene med høye frie inntekter gjennomgående bruker mer på kultur enn kommuner med lave inntekter. I statistikkens siste år, 2010, finner vi følgende sortering av nivået på netto kulturutgifter per innbygger i de ulike inntektskvartilene: Kvartil 1 bruker 1608 kroner per innbygger til kultur, kvartil 2 bruker 1681, kvartil 3 bruker 2048 og kvartil 4 bruker 2458 kroner per innbygger til kultur. Altså brukte kommunene i kvartil 4 i gjennomsnitt 53 % flere kroner per innbygger til kulturformål i 2010 enn kommunene i kvartil 1. Samtidig hadde kommunene i kvartil 4 også 68 % mer frie inntekter per innbygger enn kommunene i kvartil 1. Relativt til inntektsnivået er altså forskjellene i utgiftene til kultur noe lavere. Dette framgår også fra *andelen* av kommunenes totale netto driftsutgifter som brukes til kulturformål, der budsjettandelen til kultur i 2010 var på 4,6 % for kommunene i kvartil 1, mens den var 4,1 % for kommunene i kvartil 4. De rikeste kommunene bruker altså prosentvis mindre av sine totale utgifter til kulturformål, men absolutt sett (i kroner per innbygger) bruker de likevel betydelig mer. Andelen brukt til kulturformål ligger relativt stabilt over tid gjennom den studerte perioden, og det samme gjelder nivåforskjellene i antall kroner brukt til kulturformål mellom fattige og rike kommuner.

Når det gjelder skillet mellom små, mellomstore og store kommuner, er det en tendens til at de største kommunene har hatt en noe sterkere prioritering av kultursektoren gjennom perioden 2001 til 2010 enn de små og mellomstore. I de fleste årene ligger de store kommunene noe høyere målt som budsjettandel til kulturformålene enn det som er tilfellet for små og mellomstore kommuner. Ser vi på 2010, finner vi at budsjettandelen til kulturformål ligger på om lag 4,7 % i de store kommunene mens den er på rundt 4 % i små og mellomstore kommuner.

10.1.2 Brutto investeringsutgifter

Gjennom perioden fra 2001 til 2010 har det foregått en kraftig vekst i omfanget av investeringer til kulturformål. I starten av perioden lå investeringsomfanget på et beskjedent nivå, med nominelle brutto investeringsutgifter til kulturformål på kun 1,1 mrd kroner i 2001 for landet samlet. Fram til 2010 har imidlertid nominelle brutto investeringsutgifter til kultur økt med hele 329 %, opp til 4,6 mrd kroner. Korrigert for kostnadsveksten gjennom perioden får vi en reell økning i brutto investeringsutgifter på 203 %. Den tilsvarende veksten i netto driftsutgifter til kultur omtalt i forrige overskriftspunkt var på 32 %. Økningen i investeringsutgiftene har altså vært svært høy sammenlignet med driftsutgiftene. Mens brutto investeringsutgifter til kulturformål i 2001 kun utgjorde snaut 18 % av brutto driftsutgifter, var det tilsvarende tallet i 2010 på hele 42 %. Investeringsutgiftene til kulturformål utgjør altså en stadig større andel av det kommunene samlet bruker til drift og investeringer innenfor kultursektoren.

10.1.3 Driftsutgifter til underkategorier innenfor kultursektoren

Vi har også delt inn kulturstatistikken i åtte underkategorier. Disse er hhv. aktivitetstilbud til barn og unge, bibliotek, kino, muséer, kunsformidling, idrett, kulturskoler samt andre kulturaktiviteter og kulturbygg. I dette overskriftspunktet oppsummerer vi hovedtrekkene i utviklingen for disse åtte kulturformålene, mens vi har en mer detaljert punktvis gjennomgang i de enkelte overskriftspunktene nedenfor.

For hver av de åtte underkategoriene av kulturformål har vi blant annet studert hvordan de totale netto driftsutgiftene til kultur samlet har fordelt seg innbyrdes som prosentandeler brukt til hver av de åtte underkategoriene. Det er da to klare tapere og to klare vinnere blant de åtte kategoriene. Bibliotek og aktivitetstilbud til barn og unge er de områdene som internt blant kulturområdene kommer svakest ut gjennom den studerte perioden. Begge har hatt en realnedgang i utgifter per innbygger, og begge viser fall i prosentandelene internt blant kulturformålene. Utgifter til biblioteker sto i 2001 for 20,2 % av samlede netto driftsutgifter til kulturformål. I 2010 hadde andelen sunket til 14,7 %. Tilsvarende sank aktivitetstilbud til barn og unge fra 14,2 % i 2001 til 11,1 % i 2010. Også utgiftene til muséer og kunstformidling gikk andelsmessig noe ned, men i langt lavere grad enn for biblioteker og aktivitetstilbud til barn og unge. Videre lå nettoutgiftene til kino svært lavt gjennom hele perioden (kun rundt 15 kroner per innbygger) og andelen av kulturutgiftene brukt til kino holdt seg nokså uforandret på omkring 0,8 til 0,9 % gjennom hele perioden.

Det er områdene idrett og andre kulturaktiviteter og kulturbygg som har blitt prioritert klart sterkest internt blant kulturformålene. Andelen av kulturutgiftene som går til idrett (inkludert kommunale idrettsbygg) har økt fra 26,8 % i 2001 til 30,2 % i 2010. Tilsvarende tall for andre kulturaktiviteter og kulturbygg (inkludert kommunale kulturbygg) er 17 % i 2001 og 21,7 % i 2010. Til sammen utgjorde altså disse to formålene alene ca. 52 % av samlede netto driftsutgifter til kulturformål i 2010. Også andelen brukt til kulturskoler har økt gjennom de siste ti årene, fra 11 % i 2001 til 12,9 % i 2010. Imidlertid har denne sektoren hatt en stagnasjon og en viss reduksjon de siste årene, og nådde sin høyeste andel i 2005 med 14,2 %. I årene 2006 til 2009 lå andelen til kulturskoler stabilt på omtrent 13,7 %, mens den fra 2009 til 2010 sank til 12,9 %. En tilsvarende tallsammenstilling er presentert i Storstad (2010), og den viser nøyaktig samme utviklingstendens, men den forskjell at den studerte perioden ikke omfatter 2009 og 2010.

10.1.4 Aktivitetstilbud til barn og unge

Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud til barn og unge har i gjennomsnitt blant alle kommuner i vårt materiale gått ned med 10 kroner per innbygger fra 2001 til 2010. Det er ingen tydelig nivåforskjell som relaterer seg til kommunenes inntektsnivå. Det er inntektskvartil 3 som ligger klart høyest, mens kvartil 4 (de rikeste) kun ligger litt over kvartil 1 (de fattigste). Når det gjelder tidsutvikling i inntektskvartilene har det funnet sted en nedgang over tid blant kommunene i kvartil 1, 2 og 4. I kvartil 3 har det derimot funnet sted en viss økning. Nivået på utgifter til aktivitetstilbud til barn og unge ligger gjennomgående høyest i de store kommunene (over 20.000 innbyggere), nest høyest i småkommunene (under 5000 innbyggere) og lavest i de mellomstore.

10.1.5 Biblioteker

Reelle netto driftsutgifter til biblioteker har gått ned med 35 kroner per innbygger fra 2001 til 2010. Det var en betydelig økning fra 2001 til 2002, da utgiftsnivået var på sitt høyeste (303 kroner). Fra 2002 til 2010 har det gått nokså jevnt nedover fra år til år, og nivået i 2010 var 48 kroner lavere per innbygger enn i 2002.

Rikere kommuner bruker i gjennomsnitt mer på bibliotek enn fattige kommuner. I 2010 brukte kommunene i kvartil 1 228 kroner per innbygger, fulgt av kvartil 2 med 271 kroner, kvartil 3 med 291 kroner og kvartil 4 med 416 kroner. Over tid har det funnet sted en reduksjon i utgiftene til bibliotek i alle kvartiler.

De minste kommunene ligger gjennomgående høyest i utgifter til bibliotek, mens nivået er omtrent det samme i mellomstore og store kommuner.

10.1.6 Kino

Kommunene har gjennomgående lave netto driftsutgifter til kino, siden dette området i relativt stor grad er finansiert av egne inntekter fra billettsalg og evt. kiosksalg m.v. En del kommuner har ikke utgifter til kino i sine regnskaper i det hele tatt, siden kinoområdet er satt ut til egne selskaper. Gjennomsnittsnivået for netto driftsutgifter ligger om lag uforandret på 13 til 15 kroner per innbygger gjennom hele perioden 2001 til 2010.

Kommunene i kvartil 1 ligger lavest i netto driftsutgifter med kun 8 kroner per innbygger i 2010. Høyest ligger kommunene i kvartil 2 med 34 kroner per innbygger, mens kvartil 3 og 4 har hhv. utgifter på 14 og 24 kroner per innbygger.

Små og mellomstore kommuner bruker mer på kinodrift enn de store kommunene, der nivået på nettoutgiftene til kino er nær null.

10.1.7 Muséer

Reelle netto driftsutgifter til muséer økte fra 61 kroner per innbygger i 2001 til 77 kroner per innbygger i 2007. Deretter har det gått ned igjen til 64 kroner per innbygger i 2010. Det er altså snakk om en minimal økning (3 kroner per innbygger) i nivået på netto driftsutgifter til muséer når en ser hele perioden 2001-2010 under ett.

Det er klare nivåforskjeller ut fra kommunenes inntektsnivåer ved at kommunene i kvartil 1 og 2 ligger lavt (om lag 50 kroner per innbygger i 2010), mens kommunene i kvartil 3 brukte 103 kroner og kvartil 4 142 kroner per innbygger til muséer.

I skillet mellom små, mellomstore og store kommuner, viser statistikken at de minste kommunene gjennomgående har høyest utgifter til muséer, mens de mellomstore kommunene har lavest utgifter til dette formålet.

10.1.8 Kunstformidling

Reelle netto driftsutgifter har for kommunene hatt omtrent nullvekst gjennom perioden 2001-2010, fra 84 kroner per innbygger i 2001 til 85 kroner per innbygger i 2010.

Dette utgiftsområdet har en motsatt fordelingsprofil i forhold til kommunenes inntektsnivå. Nivået er klart høyest blant kommunene i kvartil 1 (de fattigste kommunene), som i 2010 brukte 130 kroner per innbygger til kunstformidling. De tilsvarende tallene for kvartil 2, 3 og 4 er hhv. 51, -2 og 23 kroner per innbygger. De to kvartilene som omfatter kommunene med lavest inntekter brukte altså mest på dette området i 2010 og de fleste øvrige årene i statistikkmaterialiet.

Kommunene i kvartil 1 har økt utgiftene til kunstformidling nokså jevnt gjennom perioden fra 107 kroner per innbygger i 2001 til 130 kroner i 2010. Kommunene i kvartil 2 har økt utgiftene fra 2001 til 2007, men deretter falt ned til omtrent samme nivå i 2010 som i 2001. Det har vært et sterkt fall i utgiftene blant kommunene i kvartil 3 og et mer moderat fall i utgiftene blant kommunene i kvartil 4.

Når det gjelder kommunestørrelse, er det en klar tendens til at utgiftene til kunstformidling øker med kommunestørrelsen; nivået er gjennomgående lavest i småkommunene, noe høyere i de mellomstore kommunene og en klart høyere i de største kommunene. Kunstformidling er derfor i stor grad et utgiftsområde som prioriteres høyere i de større bykommunene. Dette er samtidig hovedforklaringen på at det brukes mest på kunstformidling i de fattigste kommunene, simpelthen fordi flertallet av bykommunene har relativt lave inntekter per innbygger sammenlignet med småkommunene. Det er dermed ingen «ekte» effekt av inntekt alene, men en kombinasjon av skillet mellom store og små kommuner og høye og lave inntekter som gjør at vi finner den tilsynelatende negative sammenhengen mellom inntektsnivå og utgifter til kunstformidling.

10.1.9 Idrett

Reelle netto driftsutgifter til idrett har økt betydelig gjennom perioden, fra 387 kroner per innbygger i 2001 til 526 kroner per innbygger i 2010. Økningen var særlig sterk det siste året, fra 467 i 2009 til 526 i 2010.

Når det gjelder kommunenes inntektsnivå, er det ingen systematisk effekt. Utgiftene per innbygger til idrett ligger gjennomgående på nokså likt nivå per innbygger for kommunene i de fire inntektskvartilene. Det betyr at kommunene som har lavest inntektsnivå bruker betydelig mer i prosent av sine disponible inntekter til idrett enn kommunene i de høyere inntektskvartilene.

Også når det gjelder kommunestørrelse ligger idrettsutgiftene gjennomgående nokså likt per innbygger i hhv. små, mellomstore og store kommuner.

Kort sagt viser statistikken at idrett er et formål alle kommuner – rike og fattige, små og store – bruker et relativt likt beløp på per innbygger, og at samtlige kommunegrupper har økt utgiftene til idrett over tid.

10.1.10 Musikk- og kulturskoler

For musikk- og kulturskolene ser vi først en økning over tid i reelle netto driftsutgifter per innbygger fra 158 kroner i 2001 til maksimalt 229 kroner per innbygger i 2008. Deretter stagnerer utgiftene per innbygger litt, til 228 kroner i 2009 og 224 kroner i 2010.

De rikeste kommunene (kvartil 4) bruker klart mest per innbygger til musikk- og kulturskoler, og ligger stort sett over det dobbelte av landsgjennomsnittet gjennom hele perioden 2001-2010. Blant de øvrige inntektsgruppene er bildet mer sammensatt, ved at det er kommunene i kvartil 2 som ligger nest høyest og en del høyere enn landsgjennomsnittet, mens kvartil 1 ligger litt under landsgjennomsnittet og kvartil 3 lavest. Dette kvalitative bildet holder seg nokså stabilt de fleste årene i perioden vi studerer.

Når det gjelder størrelse, finner vi at utgiftene til kulturskolene gjennomgående er størst i småkommunene, fulgt av de mellomstore og lavest i de store kommunene.

De klart laveste utgiftene per innbygger til kulturskolene finner vi blant de rikeste kommunene i gruppen av store kommuner (kvartil 4 internt blant kommuner med mer enn 20.000 innbyggere).

10.1.11 Andre kulturaktiviteter og kulturbygg

Denne kategorien er den andre (foruten idrett) store budsjettvinneren blant de kommunale kulturformålene. Det foregår her en betydelig og nokså jevn vekst i de reelle netto driftsutgiftene per innbygger, fra 243 kroner i 2001 til 375 kroner i 2010. Veksten finner sted for alle kommunegrupper, både rike og fattige og små og store.

Det er tydelige nivåforskjeller på utgiftene til andre kulturaktiviteter og kulturbygg ut fra kommunenes inntektsnivå: Kommunene i inntektskvartil 1, 2, 3 og 4 hadde i 2010 utgifter per innbygger på hhv. 312, 380, 496 og 707 kroner per innbygger.

Nivået er her gjennomgående høyest i småkommunene, mens det er på om lag samme nivå i de mellomstore og store kommunene.

10.1.12 Brukerbetalinger, gebyrer, billettinntekter og andre salgsinntekter

I tillegg til statistikk over netto driftsutgifter til kultur og de enkelte underområdene innenfor kulturfeltet, har vi også sett på tilsvarende tall for brukerbetalinger og andre salgsinntekter som billettinntekter, leieinntekter m.v. Her kunne en tenke seg at det var systematiske forskjeller mellom nivået på disse inntektstypene og kommunenes nivå på frie inntekter. Nærmere bestemt kunne en tenke seg at kommuner med svakt eget inntektsgrunnlag brukte høyere brukerbetalinger og andre salgs- og leieinntekter for å styrke finansieringen. Tallene tyder imidlertid ikke på at det finnes noen systematisk sammenheng mellom nivået på kommunenes frie inntekter og nivåene på brukerbetalinger og øvrige salgs- og leieinntekter. For hele kulturfeltet samlet finner vi at kommunene i kvartil 1 ligger noe lavere i nivået på slike brukerbetalinger m.v. per innbygger enn landsgjennomsnittet, og at kommunene i kvartil 4 ligger noe høyere. Heller ikke innenfor enkeltområder som idrett eller kulturskoler er det noen tendens til at kommunene i kvartil 1 har høyere nivå på brukerbetalinger m.v. Det er kun for kinosektoren at statistikken viser høyere nivå på brukerbetalinger og øvrige salgsinntekter (for kino blir dette i hovedsak billettinntekter) per innbygger i kommunene med lavest frie inntekter. Kommunene i kvartil 1 og 2 har her 4-5 ganger så høye nivåer som kommunene i kvartil 3 og 4. Imidlertid er tallene for kino uansett små beløp og betyr således lite i en større sammenheng. Vi kan dermed klart konkludere med at det totalt sett ikke finnes noen tendens til at kommuner med lave frie inntekter belaster innbyggerne og brukerne med høyere brukerbetalinger eller andre salgs- og leiekostnader for å få tilgang til de ulike kulturtjenestene.

10.2 Hovedresultater fra økonometriske analyser

10.2.1 Innledning

I de økonometriske analysene studerer vi hvordan prioriteringen av de samme åtte kategoriene av kulturformål vi har vist beskrivende statistikk for i forrige avsnitt påvirkes av en rekke kjennetegn ved den enkelte kommunen i datamaterialet. Vi får da et mål på den systematiske effekten av de ulike kjennetegnene når vi samtidig kontrollerer for alle andre kjennetegn som inngår i modellen. Dette er viktig da vi ellers lett kan trekke feilaktige konklusjoner om kausalsammenhenger. Generelt er det en rekke interessante resultater for flere av variablene som inngår i disse analysene. Spesielt gjelder det variabler som måler behovet for kommunale kjerneoppgaver som skole, pleie og omsorg og barnehager. En problemstilling vi har vært særlig interessert

i å studere i de økonometriske analysene, er i hvilken grad statlige bindinger (individuelle rettigheter, kvantitative og kvalitative minstestandarder og lignende) påvirker prioriteringene til kommunene – og spesielt prioriteringene av kulturformål. Sett i et kulturpolitisk lys mener vi derfor at det er resultater knyttet til disse forhold det er mest interessant å sette fokus på. Andre resultater vi ikke umiddelbart makter å sette inn i en kulturpolitisk interessant ramme, vil vi legge liten eller ingen vekt på i denne oppsummeringen.

I analyser av effekter av variasjon i kommunenes inntekter har vi skilt mellom tre inntektstyper; frie inntekter, øremerkede tilskudd og brukerbetalinger/billettinntekter/andre salgs- og leieinntekter. For kultursektoren samlet og for de fleste av de totalt åtte underkategoriene innenfor kultursektoren, utgjør øremerkede tilskudd og brukerbetalinger m.v. relativt små inntekter. Hovedkilden til finansiering av kulturutgiftene skjer derfor klart gjennom bruk av kommunenes frie inntekter, og det er derfor effekten av kommunenes frie inntekter på utgiftene til de åtte kulturkategoriene som har stått sentralt i de økonometriske modellene. Effektene av kommunenes frie inntekter på prioriteringen av de ulike kulturformålene måles ved hjelp av *inntektselastisiteten* til hvert kulturformål. Denne er definert som prosentvis vekst i omfanget av tjenestetilbudet per prosentvis vekst i de frie inntektene. En inntektselastisitet på 1,0 er normalnivået i den forstand at det veide gjennomsnittlige nivået på inntektselastisiteten for alle tjenesteområder er 1,0. Dette skyldes det enkle faktum at det i gjennomsnitt ikke er mulig å øke produksjonen av tjenester mer enn inntektene øker med. En tjeneste med inntektselastisitet på 1,0 kalles i økonomisk terminologi for «inntektsnøytral», mens begrepene «luksusgode» og «nødvendighetsgode» brukes på tjenester med inntektselastisiteter hhv. høyere og lavere enn 1,0.

De økonometriske beregningene omkring inntektselastisiteter i dette prosjektet er nært beslektet med tilsvarende analyser gjennomført for alle kommunale tjenester, totalt 10 ulike tjenestesektorer, jf. Håkonsen og Løyland (2011). En samlet kultursektor (inkl. idrett) var da en av disse 10 sektorene, og vi fant at kultursektoren hadde høyest elastisitet blant alle kommunale tjenesteområder. Vi tolker dette som en ny indikasjon på at det er lavere grad av statlige bindinger på kulturområdet enn for de fleste andre kommunale oppgaver, og at kultursektoren dermed i stor grad er et «fritt» område for kommunene å prioritere. Dermed er det også naturlig at sammenhengen mellom kommunenes frie inntekter og prioritering av kulturformål blir sterkere enn for andre tjenesteområder der lovpålegg og rettigheter bidrar til et likere tjenestetilbud. I en beslektet analyse finner Storstad (2010) resultater som tyder på sterke positive inntektseffekter i prioriteringen av kultur.

Det nye i dette prosjektet er at inntektselastisiteten for hele kultursektoren fra studien i 2011 blir brutt ned i åtte ulike delsektorer som til sammen utgjør hele kultursektoren. Det var da å forvente at det gjennomsnittlige nivået på inntektselastisiteten blant disse åtte kulturformålene

varierer rundt nivået til elasticiteten for den samlede kultursektoren. Dette viser seg også å holde stikk i beregningene.

Datamaterialet utnyttes og avgrenses på forskjellige måter, og dette gir opphav til ulike inntektselastisitetsmål for de åtte kultursektorene, som alle bidrar til ulik innsikt omkring sammenhengen mellom kommunenes inntektsnivå og prioritering av kulturformålene. Vi har for det første estimert en modell der alle årganger i tidsperioden og alle kommuner behandles som uavhengige observasjoner (såkalt «pooled» modell). I denne modellen fanger inntektselastisiteten opp all variasjon i inntekt både mellom kommuner i samme år og variasjon fra år til år for den enkelte kommune. Denne modellvarianten er særlig relevant for å måle effekten av inntektsvariasjon *mellom* kommunene på et gitt tidspunkt. Resultatene fra denne modellen gir gjennomgående relativt høye nivåer på inntektselastisitetene til kultursektorene, og flere av kulturformålene framstår her som utpregede «luksusgoder» med elasticiteter på meget høye nivåer.

En annen bruk av datamaterialet er en modellvariant der vi innfører et ekstra kommunespesifikt ledd for hver kommune. Dette leddet fanger da opp alle nivåmessige særtrekk for hver enkelt kommune som modellens øvrige variabler ikke fanger opp. Dette innebærer at all variasjon mellom kommuner nulles ut fra modellen, slik at effekten av modellens øvrige forklaringsvariabler (som frie inntekter) kun utnytter endringer over tid for den enkelte kommune gjennom årene fra 2002 til 2010. Når vi estimerer denne modellen, får dermed inntektselastisitetene en helt annen tolkning enn de vi har omtalt i avsnittet ovenfor. Inntektselastisitetene i modellen med kommunespesifikke effekter blir generelt av lavere størrelsesorden, og ligger nærmere det inntektsnøytrale nivået 1,0. Dette gjelder både hele kultursektoren samlet, som i tilsvarende analyse fra 2011 fikk en elasticitet på 1,21, og for de åtte ulike kulturområdene vi studerer i dette prosjektet.

I analysene av andre variable, spesielt tids-, behovs- og preferansevariable, finner vi flere indikasjoner på at kulturformål fortrenses av kommunale velferdsoppgaver det er rimelig å anta er underlagt strengere statlige bindinger. Dessuten er det kulturpolitisk interesse knyttet til prioriteringseffektene av kommunale inntektsforskjeller. I det følgende skal vi gjennomgå resultatene av de økonometriske analysene for hvert av de åtte kulturformålene i kommunesektoren. I tillegg vil restsektoren, altså det øvrige tilbudet av kommunale velferdsgoder, drøftes i lys av utviklingen innen de åtte kulturformålene. Vi skal i resultatoppsummeringen fokusere på følgen-

de faktorer og i hovedsak langs to dimensjoner – med og uten faste, kommunespesifikke effekter. Denne systematikken kan beskrives ved følgende tabell:¹⁵

<i>Faktorer med kulturpolitiske prioriteringseffekter</i>	<i>Faste kommunespesifikke effekter (FE)</i>	<i>Vanlig minste kvadraters metode (MKM)</i>
Trend	X	X
Sosiale faktorer, herunder sivil status, innvandrere og yngre brukere av omsorgstjenster	X	X
Demografi, herunder befolkning og alderssammensetning	X	X
Annet, herunder personinntekt og inntektsfordeling blant innbyggerne	X	X
Kommunale inntektsforskjeller	X	X
Inndeling i kommunale inntektskvartiler		X

Alle sju faktorer vil bli diskutert under hvert av kulturformålene og, som det går fram av tabellen, vil vi med ett unntak oppsummere resultatene både for analyser som tar hensyn til faste kommunespesifikke effekter og vanlige MKM-analyser. Unntaket gjelder inntektskvartilanalysene som typisk er analyser av forskjeller mellom kommuner.

10.2.2 Aktivitetstilbud til barn og unge

Dette kulturformålet er nokså lite påvirket av prioriteringer på andre velferdsområder. Men trenden er klart negativ, dvs. at budsjettandelen til dette formålet svekkes, alt annet likt, i den perioden vi studerer. Det gjelder både i analysen med og uten kontroll for faste kommunespesifikke effekter, men effekten er statistisk signifikant på 5 % nivå kun i sistnevnte. Hva dette skyldes vet vi ikke eksakt, men det er åpenbart knyttet til omprioriteringer i forhold til øvrige

¹⁵ Faktorene som nevnes i første kolonne peker tilbake på variablene i modellen som presenteres i tilknytning til Tabell 8-2. Vi holder de politiske variablene utenom denne oppsummeringen fordi disse variablene gir få eller ingen interessante effekter.

kommunale velferdsgoder som viser en stigende trend. Om omprioriteringene følger av sterkere statlige reguleringer eller av endringer i egne prioriteringer, vet vi altså ikke.

Verken prioriteringer av sosiale faktorer, yngre brukere, eldreomsorg, skole/barnehage eller ulikheter i personinntekt, ser ut til å påvirke prioriteringen av aktivitetstilbud til barn og unge.

Våre analyser viser at aktivitetstilbud til barn og unge er et typisk ”luksusgode”. Kommuner med høye inntekter prioriterer dette formålet sterkere enn kommuner med lave inntekter. Med andre ord betyr det at den sterkere prioriteringen i rike kommuner er mer enn proporsjonal med inntektsforskjellen. Analysen av inntektskvartiler illustrerer denne forskjellen. Mens det er mindre forskjeller mellom kommunene i den kvartilen med lavest inntekt, er forskjellene desto sterkere i den inntektskvartilen med høyest frie inntekter.

Også virkningen av en ekstra inntektskrone, altså når vi kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter, peker også klart i retning av at aktivitetstilbud til barn og unge er et luksusgode, siden den medfører en økning budsjettet med mer enn 1 krone.

10.2.3 Bibliotek

Analysene av tidstrenden peker klart i retning av at bibliotekene har blitt nedprioritert i den perioden vi studerer. Det gjelder både analysen med og uten kontroll for kommunespesifikke effekter. Dette er noe overraskende siden vi antok at det lovregulerte biblioteksområdet var et av de kulturformål som vi i mindre grad antok prioriteringsmessig ville være påvirket av andre faktorer. At bibliotekene til tross for dette opplever en negativ trendmessig utvikling, kan ha sammenheng med at det finnes budsjettmessig handlingsrom innen bibliotekbudsjettene – spesielt knyttet til innkjøp av litteratur, åpningstider og antall filialer. Dette påvirker ikke intensjonen i loven, men det kan åpenbart påvirke kvaliteten i tjenesten som ytes. Årsaken her er jo den samme som i foregående avsnitt der vi konstaterte at trenden for øvrige kommunale velferdsgoder peker klart oppover.

Av sosiale faktorer som påvirker prioriteringene til biblioteksformål, er det særlig andel innvandrere i kommunen som peker seg ut. Kommuner med høy andel innvandrere prioriterer biblioteker sterkere enn andre kommuner – alt annet likt. Denne sammenhengen kan skyldes den økte betydningen bibliotekene antas å ha i opplæring og integrering av innvandrere, jf. for eksempel Aabø, Audunson og Vårheim (2010). Kontrollert for kommunespesifikke effekter finner vi ikke en tilsvarende effekt. Det har sammenheng med at økninger i innvandrere fra et år til et annet ikke endrer biblioteksprioriteringene i synlig grad. Den effekten vi finner ved bruk av minste kvadraters metode (MKM) er en effekt av forskjeller mellom kommunene som har etablert seg over et lengre tidsrom.

Yngre brukere av omsorgstjenster, målt ved andel psykisk utviklingshemmede i kommunen, har en entydig negativ effekt på prioriteringen av bibliotek. Det skyldes at kommuner med stort innslag av såkalt unge, tynge brukere har store pleiebehov og derfor må prioritere ressurser til pleie- og omsorgssektoren. Denne effekten forsvinner også når vi kontrollerer for forskjellene mellom kommunene. Grunnen er den samme som for andel innvandrere. Andel av befolkningen som er psykisk utviklingshemmede endres i liten grad på kort sikt. Det er resultatene av strukturelle forskjeller mellom kommunene, som har utviklet seg over lang tid, vi ser effekten av.

Demografiske forhold har betydning for prioriteringene av biblioteker innen kommunene. Spesielt i denne sammenheng er det viktig å vurdere om høye befolkningsandeler innen aldersgrupper som retter seg mot sentrale kommunale velferdssoppgaver som barnehage, grunnskole og eldreomsorg påvirker biblioteksutgiftene. Bibliotekene ser ut til å bli prioritert sterkere i kommuner med relativt høy andel innbyggere i aldersgruppen 67-79 år, mens de blir prioritert svakere i kommuner med stor andel innbyggere i barnehagealder. Relativt stor andel innbyggere i grunnskolealder og eldre over 80 år påvirker ikke prioriteringene. Det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner på bakgrunn av disse resultatene. Dette gjelder både analysene som kontrollerer (FE) og ikke kontrollerer (MKM) for fast kommunespesifikke effekter. Antall innbyggere i kommunene viser imidlertid at bibliotekene prioriteres svakere. Men her er det viktig at man tar hensyn til at det er stordriftsfordeler i biblioteksdrift, jf. bl.a. Hammond (1999). At bibliotekenes budsjettandel avtar med økt innbyggertall betyr altså ikke at bibliotekstjenesten er dårligere, men at større kommuner utnytter stordriftsfordelene til å produsere en mer effektiv tjeneste. Denne negative effekten av antall innbyggere gjelder både FE- og MKM-analysene.

Av andre effekter vi mener det er verdt å nevne finner vi at kommuner med en høyt utdannet befolkning prioriterer biblioteker sterkere enn kommuner med i gjennomsnitt lavere utdanningsnivå. Dette er en strukturell, langsiktig effekt som vi finner kun i MKM-analysene.

Siden det finnes en lov om folkebiblioteker, er det noe overraskende at vi finner at bibliotekene er såkalte luksusgodter. Resultatene tyder på at kommuner med høye frie inntekter prioriterer bibliotekstjenster mer enn proporsjonalt med inntektsforskjellen. Årsaken er trolig at det til tross for loven er et nokså stort handlingsrom til å prioritere åpningstider, beholdning og nyinnkjøp. Det er rimelig å tro at det er disse sidene ved biblioteksdriften som bidrar til luksuspreget og derfor trolig bidrar til forskjeller i bibliotekskvalitet mellom rike og fattige kommuner. Når vi kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter, ser inntselastisiteten annerledes ut. Vi finner da at virkningen av en ekstra inntektskrone er mer som forventet: man øker bevilgningen til biblioteker, men prosentvis mindre enn den prosentvise økningen i inntekt.

Til slutt merker vi oss at analysene av inntektskvartiler indikerer at bibliotekene er luksuspregede uavhengig av inntektskvartil. Det betyr at det innen hver enkelt kvartil er store forskjeller i bibliotekstilbudet mellom kommunene avhengig av hvilket inntektsnivå man ligger på. Dette er også reflektert i den beskrivende statistikken omtalt i punkt 10.1.3 ovenfor, med klart økende utgifter til biblioteker jo høyere frie inntekter kommunene har.

10.2.4 Kino

Kino er et noe spesielt formål siden det i stor grad er selvfinansiert og også siden en rekke kommuner ikke tilbyr en kommunal kinotjeneste. I mange tilfeller er dette overlatt til hel- eller halvprivate aktører. Kino er dermed mer frikoplet fra finansiering av kommunenes frie inntekter enn det som er tilfelle for de øvrige kulturformålene.

Til tross for denne frikoplingen er trenden nokså klart og entydig negativ. Men det er vanskelig på bakgrunn av dette å fastslå at kinotilbudet er dårligere enn tidligere. For det første kan dette ha med organisatoriske grep å gjøre – for eksempel at kinodriften er privatisert og dermed løftet ut av kommuneregnskapet. Eller det kan ha med teknologiutvikling å gjøre – for eksempel at ny teknologi har bidratt til mer effektiv kinodrift. Heller ikke øvrige faktorer påvirker i nevneverdig grad prioriteringen av kinotilbudet i kommunene. Men det er en effekt av gjennomsnittlig personinntekt i kommunene. Høyere personinntekter bidrar nemlig til sterkere prioritering av luksuspregede tilbud som kino. I tillegg til de prioriteringene det representative demokratiet utøver på vegne av befolkningen, tyder disse resultatene på at de folkevalgte også responderer på mer ordinære markedssignaler fra innbyggerne ved å tilpasse kulturformål med stort innslag av brukerbetalinger til etterspørselen etter slike.

Kinosektoren har lavest inntektselastisitet av alle kulturformålene, men dette kan neppe skyldes lovreguleringer eller andre statlige føringer da det så vidt vi kjenner til finnes lite eller intet av dette på kinosektoren. Her er det derfor andre årsaker til en lav elastisitet av frie inntekter, og den viktigste er trolig at kinosektoren er den mest selvfinansierte blant de åtte kulturformålene vi studerer, siden billettinntekter og andre brukerbetalinger/salgsinntekter for denne sektoren står for 62 % av brutto driftsutgiftene. Dette er i særklasse høyest blant kultursektorene vi studerer, og finansieringen av denne sektoren blir dermed som nevnt mindre avhengig av finansiering fra frie inntekter enn de øvrige kulturformålene. Analysene av betydningen av inntektskvartiler for kino gir heller ikke resultater av særlig interesse.

10.2.5 Muséer

Alt annet likt er muséene i likhet med mange av de øvrige kulturformålene blitt prioritert ned i perioden 2002-2010 (negativ trendvariabel). Og denne negative trenden er uavhengig av om vi kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter eller ikke.

Det er en del sosiale faktorer som påvirker prioriteringen av muséer i positiv retning, deriblant andel ugifte, andel skilte/separerte og andel innvandrere. Kommuner med stor andel yngre brukere av omsorgstjenester ser også ut til å påvirke prioriteringen av muséer i positiv retning.

Dette i motsetning til antakelsen om at store behov i sosial- og omsorgssektorene fortrenge kulturformål – alt annet like. Vi har ingen god forklaring på disse virkningene, men de støttes i liten grad av resultatene fra analysene der det kontrolleres for faste kommunespesifikke effekter. Det kan tyde på at de positive virkningene egentlig skyldes andre og uoberverte faktorer og ikke av sosiale forhold.

De demografiske variablene peker imidlertid i samme retning som fortrenningshypotesen. De fire alderssammensetningsvariablene uttrykker behovet for hhv. barnehager, grunnskole og eldreomsorg, og kommuner med en relativt stor befolkning innen disse aldersgruppene prioriterer muséer svakere enn øvrige kommuner. Dette resultatet støttes imidlertid ikke av analysene som kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter.

Høyere personinntekter bidrar, som vi så, til en sterkere prioritering av luksuspregede tilbud som kino. Dette gjelder også for muséer. Dette tyder på at de folkevalgte responderer på mer ordinære markedssignaler fra innbyggerne også når det gjelder muséer. Analysene som tar hensyn til faste kommunespesifikke effekter, støtter dette resultatet.

Det mest bemerkelsesverdige resultatet for inntektselastisiteteter finner vi for muséer. For dette formålet finner vi at elastisiteten blir kun 0,28 når vi kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter, samtidig som modellen der all variasjon over tid og mellom kommuner blir behandlet likt har en inntektselastisitet på hele 2,86. Tolkningen av disse to elastisitetene for muséer til sammen indikerer altså at *nivået* på kommunenes inntekter har meget stor betydning for utgiftene til muséer, mens *endringen over tid i inntekten* for en gitt kommune har liten betydning. Vi tolker dette som at etablering og drift av muséer er en langsiktig beslutning som i stor grad låser opp utgiftsnivået for lang tid framover. Det er således først og fremst beslutningen om hvilke og hvor mange muséer man driver i kommunal regi som påvirker utgiftsnivået. For denne beslutningen har kommunens inntektsnivå mye å si. Når man først har etablert et museumstilbud, blir det imidlertid en liten effekt av endringer i kommunens inntektsnivå fra det ene året til det neste.

Inntektskvartilanalysene viser at både 1. og 4. kvartil har en høy inntekstelastisitet – altså preges muséumsdrift av å være et luksuspreget gode uavhengig om man snakker om lav- eller høy-inntektskommuner. Det betyr at det er store forskjeller i museumstilbudet mellom kommuner avhengig av inntektsforskjeller. På samme måte som for bibliotekene er resultatene fra den økonometriske modellen her i full overensstemmelse med det den beskrivende statistikken omtalt i punkt 10.1.5 viser; klare nivåforskjeller i utgiftene ved at de rikeste kommunene har høyere utgifter til muséer enn de fattigste kommunene.

10.2.6 Kunstformidling

Også i analysene av kunstformidling finner vi en klar negativ trend i kommunenes prioriteringer. Det gjelder både analyser som kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter og analyser som ikke kontrollerer for slike effekter. Kunstformidling føyer seg således inn i rekken av kulturformål som taper terreng i forhold til øvrige kommunale velferdsgoder.

Av sosiale faktorer er det to effekter hvorav den ene omfatter andelen ugifte i kommunen og den andre andel innvandrere. Den førstnevnte bidrar til en svakere prioritering av kunstformidling, mens den sistnevnte har motsatt effekt. Vi har imidlertid ingen god forklaring på hvorfor det er slik.

Andel yngre brukere av omsorgstjenster ser ut til å bidra til svakere prioritering også av kunstformidling. Dette styrker hypotesen om at kommuner med en relativ overvekt av særlig resurskrevende brukere svekker kulturtilbudet. Igjen kan dette knyttes til graden av statlige forventninger til omfang og kvalitet på tilbudet i hhv. pleie og omsorgs- og kultursektoren. I analysen som kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter finner vi imidlertid ikke denne effekten

De demografiske faktorene peker ikke entydig i retning av svakere prioritering av kunstformidling. Kun en større relativ andel av barn i grunnskolealder har en slik prioriteringseffekt. Men denne gruppen representerer altså grunnskolen som både er stor i andel av kommunalbudsjettet og med sterke statlige bindinger. Kontrollerer vi for faste kommunespesifikke effekter styrkes antakelsen om at det er en fortregning av kunstformidlingen i kommunene når de demografiske forholdene tilsier sterk prioritering av sentrale kommunale velferdsoppgaver som omsorg, barnehage og grunnskole. Flere innbyggere i kommunen, derimot, ser ut til å bidra til en sterkere prioritering av kunstformidling. Det har sannsynligvis sammenheng med at større kommuner har kulturhus som fylles med kunstformidling av flere slag, herunder teater, konserter og visuell kunst. Denne effekten finner vi også når det kontrolleres for faste kommunespesifikke effekter.

Det skyldes mest sannsynlig at det er større kommuner som også opplever den største befolkningsveksten.

Høyere personinntekter bidrar, som vi så, til en sterkere prioritering av luksuspregede tilbud som kino og muséer. Samme effekt finner vi også for kunstformidling. For de to førstnevnte kulturformålene forklarte vi dette med at de folkevalgte responderer på mer ordinære markedssignaler fra innbyggerne. Kunstformidling kommer i samme kategori ved at det som regel betales for billetter til arrangementer under kunstformidlingsformålet. Når vi vet at denne type goder typisk er luksusgoder, vil personinntektene i kommunene kunne påvirke etterspørselen. Analysene som tar hensyn til faste kommunespesifikke effekter støtter dette resultatet.

Resultatene for kommunenes inntektsnivå viser at kunstformidling er et av de mest inntektselastiske kulturformålene i modellen. Det betyr at kunstformidling kan kategoriseres som et såkalt luksusgode. Luksuspreget blir imidlertid borte når vi kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter. Det innebærer at virkningen av en ekstra fri inntektskrone har nær en proporsjonal virkning på utgiftene til kunstformidling. Vi tror dette bl.a. kan skyldes at inntektsforskjellene mellom kommuner er avgjørende for hvorvidt det er etablert en infrastruktur for kunstformidling i kommunene – for eksempel i form av kulturhus. Med andre ord er slik infrastruktur noe man forbinder med rikere kommuner – alt annet like. Når man har etablert en slik infrastruktur, er imidlertid inntektsvirkningen mer nøytral.

I analysene er det en tendens for flere av kulturformålene at de mest inntektselastiske formålene blir desto mer elastiske blant kommunene med høyest nivå på frie inntekter (kvartil 4). Dette gjelder spesielt for muséer og kunstformidling, der det er svært høye inntektselastisiteter (over 3) for kommunene i kvartil 4. Kunstformidling ser vi samtidig har en svært lav inntektselastisitet i de mest inntektssvake kommunene. Og denne er bemerkelsesverdig lav, også sammenlignet med resultatet for alle kommuner samlet. Det er noe vanskelig å ha en oppfatning av hva dette store spranget i elastisitet for kommunene i kvartil 1 kan forklares med.

Det kan synes som om den høye inntektselastisiteten for kunstformidling fra den økonometriske modellen rimer dårlig med det faktum at den beskrivende statistikken, omtalt i punkt 10.1.8, viser at det brukes mer på kunstformidling i de fattigste kommunene. Som vi omtalte i punkt 10.1.8, skyldes imidlertid dette at det brukes langt mer på kunstformidling i de større bykommunene enn i småkommunene, og at de større bykommunene gjennomgående har lavere inntekter per innbygger enn småkommunene. Dette viser noe av svakheten med kun å basere seg på enkel beskrivende statistikk og anta mulige kausalsammenhenger basert på hva slik statistikk viser. I den økonometriske modellen isoleres effektene av kommunenes inntektsnivå når vi samtidig kontrollerer for en rekke andre relevante kjennetegn – deriblant innbyggertallet og inntektsnivået til innbyggerne i kommunen. Den høye inntektselastisiteten vi da får, viser at det

slett ikke er noen negativ kausal sammenheng mellom kommunens inntektsnivå og utgifter til kunstformidling – det er tvert imot en sterk positiv kausal sammenheng.

10.2.7 Idrett

Til tross for at vi finner en vekst i netto driftsutgifter til idrett i den beskrivende statistikken, viser den økonometriske analysen at også idrett opplever en viss nedprioritering over perioden som analyseres, ved et signifikant negativt trendledd – alt annet like. Slik er det både uten og med kontroll for faste kommunespesifikke effekter, men i sistnevnte tilfellet er ikke effekten signifikant på 5 % nivå. Med andre ord må det være faktorer som forklares av den modellen vi benytter som forklarer økningen i bevilgningene til idrett. Vi skal komme tilbake til dette lenger nede.

Det er ingen sosiale faktorer verdt å nevne som påvirker prioriteringen av idrett. Derimot finner vi at yngre brukere av pleie og omsorgstjenster har en negativ effekt. Igjen er det mellom kommuner denne effekten gjelder – dvs. at det er kommuner som av en eller flere grunner har en høy andel yngre pleietrengende som har relativt svakere prioritering av idrett enn kommuner med lav andel. Vi finner nemlig ikke tilsvarende effekt når vi kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter. Da finner vi tvert i mot at en vekst i andel psykisk utviklingshemmede bidrar til en sterkere prioritering av idrett.

Vi finner også for idrett at tyngre velferdsoppgaver som grunnskole og eldreomsorg til en viss grad, fortrenger idrett. For eldreomsorg finner vi dette resultatet i modellene både med og uten kontroll for faste kommunespesifikke effekter.

I kommuner med høye personinntekter er idrettsområdet sterkere prioritert enn i kommuner med lavere personinntekter. Dette ser også ut til å virke på de kommunale prioriteringer, sannsynligvis via brukerbetalinger. For øvrig viser MKM-analysene, som ikke kontrollerer for kommunespesifikke effekter, at kommuner med høyere inntektsulikhet – alt annet like – prioriterer idrett sterkere enn kommuner med mindre ulikhet. Vi finner ikke disse resultatene når vi kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter.

Inntektselastisiteten for idrett er høy – altså er idrett å betrakte som et typisk luksus gode. Inntektsforskjeller mellom kommuner bidrar således til store forskjeller i tilbudet – alt annet like. Til forskjell fra mange av de øvrige kulturformålene har idrett også en inntektselastisitet større enn 1 når vi kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter. Det betyr at effekten av en ekstra inntektskrone har en budjetteffekt som er større enn en krone. En positiv inntektsutvikling for kommunene vil således bidra til å kunne forklare veksten i idrettsbudsjettet, sammen med eventuell vekst i brukerbetalinger.

Idrett er som nevnt et av de mest inntektselastiske kulturformålene. Når vi beregner elastisiteter for 1. og 4. kvartil finner vi at dette gjelder uavhengig av inntektsnivå.

10.2.8 Kulturskoler

Kulturskolene står sentralt på den lokale kulturpolitiske agendaen og sentrale myndigheter har dessuten preferanser for denne delen av kulturtilbudet. Det vises bl.a. med egne lovformuleringer for dette formålet. I lys av dette er det interessant å merke seg at kulturskolene verken er utsatt for en negativ eller positiv uforklart trend. Av de øvrige kulturformål vi har omtalt så langt, er alle utsatt for negativ trend.

På den annen siden viser analysene våre at kulturskolene prioriteres svakere i kommuner med relativ høy andel yngre omsorgsbrukere. Det kan derfor se ut til å være en viss fortrenkning av kulturskoler til fordel for oppretteholdelse av et omsorgstilbud til yngre brukere – alt annet likt.

Virkningen av relativ høy andel innbyggere i aldersgruppen som bruker eldreomsorg, grunnskole og barnehager, virker ikke tilsvarende negativt for prioritering av kulturskolen. Vi finner imidlertid at kulturskolenes budjettandel er lavere i store enn i små kommuner. Det samme husker vi var et tydelig trekk også i den beskrivende statistikken omtalt under punkt 10.1.8. Det er imidlertid rimelig å anta at noe av dette resultatet er knyttet til bedre muligheter for å utnytte stordriftsfordeler i produksjon av kulturskoletjenster i større kommuner.

Av andre faktorer som ser ut til å ha betydning for kulturskoletilbudet i norske kommuner, peker utdanningsnivået i befolkningen seg ut. Jo høyere gjennomsnittlig utdanningsnivå i kommunen jo sterkere er prioriteringen av kulturskolene. Endringen i utdanningsnivå i kommunene er ikke sterk nok i den perioden vi studerer til å identifisere effekter på prioriteringen av kulturskoler. Det er således forskjellene mellom kommuner som gir disse resultatene.

Kulturskoler er det kulturformålet med klart lavest inntektselastisitet (når vi ser bort fra kino, som er noe spesiell). Kulturskoler er derfor inntektsuelastiske, noe som også er i tråd med hypotesen om at statlig regulerte formål er mer upåvirket av endringer inntekt enn det mange av de øvrige, luksuspregede og inntektsfølsomme kulturformål er. I praksis betyr dette at det er mindre forskjeller mellom kommuner enn det inntektsforskjellene skulle tilsi. Det betyr dessuten at en ekstra inntektskrone omtrent bidrar til en ekstra budsjettkrone til kulturskolen, mens de fleste øvrige kultur- og idrettsformål altså vil oppleve mer enn en krone i ekstra budsjettildeling.

Deler vi datamaterialet inn etter inntektskvartiler, finner vi at kulturskolene har en elastisitet nær 1 (dvs. nøytralelastisk) for kommunene i kvartil 1 samtidig som kommunene i kvartil 4 har en langt lavere inntektselastisitet, på 0,54. Det presiseres imidlertid at det er variasjon *internt* i inntektsnivået blant gruppen av høyinntektskommuner som ikke viser en sterk sammenheng mellom inntekt og prioritering av kulturskolen. Dette forhindrer dermed ikke at kommunene med høye inntekter kan bruke betydelig mer penger på kulturskolene enn kommuner i lavere inntektskvartiler, jf. Tabell 3-12 i den beskrivende statistikken. Tolkningen av den lave elastisiteten på 0,54 for kulturskoler blant kommunene i kvartil 4 er dermed heller at inntektsvariasjonen internt blant kommuner med høye inntekter har relativt liten betydning. Nærmere bestemt vil da, i følge modellen, de aller rikeste kommunene (de som ligger mot toppen av inntektsnivået internt blant kommunene i kvartil 4) kun i moderat grad bruke mer på kulturskolene enn de kommunene som har lavere inntekter internt i kvartil 4.

10.2.9 Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg

Dette kulturformålet er en blandingskategori som omfatter flere typer formål, herunder drift av egne og andres kulturbygg. Heller ikke for dette formålet finner vi verken en negativ eller en positiv trendutvikling for den perioden vi studerer. Det gjelder uavhengig av om vi kontrollerer eller ikke for faste kommunespesifikke effekter.

Men også dette kulturformålet er utsatt for fortrengningsvirkninger fra tyngre velferdspolitiske oppgaver som yngre pleietrengende brukere. Det samme gjelder for demografivariablene, spesielt den som måler relativt større behov på grunnskoleområdet. Resultatene for denne variabelen viser en signifikant nedprioriteringseffekt uavhengig av om man kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter eller ikke.

Av andre resultater av interesse legger vi spesielt merke til betydningen av politiske faktorer – særlig endringer i politisk sammensetning av kommunestyre – dvs. effekten når vi kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter. De tyder nemlig på at når andel representanter fra felleslister og andel fra sosialistiske partier øker, så styrkes prioriteringen av dette kulturformål. Og – kanskje mer interessant – når kommunestyret går i retning av mer fragmentering (målt ved Herfindahls indeks), så styrkes prioriteringen av dette formålet. Det er dessuten interessant å registrere at kommuner med i gjennomsnitt høyt utdannede innbyggere, prioriterer dette samleformålet sterkere enn kommuner med lavere gjennomsnittlig utdanningsnivå.

Av både analysene som kontrollerer for faste kommunespesifikke effekter, og de som ikke gjør det, er det tydelig at dette kulturformålet er det mest inntektsfølsomme. Og det er derfor også

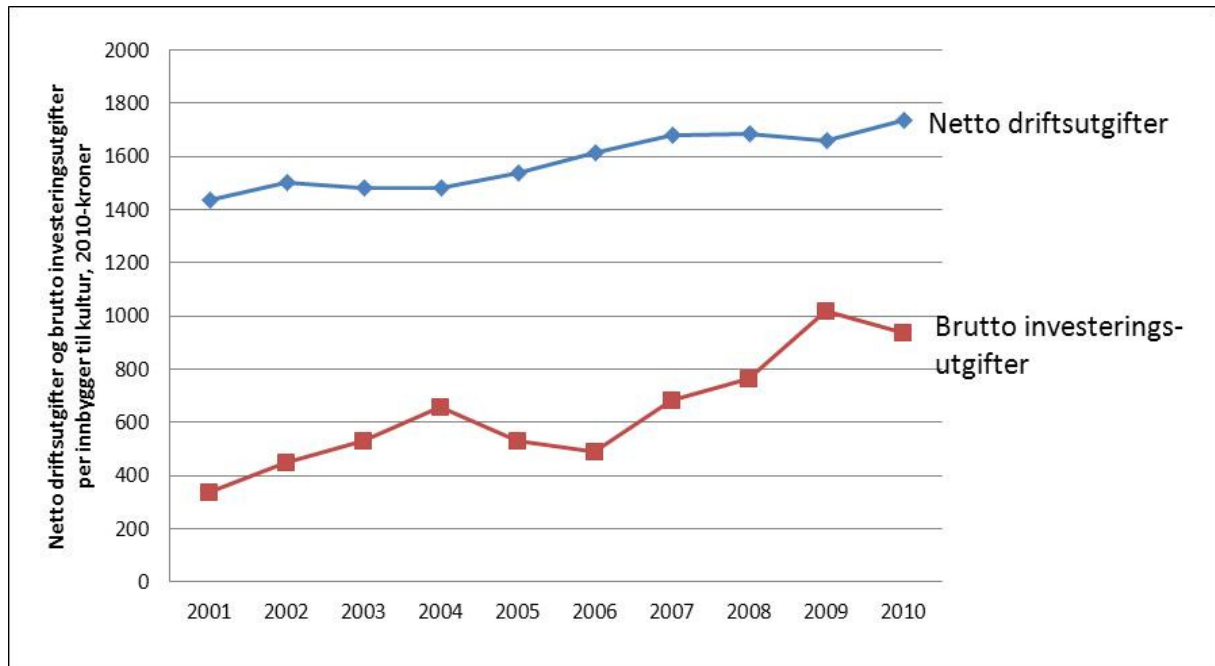
nokså åpenbart at det er på dette området det vil oppstå størst forskjeller mellom kommuner avhengig av nivået på kommunens frie inntekter. Virkningen på budsjettet for dette formålet er ganske stor. For eksempel tyder våre resultater at en økning på 10 % i frie inntekter vil føre til en 77 % vekst i budsjettet. Nå er denne budsjettandelen liten i den samlede kommunale økonomien, men likvel tyder dette på at politikerne har sterke preferanser for de kulturtiltak som ligger innenfor dette området – herunder kulturbygg – når inntektene stiger. At man opplever sterk vekst i dette budsjettet i en periode med inntektsvekst, er derfor ikke til å undres over. De sterke resultatene fra den økonometriske modellen med særlig høye inntektselastisiteter til dette området, er også i tråd med den beskrivende statistikken, der de rikeste kommunene bruker betydelig mer på andre kulturaktiviteter og kulturbygg enn de fattigste.

Som det mest inntektselastiske kulturformålet, er ”Andre kulturaktiviteter, kulturbygg og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg” også svært inntektselastisk når vi beregner elastisiteter for 1. og 4. kvartil. I begge er elastsiteten høyere enn 2 i tallverdi.

10.3 Har Kulturløftet gitt noe løft for kulturtilbudet i kommunene?

Kulturløftet ble lansert med virkning fra 2006, og skapte forventninger om en generell styrking av kulturområdet. Videre fikk vi som del av Kulturløftet en egen Kulturlov med virkning fra august 2007. Et interessant spørsmål er da om det finnes spor av Kulturløftet eller Kulturloven i form av økt kommunal satsing på kulturfeltet – konkretisert i form av større kommunale nettoutgifter til kulturformål. Som vi omtalte i tilknytning til statistikk materialet innledningsvis i dette kapitlet, har den samlede kultursektoren utvilsomt kommet noe styrket ut av perioden fra 2001 til 2010 ved at kommunens utgifter til kultur har økt mer enn det som har vært tilfelle for de frie inntektene. Nærmere bestemt omtalte vi at nivået på reelle netto driftsutgifter til kultur (kostnadskorrigert med kommunal deflator) økte fra 1437 kroner per innbygger i 2001 til 1735 kroner per innbygger i 2010. Dette utgjør ca. 21 % og må sies å være en relativt betydelig økning sammenholdt mot at de frie inntektene per innbygger i den samme perioden kun økte med drøyt 4 %.

Spørsmålet er så om noe av denne realutgiftsveksten kan relateres til selve Kulturløftet eller Kulturloven som sådan. Et vesentlig moment for denne vurderingen er selvsagt når i tidsperioden 2001 til 2010 denne veksten i hovedsak skjedde. Dette er trolig lettest å få øye på ved å benytte en figur som dekker hele tidsperioden vi har studert. I tillegg til netto driftsutgifter viser vi også brutto investeringsutgifter i den samme figuren. Figuren er tidligere vist i rapportens kapittel 8.



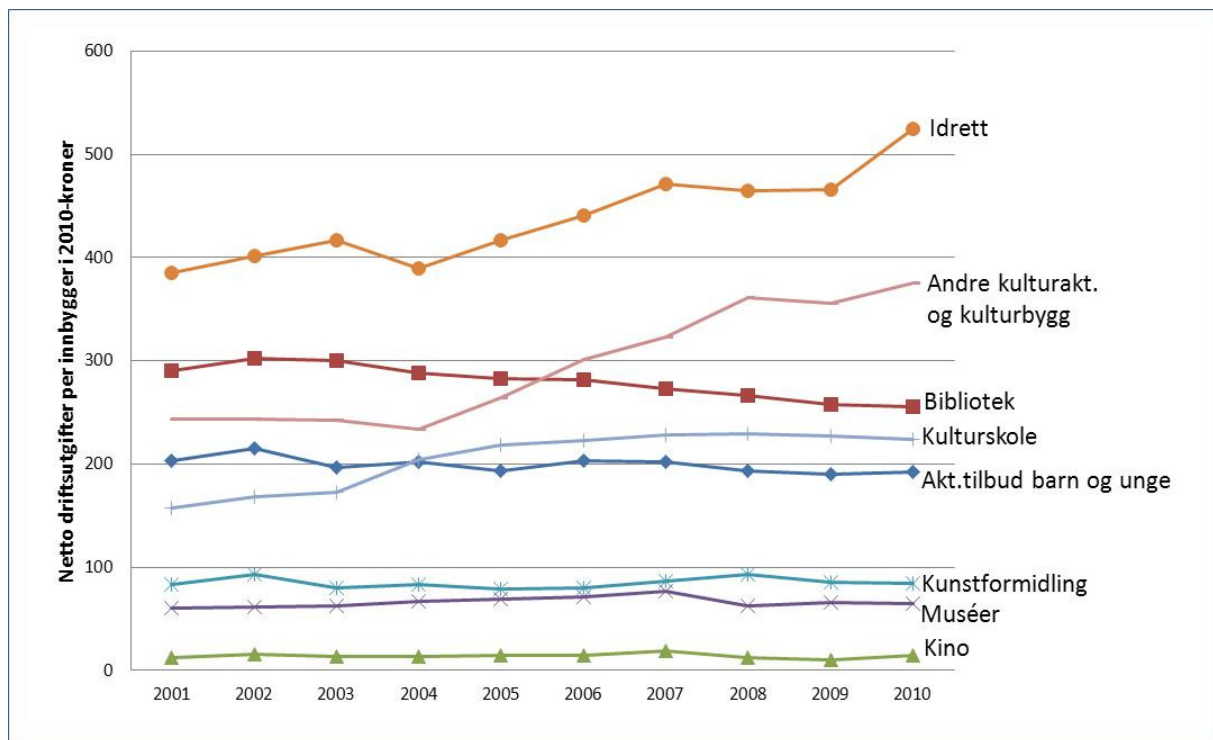
Figur 10-1. Reelle netto driftsutgifter og brutto investeringsutgifter til kulturformål per innbygger i kommunene, 2001-2010. Kilde: Kostra og TBU's kostnadsdeflator for kommunale tjenester.

Hvis vi først ser på den øverste kurven, netto driftsutgifter til kultur per innbygger, ser vi tydelig at den bratteste delen av kurven – der det foregår en klar vekst i utgiftene – er fra 2004 til 2007. Fra 2007 til 2009 var det en svak reduksjon i de reelle utgiftene til kultur per innbygger, for deretter igjen å bli en økning fra 2009 til 2010. Mesteparten av utgiftsveksten skjedde altså umiddelbart før innføringen av Kulturløftet og det første året etter, mens det fra 2007, da Kulturloven ble rettskraftig, ikke har vært spor å se av noen systematisk økning i det reelle nivået på driftsutgifter til kultur i kommunene målt i kroner per innbygger. Allerede fra denne figuren synes det derfor som om det er liten grunn til å mene at Kulturløftet eller Kulturloven som sådan har ført til noen merkbar økning i kommunenes prioritering av driftsutgifter til kulturformål.

Når vi derimot ser på den nederste grafen over brutto investeringsutgifter, ser vi at det fra 2006 til 2009 er en meget sterk økning i investeringsutgiftene til kulturformål. Dette sammenfaller tidsmessig godt med Kulturløftet og Kulturlovens innføring. Det er imidlertid så vidt vi kjenner til ingen ordninger verken i Kulturløftet eller Kulturloven som sådan som retter seg spesifikt mot *investeringer*. Det bør også bemerkes at det særskilt høye omfanget av investeringer i 2009 må sees i lys av de ekstraordinære tiltakene som ble innført for å øke omfanget av investeringer generelt i kommunesektoren i forbindelse med finanskrisen. Videre finnes det egne tilskuddsordninger til hhv. nasjonale og regionale kulturbygg. Tilskudd til nasjonale kulturbygg omtales i Kulturdepartementets statsbudsjettsproposisjon Prop. 1 S, kap. 320 post 73. Videre gis deler

av spillemidlene fra Norsk Tipping til regionale kulturbygg og regionale møteplasser og formidlingsarealer for kultur, jf. Prop. 1 S, avsnitt 4.1 Fordeling av spilleoverskudd til kulturformål. Det finnes dermed flere særskilte tilskuddsordninger som bidrar til å finansiere investeringer innenfor kulturområdet som ikke i direkte forstand er en del av Kulturløftet. Vi vurderer det derfor totalt sett slik at det neppe er grunn til å tro at det er noen direkte kobling mellom selve Kulturløftet eller Kulturlovens bestemmelser og de observerte økningene i investeringsutgifter innenfor kultursektoren fra 2006 til 2009.

Går vi så videre til de åtte ulike underkategoriene innenfor den totale kultursektoren vist i figuren ovenfor, får vi et mer detaljert grunnlag for å vurdere eventuelle effekter av Kulturløftet eller Kulturloven for kommunenes utgifter til de ulike formålene. Vi ser der kun på netto driftsutgifter, jf Figur 10-2.



Figur 10-2. Reelle netto driftsutgifter til åtte ulike kategorier innenfor kultursektoren i kommunene, 2001-2010. Kilde: Kostra og TBU's kostnadsdeflator for kommunale tjenester.

Figur 10-2 viser nokså tydelig at det er kun tre av disse åtte kategoriene som kan vise til vekst i utgiftsnivået gjennom de siste ti årene. Dette er hhv. Idrett, Andre kulturaktiviteter og kulturbygg, samt Kulturskolene.

For kulturskolenes del fant den største veksten for kulturskolene sted fra 2003 til 2005, og kan dermed ikke ha noe med verken Kulturløftet eller Kulturloven å gjøre. Utgiftene til kulturskoler per innbygger nådde en topp i 2008, og har deretter sunket svakt gjennom 2009 og 2010.

Det er de to områdene Idrett (inkludert kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg) og Andre kulturaktiviteter og kulturbygg (inkludert kommunale kulturbygg, samt tilskudd til andres kulturbygg) som står for nesten hele den samlede veksten i netto driftsutgifter til kulturformål vist i Figur 1. For begge disse to områdene var det en sterk veksttrend for utgiftene som startet i 2004. For Idrett skjedde det en utflating av veksten fra 2007 til 2009, mens det igjen ble et betydelig løft i 2010. Veksten i 2010 er imidlertid påvirket av de store utgiftene i Oslo i forbindelse med ski-VM og er således et nokså spesielt fenomen. For den noe mangfoldige kategorien Andre kulturaktiviteter og kulturbygg, vedvarte den sterke veksttrenden til og med 2008 og ble noe svakere etter dette. Tidsutviklingen for veksten for begge disse to formålene tilsier neppe at Kulturløftet kan være noen hovedforklaring på den veksten som startet fra og med 2004. Videre er vel neppe idrettsformål/idrettsanlegg og drift av kulturbygg de områdene Kulturløftet eller Kulturloven mest har vært innrettet på å fremme.

For de resterende fem kategoriene innenfor det kommunale kulturfeltet – biblioteker, muséer, kunstformidling, aktivitetstilbud til barn og unge, samt kino – har de reelle utgiftene per innbygger enten stått omtrent på stedet hvil gjennom hele perioden fra 2001 til 2010 (kino, muséer, kunstformidling) eller gått ned (aktivitetstilbud til barn og unge, biblioteker). Nedgangen har vært størst for bibliotekene.

Basert på Figur 10-1 og 10-2 ovenfor synes det nokså klart at Kulturløftet fra og med 2006 og Kulturloven fra og med 2007 ikke har satt særlig synlige spor etter seg i kommunenes regnskapstall for netto driftsutgifter til kultur. Dette gjelder når vi korrigerer for kostnadsvekst målt ved den kommunale kostnadsdeflatoren og måler kommunenes utgifter per innbygger – som jo er det mest relevante og vanlige målet for å studere utgiftsutviklingen for kommunale tjenester. Dette er kanskje heller ikke spesielt overraskende, siden det har vært relativt få tiltak og ordninger inn under Kulturløftet som har vært spesifikt rettet mot de kommunale områdene innenfor kulturfeltet. Det er videre et spørsmål om en så vidt intensjonspreget lovtekst som Kulturloven kan gjøres gjeldende overfor kommunene på en slik måte at det konkret fører til andre prioriteringer enn det som ville blitt tilfelle uten denne lovteksten. Vårt tallmateriale tyder altså ikke på at lovteksten i seg selv har medført konkrete omprioriteringer i favør av kultursektorene.

Som også diskutert i kap. 8.3.3 har vi også gjennomført analyser i den økonometriske modellen som eksplisitt tester hvorvidt det kan spores effekter av kulturløftet i de kommunale prioriteringene ved å innføre en egen tidsvariabel som markerer et eventuelt skille mellom årene 2002-2005 og årene 2006-2010. Denne variabelen gir generelt svake effekter og tyder dermed ikke på at kulturløftet og/eller kulturloven har medført en systematisk sterkere satsing på kulturtjenestene i kommunene. Konklusjonen fra både den beskrivende statistikken vist i figurene oven-

for, og fra modellanalysene, synes dermed å være at verken Kulturløftet eller Kulturloven har satt klare spor etter seg for prioriteringen av kulturtilbudet i kommunene.

11. Referanser

- Bahl, R., M. Johnson og M. Wasylenko (1980): A public employment model. I R. Bahl, J. Burkhead, og B. Jump, Jr. (eds.): *Public employment and state and local government finance*, Cambridge, MA.
- Deaton, A. og J. Muellbauer (1980): *Economics and consumer behavior*. Cambridge University Press.
- Ehrenberg, R.G. (1973): The demand for state and local government employees. *American Economic Review* 63, s. 366-379.
- Green R. and Alston, J.M. (1990). Elasticities in AIDS models. *American Journal of Agricultural Economics*, 72, 442-445.
- Hammond, C.J. (1999): The technology of library service production: a cost function analysis of public library systems in the United Kingdom. *Information Economics and Policy* 11, 271-295.
- Håkonsen, L., K. Løyland og K. Lie (2000): Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger, Rapport nr. 180/2000, Telemarksforskning.
- Håkonsen, L., K. Løyland (2011): Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring, Rapport nr. 290/2011, Telemarksforskning.
- Løyland, K. og V. Ringstad (2012): Borrowing demand at local public libraries in Sweden. *Library & Information Science Research* 33, 284-292.
- Silberberg, E. (1990): *The Structure of Economics. A Mathematical Analysis*. 2nd Edition, McGraw-Hill.
- TBU, diverse årganger: Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Tilgjengelig på egen nettside: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dep/Styrer-rad-og-utvalg/teknisk-beregningsutvalg-for-kommunal-og.html?id=449207>
- Aaberge, R. og A. Langørgen (1997): Fiscal and spending behavior of local governments: An empirical analysis based on Norwegian data, Discussion Paper no. 196, Statistics Norway.
- Aabø, S., Audunson, R. og Vårheim, A. (2010): How do public libraries function as meeting places? *Library & Information Science Research*, 32, 16-26.

Vedlegg 1. Elastisiteter basert på et modifisert AIDS etterspørselssystem

AIDS er svært mye brukt i empiriske analyser og trenger i seg selv ingen stor presentasjon her siden det nærmest er for en "industristandard" å regne innen empiriske etterspørselsanalyser. Imidlertid gjør vi visse tilpasninger av modelloppsettet når vi splitter total inntekt opp i tre separate inntektstyper, hhv. frie inntekter og sektorspesifikke øremerkede tilskudd og gebyrer. Videre har vi i disse analysene ingen data for priser på den enkelte kulturtjenesten, og har derfor valgt å regne om alle inntekter og utgifter til reelle kroner målt til kostnadsnivået i 2010 ved hjelp av den kommunale deflatoren i stedet for å la en egen prisindeks inngå i selve modellen.

Utleddningen av de kommunale tjenesteområders elastisiteter mhp. inntekter, øremerkede tilskudd og brukerbetalinger, billetter og andre salgsinntekter baserer seg på utgiftsandelssfunksjonen oppgitt i uttrykk (8.1) i kapittel 8. Derivasjon av (8.1) mhp. frie inntekter I gir

$$\frac{\partial A_i}{\partial I} = \frac{\beta_i}{I}. \quad (\text{V.1})$$

Fra definisjonen av A_i har vi videre at:

$$\frac{\partial A_i}{\partial I} = \frac{\partial \left(\frac{p_i x_i}{Y} \right)}{\partial I} = \frac{p_i \frac{\partial x_i}{\partial I} - A_i}{Y}. \quad (\text{V.2})$$

Ved å kombinere og forenkle finner vi dermed at elastisiteten mhp. frie inntekter, ϵ_{iI} , blir:

$$\epsilon_{iI} \equiv \frac{\partial x_i}{\partial I} \frac{I}{x_i} = \frac{\beta_i}{A_i} + \frac{I}{Y}. \quad (\text{V.3})$$

Elastisiteten til tjenesteproduksjonen i sektor nr. i mhp øremerket tilskudd til sektor j , ϵ_{iT_j} , får samme form som elastisiteten mhp. frie inntekter vist ovenfor i (V.3):

$$\epsilon_{iT_j} = \frac{\eta_{ij}}{A_i} + \frac{T_j}{Y}. \quad (\text{V.4})$$

Elastisiteten mhp. brukerbetalinger/billettinntekter m.v. blir helt ekvivalent:

$$\epsilon_{iB_j} = \frac{\varphi_{ij}}{A_i} + \frac{B_j}{Y}. \quad (\text{V.5})$$

Omskalering av elastisiteter til "utgiftsøkning per ekstra inntektskrone"

Ser vi på uttrykkene (V.4) og (V.5) ovenfor, vil elastisiteten med hensyn på øremerkede tilskudd og brukerbetalinger m.v. stort sett bli veldig små tall. Dette fordi disse elastisitetene får en naturlig skala ut fra hvor stor andel av totalinntekten hvert tilskudd og brukerbetaling/andre salgsinntekter utgjør. For å få en skala på effektene av de ulike inntektstypene som kan være enklere å fortolke, har vi derfor også valgt å omskalere de til å vise "utgiftsøkning per ekstra inntektskrone". For de tre inntektskategoriene med hhv. frie inntekter, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter blir dette som følger:

$$\frac{\partial u_i}{\partial I} = \beta_i (Y / I) + A_i, \quad \frac{\partial u_i}{\partial T_k} = \eta_{ik} (Y / T_k) + A_i, \quad \frac{\partial u_i}{\partial B_k} = \varphi_{ik} (Y / B_k) + A_i. \quad (\text{V.6})$$

Vedlegg 2. Kulturstatistikk for fylkeskommunene, 2002-2010

I dette vedlegget inkluderer vi utvalgt statistikk over fylkeskommunenes utgifter til kulturformål fra Kostra. Tabellene er bygget opp på samme måte som de tilsvarende oversiktene for primærkommunene i selve rapporten. Vi starter med å vise samlede tall for hele landet (sum for alle 19 fylkeskommuner). Som et bakteppe for å fortolke utviklingen for utgiftene til kulturformål viser tabellens to første rader tallene for brutto driftsinntekter og frie inntekter. Mens tallene for primærkommunene i rapporten starter i 2001, har vi 2002 som første år for fylkeskommunene. Dette skyldes at to av de aktuelle Kostrafunksjonene (funksjon 771 Kunstformidling og funksjon 772 kunstproduksjon) for fylkeskommunale kulturutgifter mangler tall for 2001. 2002 er derfor første årgang med sammenlignbare tall for perioden 2002 til 2010. Vi starter med å vise samlede tall for hele landet og for alle kultureller utgifter samlet. Deretter vises tall for de enkelte underkategorier av kulturformål i fylkene. Til slutt viser vi også tall for det enkelte fylket.

V2.1 Hovedtall for hele landet

Tabell V2-1. Utvikling i fylkeskommunenes nominelle inntekter samt utgifter til kulturformål 2002-2010. Tall i mrd kroner i løpende priser, samt prosentvis vekst 2002-2010. Kilde: Kostra.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% økning 02-10
Brutto driftsinntekter	60,65	60,98	60,98	64,01	70,48	73,03	78,98	86,57	96,68	59,4 %
Frie inntekter	42,98	44,41	41,35	43,59	48,47	50,75	54,45	58,51	68,40	59,2 %
Brutto driftsutgifter til kultur	1,46	1,64	1,62	1,63	1,77	1,86	1,92	2,29	2,25	54,5 %
Netto driftsutgifter til kultur	0,75	0,78	0,79	0,74	0,87	0,94	0,97	1,02	1,13	50,2 %
Brutto inv. Utgifter til kultur	0,07	0,04	0,04	0,06	0,04	0,02	0,06	0,17	0,06	-10,0 %

Den nominelle veksten i fylkeskommunenes inntekter har vært på ca. 59 %. Dette gjelder både for brutto driftsinntekter og frie inntekter. Kulturutgiftene har vokst noe mindre enn inntektene. Brutto driftsutgifter har i perioden økt med 54,5 %, mens netto driftsutgifter har økt med 50,2 %. Netto driftsutgifter til kulturformål utgjør i fylkeskommunene om lag halvparten av

nivået på brutto dritstutgifter. En viktig årsak til dette er at fylkeskommunene videreformidler tippemidlene fra staten og ut til kommunene. Mottak av tippemidler fra kulturdepartementet, samt andre tilskuddsordninger fra staten, trekkes fra i nettoutgiftene, som dermed blir betydelig lavere enn bruttoutgiftene. Investeringsutgifter til kulturformål i fylkeskommunene ligger på meget lave nivåer gjennom hele perioden og har også gått ned med 10 %.

Tallene for fylkeskommunene avviker en del fra de tilsvarende tallene for primærkommunene vist i rapportens tabell 2-1. Dette fordi primærkommunenes utgifter til kulturformål økte prosentvis mer enn kommunenes inntekter, slik at kulturområdet framsto som en budsjettvinner i den kommunale prioriteringskampen. Økningen i investeringsutgiftene var spesielt sterk for primærkommunene. For fylkeskommunene er det altså motsatt – kulturutgiftene øker saktere enn inntektene, og investeringsutgiftene er litt lavere i 2010 enn det var i 2002 målt i løpende priser.

Alle tall vist i tabell V2-1 er nominelle. Økningene i nominelle kronestørrelser vil da i stor grad gå med til å dekke økte kostnader som følge av høyere lønn og andre utgiftskomponenter. Vi korrejerer derfor for kostnadsnivået målt ved den kommunale deflatoren og omberegner alle tall til faste 2010-priser, jf. tabell V2-2 nedenfor.

Tabell V2-2. Utvikling i fylkeskommunenes reelle inntekter samt utgifter til kulturformål 2002-2010. Tall i mrd kroner i 2010-priser og i 2010-kroner per innbygger, samt prosentvis vekst 2002-2010. Kilde: Kostra og TBUs kommunale kostnadsdeflator.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% økning 02-10
Brutto driftsinntekter	82,33	79,83	77,27	79,14	84,11	83,48	84,85	89,51	96,68	17,4 %
Frie inntekter	58,34	58,14	52,40	53,89	57,84	58,01	58,50	60,50	68,40	17,2 %
Brutto driftsutgifter til kultur	1,98	2,15	2,06	2,01	2,11	2,12	2,06	2,37	2,25	13,8 %
Netto driftsutgifter til kultur	1,02	1,02	1,00	0,91	1,04	1,08	1,04	1,06	1,13	10,7 %
Brutto inv. Utgifter til kultur	0,09	0,05	0,06	0,07	0,05	0,02	0,07	0,17	0,06	-33,7 %

Når vi korrejerer for gjennomsnittlig kostnadsvekst målt ved kommunal kostnadsdeflator, ser vi at både brutto driftsinntekter og frie inntekter for fylkeskommunene har økt med om lag 17 % fra 2002 til 2010. Dette er altså et uttrykk for hvilken økning av tjenestetilbudet i fylkene inntektsveksten har gitt rom for. Vi ser igjen at veksten i utgiftene til kultur har vært lavere enn veksten i inntektene. Nærmere bestemt har utgifter til kulturformål i fylkene økt med 13,8 % målt ved brutto driftsutgifter og 10,7 % målt ved netto driftsutgifter. Den reelle nedgangen i

brutto investeringsutgifter har vært på hele 33,7 %, men investeringsutgiftene varierer relativt mye fra år til år og er på sitt klart høyeste nivå i 2009. Investeringsutgiftene er imidlertid uansett på meget lave nivåer gjennom hele perioden.

Den mest relevante måten å framstille tall om utviklingen i inntekter og utgifter er trolig å måle tallene som reelle inntekter og utgifter per innbygger. Dette fordi vi da for det første korrigerer for kostnadsøkningen ved å framstille tjenestetilbudet og for det andre korrigerer for at det over tid har blitt flere innbyggere som skal betjenes av fylkeskommunenes tjenestetilbud. I tabellen nedenfor viser vi derfor de samme variablene som i foregående tabell, men målt som reelle tall i 2010-priser per innbygger.

Tabell V2-3. Utvikling i fylkeskommunenes reelle inntekter samt utgifter til kulturformål 2002-2010. Tall i kroner per innbygger i 2010-priser, samt prosentvis vekst 2002-2010. Kilde: Kostra og TBUs kommunale kostnadsdeflator.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% økning 02-10
Brutto driftsinntekter per innb.	18086	17440	16775	17054	17967	17623	17679	18425	19648	8,6 %
Frie inntekter per innb.	12816	12700	11375	11613	12356	12246	12190	12454	13901	8,5 %
Brutto driftsutgifter til kultur per innb.	435	469	447	433	452	448	430	487	458	5,3 %
Netto driftsutgifter til kultur per innb.	224	224	217	196	223	228	218	218	229	2,4 %
Brutto inv. Utgifter til kultur per innb.	20	11	12	15	10	4	14	36	13	-38,6 %

Når vi måler tallene som 2010-kroner per innbygger blir den prosentvise veksten fra 2002 til 2010 redusert som følge av at befolkningen i landet økte med ca. 368 tusen personer eller ca. 8,1 % i løpet av disse årene. For øvrig er strukturen i tallene som i de foregående tabellene; verken brutto eller netto driftsutgifter til kultur har holdt følge med fylkeskommunenes inntekter slik at kultursektoren relativt til andre fylkeskommunale formål har kommet noe svekket ut av denne tidsperioden. Og investeringene innen kulturområdet har gått ned med hele 38,6 % fra 2002 til 2010.

V2.2 Tall for de enkelte kultureller Kostrafunksjoner, hele landet

Det er seks Kostrafunksjoner som til sammen omfatter det som i statistikken ovenfor er definert som «kulturformål» i fylkeskommunene: funksjonene 740 Bibliotek, 760 Muséer, 771 Kunstformidling, 772 Kunstproduksjon, 775 Idrett og 790 Andre kulturaktiviteter. Funksjon 750 Kulturminnevern er altså holdt utenfor det Kostra og Statistikkbanken i SSB viser hvis vi henter ut «kulturformål» for Fylkeskommunene. Det kan imidlertid være av interesse å inkludere tall også for funksjon 750 Kulturminnevern i oversiktene for de enkelte kultureller formålene i fylkeskommunene i tabellene som følger nedenfor. Fra hovedveilederen for Kostra, 2011, framgår følgende beskrivelser av innholdet i de ulike funksjonene:

Funksjon 740 Bibliotek

Utgifter og inntekter knyttet til fylkesbibliotekstjenesten

Funksjon 750 Kulturminnevern

Aktiviteter knyttet til

- det fylkeskommunale ansvar for kulturminnevern,
- forvaltning av fredningsobjekter,
- fylkeskonservator,
- saksbehandlingsinnsats
- bistand/uttalelser i forbindelse med kommunal og privat planlegging og utbyggingsvirksomhet,
- og ulike typer tilskudd innenfor kulturminnevernet e. skjønn

Funksjon 760 Muséer

Utgifter og inntekter til muséer og samlinger (også tilskudd til kommunale eller private muséer og samlinger).

Funksjon 771 Kunstformidling

Utgifter og inntekter knyttet til formidling av kunst og kultur til skoleverket og andre (f.eks Den kulturelle skolesekken). Støtte til festivaler som formidler profesjonell kunst. Drift av lokaler til kunstformidling.

Funksjon 772 Kunstproduksjon

Støtte til produksjon av profesjonell kunst innen teater, musikk, billedkunst, litteratur, i knutepunkts- og landsdels- og andre institusjoner. Herunder også stipend og priser til kulturutøvere. Drift av lokaler til kunstproduksjon.

Funksjon 775 Idrett

- Saksbehandlingsinnsats i forbindelse med idrett, samt bistand/uttalelser i forbindelse med kommunal planlegging og utbyggingsvirksomhet.
- Drift og vedlikehold av idretts- og friluftslivsbygg.
- Drifts- og anleggsstøtte til idrettsorganisasjoner, blant annet forvaltning av spillemidler, støtte til idrettsarrangement.

Funksjon 790 Andre kulturaktiviteter

- Kulturkonsulent/kulturkontor (funksjoner som i hovedsak arbeider utadrettet mot kommunens kulturorganisasjoner og kulturtiltak).
- Samfunnshus/allaktivitetshus.
- Støtte til næringskringkasting eller annen lokal mediavirksomhet.
- Voksenopplæring utenfor skoleverket (for eksempel tilskudd til frivillige opplysning-/studieorganisasjoner til kurs og tiltak som ikke faller inn under lov om voksenopplæring § 5 og § 24).
- Tilskudd til forsamlingslokaler/allaktivitetshus (Obs: lokaler som er knyttet til kunst/kunstformidling, for eksempel teater og konsertsaler eller muséer plasseres under den aktuelle funksjonen).
- Tilskudd til frivillige organisasjoner og tiltak som ikke hører inn under noen av de ovenstående funksjonene.

For hver av disse syv underkategoriene viser vi nå først summerte netto driftsutgifter for alle 19 fylkeskommuner målt i faste 2010-priser per innbygger. Tallserien for 750 Kulturminnevern er hentet fra en annen kilde i Statistikkbanken enn de øvrige, og denne tallserien starter først i 2003.

Tabell V2-4. Netto driftsutgifter til de enkelte kulturformål i fylkeskommunene, 2002-2010. Tall i 2010-kroner per innbygger. Kilde: Kostra og TBUs kommunale kostnadsdeflator. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
740 Bibliotek	31	30	28	28	30	30	27	27	27
750 Kulturminnevern	:	24	40	27	23	27	30	23	32
760 Museer	49	55	53	49	59	64	54	65	65
771 Kunstformidling	45	65	68	54	67	65	56	60	66
772 Kunstproduksjon	29	13	25	12	12	14	14	13	14
775 Idrett	27	19	3	13	22	14	20	-2	12
790 Andre kulturaktiviteter	44	40	40	40	34	41	47	55	45

Da det for flere av formålene er betydelig variasjon fra år til år gjennom perioden viser vi her ikke prosentvis vekst fra 2002 til 2010, da dette vil bli et tall preget av tilfeldigheter. Vi ser at det er to områder som peker seg ut med en betydelig økning i driftsutgiftene per innbygger. Det er hhv. muséer og kunstformidling. Økningen er størst for kunstformidling, med en økning på 21 kroner per innbygger eller om lag 48 %.

Kulturminnevern viser ingen tydelig trendmessig utvikling, siden tallene går en del opp og ned fra år til år.

790 Andre kulturaktiviteter ligger på samme nivå i 2010 som i 2002, men vi ser også der at nivået varierer en del fra år til år, og med høyest nivå i 2009.

De øvrige tre områdene, bibliotek, kunstproduksjon og idrett, viser alle en reduksjon i nivået på reelle netto driftsutgifter per innbygger. Nedgangen er moderat for biblioteker, som har gått ned med 4 kroner per innbygger, mens kunstproduksjon og idrett har om lag halvert nivået på driftsutgiftene fra 2002 til 2010. For kunstproduksjon sin del ser vi at nivået var klart høyest i 2002 og 2004, mens det har ligget nokså jevnt rundt 12-14 kroner per innbygger i de øvrige årene. Idrett viser stor variasjon fra år til år, og det var negative netto driftsutgifter i 2009. Den fylkesvise oversikten nedenfor vil belyse nærmere bakgrunnen for dette.

Kostratabellene i Statistikkbanken for kulturformål i fylkeskommunene, inkluderer ikke tall for brutto investeringsutgifter for den enkelte av de aktuelle Kostrafunksjonene innen kulturområdet i fylkene. De samlende tallene for brutto investeringsutgifter for hele kultursektoren vist i tabell V2-1 og V2-2 ovenfor er imidlertid på så lave nivåer at dette uansett ville ha begrenset interesse å se tall brutt ned på den enkelte funksjon.

V2.3 Tall for kulturutgifter i de enkelte fylkeskommunene

Her viser vi tall for netto driftsutgifter per innbygger til kulturformål totalt og for de enkelte underområder innen kulturområdet for hvert av landets 19 fylkeskommuner. På samme måte som for primærkommunene er det imidlertid interessant å ha med inntektsnivået til fylkeskommunene som et bakteppe for å fortolke utgiftstallene. Derfor viser vi først nivået på frie inntekter per innbygger i faste 2010-priser for hver fylkeskommune og gjennomsnitt for alle 19 fylkeskommuner før vi går videre til tallene for driftsutgifter til kulturformålene.

Tabell V2-5. Frie inntekter per innbygger i faste 2010-kroner. Kilde: Kostra og kommunal kostnadsdeflator.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02-10
Østfold	7636	7748	6391	6679	7113	7221	7101	7308	8178	7264
Akershus	7637	7651	6282	6572	7139	7229	7233	7350	8010	7234
Oslo	40650	40006	37810	38268	41412	40759	40344	40424	40379	40006
Hedmark	9107	9097	8116	8395	8722	8649	8589	8989	10460	8903
Oppland	9517	9359	8363	8420	8751	8789	8561	8921	10373	9006
Buskerud	8016	8044	6681	6921	7323	7258	7219	7392	8354	7468
Vestfold	8362	8332	6992	7154	7383	7312	7308	7423	8334	7622
Telemark	8871	8828	7735	7764	8159	8057	7918	8197	9537	8340

Aust-Agder	9380	9354	7910	8155	8453	8557	8468	8763	10003	8783
Vest-Agder	9142	9019	7781	8074	8407	8243	8129	8460	9833	8565
Rogaland	8893	8853	7568	7688	7962	7893	7804	7941	8997	8178
Hordaland	9022	8922	7195	7454	7874	7788	7847	7949	9791	8204
Sogn og Fjordane	12662	12780	11886	12237	12616	12349	12190	12740	17721	13020
Møre og Romsdal	9417	9345	8653	8708	9096	8909	8801	8964	11594	9276
Sør-Trøndelag	8939	8696	7335	7383	7651	7705	7807	7946	9235	8077
Nord-Trøndelag	10461	10703	9652	9722	10069	9777	9611	10035	12841	10319
Nordland	12853	12485	11706	11810	12312	11852	11633	12553	15787	12555
Troms	11238	11261	10230	10416	10932	10700	10692	11250	14495	11246
Finnmark	13555	13317	11682	11604	12166	12287	12206	12728	15689	12804
Gjennomsnitt alle fylker #	12816	12700	11375	11613	12356	12246	12190	12454	13901	12406

Gjennomsnittet for alle fylker er konstruert ved først å summere frie inntekter i kroner for alle fylkene, og deretter dividere på totalt antall innbyggere i landet. Dette gjennomsnittet vil avvike fra det uveide gjennomsnittet av de fylkesvise tallene i radene ovenfor i tabellen. Hvis man skal få det samme gjennomsnittet fra de fylkesvise tallene ovenfor, må man vekte opp med innbyggertallet i hvert fylke som vektor. Gjennomsnittet for alle fylker er derfor et innbyggervektet gjennomsnitt. Samme gjelder for alle de øvrige tabellene videre i vedlegget (og i rapporten for øvrig).

Oslo er både primærkommune og fylkeskommune og blir dermed ikke sammenlignbar med de øvrige fylkeskommuner. Vi omtaler derfor ikke tallene for Oslo i det følgende men fokuserer på nivået og nivåforskjeller mellom de øvrige fylkeskommunene. Det er fire fylkeskommuner som i gjennomsnitt gjennom perioden har hatt mindre enn 8000 kroner per innbygger i frie inntekter per innbygger, hhv. Akershus, Østfold, Buskerud og Vestfold. Høyest frie inntekter per innbygger har hhv. Sogn og Fjordane, Finnmark og Nordland. Disse har hatt om lag 1,7-1,8 ganger så høye inntekter per innbygger enn de fylkene som ligger lavest.

Med dette som bakgrunn, ser vi så på tilsvarende fylkesvise fordeling for kulturutgiftene, først for kultursektoren samlet, dernest de enkelte seks underkategoriene.

Tabell V2-6. Samlede netto driftsutgifter til kulturformål (eksklusiv kulturminnevern) per innbygger i faste 2010-kroner. Kilde: Kostra og kommunal kostnadsdeflator.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02-10
Østfold	82	132	78	145	198	155	153	133	227	145
Akershus	160	143	145	138	148	146	136	158	1	131
Oslo	192	251	236	42	10	24	-10	6	8	84
Hedmark	239	248	285	290	255	284	264	278	279	269
Oppland	227	196	165	187	193	224	242	311	349	233
Buskerud	213	194	194	192	191	213	189	205	204	199
Vestfold	227	223	258	177	252	202	206	290	286	236
Telemark	258	208	207	131	199	190	205	102	270	197
Aust-Agder	298	272	208	202	216	313	362	206	319	266
Vest-Agder	251	243	183	319	653	415	173	190	271	300
Rogaland	178	185	189	223	250	285	293	254	229	232
Hordaland	229	162	140	178	211	256	216	226	262	209
Sogn og Fjordane	386	508	366	379	394	530	444	524	534	452
Møre og Romsdal	206	212	225	209	181	253	246	229	263	225
Sør-Trøndelag	276	213	148	179	236	265	289	263	283	239
Nord-Trøndelag	350	418	360	394	305	59	361	344	432	336
Nordland	296	277	318	337	328	398	311	391	371	336
Troms	253	342	589	307	409	387	441	331	485	394
Finnmark	429	395	371	297	425	405	567	476	523	432
Gjennomsnitt alle fylker	224	224	217	196	223	228	218	218	229	219

Fra disse tallene og den forrige tabellen over fylkeskommunenes frie inntekter per innbygger kan en ane en sammenheng mellom inntektsnivå og nivå på utgifter til kulturformål – som naturlig er. Sogn og Fjordane og Finnmark har høyest nivå på kulturutgiftene per innbygger, mens Østfold og Akershus ligger lavest de fleste årene denne statistikken omfatter. For å vise sammenheng mellom utgiftsnivå og inntektsnivå mer eksplisitt, tar vi også med en tabell som viser antall kroner brukt til kulturformål i prosent av frie inntekter hvert år:

Tabell V2-7. Samlede netto driftsutgifter til kultur (eksklusiv kulturminnevern) i prosent av frie inntekter, 2002-2010.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02-10
Østfold	1,1 %	1,7 %	1,2 %	2,2 %	2,8 %	2,1 %	2,2 %	1,8 %	2,8 %	2,0 %
Akershus	2,1 %	1,9 %	2,3 %	2,1 %	2,1 %	2,0 %	1,9 %	2,2 %	0,0 %	1,8 %
Oslo	0,5 %	0,6 %	0,6 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %
Hedmark	2,6 %	2,7 %	3,5 %	3,5 %	2,9 %	3,3 %	3,1 %	3,1 %	2,7 %	3,0 %
Oppland	2,4 %	2,1 %	2,0 %	2,2 %	2,2 %	2,5 %	2,8 %	3,5 %	3,4 %	2,6 %
Buskerud	2,7 %	2,4 %	2,9 %	2,8 %	2,6 %	2,9 %	2,6 %	2,8 %	2,4 %	2,7 %
Vestfold	2,7 %	2,7 %	3,7 %	2,5 %	3,4 %	2,8 %	2,8 %	3,9 %	3,4 %	3,1 %
Telemark	2,9 %	2,4 %	2,7 %	1,7 %	2,4 %	2,4 %	2,6 %	1,2 %	2,8 %	2,3 %
Aust-Agder	3,2 %	2,9 %	2,6 %	2,5 %	2,6 %	3,7 %	4,3 %	2,4 %	3,2 %	3,0 %
Vest-Agder	2,7 %	2,7 %	2,4 %	4,0 %	7,8 %	5,0 %	2,1 %	2,2 %	2,8 %	3,5 %
Rogaland	2,0 %	2,1 %	2,5 %	2,9 %	3,1 %	3,6 %	3,8 %	3,2 %	2,5 %	2,9 %
Hordaland	2,5 %	1,8 %	1,9 %	2,4 %	2,7 %	3,3 %	2,7 %	2,8 %	2,7 %	2,5 %
Sogn og Fjordane	3,1 %	4,0 %	3,1 %	3,1 %	3,1 %	4,3 %	3,6 %	4,1 %	3,0 %	3,5 %
Møre og Romsdal	2,2 %	2,3 %	2,6 %	2,4 %	2,0 %	2,8 %	2,8 %	2,6 %	2,3 %	2,4 %
Sør-Trøndelag	3,1 %	2,5 %	2,0 %	2,4 %	3,1 %	3,4 %	3,7 %	3,3 %	3,1 %	3,0 %
Nord-Trøndelag	3,3 %	3,9 %	3,7 %	4,1 %	3,0 %	0,6 %	3,8 %	3,4 %	3,4 %	3,2 %
Nordland	2,3 %	2,2 %	2,7 %	2,9 %	2,7 %	3,4 %	2,7 %	3,1 %	2,3 %	2,7 %
Troms	2,3 %	3,0 %	5,8 %	2,9 %	3,7 %	3,6 %	4,1 %	2,9 %	3,3 %	3,5 %
Finnmark	3,2 %	3,0 %	3,2 %	2,6 %	3,5 %	3,3 %	4,6 %	3,7 %	3,3 %	3,4 %
Gjennomsnitt alle fylker	1,7 %	1,8 %	1,9 %	1,7 %	1,8 %	1,9 %	1,8 %	1,7 %	1,6 %	1,8 %

De fylkeskommuner som har prioritert kulturformål sterkest *relativt til nivået på frie inntekter* gjennom den studerte perioden er Vest-Agder, Sogn og Fjordane og Troms med 3,5 %, fulgt av Finnmark med 3,4 %. Lavest ligger (foruten Oslo som vi her ikke omtaler) Akershus med 1,8 %, Østfold med 2 % og Telemark med 2,3 %. Gjennomsnittstallet for Akershus blir betydelig påvirket av at nettoutgiftene til kultur er nær null i 2010, hvilket igjen skyldes kraftig negative nettoutgifter til idrett (jf. tabell V2-12 nedenfor). De høyeste kulturutgiftene i kroner per innbygger finner vi i Sogn og Fjordane og Finnmark, siden disse fylkeskommunene både har høye frie inntekter og bruker en relativt høy prosentandel av disse inntektene til kulturformål.

Tabell V2-8. Netto driftsutgifter til bibliotek per innbygger i faste 2010-kroner. Kilde: Kostra og kommunal kostnadsdeflator.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02-10
Østfold	17	18	25	21	20	18	20	17	24	20
Akershus	24	22	21	20	21	21	23	21	22	22
Oslo	7	4	-5	5	9	25	0	6	8	6
Hedmark	27	28	30	28	27	25	24	26	25	27
Oppland	38	32	23	37	35	34	34	35	34	34
Buskerud	45	40	37	36	34	38	38	34	32	37
Vestfold	51	44	47	40	73	32	33	43	30	44
Telemark	-2	46	38	38	35	39	38	35	32	33
Aust-Agder	72	72	61	48	47	49	53	29	54	54
Vest-Agder	35	33	29	29	23	8	13	20	15	23
Rogaland	14	16	13	13	11	12	9	8	9	12
Hordaland	20	19	17	14	16	16	15	17	14	17
Sogn og Fjordane	59	57	56	53	55	55	52	51	54	55
Møre og Romsdal	35	37	36	33	33	34	33	37	32	34
Sør-Trøndelag	29	28	27	25	27	26	26	27	24	27
Nord-Trøndelag	31	22	33	38	32	45	45	43	30	35
Nordland	74	56	55	47	59	59	59	59	60	59
Troms	37	43	63	58	58	62	59	55	60	55
Finnmark	155	129	109	124	98	115	97	94	117	115
Gjennomsnitt alle fylker	31	30	28	28	30	30	27	27	27	29

Det er særlig ett fylke som avviker sterkt fra de øvrige fylkene når det gjelder utgifter til bibliotek, og det er Finnmark som bruker ca. 4 ganger så mye per innbygger som landsgjennomsnittet til biblioteker. Motsatt ligger her Rogaland, Hordaland, Østfold, Akershus og Vest-Agder på lavere nivåer på driftsutgifter til biblioteker enn landsgjennomsnittet.

Tabell V2-9. Netto driftsutgifter til kulturminnevern[#] per innbygger i faste 2010-kroner. Kilde: Kostra og kommunal kostnadsdeflator.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 03-10
Østfold	37	27	24	18	30	32	22	37	28
Akershus	7	6	4	0	8	38	15	14	11
Oslo	0	-1	0	0	0	0	0	0	0
Hedmark	27	23	34	30	35	-4	48	58	31
Oppland	30	45	29	60	62	68	56	83	54
Buskerud	9	9	13	14	19	8	31	28	16
Vestfold	44	52	86	64	67	85	78	54	66
Telemark	27	56	67	25	28	49	38	52	43
Aust-Agder	46	47	40	39	52	54	33	58	46
Vest-Agder	103	79	82	89	111	110	76	139	99
Rogaland	15	13	9	15	9	7	1	16	11
Hordaland	42	32	38	39	43	29	12	34	34
Sogn og Fjordane	14	45	44	36	10	-47	30	9	18
Møre og Romsdal	17	18	18	17	14	48	34	17	23
Sør-Trøndelag	4	19	17	12	21	24	22	9	16
Nord-Trøndelag	23	18	38	-5	4	8	8	57	19
Nordland	36	39	32	28	45	36	12	21	31
Troms	18	26	11	20	17	27	-3	40	20
Finnmark	37	983	54	49	39	52	13	79	163
Gjennomsnitt alle fylker	24	40	27	23	27	30	23	32	28

[#] Vi gjentar at funksjon 750 Kulturminnevern ikke inngår i Kostras definisjon av samlede kulturutgifter i fylkeskommunene. Videre er dataene for kulturminnevern hentet fra en annen kilde i Statistikkbanken/Kostras, der året 2002 ikke er inkludert.

Utgiftene til kulturminnevern varierer relativt mye fra fylke til fylke og fra år til år. Vest-Agder ligger jevnt over høyest, varierende rundt ca. 100 kroner som gjennomsnitt. Gjennomsnittstallet for Finnmark blir sterkt preget av svært høye utgifter i 2004 (983 kroner), og dette tallet avviker så sterkt fra alle andre år og fylker at det muligens er en feilregistrering. Sett bort fra 2004, blir gjennomsnittet for Finnmark på 46 kroner per innbygger. Også Oppland og Aust-Agder ligger en del høyere enn landsgjennomsnittet.

Oslo har ingen nettoutgifter til kulturminnevern, men er igjen lite sammenlignbar med de øvrige fylkene. Blant de øvrige fylkene ser vi at Akershus og Rogaland ligger lavest med gjennomsnittlig kun 11 kroner i netto driftsutgifter til kulturminnevern gjennom denne perioden.

Tabell V2-10. Netto driftsutgifter til muséer per innbygger i faste 2010-kroner. Kilde: Kostra og kommunal kostnadsdeflator.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02-10
Østfold	38	41	38	45	46	55	56	50	50	47
Akershus	24	23	21	24	23	27	13	29	31	24
Oslo	39	42	48	6	0	0	0	0	0	15
Hedmark	56	54	55	67	60	65	65	67	68	62
Oppland	45	48	48	51	66	53	54	103	66	59
Buskerud	67	112	69	67	71	72	65	75	69	74
Vestfold	74	67	92	77	82	86	99	111	122	90
Telemark	44	45	23	25	46	45	47	43	64	43
Aust-Agder	89	103	96	93	92	90	91	100	111	96
Vest-Agder	70	83	77	80	87	79	69	84	85	79
Rogaland	45	45	47	50	95	82	71	64	59	62
Hordaland	61	66	78	78	80	85	79	80	83	77
Sogn og Fjordane	91	86	69	49	99	153	92	188	160	110
Møre og Romsdal	55	49	51	58	54	65	61	71	68	59
Sør-Trøndelag	49	46	55	56	69	71	67	73	81	63
Nord-Trøndelag	34	34	35	36	85	68	66	100	120	64
Nordland	30	31	50	61	68	142	65	104	97	72
Troms	54	147	51	49	53	61	62	68	66	68
Finnmark	42	33	56	47	87	105	38	83	47	60
Gjennomsnitt alle fylker	49	55	53	49	59	64	54	65	65	57

Når det gjelder driftsutgifter til muséer, ser vi at Sogn og Fjordane, Aust-Agder og Vestfold ligger høyt relativt til øvrige fylker gjennom hele perioden. Nord-Trøndelag lå lavere enn landsgjennomsnittet i starten av perioden (2002-2004), men har fått et sterkt løft i utgiftene til muséer fra og med 2005 og ender som nr. 3 med 120 kroner per innbygger i 2010. Også Nordland har en meget betydelig økning i utgiftsnivået. De klart laveste utgiftene til muséer finner vi i Akershus.

Tabell V2-11. Netto driftsutgifter til kunstformidling per innbygger i faste 2010-kroner. Kilde: Kostra og kommunal kostnadsdeflator.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02-10
Østfold	14	19	20	33	27	54	47	59	45	35
Akershus	4	1	2	27	25	21	6	18	32	15
Oslo	31	195	183	31	1	0	-10	0	0	48
Hedmark	93	96	106	109	114	122	121	124	138	114
Oppland	69	88	108	82	112	119	122	146	158	111
Buskerud	40	0	42	54	47	54	49	49	53	43
Vestfold	30	29	19	16	12	15	15	18	61	24
Telemark	54	60	72	40	57	31	53	62	45	53
Aust-Agder	46	75	63	56	54	45	66	64	62	59
Vest-Agder	92	116	85	91	492	326	115	90	129	171
Rogaland	49	53	51	56	56	56	59	58	60	55
Hordaland	54	50	42	48	52	52	53	62	60	53
Sogn og Fjordane	76	76	75	77	53	66	81	87	88	75
Møre og Romsdal	74	97	86	78	78	74	89	96	98	85
Sør-Trøndelag	0	0	87	93	106	109	110	119	120	83
Nord-Trøndelag	149	130	130	140	111	196	157	104	132	139
Nordland	55	49	49	55	62	70	65	54	80	60
Troms	19	47	21	26	25	45	65	76	62	43
Finnmark	38	42	0	-4	104	55	46	54	44	42
Gjennomsnitt alle fylker	45	65	68	54	67	65	56	60	66	61

På området kunstformidling er det fire fylker som skiller seg ut med betydelig høyere gjennomsnittlige nivåer enn de øvrige. Det er hhv. Vest-Agder, Nord-Trøndelag, Hedmark og Oppland. I den motsatte enden peker Akershus og Vestfold seg ut med klart lavest utgifter til kunstformidling.

Tabell V2-12. Netto driftsutgifter til kunstproduksjon per innbygger i faste 2010-kroner. Kilde: Kostra og kommunal kostnadsdeflator.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02-10
Østfold	16	7	6	6	5	8	7	6	5	7
Akershus	22	16	19	3	7	6	16	6	4	11
Oslo	104	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Hedmark	4	-8	45	2	2	2	2	2	1	6
Oppland	1	2	1	2	2	3	2	2	22	4
Buskerud	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1
Vestfold	5	4	1	0	0	0	0	0	1	1
Telemark	0	0	0	0	1	35	7	0	9	6
Aust-Agder	0	1	1	12	13	15	17	25	20	12
Vest-Agder	8	7	11	8	14	9	11	9	0	9
Rogaland	6	7	9	16	15	19	17	18	19	14
Hordaland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sogn og Fjordane	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Møre og Romsdal	0	0	2	4	1	-1	-1	-2	1	1
Sør-Trøndelag	96	92	0	0	1	1	0	1	0	21
Nord-Trøndelag	0	2	1	4	3	3	3	3	2	2
Nordland	47	37	44	42	46	44	49	32	40	42
Troms	96	53	450	130	135	151	166	177	183	171
Finnmark	74	89	109	122	105	93	95	105	141	104
Gjennomsnitt alle fylker	29	13	25	12	12	14	14	13	14	16

Nivået på utgifter til kunstproduksjon er svært varierende mellom fylkene. Noen fylker har null i utgifter gjennom hele perioden (Hordaland, Sogn og Fjordane), og flere andre fylker har også null eller negative nettoutgifter til kunstproduksjon i enkelte av årene. I hele 11 av fylkeskommunene ligger det gjennomsnittlige nivået i hele perioden på utgifter til kunstproduksjon på under 10 kroner per innbygger, så de fleste fylkene bruker åpenbart meget lite på kunstproduksjon. Unntaket fra dette er fylkene i Nord-Norge, der vi ser at det er betydelige positive nettoutgifter til denne kategorien, og Troms ligger her på det desidert høyeste gjennomsnittlige nivået gjennom perioden med hele 171 kroner, hvilket er nesten 11 ganger så høyt som landsgjennomsnittet.

Tabell V2-13. Netto driftsutgifter til idrett per innbygger i faste 2010-kroner. Kilde: Kostra og kommunal kostnadsdeflator.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02-10
Østfold	-25	17	-38	1	63	-12	-11	-30	31	-1
Akershus	68	70	70	70	76	78	54	57	-100	49
Oslo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hedmark	14	40	1	27	22	15	12	-38	9	11
Oppland	56	14	-1	19	-14	1	33	31	42	20
Buskerud	15	17	16	15	16	19	13	12	12	15
Vestfold	20	19	5	-35	-2	-20	-28	16	18	-1
Telemark	78	4	3	-78	-3	4	25	-78	47	0
Aust-Agder	49	4	-46	-44	-13	96	113	-31	27	17
Vest-Agder	23	-14	-43	97	15	-26	-58	-43	27	-3
Rogaland	-2	1	0	22	8	11	0	0	0	4
Hordaland	44	-15	-37	-4	15	48	14	15	56	15
Sogn og Fjordane	17	115	-10	17	-19	27	49	21	2	24
Møre og Romsdal	29	17	28	17	-3	36	36	-11	49	22
Sør-Trøndelag	34	3	-11	-6	4	29	33	-21	10	9
Nord-Trøndelag	35	43	31	27	31	-233	22	-73	86	-3
Nordland	40	48	59	52	43	18	11	16	19	34
Troms	15	16	-14	10	109	36	61	-75	77	26
Finnmark	-18	26	-115	-91	32	-63	187	62	52	8
Gjennomsnitt alle fylker	27	19	3	13	22	14	20	-2	12	14

Netto driftsutgifter til idrett skiller seg ut ved å variere kraftig fra år til år og ved å ha negative verdier på nettoutgiftene enkelte av årene i en rekke av fylkene. Vi antar at denne variasjonen har å gjøre med systemet for tildeling av tippemidler. Gjennomsnittlig over hele perioden ligger nettoutgiftene til idrett lavt og i størrelsesorden rundt 10-20 kroner per innbygger som gjennomsnitt for hele landet, men det forhindrer ikke at det kan være betydelige nivåer i enkelte fylker og år. Største verdi finner vi for Finnmark i 2008 med 187 kroner per innbygger, mens det største negative tallet er for Nord-Trøndelag med -233 kroner per innbygger til idrett i 2007. Akershus får et sterkt fall i 2010 der de får negative netto driftsutgifter til idrett med 100 kroner, mens de øvrige årene har positive tall varierende rundt 60-80 kroner per innbygger.

Tabell V2-14. Netto driftsutgifter til andre kulturformål per innbygger i faste 2010-kroner. Kilde: Kostra og kommunal kostnadsdeflator.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02-10
Østfold	23	30	29	39	37	32	34	30	71	36
Akershus	18	11	11	-7	-5	-6	25	27	11	9
Oslo	12	10	10	0	0	-1	0	0	0	3
Hedmark	45	38	48	57	30	55	40	97	37	50
Oppland	18	12	-14	-5	-7	14	-2	-6	27	4
Buskerud	45	24	28	18	22	29	23	34	36	29
Vestfold	47	59	93	79	86	90	88	103	54	78
Telemark	83	53	69	106	64	35	36	41	73	62
Aust-Agder	41	19	34	37	23	18	22	18	46	29
Vest-Agder	23	18	24	13	22	19	24	30	16	21
Rogaland	67	63	70	65	65	107	137	105	83	85
Hordaland	49	42	39	41	49	56	54	53	48	48
Sogn og Fjordane	143	173	176	182	206	229	171	177	230	188
Møre og Romsdal	13	11	22	19	17	44	27	39	15	23
Sør-Trøndelag	68	44	-10	12	29	29	52	65	48	37
Nord-Trøndelag	100	188	130	150	42	-21	68	166	61	98
Nordland	51	57	59	79	50	66	62	126	75	69
Troms	33	36	17	34	29	32	27	31	37	31
Finnmark	138	76	212	100	-1	100	103	77	123	103
Gjennomsnitt alle fylker	44	40	40	40	34	41	47	55	45	43

Også innenfor den siste og mer sammensatte kategorien «andre kulturutgifter» finner vi betydelig variasjon fra år til år og mellom ulike fylker. Det er igjen Sogn og Fjordane som ligger høyest, og nivået er her meget høyt sammenlignet med gjennomsnittet for alle fylker. Også Finnmark, Nord-Trøndelag og Rogaland har klart høyere utgifter innenfor denne kategorien enn de fleste andre fylker. Akershus, Vest-Agder og Møre og Romsdal ligger lavest i nivå på andre kulturutgifter per innbygger.