

Kultur- och fritidsbudget i ekonomiska kristider

ENKÄTSTUDIE OM BUDGETEN 2010 FÖR KOMMUNER
OCH LANDSTING



Kultur- och fritidsbudget i ekonomiska kristider

ENKÄTSTUDIE OM BUDGETEN 2010 FÖR KOMMUNER
OCH LANDSTING

Upplysningar om innehållet:
Calle Nathanson, calle.nathanson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2010
ISBN/Bestnr: 978-91-7164-533-3
Text: Calle Nathanson (SKL), Martin Englund (SKL),
Per Svenson (Kulturrådet), Elin Jakobsson (Kulturrådet)
Omslagsfoto: Joakim Bergström, SKL
Produktion: ETC

Förord

Under den förra ekonomiska krisen på 90-talet genomfördes kraftiga nedskärningar i de kommunala ekonomierna. Med facit i hand kan man konstatera att kultur- och fritidsområdena den gången klarade sig förhållandevis bra. Undersökningar har i efterhand visat att besparingarna inom dessa områden inte var större än inom andra verksamhetsområden i kommunen. Men variationerna mellan de olika kommuntyperna var stora. I storstädernas förortskommuner var minskningen på vissa håll upp emot 10 procent inom kulturområdet. I de utpräglade glesbygdskommunerna ökade däremot kulturbudgeten. Det var alltså ingen enhetlig bild av kommuner i kris man fick vid en studie av kulturanslagen den gången.

Nu hanterar vi en finanskris som är betydligt allvarligare då hela världsekonomin varit och är påverkad. Dess mest akuta skede verkar vara över och prognoserna talar om en snabbare ekonomisk återhämtning än vad som tidigare befarats.

Kulturrådet och Sveriges Kommuner och Landsting vill med denna rapport initiera en analys av hur den ekonomiska konjunkturen påverkar kultur- och fritidsbudgetarna i landets kommuner och landsting. Det är första gången SKL och Kulturrådet gör en analys av det här slaget tillsammans och förhoppningen är att vi regelbundet kan göra den här typen av översikter. Det är viktigt inte minst för att vi står i begrepp att inleda arbetet med den nya modell där staten, landstingen och kommunerna i samråd ska fördela offentliga medel inom kulturområdet.

De som arbetat med rapporten är Per Svenson (Kulturrådet), Elin Jakobsson (Kulturrådet), Martin Englund (SKL) och Calle Nathanson (SKL).

Anita Jonsson
Avdelningschef
Kunskapsutveckling och analys
Kulturrådet

Gunilla Glasare
Avdelningschef
Tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 3 Förord
- 7 Inledning
- 9 Kultur- och fritidsbudgeten 2010 regionalt och kommunalt
- 9 Kulturbudgetens utveckling 2010 i förhållande till 2008 på kommunal nivå
- 13 Kulturbudgetens utveckling 2010 i förhållande till 2008 på regional nivå
- 14 Fritidsbudgetens utveckling 2010 i förhållande till 2008 på kommunal nivå
- 17 Kulturbudgetens utveckling och den politiska majoriteten

Inledning

Världsekonomin är på väg ut ur den djupaste konjunkturedgången sedan andra världskriget. Stora orosmoln har målats upp, men hur ser det egentligen ut? Prognoserna pekar på en ökad arbetslöshet och därmed en sämre skatteunderlagstillväxt, men samtidigt finns förhoppningar om att det ska vända snabbare än vad som tidigare befarats. I regeringens senaste rapport om det ekonomiska läget menar man att efterfrågan från omvärlden nu börjar öka och att arbetslösheten kommer nå sin högsta nivå på 9,5 procent under 2010 och falla till 6,6 procent under 2014. Trots detta finns ändå en samstämmighet i prognoserna att den offentliga ekonomin kommer att vara ansträngd under kommande åren. Regeringens tillskott på 17 miljarder för kommunsektorn som helhet under 2010 har visserligen förbättrat de ekonomiska villkoren för kommuner och landsting, men det är ett tillfälligt tillskott och det kommer att dröja innan skatteintäkterna växer i samma takt som före krisen. Det är också osäkert om detta tillfälliga tillskott från staten överhuvudtaget påverkar kultur- och fritidsbudgeten på kommunal och regional nivå.

Det vi kan konstatera är att utvecklingen inom den offentliga ekonomin påverkar kultur- och fritidsområdena, men frågan är bara när, för vem och hur mycket?

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Kulturrådet har tillsammans genomfört en enkätundersökning om kultur- och fritidsbudgeten för 2010. SKL har skickat ut enkäten till ekonomiansvariga hos samtliga kommuner samt till kulturchefer eller motsvarande hos samtliga landsting/regioner. 212 kommuner (73 procent) och 21 landsting/regioner (100 procent) har svarat på undersökningen.¹ Syftet med undersökningen är att jämföra kultur- och fritidsområdets budgetutveckling mellan åren 2008 och 2010.

Anledningen till att jämförelsen den här gången gjorts mellan 2008 och 2010 är att när enkätundersökningen genomfördes (november 2009) saknades bokslut för 2009. Därför är det av vikt att poängtera att det i materialet finns en osäkerhetsfaktor kring när budgetförändringar skett, t.ex. kan en kommun ha ökat sin budget för 2009 men för 2010 låtit den förbli oförändrad. Jämförelsen mellan de valda åren innebär att siffrorna för 2008 är bokslutssiffror medan underlaget från 2010 som analyseras i rapporten består av den antagna budgeten för kultur- och fritidsområdena. Först efter utgången av 2010 vet vi hur det egentliga utfallet blev.

¹ Grunddata finns hos SKL.

Med detta sagt kommer det i rapporten framöver enbart tas hänsyn till om budgeten är ökad, minskad eller oförändrad mellan 2008 och 2010.

Generellt kan också sägas att löne- och prisökningar inom kommunalförvaltning ligger mellan 2–3 procent årligen. En oförändrad budget utan kompensation för ökade löner och priser innebär alltså i praktiken att utrymmet för verksamheterna minskar.

Datainsamlingen har utgått från sammanställningen av den officiella statistiken på området, vilken Kulturrådet presenterar vartannat år igenom publikationen Kulturrens finansiering. Det betyder att frågorna till kommunerna är ställda i enlighet med de frågor som SCB årligen ställer i samband med sammanställningen av nationalräkenskaperna.

På kulturområdet indelas budgeten i fyra delar:

- Bibliotek
- Musik/kulturskola
- Studieorganisationer
- Allmän kulturverksamhet

Indelningen ”allmän kulturverksamhet” framstår som ett vitt begrepp och högst sannolikt råder det en skillnad i hur respektive kommun tolkar rubriken. Denna osäkerhet återfinns dock även i SCB:s årliga sammanställning av räkenskaperna där samma indelning används.

På fritidsområdet indelas budgeten i tre delar:

- Idrotts- och fritidsanläggningar
- Fritidsgårdar
- Allmän fritidsverksamhet

Även inom fritidsområdet råder en osäkerhet vad gäller ”allmän fritidsverksamhet” som kan omfatta helt olika kostnader inom fritidssektorn, men indelningen är som sagt i enlighet med den SCB gör.

Frågorna som har ställts till landsting/regioner bygger på den enkät som Kulturrådet vartannat år sammanställer och utgörs av följande indelningar:

- Teater
- Dans
- Musik
- Bild, form, konst
- Museer
- Bibliotek och litteratur
- Kulturarv och arkiv
- Film
- Folkbildning och folkrörelser
- Stipendier och ersättningar till konstnärer
- Övrigt

Kultur- och fritidsbudgeten 2010 regionalt och kommunalt

Idag finns det 290 kommuner och 21 landsting/regioner i Sverige. Stat, landsting/regioner och kommuner har tillsammans ett gemensamt ansvar för att stödja och utveckla kulturpolitiken. Fritidssektorn är till största del ett kommunalt ansvarstagande, även om staten tar åtminstone en tredjedel av ansvaret för idrottens offentliga kostnader.

Kulturbudgetens utveckling 2010 i förhållande till 2008 på kommunal nivå

I den antagna budgeten för 2010 har 42,5 procent av landets kommuner minskat sin kulturbudget i förhållande till 2008. 32,1 procent av kommunerna har ökat budgeten under samma period medan 21,1 procent har lämnat den oförändrad.

De mellanstora kommunerna med mer än 25 000 invånare och utpräglade glesbygdskommuner har minskat mest medan en stor majoritet av storstäder och förortskommuner ökat.

Det är med andra ord ingen enhetlig bild som växer fram när det gäller kommunerna. Sett till samspelet mellan den regionala och lokala nivån kan konstateras att samtidigt som kommunernas budgetar minskar i Jönköpings, Värmlands, Dalarna och Norrbottens län har landstingen i dessa län ökat sin budget under perioden 2008–2010 (fig 1 och 2).

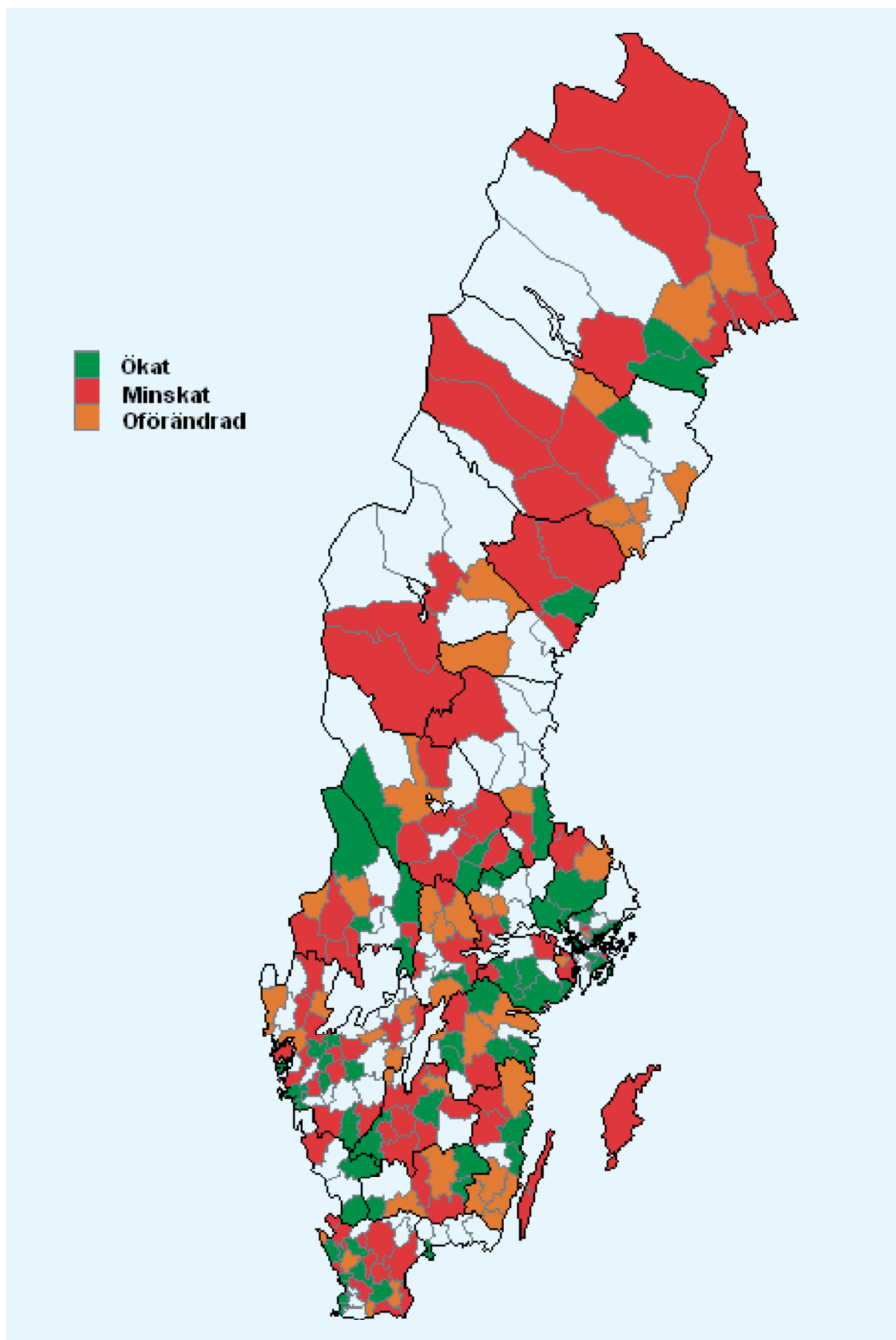
29 procent av kommunerna minskar sin kulturbudget med 1–3 procent, 16 procent minskar med 4–6 procent, medan nästan 10 procent har minskat med 10 procent eller mer.

Bland dem som ökar uppvisar merparten (17 procent) ökningarna på mellan 1–3 procent och cirka 13 procent ökar sin med 4–6 procent. Även bland kommunerna som ökar har nästan 10 procent ökat budgeten med 10 procent eller mer i jämförelse under perioden 2008–2010.

Det är inte osannolikt att både ökningarna och minskningarna med 10 procent eller mer till en viss del kan förklaras med att nya verksamheter flyttats mellan olika förvaltningar. Men det utesluter inte att exempel på direkta budgetökningar respektive minskningar gjorts bland dessa två grupper.

Det område som tydligast uppvisar besparingar är budgeten för studieorganisationer: nästan fyra av tio kommuner minskar och lika många har en oförändrad budget.

Cirka 35 procent ökar budgeten medan lika många minskar den för biblioteken. Av musik- och kulturskolorna är det i stort sett lika många som ökat som minskat vilket i bägge fallen är knappt tre av tio kommuner. Den inte helt lättdefinierade gruppen ”allmän kulturverksamhet” visar att nästan fyra av



Figur 1. Geografisk spridning av kulturbudgetens utveckling på kommunal nivå 2008-2010

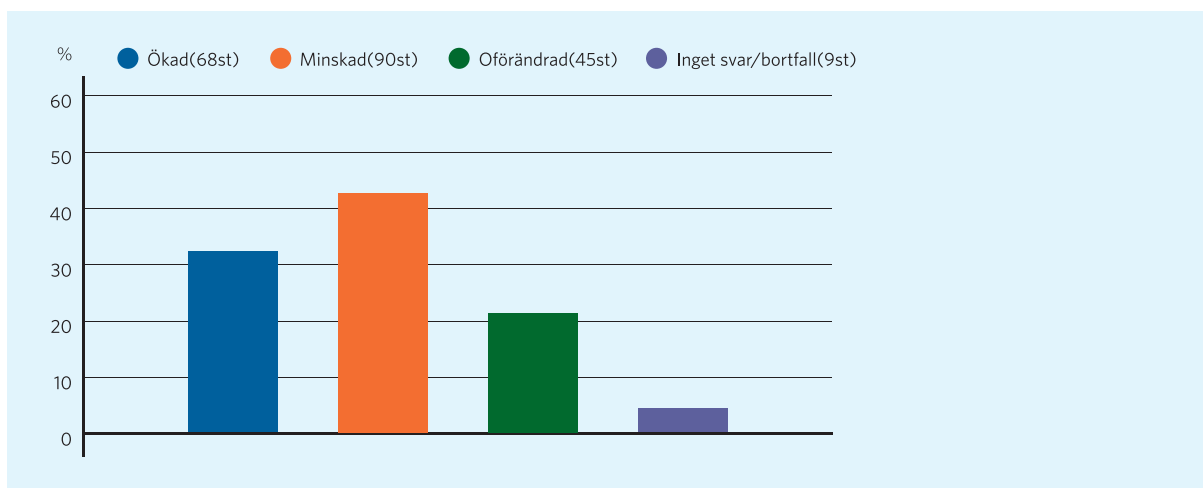


Diagram 1. Storleken på kulturbudgetens utveckling på kommunal nivå 2008-2010 (procent)

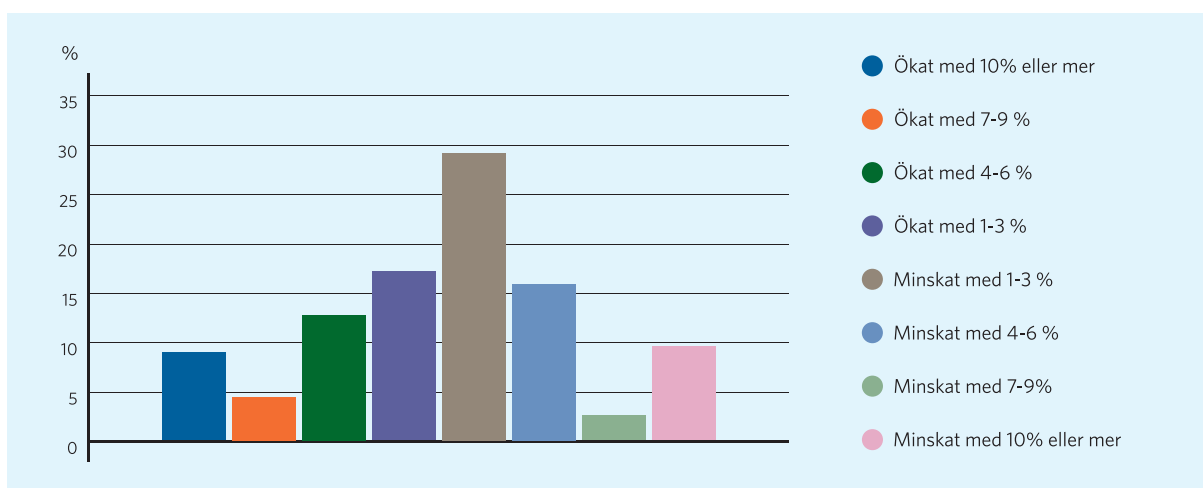
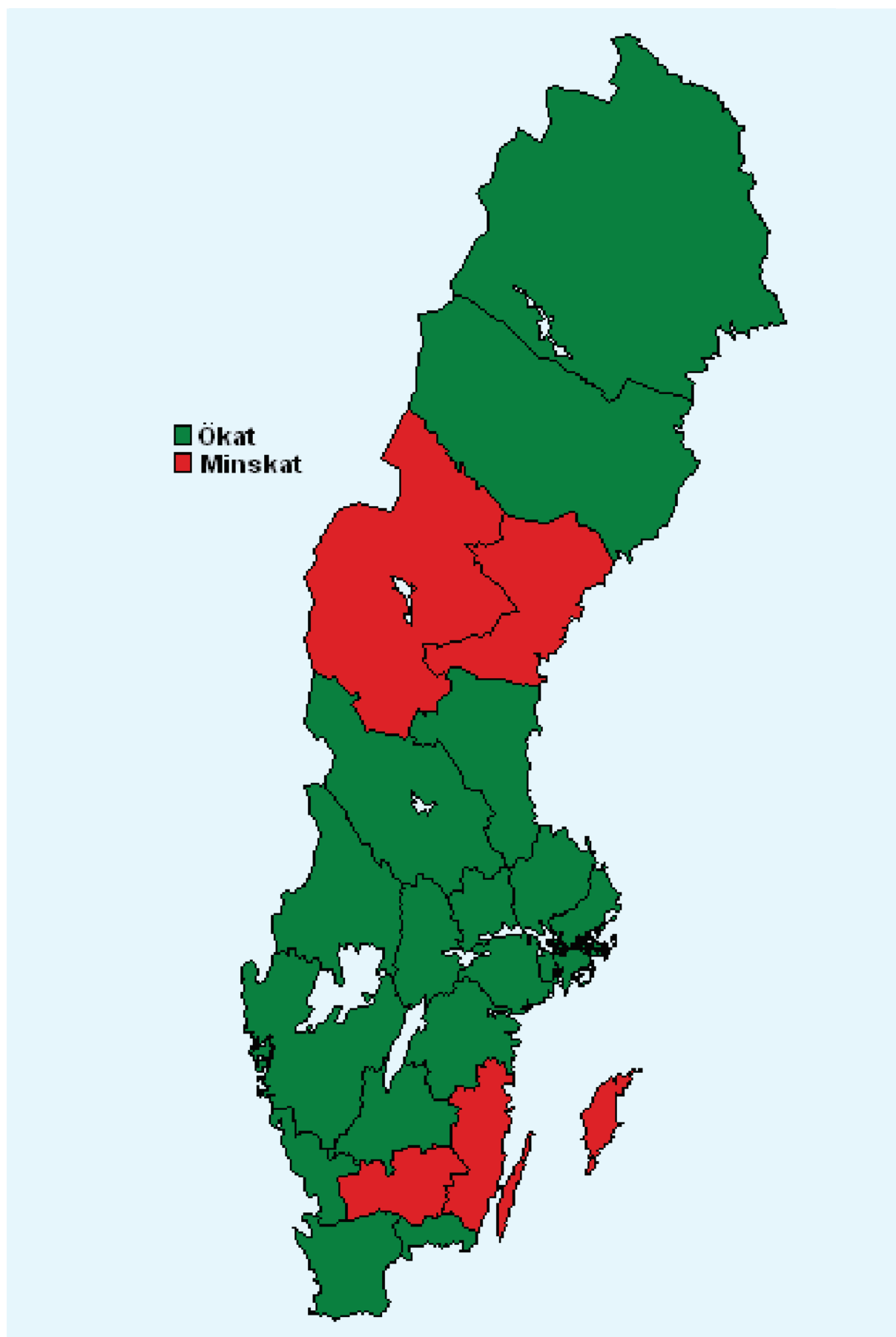


Diagram 2. Storleken på kulturbudgetens utveckling på kommunal nivå 2008-2010 (procent)

Tabell 1. Kulturbudgetens utveckling för respektive kulturområde i kommunerna 2008-2010
I procent

	Ökat	Minskad	Oförändrat	Finns ej	Inget svar/bortfall
Bibliotek	34,4	35,4	17,9	0,0	12,3
Musik/kulturskola	27,8	26,9	24,1	0,9	20,3
Studieorganisationer	4,2	37,7	38,2	1,9	17,9
Allmän kulturverksamhet	20,8	36,3	30,7	0,5	11,8



Figur 2. Geografisk spridning av kulturbudgetens utveckling på regional nivå 2008-2010

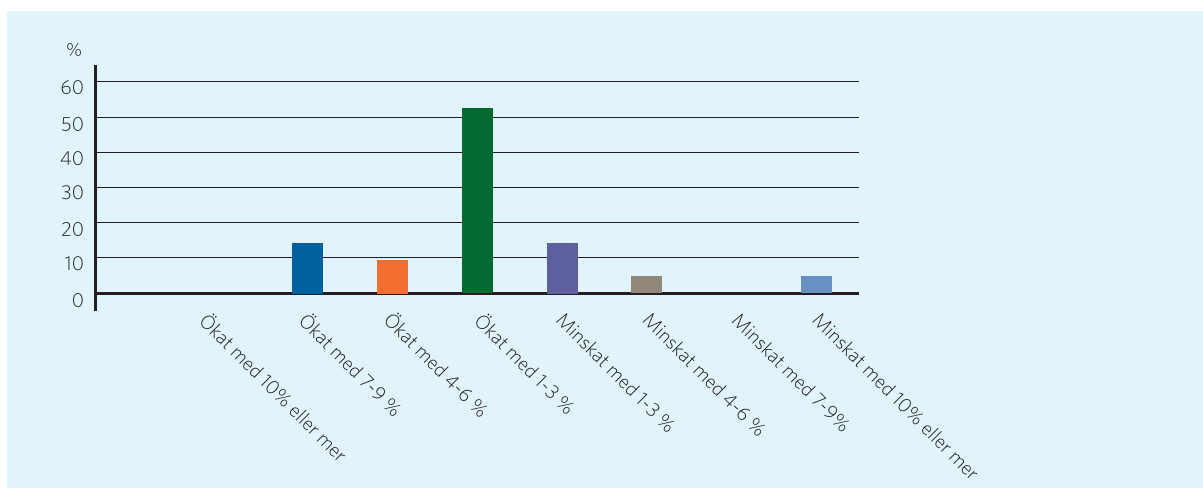


Diagram 3. Storleken på kulturbudgetens förändring på regional nivå 2008-2010 (procent)

tio kommuner minskar och tre av tio har oförändrad budget. Sannolikt utgörs till viss del minskningarna av besparingar inom kultur- och föreningsstöd till fria aktörer.

Kulturbudgetens utveckling 2010 i förhållande till 2008 på regional nivå

För landstingen/regionerna kan inga anmärkningsvärda förändringar egentligen konstateras. 16 av landstingen har under perioden 2008-2010 ökat sin kulturbudget, medan fem av landstingen har minskat budgeten. Både minskningarna och ökningarna är dock marginella då huvuddelen ligger inom intervallet mellan 1-3 procent. Som påpekats tidigare tillkommer de ökade årliga löne- och priskostnaderna som en minskning av verksamheterna om de inte kompenseras. Undantagen i sammanhanget är tre av landstingen som har ökat med 7-9 procent och två som ökat med 4-6 procent samt ett landsting som har minskat med 10 procent eller mer och ett som minskat med 4-6 procent.

Vid en första anblick syns, som sagt, inga dramatiska förändringar, men det finns ändå tecken på att den ekonomiska krisen påverkar den regionala kulturbudgeten. Jämförs utvecklingen 2008 och 2010 med förändringarna i landstingens kulturbudgetar från 2006 till 2007, visar det sig att samtliga utom två län då ökade sina ekonomiska insatser.

Mer än hälften av landstingen/regionerna ökar sin budget med 1-3 procent medan 14 procent av landstingen/regionerna minskar med samma intervall. Jämfört med kommunerna verkar det som om landstingen/regionerna i mindre utsträckning gjort besparingar på kulturbudgeten. Sett till utvecklingen av de offentliga kulturutgifterna un-

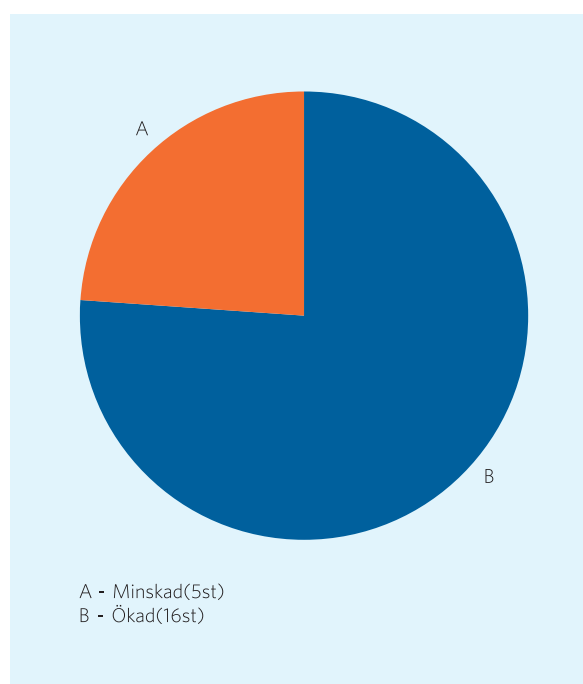


Diagram 4. Kulturbudgetens utveckling på regional nivå 2008-2010 (procent)

der de senaste tio åren är det också landstingen/regionerna som i störst utsträckning ökat sina insatser till kulturen. Till viss del kan det förklaras av att det skett förändringar i huvudmannaskap mellan landsting/regioner och kommuner. Men det har också skett en allmän utveckling mot att landsting/regioner tagit ett större ansvar inom kulturområdet.

Vad gäller förändringarna för respektive konstområde, så är det framför allt för institutionsområdena teater, dans och musik samt museer, som flest landsting ökat sina insatser. Inom musik- och dansområdena har samtliga landsting/regioner som svarat uppgett en större eller oförändrad

Tabell 2. Budgetutveckling för respektive kulturområde 2008- 2010 i länen/regionerna
I procent

	Ökat	Minskat	Oförändrat	Finns ej	Inget svar
Teater	66,7%	4,8%	23,8%	0,0%	4,8%
Dans	66,7%	0,0%	19,0%	4,8%	9,5%
Musik	76,2%	0,0%	14,3%	4,8%	4,8%
Bild- och form	52,4%	14,3%	23,8%	4,8%	4,8%
Museer	76,2%	4,8%	14,3%	0,0%	4,8%
Bibliotek och litteratur	47,6%	28,6%	19,0%	0,0%	4,8%
Kulturarv och arkiv	52,4%	9,5%	28,6%	4,8%	4,8%
Film	57,1%	4,8%	33,3%	0,0%	4,8%
Folkbildning och folkrörelse	52,4%	33,3%	9,5%	0,0%	4,8%
Stipendier och ersättningar till konstnärer	28,6%	4,8%	57,1%	4,8%	4,8%
Övrigt	42,9%	28,6%	19,0%	4,8%	4,8%

budget. Tre av fyra landsting/regioner ökar budgeten för musik respektive museer. Av biblioteks- och litteraturbudgeten är det tre av tio landsting som minskar medan knappt hälften ökar.

Ända sedan det kulturpolitiska riksdagsbeslutet 1974 har huvuddelen av landstingens insatser riktats främst till teater-, dans- och musikinstitutionerna. Folkbiblioteken är sedan långt tillbaka en kommunal angelägenhet medan länsbiblioteken fungerar som en länsövergripande stödfunktion till dessa.

Ökningen inom teater-, dans- och musikområdet kan också ha sina förklaringar i att Kulturrådet under de senaste åren haft diskussioner om balansen i insatserna från stat, landsting/region och kommun. Detta gäller främst inom musikområdet där den statliga andelen av den offentliga finansieringen varit relativt hög.

Också bland de landsting som har minskat sin totala budget återfinns ökningar inom teater-, dans- och musikområdet.

Både kommunerna och landstingen har gjort mest minskningar på folkbildningsområdet: mer än var tredje landsting minskar budgeten för folkbildning och folkrörelser.

Fritidsbudgetens utveckling 2010 i förhållande till 2008 på kommunal nivå

Cirka 39 procent av kommunerna har ökat fritidsbudgeten, 33 procent minskat och 25 procent har en oförändrad budget. Resultatet från enkätundersökningen är alltså att det är fler kommuner som ökar sin fritidsbudget 2010 i förhållande till 2008 än som minskar den. Det är vid en första betraktelse något förvånande siffror med tanke på det ekonomiska läget på kommunal nivå.

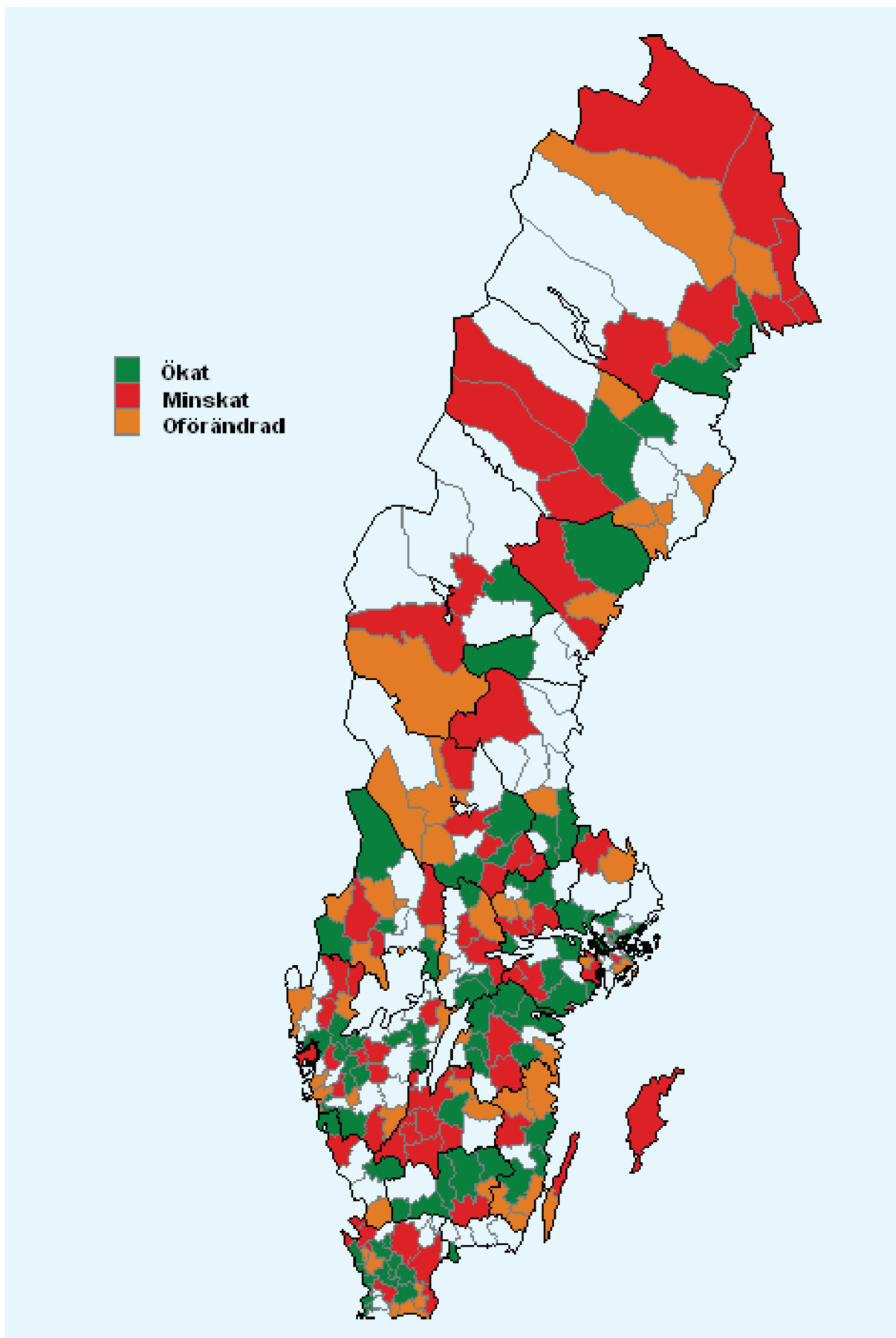
Av de kommuner som anger en budgetökning är det ca en femtedel som ökar fritidsbudgeten inom

intervallet 1–3 procent, därefter kommer intervallet som ökar med 10 procent eller mer. Lite drygt var tionde kommun har en budgetökning i intervallet 4–6 procent.

Det är också överraskande att var sjunde kommun har ökat sin fritidsbudget med 10 procent eller mer. Studerar man de öppna svaren i enkätundersökningen ges delvis svar på vilka kostnader som ökat. Många kommuner har under 2000-talet gjort stora anläggningsinvesteringar vilket medfört ökade driftskostnader. De öppna svaren indikerar också att nya områden, vars ansvar tidigare vilat på annan nämnd, fogats till fritids-

Tabell 3. Kulturbudgetens utveckling för respektive kulturområde i kommunerna 2008-2010

Namn	Förändring
Stockholms län	Ökat
Uppsala län	Ökat
Södermanlands län	Ökat
Östergötlands län	Ökat
Jönköpings län	Ökat
Kronobergs län	Minskat
Kalmar län	Minskat
Gotlands län	Minskat
Blekinge län	Ökat
Region Skåne	Ökat
Hallands län	Ökat
Västra Götalands län	Ökat
Värmlands län	Ökat
Örebro län	Ökat
Västmanlands län	Ökat
Dalarnas län	Ökat
Gävleborgs län	Ökat
Västernorrlands län	Minskat
Jämtlands län	Minskat
Västerbottens län	Ökat
Norrbottnens län	Ökat



Figur 3. Fritidsbudgetens utveckling på kommunal nivå

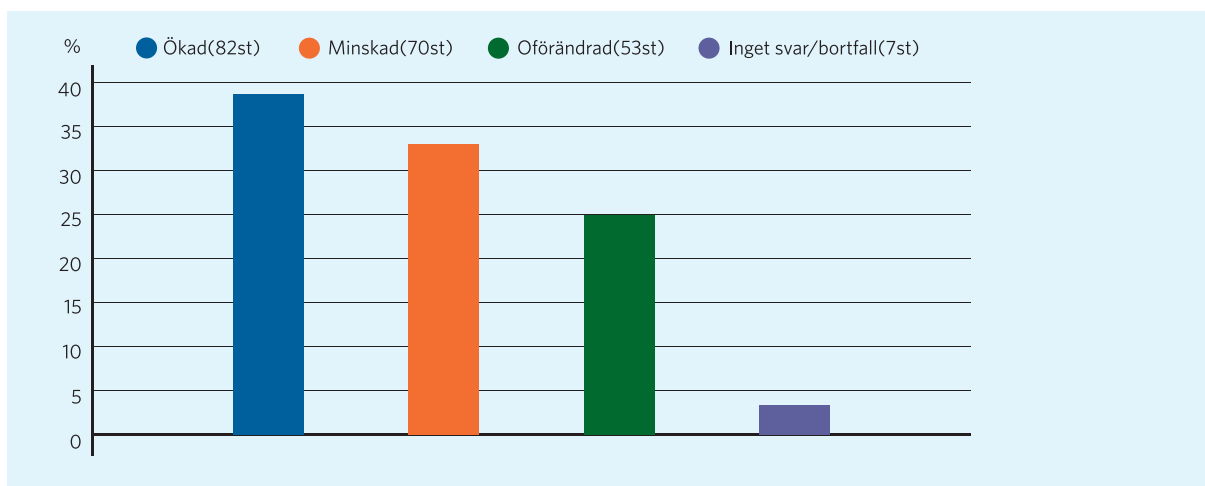


Diagram 5. Fritidsbudgetens utveckling på kommunal nivå 2008-2010 (procent)

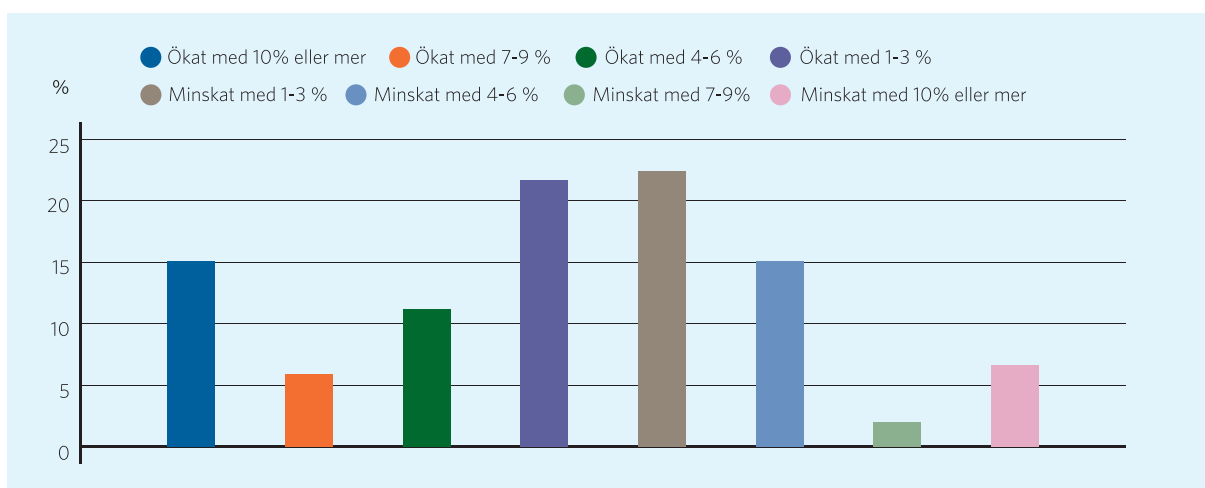


Diagram 6. Storleken på fritidsbudgetens utveckling 2008-2010 (procent)

verksamheten. Det kan handla om verksamheter som tidigare varit ett ansvar för t.ex. en teknisk nämnd.

Av de kommuner som anger en budgetminskning är det även här en dryg femtedel av kommunerna som anger att fritidsbudgeten minskat med 1-3 procent mellan åren 2008-2010. Därefter kommer intervallet som minskat med 4-6 procent medan de som minskat med 10 procent eller mer endast gäller var femtonde kommun. På samma sätt som att de största budgetökningarna till viss del beror på att nya verksamheter fogats till fritidsbudgeten handlar det för de kommuner som uppvisar de största budgetminskningarna till en viss del om att verksamheter flyttats från fritidsbudgeten, vilket återfinns i de öppna svaren.

Diagram 7 visar att det är fler kommuner som ökat sina budgetar för idrotts- och fritidsanläggningar än som har minskat. Knappt 40 procent

av kommunerna har ökat sin budget för idrotts- och fritidsanläggningar medan 30 procent minskat. Något mindre än var sjätte kommun har en oförändrad budget vad gäller idrotts- och fritidsanläggningar. Vi har tidigare nämnt att de öppna svaren indikerar att de kommuner som ökat sina fritidsbudgetar till viss del beror på satsningar på nya anläggningar, vilket är en bild som också förstärks när vi studerar enbart budgetarna för idrotts- och fritidsanläggningarna.

30 procent av kommunerna har en oförändrad budget för fritidsgårdsverksamheten medan 24 procent ökar sin budget. Lika många, 24 procent, minskar sin budget för fritidsgårdsverksamheten.

När det gäller allmän fritidsverksamhet har vi inledningsvis påtalat att kommunerna lägger olika vikt vid vad som avses med rubriken, men en betydande del av budgeten utgörs av föreningsstöd. Diagram 7 visar att 40 procent av kommunerna

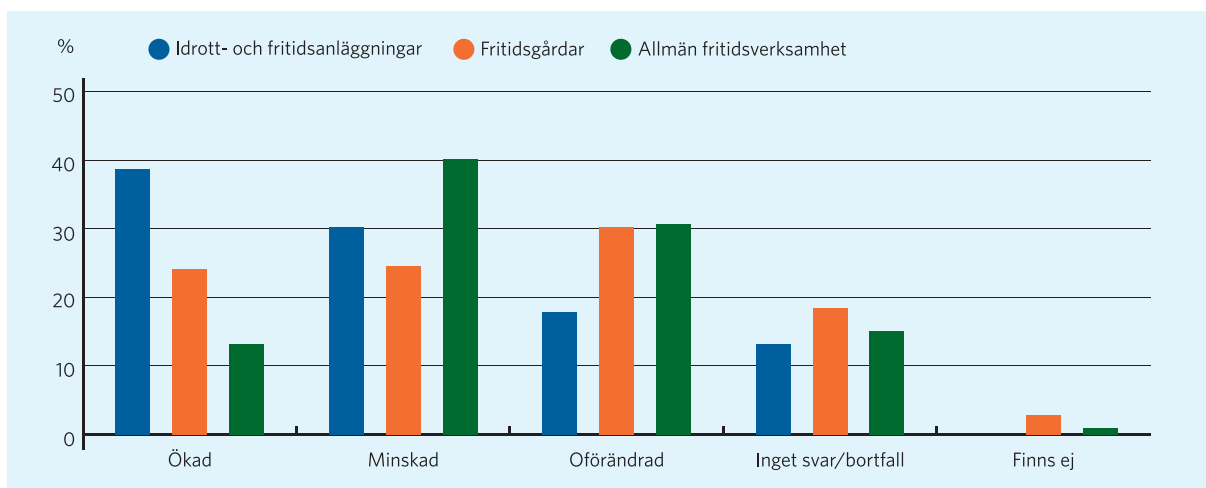


Diagram 7. Fritidsbudgetens utveckling för respektive fritidsområde på kommunal nivå 2008-2010

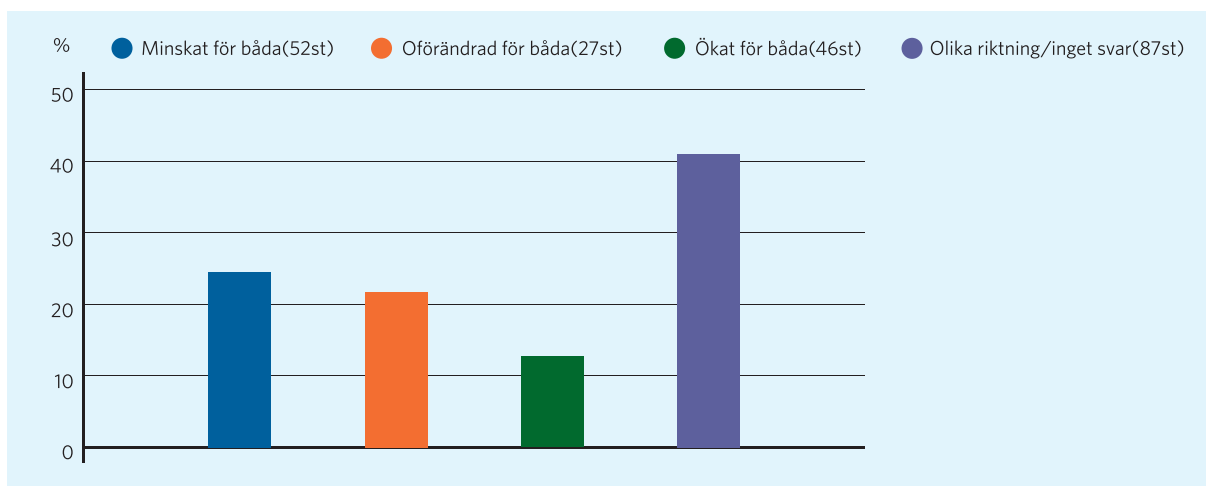


Diagram 8. Andel av kommunerna där kultur- och fritidsbudgeten utvecklats i samma riktning 2008-2010 (procent)

minskar den del av budget som rubriceras som allmän fritidsverksamhet och att 30 procent har en oförändrad budget mellan år 2008 och 2010. 13 procent ökar denna del av fritidsbudgeten. Slutsatsen som även baseras på de öppna svaren är att minskningen till stor del handlar om minskade föreningsstöd.

Kulturbudgetens utveckling och den politiska majoriteten

Den politiska majoriteten verkar inte spela någon större roll för hur nivån på kulturbudgeten utvecklats. Ser man till de renodlade höger-vänster-majoriteterna ligger skillnaderna på högst ett par procentenheter i alla tre kategorierna ökad, minskad, oförändrad. I de kommuner där man haft en blocköverskridande majoritet är skillnaderna något större. Mönstret är ungefär detsamma bland landstingen.

Det går inte heller på fritidsområdet att hitta

något avläsbart samband mellan politisk majoritet och budgetförändringar. Lika många kommuner med vänster- som med högermajoritet har ökat sin fritidsbudget. Samma förhållande mellan de politiska blocken råder vad gäller kommuner som minskat respektive har oförändrad budget. Även bland de kommuner som har en blocköverskridande majoritet är det lika många som ökat respektive minskat sin budget, något färre har en oförändrad budget.

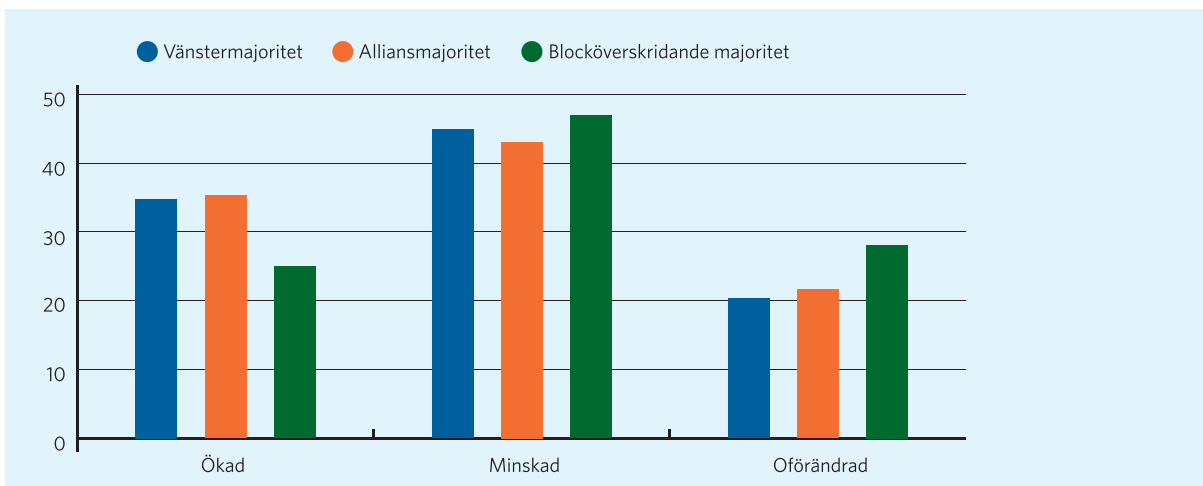


Diagram 9. Kulturbudgetens utveckling 2008-2010 baserat på politisk majoritet i kommunerna

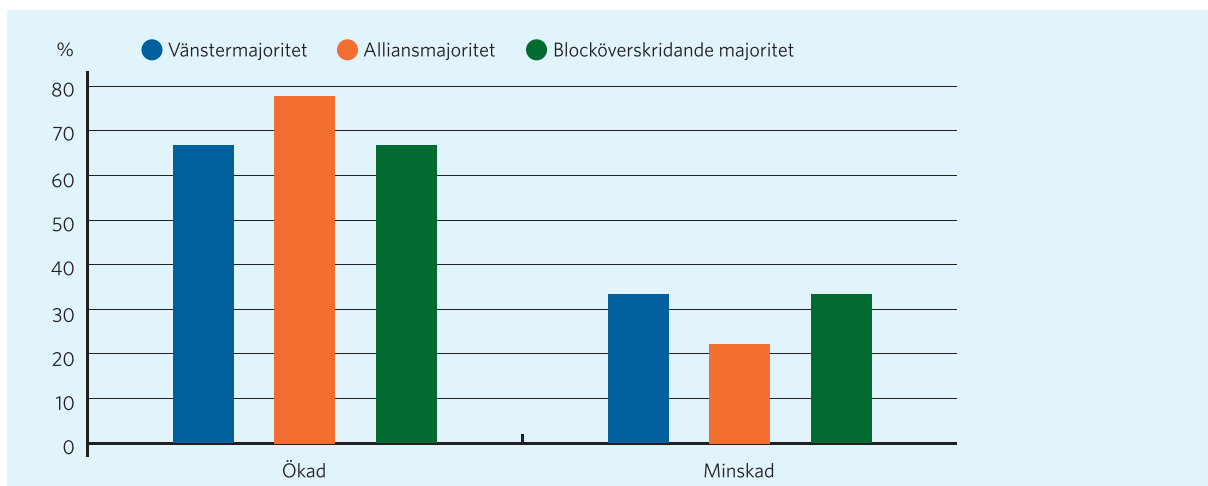


Diagram 10. Kulturbudgetens utveckling 2008-2010 baserat på politisk majoritet landsting/regioner

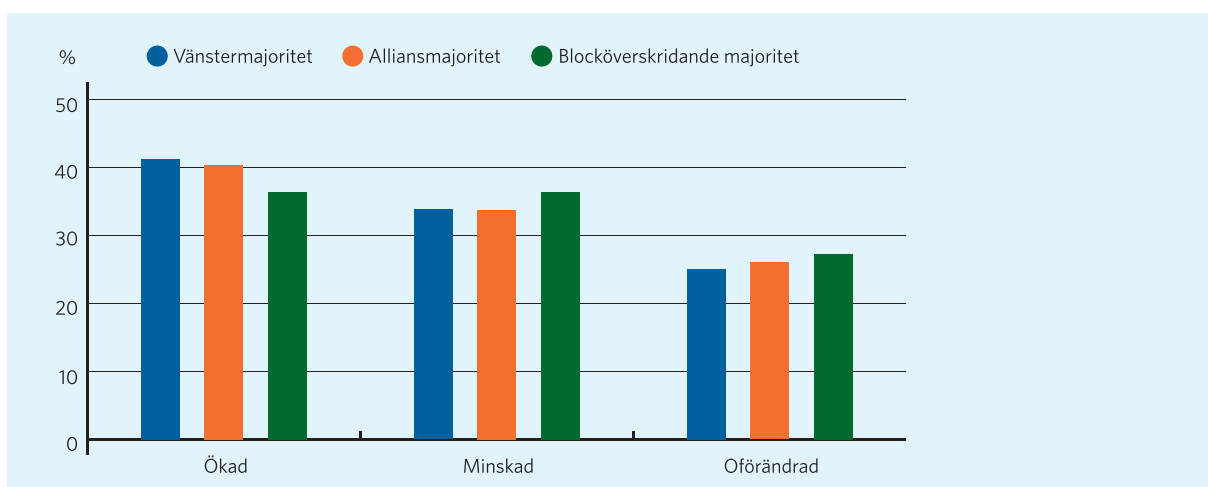


Diagram 11. Fritidsbudgetens utveckling 2008-2010 baserat på politisk majoritet i kommunerna

Kultur- och fritidsbudget i ekonomiska kristider

Enkätstudie om budgeten 2010 för kommuner och landsting

Rapporten angående kultur- och fritidsbudgetens utveckling 2010 i förhållande till 2008 visar övergripande:

- Ingen enhetlig bild för utvecklingen av kommunernas kultur- och fritidsbudget
- Tre av tio kommuner ökar sin kulturbudget och fyra av tio ökar sin fritidsbudget
- Fyra av tio kommuner minskar kulturbudgeten medan tre av tio minskar fritidsbudgeten
- Ungefär var femte kommun har en oförändrad kulturbudget medan var fjärde har oförändrad fritidsbudget
- 16 av 21 landsting/regioner ökar sin kulturbudget medan fem minskar. De flesta ökar med 1–3 procent
- Ökningarna av kulturbudgeten bland landsting/regioner rör främst teater, dans, musik och museer
- Folkbildningsområdet drabbas hårdast av besparingarna inom såväl kommuner som landsting/regioner
- Ungefär lika många kommuner ökar som minskar budgeten för bibliotek och musik-/kulturskolor
- Det är fler kommuner som ökar budgeten för idrotts- och fritidsanläggningar än som minskar
- Minskningarna av fritidsbudgeterna har till största delen gjorts inom det som kallas allmän fritidsverksamhet
- Fritidsgårdsverksamheten är förhållandevis värnad
- Budgetförändringarna har inget avläsbart samband med vilken politisk majoritet som styr respektive kommun eller landsting/region