



Pris- och löneomräkningsfrågor

Sammanfattning

Kulturutskottet behandlar i detta betänkande fyra motioner med förslag om att regeringen ska låta utreda möjligheten att fullt ut pris- och löneomräkna statsbidraget till de fria grupperna på samma sätt som gäller för vanliga statliga myndigheter.

Motionerna avstyrks av utskottet som anser att man först bör avvakta resultatet av den utredning som Kulturrådet inom kort kommer att redovisa om bidragen till de fria teater- och dansgrupperna. Det är en utredning som riksdagen tidigare begärt och som är en översyn av förhållandet mellan de verksamhetsbidrag och projektbidrag som utgår till de fria grupperna.

Kulturrådets utredning kommer att överlämnas till Utbildnings- och kulturdepartementet, och utskottet förutsätter att även frågor av det slag som aktualiseras i motionerna kommer upp till prövning i samband med regeringens fortsatta beredning av ärendet utan något formellt initiativ från riksdagens sida.

I betänkandet finns en reservation och ett särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Utskottets överväganden	4
Pris- och löneomräkning av anslag på kulturens område	4
Motionerna	4
Bakgrund	5
Pris- och löneomräkningssystemets syfte	5
Kulturutskottets tidigare tillkännagivanden om fria grupper och PLO	7
Utredningstjänstens uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser	9
Utskottets ställningstagande	11
Reservation	14
Pris- och löneomräkning av anslag på kulturens område (m, fp, kd, c)	14
Särskilt yttrande	15
Pris- och löneomräkning av anslag på kulturens område (v)	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2005	16
<i>Bilaga 2</i>	
Utdrag ur uppföljningsstudien Statsbidrag till teater och dans (2005/06: RFR5)	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Pris- och löneomräkning av anslag på kulturens område

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Kr336 yrkande 15, 2005/06:Kr398 yrkande 3, 2005/06:Kr410 yrkande 4 och 2005/06:Kr417 yrkande 4.

Reservation (m, fp, kd, c)

Stockholm den 1 juni 2006

På kulturutskottets vägnar

Lennart Kollmats

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lennart Kollmats (fp), Lars Wegendal (s), Eva Arvidsson (s), Kent Olsson (m), Paavo Vallius (s), Nikos Papadopoulos (s), Gunilla Tjernberg (kd), Siv Holma (v), Göran Persson i Simrishamn (s), Cecilia Wikström (fp), Birgitta Sellén (c), Gunilla Carlsson i Hisings Backa (s), Anna Lindgren (m), Inger Nordlander (s), Johan Andersson (s), Henrik Westman (m) och Tasso Stafilidis (v).

Utskottets överväganden

Pris- och löneomräkning av anslag på kulturens område

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker fyra motioner med förslag om att statsbidraget till de fria grupperna varje år ska inflationsanpassas på samma sätt som gäller för statliga myndigheter. Inkom kort väntas Kulturrådet överlämna till regeringen resultatet av den översyn av statsbidraget till de fria grupperna som riksdagen tidigare har begärt. Utskottet förutsätter att regeringen i det fortsatta beredningsarbetet av förslagen också överväger frågor av det slag som tas upp i motionerna utan något formellt initiativ från riksdagens sida.

Jämför reservation (m, fp, kd, c) och särskilt yttrande (v).

Motionerna

I fyra motioner väckta under allmänna motionstiden 2005 aktualiseras frågor som rör den årligen återkommande pris- och löneomräkningen av två anslag på utgiftsområde 17. I första hand kräver motionärerna att medeltilldelningen till de fria grupperna ska pris- och löneomräknas.

Vänsterpartiet föreslår i *motion Kr336* att den ordning som gäller för institutioner och vissa statligt stödda verksamheter som får en automatisk anslagsuppräknings i takt med att priser och löner stiger ska breddas till att omfatta all kulturverksamhet, inklusive amatörföreningarnas riksorganisationer (yrkande 15). Regeringen bör enligt motionärerna låta utreda en sådan möjlighet.

Ett snarligt förslag framför Vänsterpartiet i *motion Kr398* i vilken motionärerna begär att även den fria scenkonsten som helhet måste kompenseras för den urholkning och underfinansiering som det offentliga anslagssystemet orsakar (yrkande 3). Anslagen måste räknas upp årligen för såväl institutioner som den fria scenkonsten så att det motsvarar kostnadsutvecklingen. Regeringen bör låta utreda möjligheten till en sådan utökning.

Pris- och löneomräkningen av stödet till de fria grupperna tas också upp av de fyra borgerliga partierna i den gemensamma *motionen Kr410* yrkande 4 samt av Kristdemokraterna i *motion Kr417* yrkande 4. I de båda motionerna begärs att anslagen till de fria grupperna och Teateralliansen ska omfattas av pris- och löneomräkning samt att regeringen ska ta ett helhetsgrepp kring detta problem på hela kulturområdet. Enligt motionärerna fortsätter regeringen att hävda att den gör stora satsningar inom området trots att anslagen blir alltmer urholkade. Problemen är att vissa anslag

inom kultursektorn över huvud taget inte omfattas av någon pris- och löneomräkning trots att större delen av anslagen går till löner. Det gäller t.ex. anslaget till de fria grupperna och till Teateralliansen. Det finns – anser motionärerna – all anledning att kritisera regeringen för dess sätt att handskas med denna fråga. Problemet har varit väl känt sedan länge och måste åtgärdas, anser motionärerna.

Bakgrund

Pris- och löneomräkningssystemets syfte

Det nuvarande systemet för pris- och löneomräkning av myndigheternas anslag – PLO – tillkom i början av 1990-talet som ett viktigt inslag i en genomgripande reform av den statliga budgetprocessen och styrningen av statliga myndigheter. En tidigare mycket detaljerad styrning av myndigheternas resurstilldelning ersattes då av en mer övergripande mål- och resultatstyrning. Statsmakterna började ställa upp mål för myndigheternas verksamhet, och som underlag för regeringens och riksdagens uppföljning och utvärdering blev myndigheterna skyldiga att återkommande rapportera hur den egna verksamheten utvecklades. Myndigheterna gavs samtidigt frihet att själva avgöra hur tilldelade resurser skulle utnyttjas för att de på bästa sätt skulle nå de uppställda målen.

När syftet med reformen första gången presenterades av regeringen i budgetpropositionen för 1993/94 fick förslaget stöd av riksdagen, och finansutskottet betonade i det sammanhanget starkt värdet av att det redovisade utvecklingsarbetet kom till stånd.¹

Omläggningen kom att ställa helt nya krav på den statliga ekonomiadministrationen. För att skapa förutsättningar för ett rationellt beslutsfattande på myndighetsnivå fick varje myndighet ansvar för samtliga kostnader som staten har för myndighetens verksamhet. Myndigheterna kunde då på ett smidigt sätt omfördela resurser från exempelvis egen personal till utomstående konsulter eller lokaler. En förutsättning för att detta skulle kunna ske var att man skapade så marknadslika och konkurrensneutrala förhållanden som möjligt i den statliga verksamheten.

Av denna anledning började man pris- och löneomräkna myndigheternas anslag inför varje nytt budgetår. Tidigare hade myndigheterna i princip fått full kompensation för inträffade löneökningar, oavsett på vilken nivå löneavtalen träffades. Nyordningen innebar att lönekomensationen skulle motsvara den genomsnittliga arbetskraftskostnadsökningen i tillverkningsindustrin, vilket fick till följd att myndigheter som träffade löneavtal på en högre nivå fick finansiera merkostnaderna genom besparingar i den egna verksamheten. Samtidigt som myndigheterna gavs ökad frihet att själva fördela sina resurser fick de på så sätt ett incitament till en mer ansvarsfull lönebildning.

¹ Proposition 1992/93:100, betänkande 1992/93:FiU10.

Pris- och löneomräkningssystemet är alltså en budgettekniskt neutral beräkningsmetod som tillkommit för att säkerställa att myndigheternas anslag på statsbudgeten inte urholkas av inflation och normala löneökningar. Metoden tillämpas generellt, och systemet tar således inte hänsyn till den faktiska utgiftsutvecklingen under det enskilda anslaget.

Tanken är att pris- och löneomräkningen ska återspegla kostnadsutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn. Vid omräkningen av lönekostnaderna görs därför också ett s.k. produktivitetsavdrag vars storlek bestäms av hur produktiviteten utvecklats inom den privata tjänstesektorn. Detta avdrag motsvarar den genomsnittliga produktivitetsutvecklingen under de senaste tio åren i den privata tjänstesektorn och har under åren 1997–2004 uppgått till mellan 1,1 och 1,9 procentenheter.

Arbetsgivarpolitikutredningen² hade vid den utvärdering som gjordes 2002 av det nya styrsystemet inga invändningar mot PLO-metoden som sådan, men föreslog vissa smärre jämkningar i dess tillämpning. Utredningen ifrågasatte inte heller att ett produktivitetsavdrag gjordes utan förordade tvärtom att denna ordning skulle behållas. Remissbehandlingen av betänkandet visade dessutom att det fanns ett brett stöd för principerna bakom systemet för pris- och löneomräkningen.

Genom att på detta sätt ta fram ett inflationsanpassat myndighetsanslag renodlas varje ytterligare förändring av medelstilldelningen i budgetförslaget. Politiskt motiverade satsningar och besparingar kan då redovisas för sig, vilket gör att riksdagens och regeringens styrning av myndigheterna blir tydligare.

PLO är alltså en del av den statliga mål- och resultatstyrningen och används därför i första hand för att inflationsanpassa myndighetsanslag. Merparten av anslagen på statsbudgeten inflationsjusteras i någon form. Så t.ex. räknas sådana förmåner som pensioner samt sjuk- och föräldrapenning upp med hänsyn till prisbasbeloppet, medan nivån på biståndsanslaget är knutet till ett nominellt mått på den ekonomiska utvecklingen i Sverige (1 % av BNI). För rena bidragsanslag används däremot vanligtvis en ordning som innebär att anslagsnivåerna återkommande justeras genom särskilda politiska beslut. På kulturens område gäller detta bl.a. de nu aktuella bidragen till centrala amatörorganisationer och fria grupper.

Av de 54 anslag som finns på utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid är det drygt två tredjedelar som återkommande helt eller delvis justeras med PLO.

När anslagen inom politikområde 28 Kulturpolitik räknas om använder sig regeringen av någon av följande tre metoder.

² Betänkandet ”Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – En samlad utvärdering” (SOU 2002:32).

Förvaltningsanslagsomräkning: Vid omräkningen anpassas anslaget till hur löner, lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader har utvecklats var för sig. Denna omräkningsmetod tillämpas på myndigheter samt på vissa institutioner inom kulturområdet, såsom Operan, Dramaten, Riksteatern, Svenska rikskonserter och Dansens Hus.

Löneindex: Metoden används för omräkning av vissa bidrag, däribland bidrag till regionala samt lokala teater-, dans- och musikinstitutioner. Någon prisomräkning av lokalkostnaderna görs inte på dessa anslag eftersom huvudansvaret för de regionala och lokala kulturinstitutionerna vilar på huvudmännen, dvs. landsting och kommuner.

Bidragomräkning: Metoden tillämpas på vissa bidrag – t.ex. litteraturstödet och stödet till fria grupper – och innebär i praktiken att någon pris- och löneomräkning inte görs.

Kulturutskottets tidigare tillkännagivanden om fria grupper och PLO

Riksdagen har under de två senaste åren vid tre tillfällen begärt att regeringen ska vidta åtgärder i frågor som rör antingen stödet till de fria grupperna eller pris- och löneomräkningen av anslagen inom kulturens område.

Våren 2004 biföll riksdagen en reservation³ i betänkande 2003/04:KrU7 och gav regeringen som sin mening till känna att en översyn borde göras av relationen mellan verksamhets- och projektbidragen till de fria grupperna, så att en långsiktigt hållbar utveckling kan åstadkommas för dem. Förslaget motiverades med att de fria grupperna många gånger tvingas genomföra sin ordinarie verksamhet som projekt, eftersom verksamhetsbidragen är otillräckliga. Detta ansåg reservanterna inte vara rimligt. I reservationen framhölls också att det behövdes en snar lösning på frågan om hur pensionerna för de fria grupperna kan säkerställas.

Med anledning av detta riksdagsbeslut har regeringen givit Kulturrådet i uppdrag att se över villkor och riktlinjer för bidragsgivningen till de fria teater- och dansgrupperna. En slutredovisning ska enligt Kulturrådets regleringsbrev för 2006 lämnas till Utbildnings- och kulturdepartementet senast den 1 juli 2006.

Vid behandlingen av regeringens budgetproposition hösten 2004 gjorde riksdagen på förslag av kulturutskottet ett tillkännagivande till regeringen⁴ i vilket man begärde att

- gjorda pris- och löneomräkningar inom utgiftsområde 17 redovisas på ett tydligt sätt i budgetpropositionen,
- regeringen utvärderar effekterna av det nuvarande pris- och löneomräkningssystemet för anslagen inom kultursektorn,

³ Reservation 3 av m, fp, kd och c i betänkande 2003/04:KrU7 om teater, dans och musik, riksdagsskrivelse 2003/04:202.

⁴ Betänkande 2004/05:KrU1 s. 22–27, riksdagsskrivelse 2004/05:97.

- regeringen i samband med denna översyn också ser över den nu använda metoden för nivåanpassning av myndigheternas hyreskompensation i syfte att nå bättre följsamhet.

Beslutet medförde att regeringens redovisning av gjorda pris- och löneomräkningar blev tydligare i efterföljande budgetproposition. Det gällde bl.a. sättet att redovisa prisomräkningen av myndigheternas hyreskompensation. Tidigare gick det exempelvis inte att utläsa om en myndighet fått en negativ hyreskostnadskompensation, men detta redovisades tydligt i budgetpropositionen för 2006.

Som svar på riksdagens begäran beskrev regeringen i budgetpropositionen för 2006⁵ också tekniken för pris- och löneomräkning av myndighetsanslagen, utfallet av pris- och löneomräkningen för 2006 per utgiftsområde samt hur regeringen redovisar utfallet av pris- och löneomräkningen på anslagsnivå.

Den lämnade redovisningen tillgodosåg endast en del av tillkännagivandet. Av budgetpropositionen framgick emellertid att regeringen hade för avsikt att i andra lämpliga sammanhang återkomma till det som riksdagen i övrigt tagit upp i tillkännagivandet.

Hösten 2005 gjorde riksdagen på förslag av kulturutskottet på nytt ett tillkännagivande i samband med behandlingen av regeringens budgetförslag för 2006⁶, denna gång mer inriktat på den metod som används för att anpassa de statliga kulturinstitutionernas kompensation för lokalkostnader till den allmänna hyresutvecklingen. Kulturutskottet upprepade sitt krav från året innan om en översyn av den nuvarande metoden för beräkning av myndigheternas hyreskompensation och förutsatte att denna översyn skulle göras skyndsamt samt att regeringen snarast skulle återkomma till riksdagen med ett förslag till lösning. Utskottet ifrågasatte också om det var en rimlig ordning att myndigheter som museer och andra kulturinstitutioner förutsätts kunna uppträda som jämbördiga motparter i hyresförhandlingar med Fastighetsverket och föreslog att regeringen skulle överväga även denna fråga. Slutligen förutsatte utskottet att regeringen snabbt skulle vidta åtgärder som underlättade för Statens museer för världskultur att i det korta perspektivet komma över de problem som den minskade kompensationen för hyreskostnader fört med sig.

Det sistnämnda kravet har regeringen åtgärdat genom att i 2006 års vårproposition föreslå att 4 miljoner kronor ska anvisas på tilläggsbudget på anslag 28:28 *Centrala museer: Myndigheter*. Av beloppet är 3 miljoner kronor avsedda som kompensation för Statens museer för världskultur. Regeringen har dessutom gett myndigheten rätt att utnyttja ett tidigare indraget anslagssparande på 1,9 miljoner kronor, vilket innebär att Statens museer för världskultur i allt väsentligt har kompenserats för den minskade hyresersättningen.

⁵ Proposition 2005/06:1 volym 1 avsnitt 7.9.

⁶ Betänkande 2005/06:KrU1 s. 20–28.

Regeringens hantering av tillkännagivandet i övrigt kommenterade finansminister Pär Nuder i ett svar på en skriftlig fråga (fr. 2005/06:733) om hyressättningsprinciper för statliga myndigheter den 11 januari 2006. Frågan som hade ställts av Sonia Karlsson (s) gällde regeringens fortsatta hantering av Ändamålsfastighetskommitténs betänkande ”Hyressättning av vissa ändamålsfastigheter” (SOU 2004:28) samt riksdagens tillkännagivande den 7 december 2005 om museers och andra kulturinstitutioners lokalkostnader och deras jämbördighet i hyresförhandlingar med Statens fastighetsverk. Av svaret framgår att flertalet remissinstanser haft invändningar mot kommitténs förslag, bl.a. avseende vissa principer för hyressättning. Finansministern ansåg därför att det saknades grund för att genomföra kommitténs förslag eftersom de inte skulle ge den hållbara och för alla intressenter acceptabla lösning som riksdagen efterfrågat.

Enligt finansministern hade regeringen dock för avsikt att fortsätta arbetet med att se över hyressättningen för statliga myndigheter och institutioner, varvid delar av Ändamålsfastighetskommitténs betänkande och delar av riksdagens tillkännagivande skulle komma att ingå. En särskild utredare skulle få i uppdrag att skyndsamt föreslå åtgärder inom området. Finansministern uppgav att han påbörjat beredningen av ett sådant uppdrag och att han avsåg att presentera det för regeringen för beslut under våren.

Utredningstjänstens uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser

Riksdagens utredningstjänst har på kulturutskottets uppdrag analyserat gjorda pris- och löneomräkningar samt kostnadsutvecklingen för teater- och dansinstitutioner och fria grupper. Resultatet av undersökningen finns redovisat i rapporten ”Statsbidrag till teater och dans – En uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser”⁷.

Följande frågor har stått i centrum för studien: Vilka konsekvenser får pris- och löneomräkningen för teater- och dansverksamheten? Varför pris- och löneomräknas anslagen på olika sätt? Har undersökningar gjorts av vilka möjligheter det finns att öka produktiviteten inom teater- och danssektorn?

I rapporten redovisas hur kostnader, intäkter och verksamhet har utvecklats under 1997–2003 vid nationella och regionala teater- och dansinstitutioner samt vid fria teater- och dansgrupper. Bakgrunden till att denna period valts är att riksdagen fattade beslut om en långsiktig inriktning för kulturpolitiken inför 1997 och att den officiella teater- och dansstatistiken sträcker sig fram t.o.m. 2003. I uppföljningen ingår fem fallstudier, nämligen Dramaten, Skånes Dansteater, Teater 23, Västerbottensteatern och Profilteatern.

⁷ ”Statsbidrag till teater och dans – En uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser” (2005/06:RFR5). Rapporten återfinns på riksdagens hemsida bland kulturutskottets uppföljningsärenden: http://www.riksdagen.se/upload/Dokument/utskotteuamnd/200506/KrU/RFR5_0506.pdf

En sammanfattning av de iakttagelser som utredningstjänsten gjort finns redovisad i en bilaga till detta betänkande (*bilaga 2*).

Av rapporten framgår att statsbidraget till de fria teater- och dansgrupperna finansieras över anslag 28:7 *Bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål*. Under 2006 uppgår anslaget till 159,4 miljoner kronor. Anslaget är indelat i tre olika anslagsposter. Regeringen beslutar hur anslaget ska fördelas mellan de olika anslagsposterna. Anslagsposten för bidrag till fria teater-, dans- och musikgrupper samt arrangerande musikföreningar disponeras av Kulturrådet som avgör hur medlen ska fördelas mellan olika bidragsmottagare.

Av rapporten, kompletterad med senare budgetpropositioner, framgår att den samlade nivån på anslag 28:7 *Bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål* har ändrats av följande anledningar sedan 1997 och framåt.

- 1997: Anslaget ökades med 5 miljoner kronor för att stödja de fria teater- och dansgruppernas marknadsföring och turnerande.
- 1998 och 1999: Anslaget ökades med 3,8 miljoner kronor respektive 5,8 miljoner kronor för att stärka musiklivets arrangörsled.
- 1999: Bidraget till de fria grupperna ökades med 10 miljoner kronor.
- 2000: Anslaget minskades med 3 miljoner kronor på grund av att ett bidrag till Orienteatern omfördes till annan stödform.
- 2002: Stödet till de fria grupperna ökades med 20 miljoner kronor med hänvisning till att den ekonomiska situationen för många fria teater-, dans- och musikgrupper var ansträngd.
- 2003: Anslaget ökades med 2 miljoner kronor för arrangörs- och turnéstöd på dansområdet.
- 2005: Anslaget minskades med 2 miljoner kronor som omfördes till ett annat anslag för att där finansiera ett nytt bidrag till Cirkus Cirkör.
- 2006: Anslaget förstärktes med 20 miljoner kronor varav 12 miljoner kronor engångsvis. Förstärkningarna var avsedda att ge aktörerna i den fria scenkonsten bättre förutsättningar för rimliga arbetsvillkor och för att vidareutveckla den professionella dansen, Dansnät Sverige och vissa musikgenrer såsom jazz, nutida konstmusik samt folk- och världsmusik. Dessutom förstärktes anslaget med ytterligare 2 miljoner kronor för att möjliggöra fortsatt stöd till Drottningholmsteatern och Strindbergsteatern. Till följd av omprioriteringar och en generell besparing minskades anslaget samtidigt med 1,4 miljoner kronor. Netto tillfördes alltså anslaget 20,6 miljoner kronor, varav 6,6 miljoner kronor är en bestående anslagsökning.

Under tioårsperioden 1997–2006 har alltså nivån på anslag 28:7 *Bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål* ökat från 93,1 till 159,4 miljoner kronor, dvs. med 66,3 miljoner kronor eller med drygt 70 %.

Av utredningstjänstens rapport framgår vidare att bidraget till de fria grupperna finansieras från en särskild anslagspost under anslag 28:7. Det är anslagspost 1, kallad Bidrag till fria teater-, dans- och musikgrupper samt

arrangerande musikföreningar m.m. Av det samlade anslaget, som för 2006 alltså uppgår till 159,4 miljoner kronor, är 127,5 miljoner kronor uppförda på anslagspost 1. Resterande 31,9 miljoner kronor på anslaget avser bidrag till bl.a. fonogramutgivning och viss teaterverksamhet, som Drottningholms slottsteater, Ulriksdals slottsteater (Confidencen), Dalhalla och Internationella Vadstenaakademien.

I efterföljande tabell redovisas hur anslagspost 1 Bidrag till fria teater-, dans- och musikgrupper samt arrangerande musikföreningar m.m. under anslag 28:7 räknats upp under perioden 1997–2006.

Tabell. Omräkning av anslagspost 1 Bidrag till fria teater-, dans- och musikgrupper samt arrangerande musikföreningar m.m. 1997–2006

Tusen kronor

År	PLO	Övrigt	Summa
1997			64 256
1998	0	3 800	68 056
1999	0	15 800	83 856
2000	0	-3 000	80 856
2001	0	-1 500	79 356
2002	0	20 000	99 356
2003	0	2 000	101 356
2004	0	4 000	105 356
2005	0	-2 620	102 736
2006	0	24 807	127 543
<i>Ökning</i>	<i>0</i>	<i>63 287</i>	

Källa: Utbildnings- och kulturdepartementet.

Av tabellen framgår att statens stöd till de fria grupperna och arrangerande musikföreningar m.m. under de senaste tio åren har i det närmaste fördubblats. Till en del beror emellertid denna ökning på att en annan anslagspost – anslagspost 5 Skådebaneverksamhet – har tillförts anslagspost 1 fr.o.m. 2006. Rensar man bort effekten av denna sammanslagning uppgår ökningen under hela perioden till 58,0 i stället för 63,3 miljoner kronor. Det är en ökning med 90 %. Det bör också noteras att merparten av tillskottet för 2006 är av engångskaraktär. Av förändringen detta år är 7,6 miljoner kronor bestående.

Utskottets ställningstagande

I tre av de nu aktuella motionerna begärs att regeringen ska utreda möjligheten att fullt ut pris- och löneomräkna statsbidraget till de fria grupperna. I två av dessa vill motionärerna dessutom att även Teateralliansen ska

omfattas av PLO-systemet. I den fjärde motionen begär Vänsterpartiet att regeringen ska utreda möjligheten att pris- och löneomräkna stödet till alla kulturverksamheter, inklusive amatörföreningarnas riksorganisationer.

Bidragen till de fria grupperna kanaliseras över anslag 28:7 *Bidrag till vissa teater-, dans- och musikändamål* och bidragen till centrala amatörorganisationer över anslag 28:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete*.

Utskottet vill med anledning av detta framhålla följande.

Ingen av de statsbidragsformer som tas upp i motionerna omfattas i dag av någon årlig automatisk pris- och löneomräkning. I stället omprövas bidragsgivningens omfattning genom särskilda politiska beslut som fattas i samband med regeringens årligen återkommande budgetarbete.

Som framgår av den tidigare lämnade redovisningen är anledningen till detta att det tillämpade pris- och löneomräkningssystemet har utformats för i första hand statsmakternas styrning av de statliga myndigheterna. Myndigheterna har fått stor frihet att själva fördela sina tilldelade resurser, och eftersom PLO-metoden tillämpas generellt och inte tar hänsyn till den faktiska utgiftsutvecklingen under de enskilda anslagen är PLO inte bara en metod för inflationsanpassning av anslag, utan också ett instrument som ger myndigheterna incitament att uppträda ansvarsfullt i samband med löneförhandlingar och vid prövning av nya utgiftsåtaganden. Alla merkostnader för löneavtal som träffas på en högre nivå än normen får ju myndigheterna själva finansiera genom besparingar i den egna verksamheten.

Utskottet konstaterar att statsbidraget till de fria grupperna har utvecklats positivt under de senaste tio åren. Mellan 1997 och 2006 har det ökat med 90 %. Ökningen som skett från en förhållandevis låg nivå är enligt utskottets mening en medveten strävan från Socialdemokraternas, Vänsterpartiets och Miljöpartiet de grönas sida att höja anslagen till de fria grupperna. Utskottet noterar med tillfredsställelse dessa medvetna insatser.

Bidragen fördelas mellan dels ett hundratal fria teater- och dansgrupper, dels vissa fria musikgrupper och arrangerande musikföreningar. För enskilda grupper rör det sig i några fall om, kanske inte så stora bidrag, men viktiga tillskott till den egna ekonomin. För dem är förutsägbarheten i bidragsgivningen därför av stor betydelse.

Till detta kommer att planeringsförutsättningarna även försvåras av att statsbidragen till de fria grupperna inte omfattas av någon årligen återkommande pris- och löneomräkning. Uppnådda anslagsnivåer urholkas därför successivt. För att komma till rätta med detta problem och ge de fria grupperna ett visst mått av trygghet föreslås i motionerna att statsbidragen till dessa grupper ska pris- och löneomräknas fullt ut.

Utskottet anser i likhet med motionärerna att det är angeläget att de fria grupperna kan ges bättre förutsättningar att verka, och en viktig sådan förutsättning är att uppnådda anslagsnivåer inte urholkas av att anslaget inte pris- och löneomräknas. Men motionärernas förslag bör enligt utskottets mening ses mot bakgrund av att riksdagen tidigare har begärt att reger-

ingen ska göra en översyn av förhållandet mellan de verksamhetsbidrag och projektbidrag som utgår till de fria grupperna. Kulturrådet har av denna anledning fått i uppdrag att se över villkor och riktlinjer för bidragsgivningen till de fria teater- och dansgrupperna, och resultatet av detta arbete kommer inom kort att presenteras för Utbildnings- och kulturdepartementet, varefter förslagen kommer att prövas närmare av regeringen. Utskottet förutsätter att regeringen i det sammanhanget också överväger frågor av det slag som aktualiseras i motionerna utan något formellt initiativ från riksdagens sida.

Enligt utskottets mening bör riksdagen således inte för närvarande vidta någon åtgärd utan avvakta regeringens fortsatta beredning av Kulturrådets förslag.

I avvaktan på detta förutsätter emellertid utskottet att regeringen i sin fortsatta bidragsgivning till de fria teater- och dansgrupperna vinnlägger sig om att ge dessa grupper mer stabila planeringsförutsättningar.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna Kr336 (v) yrkande 15, Kr398 (v) yrkande 3, Kr410 (kd, m, fp, c) yrkande 4 och Kr417 (kd) yrkande 4.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Pris- och löneomräkning av anslag på kulturens område (m, fp, kd, c)

av Lennart Kollmats (fp), Kent Olsson (m), Gunilla Tjernberg (kd), Cecilia Wikström (fp), Birgitta Sellén (c), Anna Lindgren (m) och Henrik Westman (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om pris- och löneomräkning av anslag på kulturens område. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Kr410 yrkande 4 och 2005/06:Kr417 yrkande 4 och bifaller delvis motionerna 2005/06:Kr336 yrkande 15 och 2005/06:Kr398 yrkande 3.

Ställningstagande

Vi anser att anslaget till de fria grupperna och Teateralliansen ska omfattas av en årligen återkommande pris- och löneomräkning. Regeringen bör dessutom ta ett helhetsgrepp kring inflationssäkringen av anslagen på hela kulturområdet.

Det är ett problem att vissa anslag inom kultursektorn över huvud taget inte omfattas av någon pris- och löneomräkning trots att större delen av statsbidraget går till löner. Framför allt gäller detta anslaget till de fria grupperna och Teateralliansen som utan andra tillskott därför successivt urholkas. Problemet har varit känt sedan länge och måste åtgärdas. Riksdagen bör därför begära att regeringen låter utreda hur statsbidraget till de fria grupperna och Teateralliansen kan inflationssäkras på bästa sätt.

Vad vi här föreslår bör riksdagen som sin mening ge tillkänna för regeringen. Det innebär att riksdagen bifaller motionerna Kr410 (kd, m, fp, c) yrkande 4 och Kr417 (kd) yrkande 4. Med vårt förslag blir också motionerna Kr336 (v) yrkande 15 och Kr398 (v) yrkande 3 i allt väsentligt tillgodosedda.

Särskilt yttrande

Pris- och löneomräkning av anslag på kulturens område (v)

Siv Holma (v) och Tasso Stafilidis (v) anför:

Vänsterpartiets uppfattning är att anslagen till den fria scenkonstens aktörer, de fria teater- och dansgrupperna, ska omfattas av en årligen återkommande pris- och löneomräkning (PLO) för att anslagen inte ska urholkas. På sikt vill vi även att all kulturverksamhet ska omfattas av en årligen återkommande PLO. Med hänsyn till att regeringen inom kort kommer att få del av ett utredningsförslag från Kulturrådet om statsbidraget till de fria teater- och dansgrupperna utgår vi från att de frågor vi har tagit upp i våra motioner kommer att tillgodoses under den fortsatta beredningen och vi har därför avstått från att reservera oss.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2005

2005/06:Kr336 av Lars Ohly m.fl. (v):

15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att låta utreda möjligheten att alla kulturverksamheter inklusive amatörföreningarnas riksorganisationer får en automatisk anslagsuppräknning (s.k. PLO).

2005/06:Kr398 av Tasso Stafilidis m.fl. (v):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utreda möjligheten att även den fria scenkonsten får anslagen uppräknade med pris- och lönekostnadsindex.

2005/06:Kr410 av Gunilla Tjernberg m.fl. (kd, m, fp, c):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av stödet till de fria grupperna för att det skall kunna omfattas av pris- och löneomräkning.

2005/06:Kr417 av Gunilla Tjernberg m.fl. (kd):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om pris- och löneomräkningen för de fria grupperna och Teateralliansen.

BILAGA 2

Utdrag ur uppföljningsstudien Statsbidrag till teater och dans (2005/06:RFR5)

Sammanfattande iakttagelser

Kulturutskottet har gett riksdagens utredningstjänst i uppdrag att följa upp gjorda pris- och löneomräkningar och kostnadsutvecklingen för teater- och dansinstitutioner samt fria grupper. Pris- och löneomräkningen är en del i regeringens arbete med att ta fram förslag till anslag i budgetpropositionen. Systemet tillämpas för i stort sett samtliga förvaltningsanslag. Genom pris- och löneomräkningen anpassas anslagen till ändrade löner, priser och hyror i den övriga ekonomin. Följande frågor har stått i centrum för uppföljningen: Vilka konsekvenser får pris- och löneomräkningen för teater- och dansverksamheten? Varför pris- och löneomräknas anslagen på olika sätt? Har undersökningar gjorts av vilka möjligheter det finns att öka produktiviteten inom teater- och danssektorn?

Kulturutskottet har vid olika tillfällen berett motioner som berör frågor kring den årliga omräkningen av anslag inom politikområde 28 Kulturpolitik. Vid behandlingen av regeringens budgetproposition hösten 2004 beslutade riksdagen, i enlighet med kulturutskottets förslag, att göra ett tillkännagivande i vilket regeringen gavs i uppdrag att utvärdera effekterna av det nuvarande pris- och löneomräkningssystemet och dess tillämpning på anslagen inom politikområde 28 Kulturpolitik. I budgetpropositionen för 2006 anger regeringen att man avser att återkomma till riksdagens tillkännagivande angående pris- och löneomräkningen.

Våren 2004 gjorde riksdagen ett tillkännagivande och gav då regeringen i uppdrag att se över relationen mellan verksamhets- och projektbidrag för de fria grupperna i syfte att åstadkomma en långsiktigt hållbar utveckling (bet. 2003/04:KrU7, rskr. 2003/04:202). Regeringen anger i budgetpropositionen för 2006 att man givit Kulturrådet i uppdrag att se över bidragen till de fria grupperna. Uppdraget skall slutredovisas den 1 juli 2006.

I uppföljningen redovisas utvecklingen av kostnader, intäkter och verksamhet under åren 1997–2003 vid nationella och regionala teater- och dansinstitutioner samt vid fria teater- och dansgrupper. Bakgrunden till att denna period valts är att riksdagen fattade beslut om en långsiktig inriktning för kulturpolitiken inför 1997 och att den officiella teater- och dansstatistiken sträcker sig fram till och med 2003. I uppföljningen ingår fem fallstudier, nämligen Dramaten, Skånes Dansteater, Teater 23, Västerbotensteatern och Profilteatern.

Pris- och löneomräkningen infördes som en del av mål- och resultatstyrningen

Pris- och löneomräkningssystemet infördes som en följd av övergången till mål- och resultatstyrning som bärande princip för den ekonomiska styrningen i staten i början av 1990-talet. I och med övergången till denna styrmodell överfördes beslutskompetens från riksdag och regering till myndigheterna. Myndigheterna får till skillnad mot tidigare numera själva avväga nyttan av t.ex. lokalkostnader mot nyttan av lönekostnader, givet de mål som statsmakterna formulerat för verksamheten. Tanken var inte att statsmakternas reella styrning skulle minska utan snarare att styrningen skulle bli mer effektiv genom att flytta fokus från detaljstyrning till beslut om mål och resurser för den statligt finansierade verksamheten. Vid införandet av pris- och löneomräkningen angav regeringen att det krävs en rättvisande teknik för att beräkna priskompensation över tid för myndigheternas förvaltningsanslag. Vidare angavs att myndigheternas ekonomiska förutsättningar måste bli tydligare så att myndigheterna så långt det är möjligt känner till de ekonomiska ramarna för verksamheten och hur de kommer att kompenseras för ändrade kostnader.

Innan mål- och resultatstyrningen infördes låg beslut om hyres- och löneökningar utanför myndighetschefens kontroll. Myndigheterna fick kompensation för inträffade hyres- och löneökningar. Därmed saknades tydliga incitament på myndighetsnivån att hålla tillbaka kostnadsökningar. Nu avgör myndighetens ledning hur stora löneökningar som är befogade och hur behovet av lokaler ser ut. Pris- och löneomräkningssystemet tar inte hänsyn till hur den enskilda myndighetens löne- och hyreskostnader förändras utan styrs av hur priser, löner och hyror utvecklas i den svenska ekonomin i stort. Detta innebär att det ställs krav på myndighetsledningen att se till att kostnaderna för löner och hyror inte avviker från löne- och hyreskostnadsutvecklingen i samhället.

Produktivitetsavdraget tar ingen hänsyn till möjligheten att nå ökad produktivitet

Vid pris- och löneomräkningen görs ett produktivitetsavdrag på den del av anslagsomräkningen som avser lönekostnaderna. Detta ställer krav på att myndighetens ledning förmår öka verksamhetens produktivitet för att verksamheten skall kunna bedrivas i oförändrad omfattning.

Omfattningen av produktivitetsavdraget styrs av produktivitetsutvecklingen i privat tjänstesektor. I den utredning som låg till grund för utformningen av pris- och löneomräkningssystemet motiverades produktivitetsavdraget med att det behövdes för att skydda den privata sektorns konkurrenskraft. Motivet var alltså inte att avdraget skulle motsvara en produktivitetsutvecklingspotential inom statligt finansierad verksamhet. I pris- och löneomräkningen tas ingen hänsyn till att olika verksamheter har olika

förutsättningar att öka produktiviteten. Detta innebär att verksamheter där det finns utrymme för produktivtetsutveckling gynnas medan annan verksamhet missgynnas.

Pris- och löneomräkning av anslag till teater och dans

En central fråga för uppföljningen är varför anslagen till teater och dans pris- och löneomräknas på olika sätt. Det är i princip endast förvaltnings-/myndighetsanslag som skall pris- och löneomräknas. Efter överenskommelser mellan Finansdepartementet och fackdepartementen har det gjorts undantag från denna princip, genom att även vissa icke-förvaltningsanslag omräknats. Undantagen är en följd av unika överenskommelser och är ofta inte dokumenterade. För anslagen som finansierar teater och dans görs sådana undantag för de två anslag som finansierar nationella institutioner och regionala institutioner. Ett skäl till att dessa anslag pris- och löneomräknas, trots att bidragsmottagarna inte är myndigheter, är att staten har ett visst arbetsgivaransvar för dessa institutioner.

Anslaget som finansierar bidrag till de nationella institutionerna pris- och löneomräknas som om institutionerna vore statliga förvaltningsmyndigheter med hjälp av löneindex, hyreskostnadsindex och konsumentprisindex. Samma grundmodell används för de regionala institutionerna. Anslaget räknas dock endast om med löneindex eftersom statsbidraget till de regionala institutionerna i princip bara skall finansiera lönekostnader. Detta innebär att ett produktivitetsavdrag görs på hela statsbidraget. För de nationella institutionerna görs avdraget på den andel av anslaget som motsvarar institutionernas lönekostnader, dvs. knappt två tredjedelar av statsbidraget.

Det faktum att ett produktivitetsavdrag görs på hela statsbidraget till de regionala teatrarna behövs inte betyda att dessa teatrar är utsatta för en hårdare produktivtetspress än de nationella institutionerna. Staten finansierar ungefär en fjärdedel av de regionala institutionernas verksamhet. Det innebär att de kommunala och regionala finansiärernas metoder för att kompensera för ökade kostnader har stor betydelse för institutionernas ekonomiska utveckling över tid.

För anslaget som finansierar bidraget till de fria grupperna görs ingen pris- och löneomräkning. Därmed sker ingen löpande kompensation för ökade priser, löner och lokalkostnader mellan olika budgetår. I stället gör regeringen, som för alla anslag, en politisk bedömning av behovet av bidrag till de fria grupperna i förhållande till annan statligt finansierad verksamhet. Om statsmakterna väljer att inte förstärka anslaget sker en urgröpning av de fria gruppernas ekonomiska ställning i takt med kostnadsutvecklingen. Från Utbildnings- och kulturdepartementet uppges att anledningen till att de fria grupperna står utanför pris- och löneomräkningssystemet är att regeringen har som princip att endast förvaltnings-/myndighetsanslag skall pris- och löneomräknas.

Uppföljningen har visat att kommunala och regionala finansiärer har beräkningsmodeller som påminner om statens pris- och löneomräkning. Ingen av de finansiärer som studerats i uppföljningen hade ett uttalat produktivetsavdrag. Däremot understiger omräkningen av bidraget, enligt de intervjuer som gjorts inom ramen för uppföljningen, ofta förväntad löneökning. Detta innebär i praktiken att institutionerna ställs inför ett krav på ökad produktivitet för att verksamheten skall kunna bedrivas på oförändrad nivå.

Pris- och löneomräkning på institutionsnivå

Regeringen redovisar omfattningen av pris- och löneomräkningen för varje anslag i budgetpropositionen. För anslaget som finansierar bidrag till de nationella institutionerna görs en mer detaljerad redovisning som gör det möjligt för riksdagen att följa hur respektive institutions bidrag förändras till följd av pris- och löneomräkningen.

För anslaget som finansierar regional kulturverksamhet redovisas pris- och löneomräkningen på anslagsnivå men inte för de olika bidrag som finansieras via anslaget. Efter det att riksdagen fastställt omfattningen av anslaget beslutar regeringen hur det skall fördelas på olika anslagsposter. Därefter fattar Kulturrådet beslut om hur bidragsmedlen skall fördelas mellan de institutioner som är bidragsberättigade. I Kulturrådets överväganden ingår att väga bidrag till teater och dans mot t.ex. musikverksamhet. Uppföljningen visar att det ekonomiska utrymme som pris- och löneomräkningen för den regionala verksamheten ger har använts till omprioriteringar mellan olika verksamheter och institutioner.

Statsbidraget till Skånes Dansteater 2005 är ett exempel på att det ekonomiska utrymme som pris- och löneomräkningen genererar inte alltid tillfaller de institutioner som beräkningen grundar sig på. Pris- och löneomräkningen för dansteatern 2005 motsvarade 2,2 %. Regeringen beslutade att hålla inne 0,6 procentenheter av förvaltningsanslagen för att hålla nere statens utgifter under utgiftstaket. Av de kvarvarande medlen omfördelade regionen 1,1 procentenheter till annan regional verksamhet. Detta innebar att 0,6 procentenheter av de 2,2 % som pris- och löneomräkningsmodellen räknade fram tillföll Skånes Dansteater.

Den arbetsgivarpolitiska utredningen visar i sitt slutbetänkande att det gjorts justeringar inne i pris- och löneomräkningsmodellen som inneburit en lägre omräkning av anslagen. Åren 1997–2000 gavs t.ex. ingen kompensation för den allmänna löneavgiften, som är en del av de totala arbetsgivaravgifterna. Om den allmänna löneavgiften ingått i beräkningsunderlaget hade summan för pris- och löneomräkningen under de fyra åren varit knappt 4 procentenheter högre. Beslutet att inte kompensera för den allmänna löneavgiften upphörde i och med budgetåret 2001.

Statsbidragen har ökat som en följd av både pris- och löneomräkning och reformmedel

En huvudfråga för uppföljningen har varit att jämföra gjorda pris- och löneomräkningar med teatrarnas kostnadsutveckling. Från 1997 till och med 2003 ökade de anställdas löner med 24,4 % vid de nationella och regionala teater- och dansinstitutionerna. De centrala parternas avtal om minimilönepotter under perioden motsvarade en löneökning med 17 %. Som referens kan nämnas att de statligt anställdas löner ökade med 27 % under samma period. Uppföljningen visar att lönerna ökat mer än vad anslagen ökat med som en följd av pris- och löneomräkningen.

- Vid de nationella institutionerna uppgick pris- och löneomräkningen till 12,6 %, vilket är drygt 10 procentenheter lägre än löneökningarna vid de nationella och regionala teater- och dansinstitutionerna under perioden 1997–2003.
- Vid de regionala institutionerna uppgick pris- och löneomräkningen till 13,2 %, vilket är drygt 10 procentenheter lägre än löneökningarna vid de nationella och regionala teater- och dansinstitutionerna under perioden 1997–2003.
- Det gjordes ingen pris- och löneomräkning av anslaget till de fria grupperna.

Vid sidan av pris- och löneomräkningen har även anslagsökningar gjorts till följd av politiska prioriteringar genom s.k. reformmedel. Den största anslagsökningen skedde 2002 då anslaget till de nationella institutionerna ökades med 13 miljoner kronor och anslaget till regional verksamhet ökades med 67 miljoner kronor för att kompensera institutionerna för ökade pensionspremieavgifter. Ökningen innebar inte en förstärkning av de bidragsmottagande institutionernas ekonomi. Syftet var att synliggöra kostnader som tidigare varit dolda i statsbudgeten.

Regeringens förslag om reformmedel har motiverats både med att basfinansieringen bör förstärkas och med att ytterligare medel bör anslås för att utveckla eller utöka den konstnärliga verksamheten. Uppföljningen av hur Dramatens statsbidrag utvecklats visar bl.a. att de reformmedel som teatern erhållit ofta avsett att täcka specifika kostnadsökningar såsom t.ex. ökade pensionsavgifter, kostnader för uppsägning av personal och för investeringar. Pris- och löneomräkningen har svarat för huvuddelen av statsbidragsökningen för anslagen till nationella och regionala institutioner under perioden 1997–2003. Reformmedel har svarat för hela de fria gruppernas statsbidragsökning.

- Anslaget till de nationella institutionerna ökade med 110 miljoner kronor mellan 1997 och 2003. Av ökningen svarade pris- och löneomräkningen för 90 miljoner kronor, vilket motsvarade en anslagsökning på 12,6 %. Bortser man från år 2002 års anslagsökning för att kompen-

sera för ökade pensionskostnader och anslagsminskningen i samband med införandet av ändamålshyra summerar anslagsökningen till 107 miljoner kronor.

- Anslaget till den regionala verksamheten räknades upp med 76 miljoner kronor genom pris- och löneomräkning och med 49 miljoner kronor genom övrig omräkning. Bortser man från 2002 års anslagsökning för att kompensera för ökade pensionskostnader summerar den övriga anslagsomräkningen till –20 miljoner kronor. Den negativa omräkningen kommer av riksdagens beslut 1997 om att sänka bidraget till länsmusiken med 50 miljoner kronor.
- Statsbidraget som betalades ut till de regionala teater- och dansinstitutionerna ökade med 22 % under perioden 1997–2003 om man bortser från kompensationen för ökade pensionskostnader 2002. Det motsvarar en ökning med 75 miljoner kronor. Under perioden har antalet teater- och dansinstitutioner som beviljats statsbidrag ökat med två.
- Statsbidraget till de fria teater- och dansgrupperna ökade med 51 % från 1997 till 2003, vilket motsvarar 24 miljoner kronor. Antalet grupper som delade på statsbidraget ökade från 87 år 1997 till 101 år 2003. Det är antalet produktionsbidrag och bidrag till fria dansgrupper som ökat.

Vid två tillfällen under perioden 1997–2003 har det gjorts stora höjningar av statsbidraget till de fria grupperna. Mellan andra år har utbetalat statsbidrag minskat. Statsbidraget till de fria teatergrupperna uppvisar stora variationer mellan olika år. Uppföljningen har visat att antalet årsverken vid de fria grupperna samvarierar med hur bidraget från staten ökat och minskat över tid. Variationerna mellan olika år har sannolikt försämrat de fria gruppernas möjligheter att planera och utveckla verksamheten över tid. Av de intervjuer som genomförts inom ramen för uppföljningen har framkommit att sena bidragsbeslut och ändrade bidragsnivåer mellan olika år försvårar gruppernas konstnärliga utvecklingsarbete.

Under perioden 1997–2003 har staten fattat ett antal beslut som inneburit ökade personalkostnader för teater- och danssektorn vid sidan av lönerörelsen. Bland annat innebär ändrade pensionsregler och en skärpt bedömning av regelverket för resor och traktamenten ökade kostnader. Ett sätt att följa personalkostnaderna över tid är att studera hur den genomsnittliga personalkostnaden inklusive sociala kostnader per årsverke förändrats under perioden 1997–2003. Vid de nationella institutionerna ökade denna kostnad med 20 % och vid de regionala institutionerna med 30 %.

I tabellen nedan redovisas en sammanställning över löneutveckling, pris- och löneomräkning och total statsbidragsomräkning från 1997 till och med 2003 för nationella och regionala institutioner samt för fria teater- och dansgrupper.

Tabell 1. Sammanställning av löneutveckling, pris- och löneomräkning och total statsbidragsomräkning från 1997 till och med 2003

	Löneutveckling för teateranställda	Pris- och löneomräkning	Statsbidrag inkl. justering premiepensionsavgifter o ändamålshyra	Statsbidrag exkl. justering premiepensionsavgifter o ändamålshyra*
Nationella institutioner	17%	12,60%	15,50%	15%
Regionala institutioner	17%	13,20%	36%	22%
Fria grupper	i.u.	0		51%

Uppgifterna om löneutvecklingen bygger på uppgifter som Teaterförbundet tagit fram ur Svensk Scenkonsts lönestatistik och avser genomsnittlig löneökning för teateranställda. Uppgifter om statsbidragets utveckling bygger på redovisningen i budgetpropositioner samt på kompletterande information från Utbildnings- och kulturdepartementet.

* År 2002 ökades institutionsteaternas anslag för att kompensera för ökade pensionspremiekostnader. Denna anslagsökning innebar inte en förstärkning av institutionernas ekonomiska förutsättningar utan syftade till att synliggöra utgifter som tidigare varit dolda i statsbudgeten. Samma år minskades Operans och Dramatens anslag eftersom införandet av ändamålshyra innebar minskade hyreskostnader.

Konsekvenser av produktivitetsavdraget

En central fråga för uppföljningen har varit att undersöka vilka konsekvenser pris- och löneomräkningen får för teater- och dansverksamheten. Genom pris- och löneomräkningssystemets produktivitetsavdrag ställs krav på kontinuerliga produktivitetsoökningar. Den verksamhet som inte klarar detta får ett minskat ekonomiskt utrymme att bedriva verksamheten med. För teater- och danssektorn resulterar detta antingen i färre föreställningar eller billigare föreställningar.

Resultatet av de intervjuer som genomförts med företrädare för fem olika teatrar visar att samtliga anser att kostnadsnivån ökat mer än vad bidragen räknats upp med under senare år. De har dock inte angivit några tydliga negativa effekter av detta för den egna verksamhetens kvalitet eller omfattning. Flera nämner att personalen får arbeta hårdare än tidigare. Det kan konstateras att produktivitetsoökning över tid i huvudsak bygger på att personalen kan utnyttja tekniska och administrativa framsteg, inte på att personalen arbetar hårdare. Det finns med andra ord begränsningar i detta sätt att nå en ökad produktivitet.

Utrymme för fortsatt produktivitetsoveckling

Kulturrådet har gjort bedömningen att det rationaliseringsutrymme som tidigare funnits inom scenkonstområdet i stort sett redan tagits i anspråk. Konsekvensen av ytterligare krav på produktivitetsoökningar blir enligt rådet att verksamhetens volym måste minska. Detta står, enligt Kulturrådet, i konflikt med de av riksdagen beslutade målen för kulturpolitiken.

I de intervjuer som gjorts med företrädare för teater- och dansinstitutioner inom ramen för uppföljningen har det riktats kritik mot produktivitetsavdraget, bl.a. anges att

- en viss pjäs kräver ett visst antal skådespelare på scen, dvs. det är inte möjligt att rationalisera bort roller och därmed nå ökad produktivitet,
- teater- och danssektorn till sin karaktär är personalintensiv, vilket gör det svårt att följa med i samhällets produktivitetsutveckling,
- kraven på ökad produktivitet med tiden kommer att leda till att karaktären på repertoaren ändras genom att t.ex. uppsättningar med många skådespelare på scen kommer att bli mer och mer sällsynta.

Inom ramen för uppföljningen har en genomgång gjorts av undersökningar om produktivitetsutvecklingen inom kultursektorn och den offentliga sektorn i stort. Teaterkostnadsutredningen från 1991 drog slutsatsen att produktivitetsutvecklingen varit lägre i teatersektorn än i den övriga statsförvaltningen under åren 1975–1990. Det har inte gjorts några analyser av produktivitetsutvecklingen inom hela den svenska offentliga sektorn för 1990-talet och början av 2000-talet. I nationalräkenskaperna antas produktiviteten inom offentlig sektor vara oförändrad mellan åren.

Ekonomisk forskning rörande scenkonstverksamhetens möjligheter att nå ökad produktivitet visar på en lägre produktivitetsutveckling än i ekonomin i stort. För teaterns del dras slutsatsen att kostnaden per föreställning kan förväntas fortsätta öka snabbare än den allmänna prisnivån och att detta förhållande innebär en risk för att omfattningen av teater skall minska och att kvaliteten kommer att försämrats över tid.

Produktivitetsutveckling 1997–2003

Som framgår av tabellen nedan tyder en jämförelse av antalet spelade föreställningar och uppsatta produktioner med antalet årsverken på att det skett en produktivitetsökning vid de nationella och regionala institutionerna i och med att färre personer räknat i antal årsverken producerade ungefär lika mycket teater 1997 som 2003. Motsvarande produktivitetsökning har inte skett vid de fria grupperna där antalet spelade föreställningar per år minskat samtidigt som kostnaderna och antalet årsverken har ökat.

Tabell 2. Förändringar i kostnader, antal spelade föreställningar, antal produktioner och antal årsarbetskrafter per år mellan 1997 och 2003

	Kostnader	Kostnad per föreställning	Antal föreställningar	Antal produktioner	Antal årsarbetskrafter
Nationella inst.*	12%	-2%	15%	15%	-6%
Regionala inst.	23%	12%	10%	40%	-4%
Fria grupper	37%	47%	-7%	4%	7%

Källa: Statens kulturråd.

* Med nationella institutioner avses här Operan, Dramaten och Riksteatern.

För de nationella institutionerna låg den genomsnittliga kostnaden per föreställning kvar på ungefär samma nivå 2003 som vid periodens början 1997, trots att hyror, löner och den allmänna prisnivån stigit under perioden. Detta är ett tecken på att de nationella institutionerna som grupp räknat har ökat produktiviteten under perioden. Vid de regionala institutionerna ökade kostnaden per föreställning med 12 %, vilket ungefär motsvarar anslagets pris- och löneomräkning under perioden. Vid de fria grupperna ökade den genomsnittliga kostnaden per föreställning med 50 %. Räknat i kronor motsvarar detta en ökning med knappt 10 000 kronor per föreställning mellan 1997 och 2003.

Det är stor skillnad på vad en genomsnittlig föreställning kostar. Vid de nationella institutionerna var kostnaden 250 000 kronor år 2003. Motsvarande kostnad var 180 000 kronor vid de regionala institutionerna och 30 000 kronor för de fria grupperna.

Teaterkostnadsutredningen drog slutsatsen att stora teatrar hade större förutsättningar än små teatrar att öka sin produktivitet. Den genomgång som gjorts av intäkter, kostnader och verksamhet inom ramen för denna uppföljning tyder på en motsvarande utveckling under perioden 1997–2003, dvs. att produktivetsutvecklingen hos stora teatrar varit högre jämfört med hos mindre teatrar.

Analysen av produktivetsutvecklingen är förenklad. Den tar bl.a. inte hänsyn till om repertoarens sammansättning förändrats. Skillnaden i produktivetsutveckling skulle t.ex. kunna förklaras med att institutionsteaternarna i genomsnitt hade färre skådespelare i sina uppsättningar 2003 jämfört med 1997, medan det genomsnittliga antalet skådespelare kan ha ökat i de fria gruppernas uppsättningar.

En förklaring till kostnadsökningen vid de fria grupperna, som framkommit vid de intervjuer som genomförts inom ramen för uppföljningen, kan vara att personalens anställningsvillkor närmade sig arbetsmarknaden i övrigt. En större andel av grupperna uppges numera betala avtalsenliga löner och pensionsavgifter.