

# VURDERING AV TILTAK FOR KULTURNÆRINGEN UNDER KORONAKRISEN



# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING</b>	<b>7</b>
<b>2. KORT OM AKTIVITETSFALET I KULTURSEKTOREN</b>	<b>9</b>
2.1. Kort om kultursektorens størrelse	9
2.2. Fallet i aktivitet i år	10
<b>3. KRITERIER FOR GODE TILTAK FOR KULTURSEKTOREN</b>	<b>12</b>
3.1. Økonomisk treffsikkerhet og relevans	13
3.2. Kulturpolitisk treffsikkerhet og måloppnåelse	13
3.3. Effektivitet	14
3.4. Fleksibilitet	14
<b>4. VURDERING AV AVBØTENDE TILTAK SÅ LANGT</b>	<b>15</b>
4.1. Kompensasjonsordningen for arrangører og underleverandører	15
4.1.1. Kort om ordningen	15
4.1.2. Gradvis utvidelse og forlengelse	16
4.1.3. Vurdering av ordningen	16
4.2. Tilskudd til museer, musikk- og scenekunstinstitusjoner	18
4.2.1. Vurdering av tilskuddene	18
4.3. Kulturrådets Korona-ordning	19
4.3.1. Vurdering av Kulturrådets Korona-ordning	19
4.4. Nye (krise)stipendordninger for kunstnere	19
4.4.1. Vurdering av nye (krise)stipendordninger for kunstnere	20
4.5. Kulturrådets ordinære tilskudd og kansellerte arrangementer	20
4.6. Selvstendig næringsdrivende og frilansere: Kompensasjon for tapt inntekt	20
4.6.1. Kort om ordningen	20
4.6.2. Vurdering av ordningen generelt	21
4.6.3. Vurderinger knyttet til kultursektoren	21
4.7. Ledighetstrygd for permitterte og arbeidsledige	22
4.7.1. Vurdering av trygd for permitterte og ledige	22
4.7.2. Permitteringer og kultursektoren	23
4.8. Støtteordning for å ta permitterte tilbake i jobb	24
4.8.1. Vurdering av ordningen	25
4.9. Låne- og garantiordninger med statlig risikoavlastning	25
4.10. Kontantstøtte for faste utgifter	25
4.10.1. Vurdering av kontantstøtte for faste utgifter	26
4.11. Oppsummering	26
<b>5. KULTURSEKTORENS BRUK AV, OG SYN PÅ TILTAKENE</b>	<b>29</b>
5.1. Nærmere om utøvere/skaperens syn på tiltakene	30
5.2. Nærmere om bedriftenes bruk av ordningene	31
<b>6. AVSLUTTENDE OM KULTURRÅDETS ROLLE</b>	<b>33</b>
<b>7. REFERANSELISTE</b>	<b>34</b>



## Forord

På oppdrag fra Kulturrådet har Menon Economics, i samarbeid med BI Centre for Creative Industries (BI:CCI) vurdert egenskaper ved de tiltakene som er iverksatt for å avbøte de kraftig negative konsekvensene som Koronakrisen har skapt for kulturnæringen.

Rapportarbeidet er ledet av Leo Grünfeld (Menon). En stor takk til Anne-Britt Gran ved BI:CCI for helt avgjørende innspill. Takk også til Nina Bruvik Westberg (Menon) og Maria Køber Guldvik (Menon).

Vi takker Kulturrådet for viktige innspill god oppfølging og interessante samtaler med Renate Enemark Bergersen, Monica Larsson og Erica Berthelsen.

Oslo, juni 2020

Leo Grünfeld

Prosjektansvarlig  
Menon Economics

## Sammendrag

Kultursektoren har blitt hardt og uventet rammet av Covid-19-pandemien. Ifølge Menon og BI:CCI forventes 45 prosent av inntektene å falle bort i år. Sektoren (utenom film og dataspill) har en verdiskaping på om lag 13 milliarder kroner i året. I år faller sannsynligvis seks av disse milliardene bort. Sett opp mot aktivitetsfallet i norsk økonomi totalt, som forventes å krympe med mellom 6 og 8 prosent, så er utviklingen i kultursektoren svært dramatisk.

For å motvirke de kraftige negative effektene av pandemien, har regjeringen etablert en rekke ordninger som skal styrke næringslivet generelt og kultursektoren spesielt gjennom krisen. Disse kalles gjerne for «avbøtende tiltak». Tiltakene er særlig viktige for kultursektoren ettersom all live-aktivitet som samler tilskuere over et visst antall er forbudt eller sterkt begrenset. Inntekter fra slik aktivitet utgjør ryggraden i store deler av kultursektorens økonomi, herunder musikk, scenekunst, film og festivalaktivitet generelt.

Samlet sett har Kulturdepartementet nå budsjettført ca. 1,55 milliarder kroner i avbøtende tiltak rettet mot kultursektoren. I tillegg tilføres aktørene midler gjennom ordninger administrert av NAV, Skatteetaten, Innovasjon Norge og GIEK/bankene. Samlet anslår vi at dette så langt utgjør ca. 350 millioner kroner. Vi anslår derfor at et sted mellom 30 og 40 prosent av inntektsbortfallet (6 milliarder) nå vil bli møtt med kompensere tiltak i år. Denne andelen kan endre seg fremover.

I dette notatet presenterer vi en systematisk drøfting av de avbøtende tiltakene som er blitt vedtatt. Siste runde med tiltak som kom 29. mai for såkalte fase 3 tiltak skal ha varighet frem til 1. september. Etter dette har Kulturdepartementet både kommet med justeringer og utvidelser av ordningene, sist den 26. juni. Departementet åpner for at det kan foretas videre justeringer i tiltakene gjennom sommeren dersom det skulle bli nødvendig. Man arbeider nå også aktivt med en ny politikkfase som skal håndtere sektoren gjennom høsten.

Vi presenterer en faglig vurdering av hva slags tiltak som gir størst samfunnsøkonomisk og kulturpolitisk gevinst i en tid der inntekter i næringen faller dramatisk og aktørene er usikre på hvordan de skal tilpasse seg fremover. Våre vurderinger hviler også på den responsen aktørene i sektoren har gitt gjennom to større spørreundersøkelser rettet mot utøvere/skapere og kulturbedrifter. Våre vurderinger skal også bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for utforming av politikken fremover gjennom resten av året og inn i 2021. Til tross for at det er vanskelig å måle den samfunnsøkonomiske nytten og kulturpolitiske relevansen av offentlige tiltak, finnes det noen enkle tommelfingerregler som indikerer om et tiltak er lønnsomt og relevant:

1. Tiltaket må treffe de man ønsker å treffe for å avdempe inntektsbortfallet. Tiltaket må oppleves som relevant for dem. Dette kriteriet går gjerne under betegnelsen **treffsikkerhet eller relevans**.
2. Tiltakene må i størst mulig grad være treffsikre med hensyn til de gjeldende kulturpolitiske målene, slik de er nedfelt i Kulturmeldingen, Meld. St. 8 (2018–2019) og de særtrekk denne sektoren preges av. Tiltakene bør sikte mot å videreutvikle og styrke kulturfeltet i tiden etter pandemien, i tillegg til å kompensere for det mer midlertidige inntektsbortfallet.
3. De man treffer med tiltaket må bli hjulpet på en mest mulig **effektiv** måte for samfunnet. For eksempel vil det være lite **effektivt** for samfunnet dersom de som får bistand blir skjøvet ut av produktiv virksomhet og over på sofaen. I lys av krisens natur med det raske aktivitetsfallet må også tiltaket virke raskt for å være effektivt.
4. Et fjerde viktig element er ivaretagelse av **fleksibilitet**. Ettersom kriser har begrenset varighet og utslagene av krisen er usikker, er det svært viktig at tiltakene gir rom for justering og tilpasning langs veien.

Et særlig viktig element i vurderingen av tiltakene er om de klarer å sette folk i arbeid. En svært stor andel av de som jobber i kultursektoren er nå inaktive. De har ikke oppdrag og skaper derfor heller ikke verdier for samfunnet. Så lenge staten må inn og kompensere for inntektsbortfall, vil lediggang bare skape tap for samfunnet. Det finnes en lang rekke eksempler på at arbeidsgivere og arrangører har klart å aktivere ansatte og underleverandører, men dette krever kreative løsninger og ikke minst velutformede tiltak fra statens side.

Tiltakene må vurderes i lys av de særtrekk man finner i kultursektoren. I kulturpolitisk sammenheng er de ikke-økonomiske verdiene som produseres viktigere enn de rent markedsøkonomiske, som handler utelukkende om omsetning, verdiskaping og sysselsetting i sektoren. Når det er bred politisk enighet om at kultursektoren skal støttes av det offentlige, er det ikke primært for å øke omsetningen, men for å gi hele befolkningen et kulturtilbud av høy kunstnerisk kvalitet som de ellers ikke ville fått. Kulturen skal ikke kun komme den enkelte forbruker til gode, men hele samfunnet.

Det er et kjennetegn ved sektoren at pandemien treffer de ulike kulturbransjene svært forskjellig. Nedstengningen av offentlige arenaer den 12. mars påvirket musikkbransjen og scenekunst direkte; de ble stengt på dagen. Likeså museene og de fleste visningssteder for visuell kunst. Skuespillerne og musikerne kunne ikke lenger opptre (de ble bokstavelig fratatt sin utøvende virksomhet), mens forfattere, komponister og billedkunstnere i prinsippet kunne fortsette å skape kunst, selv om salget ble redusert på grunn av stengte distribusjonsledd. Sektoren preges også av store sesongvariasjoner, der spesielt musikkbransjen og museumssektoren er mer sommeravhengig enn de andre. Et annet viktig kjennetegn ved økonomien i denne sektoren er den såkalte «blandingsøkonomien». Det gjelder både blandingen av offentlige og private inntektskilder, og blandingen av mange arbeidsforhold og mange roller innad i en kulturbransje. Mange kunstnere, her forstått i bred forstand, gjør mange ting for å livnære seg i en slags lappeteppe-økonomi. For mange er de kunstnerrelaterte inntektene heller ikke nok til å leve av, og de har derfor en jobb utenfor kultursektoren ved siden av. Denne «lappeteppeøkonomien» har stor betydning for i hvordan tiltakene virker og i hvilken grad de treffer de som trenger tiltakene.

## Vurdering av ni tiltak i lys av våre kriterier

Tilskuddsordninger	Forvalter	Ramme/tilført	Trefferikker mht økonomi	Trefferikker mht kulturpolitiske mål	Effektivitet	Flexibilitet
<b>Ordninger rettet mot Kultursektoren</b>						
Kompensasjonsordningen for arrangører og underleverandører	Kulturrådet	1,25 mrd	Høy	Middels	Middel	Lav
Tilskudd til museer, musikk- og scenekunstinstitusjoner	Kulturrådet	200 mill	Høy	Høy	Høy	Høy
Kulturrådets koronaordning	Kulturrådet	30 mill	Lav	Middels	Lav	Lav
Nye (krise)stipendordninger for kunstnere	Kulturrådet	100 mill	Høy	Middels	Lav	Middels
Kulturrådets faste ordninger (ikke tilbakekalling)	Kulturrådet	-	Lav	Middels	Høy	-
<b>Generelle ordninger</b>						
Selvstendig næringsdrivende og frilansere: Kompensasjon for tapt inntekt	NAV	ca 50 mill	Middels	Lav	Middels	Lav
Ledighetstrygd for permitterte og arbeidsledige	NAV	ca 150 mill	Høy	-	Middels	Lav
Støtteordning for å ta permitterte tilbake i jobb	Skatteetaten	-	Høy	-	Høy	Middels
Låne- og garantiordninger med statlig risikoavlastning	GIEK/bankene	ca 100 mill	Middels	Lav	Høy	-
Kontantstøtte for faste utgifter	Skatteetaten	-	Middels	-	Middels	-

Vi har sett på ni tiltak som har høy relevans for kultursektoren og vurdert disse opp mot nevnte kriterier samt den kontekst som kultursektoren utgjør. Dette redegjør vi grundigere for i kapittel 4. Vi ønsker å løfte frem følgende vurderinger:

- Vår vurdering er at **Kompensasjonsordningen** i langt større grad bør stimulere arrangørene til å gjennomføre arrangementene men i en nedskalert versjon. Ved å gjennomføre arrangementet skapes aktivitet, transaksjonene i markedet gjennomføres og det blir lettere for Kulturrådet å verdsette inntektstapet. Slik bidrar ordningen i større grad til verdiskaping gjennom å stimulere til at verdikjedene i sektoren opprettholdes. En måte å løse dette på er å dekke en mindre andel av tapene for avlyste arrangementer enn for justerte arrangementer.
- **Krisestipend rettet mot kunstnere som er i en fremføringsfase** i perioden med smitteverntiltak i 2020 er en treffsikker ordning både i økonomisk og kulturpolitisk forstand, fordi den retter seg mot aktører med inntektsbortfall.
- Mange av kunstnerne, forstått i bred forstand, gir uttrykk for at de ikke finner frem og passer til **ordningene gjennom NAV**. De er usikre på om de er arbeidsledige, permitterte eller skal ha inntektskompensasjon for selvstendig næringsinntekt. Mange sier de kvier seg for å melde seg arbeidsledige, siden de likevel kom til å fortsette å arbeide og dermed ville de bryte med NAV-reglementet. Vi tror at dette henger tett sammen med at selvstendige kunstnere og kulturarbeidere opererer med en lappeteppøkonomi som gjør dem usikre på deres rettigheter og muligheter for inntektskompensasjon. Dette er et viktig poeng fordi det legger sterke føringer på hva som må til for å kunne tilby treffsikre tiltak.

- **Kompensasjon for selvstendig næringsdrivende** er en viktig ordning for kultursektoren ettersom sektoren har et stort antall selvstendig næringsdrivende. Den skal i prinsippet være treffsikker, effektiv og fleksibel, men den oppleves ikke som relevant av mange kunstnere. Dels handler dette om kompetanse og dels om rolleforståelse der lappetepeøkonomien nok spiller en sentral rolle.
- **Ordningene for permittering** har gitt uheldig atferd i kulturinstitusjonene. Institusjonsteatrene, museene, operaen etc. har i mars, april og mai vært nedstengt og de ansatte i stor grad permittert. De offentlige institusjonene *måtte* ikke stoppe all virksomhet, de kunne velge å opprettholde et visst aktivitetsnivå, og noen fortsatte da også med alternativ virksomhet online – spesielt orkestrene. En videreføring av aktiviteten gjennom små lønnstilskudd (staten dekker jo allerede en stor kostnadsandel) ville gitt mulighet til å utvikle nye konsepter, tjenester og produksjoner.

Gjennom Koronakrisen har Kulturrådet blitt tildelt en gradvis viktigere rolle som forvalter av ordningene. I månedene fremover vil Kulturrådet bruke mye tid og ressurser på å følge opp disse oppgavene. Erfaringer fra Finanskrisen i 2008-2010 viste at Innovasjon Norge klarte å håndtere nye og relativt omfattende forvaltningsoppgaver med høy suksessgrad. Man fikk midlene raskt ut og traff relativt godt (se Menon, 2010). Ettersom Kulturrådet allerede har veletablerte rutiner for tilskuddsforvaltning rettet mot store søkergrupper tror vi at organisasjonen er velegnet for å gjøre denne jobben, selv om Kompensasjonsordningen er av en ny karakter og nok krever tilpasningsdyktighet og kompetanseløft.

Hvis det er et kulturpolitisk ønske om å opprettholde en stor og mangfoldig kunstnerstand i Norge under og etter koronapandemien, der mange i dag faller *helt* gjennom NAV-systemets innretning og kriterier, bør det vurderes å styrke andre sektorspesifikke tiltak. Tilskuddsordninger med fokus på å kompensere for inntektsbortfall på grunn av redusert aktivitet kan egne seg godt. Et eksempel på dette er krisefondet for utøvende kunstnere på 30 millioner kroner. Klarer man å få disse midlene raskt ut til skaperne så er dette en treffsikker, effektiv og fleksibel ordning. Vi tror at større ressurser bør kanaliseres gjennom denne typen ordninger, der Kulturrådet kan ta rollen som forvalter. Skapere/utøvere er langt mer vant med å forholde seg til Kulturrådet som tilskuddsaktør enn NAV. Spesifikke ordninger i Kulturrådet er lansert med svært mange søkere, noe som underbygger dette. En ordning som stiller som krav at søkerne både kan sannsynliggjøre et inntektsbortfall og må dokumentere kunstnerisk kvalitet, vil både være samfunnsøkonomisk og kulturpolitisk treffsikker. Den vil også være treffsikker ettersom langt flere kunst- og kulturarbeidere vil kunne finne frem til ordningen. I tillegg vil den kunne være fleksibel ettersom den kan skaleres etter behov.

# 1. Innledning

Kultursektoren har blitt hardt og uventet rammet av Covid-19-pandemien. Ifølge Menon og BI:CCI (2020c) forventes 45 prosent av inntektene å falle bort i år. For å motvirke de kraftige negative effektene av pandemien, har regjeringen etablert en rekke ordninger som skal styrke næringslivet generelt og kultursektoren spesielt gjennom krisen. Disse kalles gjerne for «avbøtende tiltak». Tiltakene er særlig viktige for kultursektoren ettersom all live-aktivitet som samler tilskuere over et visst antall er forbudt eller sterkt begrenset. Inntekter fra slik aktivitet utgjør ryggraden i store deler av kultursektorens økonomi, herunder musikk, scenekunst, film og festivalaktivitet generelt.

Krisen som har oppstått i kultursektoren er dels et resultat av norsk politikk som begrenser møter mellom folk, og dels et resultat av at befolkningen selv velger å redusere kontakten med andre for å begrense egen og andres smitte. I tillegg hindrer norske og andre lands tiltak at utøvere kan bevege seg over landegrensener. Det gjør det vanskelig å frakte inn og ut av landet, både artister, publikum og utstyr.

I dette notatet presenterer vi en systematisk drøfting av de avbøtende tiltakene som er blitt vedtatt. Siste runde med tiltak kom 29. mai for såkalte fase 3 tiltak som skal ha varighet utover høsten. Samtidig har Kulturdepartementet åpnet for at det kan foretas justeringer i tiltakene gjennom sommeren dersom det skulle bli nødvendig. Den 26. juni ble blant annet alle underleverandører til kulturarrangementer del i de avbøtende tiltakene gjennom kompensasjonsordningen.

Tiltakene som regjeringen har tilbudt aktørene i sektoren har gjennom de første månedene under krisen fått til dels sterk kritikk, både fra de berørte aktørene i sektoren selv og fra fagøkonomer som primært har vært opptatt av innretningen på ordningene som retter seg mot hele næringslivet. Vi belyser sider ved ordningene som har vært trukket frem i denne kritikken, samt andre sider ved ordningene som har fått mindre oppmerksomhet. Vi presenterer en faglig vurdering av hva slags tiltak som vil gi størst samfunnsøkonomisk og kulturpolitisk gevinst i en tid der inntekter i næringen faller dramatisk og aktørene er usikre på hvordan de skal tilpasse seg fremover. Våre vurderinger hviler også på den responsen aktørene i sektoren selv har gitt gjennom to større spørreundersøkelser rettet mot utøvere/skapere og kulturbedrifter, rapportert i Menon og BI:CCI (2020c).

Sektoren (utenom film og dataspill) hadde en verdiskaping på om lag 13 milliarder kroner i 2019. I år faller sannsynligvis seks av disse milliardene bort. Samlet sett har Kulturdepartementet nå budsjettført ca. 1,7 milliarder kroner i avbøtende tiltak rettet mot kultursektoren. Drøye 1,2 milliarder av disse tilføres gjennom Kompensasjonsordningen. Resten kanaliseres til utvalgte institusjoner og til kultursektoren gjennom stipender og lignende. Kulturrådet er tildelt en sentral rolle i arbeidet med å fordele disse midlene. I tillegg tilføres aktørene i kultursektoren midler gjennom ordninger administrert av NAV, Skatteetaten, Innovasjon Norge og GIEK/bankene. Samlet anslår vi at dette så langt utgjør ca. 350 millioner kroner. Vi anslår derfor at et sted mellom 30 og 40 prosent av inntektsbortfallet bli møtt med kompenserende tiltak i år, men denne andelen kan fort endres.

Kultursektoren er preget av lange historiske tradisjoner og handlingsmønstre som avspeiler disse. Det som skiller denne sektoren fra andre samfunnssektorer er ikke minst en bestemt forestilling om frihet; kunstnerisk frihet, kunstnerens autonomi, og det tilhørende armlengdes-prinsippet som offentlige eiere og det offentlige virkemiddelapparatet forventes å praktisere (kort sagt; ikke bestemme over kunstens form og innhold). Dette romantiske trekket – i epokal forstand – påvirker også hvordan sektoren forholder seg til økonomi. Økonomisk inntjening betraktes primært som sekundært det skapende arbeidet. Økonomisk inntjening og økt lønnsomhet er ikke overordnede mål i denne sektoren. Det betyr ikke at man er imot å tjene mye penger, men det som skapes bør ikke være markedsstyrt (kommersielt). Det er dog store forskjeller mellom kulturformene i sektoren, mellom



visuell kunst, teater, litteratur og musikk, der spesielt sistnevnte har en stor kommersiell del. Disse forskjellene avspeiles også i våre funn i denne rapporten om koronakrisen.

Overordnet sett kan man si at jo høyere den kunstneriske friheten holdes, og praktiseres som nyskaping og eksperimenter (som visuell kunst, litteratur, nyskapende teater og klassisk samtidsmusikk m.m.), desto større sannsynlighet for at aktørene trenger offentlig støtte. I økonomisk terminologi snakker man her om markedssvikt; det finnes ikke et stort nok marked som er villig til å betale for disse «tilbudene». Det er i dag ikke minst Kulturrådets oppgave å kompensere for denne markedssvikten i samtidskunsten. Det gjøres for å opprettholde et mangfold av kunstneriske uttrykksformer i samfunnet, hvilket igjen betraktes som et samfunnsgode. Likeså støtter Kulturdepartementet de store institusjonene for å opprettholde tradisjonelle kulturformer, den nasjonale kulturarven og et kulturtilbud til hele folket.

Koronapandemien har truffet de ulike kulturbransjene forskjellig. Nedstengningen av offentlige arenaer den 12. mars påvirket musikkbransjen og scenekunst direkte; de ble stengt på dagen. Likeså museene og de fleste visningssteder for visuell kunst. Skuespillerne og musikerne kunne ikke lenger opptre (de ble bokstavelig fratatt sin utøvende virksomhet), mens forfattere, komponister og billedkunstnere i prinsippet kunne fortsette å skape kunst, selv om salget ble redusert på grunn av stengte distribusjonsledd. Mange musikere og skuespiller mistet oppdrag og inntekt over natten til 13. mars for både våren og sommeren 2020 (avlysninger av kommende konserter og forestillinger), mens for de andre kunstnergruppene kom inntektstapet utover våren og forsommeren. I tillegg er sesongvariasjonene store mellom kulturbransjene, der spesielt musikkbransjen og museumssektoren er mer sommeravhengig enn de andre.

Et annet viktig kjennetegn ved økonomien i denne sektoren er den såkalte «blandingsøkonomien». Det gjelder både blandingen av offentlige og private inntektskilder, og blandingen av mange arbeidsforhold og mange roller innad i en kulturbransje. Mange kunstnere, her forstått i bred forstand, gjør veldig mange forskjellige ting for å livnære seg. Det er en slags lappeteppe-økonomi. Det er spesielt utbredt i de utøvende virksomhetene at kunstnerne både kan være fast ansatt i en institusjon/bedrift og i tillegg ha et enkeltpersonforetak som tilbyr mange forskjellige tjenester. For mange er de kunstnerrelaterte inntektene heller ikke nok til å leve av, og mange har derfor en jobb utenfor kultursektoren ved siden av.

Våre vurderinger av tiltakenes egnethet ikke bare må ses i lys av overordnede samfunnsøkonomiske vurderingskriterier for hvordan man best håndterer økonomiske kriser. Vi må også ta inn over oss de særtrekk som denne sektoren representerer og den heterogenitet som eksisterer mellom kunstfelt og aktørtyper i sektoren. Det er i krysningsfeltet mellom disse forholdene at vurderingene blir mest relevante.

## 2. Kort om aktivitetsfallet i kultursektoren

Det er allerede blitt gjennomført flere analyser som beskriver hvordan de innskrenkende krisetiltakene og folks endrede atferdsmønstre har rammet og vil ramme økonomien, herunder kultursektoren (se for eksempel Menon og BI:CCI 2020b, Holden med flere (2020) og Vista Analyse (2020)). Det er bred enighet i denne litteraturen om at kultursektoren er blant næringene som rammes hardest av pandemien og de innskrenkende tiltakene.

### 2.1. Kort om kultursektorens størrelse

Samlet sett ble det omsatt ca. 40 milliarder kroner i kultursektoren. Det skaper inntekter (verdiskaping) for de som arbeider og driver næring for om lag 13 milliarder kroner. Resten går til kjøp av varer og tjenester hos andre. Dette omfanget er basert på en definisjon av sektoren som er knyttet opp til Kulturrådets primære nedslagsfelt. Definisjonen er beskrevet i boksen nedenfor. Dette innebærer at film og TV ikke er inkludert, men også denne delen av kultursektoren er hardt rammet av krisen.

#### BOKS: Hva definerer kulturnæringen i denne studien

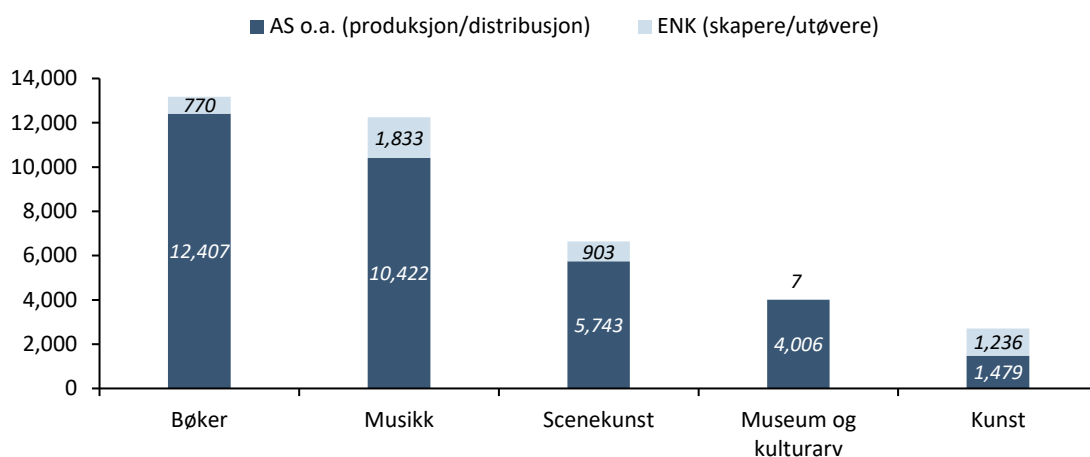
Tabell 2.1 Hva som inngår i kultursektoren slik den er definert i Menon Economics (2020)

Begreper i denne rapporten	Begreper som Kulturrådet anvender	Begrepsbruk i kreativ næring-kategoriseringen fra 2015
Kunst	Visuell kunst	Visuell virksomhet; som er inndelt i underkategoriene design, <b>kunst</b> og museum
Scenekunst	Scenekunst	Utøvende virksomhet
Bokbransjen (eller bok/bøker)	Litteratur	Bokbransjen (eller bok/bøker)
Musikk	Musikk	Musikk
Museum og kulturarv	Museum og kulturarv	Museum og kulturarv

I figuren nedenfor har vi fordelt omsetningen på fem bransjer som inngår i det vi har definert som kultursektoren. I 2018 var bokbransjen den største målt i omsetning, tett etterfulgt av musikkbransjen. Begge bransjene hadde en omsetning på mellom 12 og 13,5 milliarder kroner. Scenekunst hadde en samlet omsetning på om lag 6,5 milliarder kroner, mens museum og kulturarv og kunst hadde en samlet omsetning på henholdsvis 4 og i underkant av 3 milliarder kroner.

Dersom vi fordeler omsetningen innad i hver bransje på bedrifter (AS) o.a. og skapere/utøvere (ENK) ser vi at sistnevnte gruppe er sterkest representert innen kunst. Her er det viktig å påpeke at denne grove inndelingen av verdikjeden utelater mange nyanser ettersom kunstneren kan selv selge sine kunstverk, eller ta oppdrag for offentlige myndigheter i forbindelse med utsmykningsoppdrag.

Figur 2-1 Omsetning for AS o.a. (produksjon/distribusjon) og ENK (skapere/utøvere) i 2018, i millioner 2018-kroner<sup>1</sup>



Kilde: BI:CCI og Menon Economics

## 2.2. Fallet i aktivitet i år

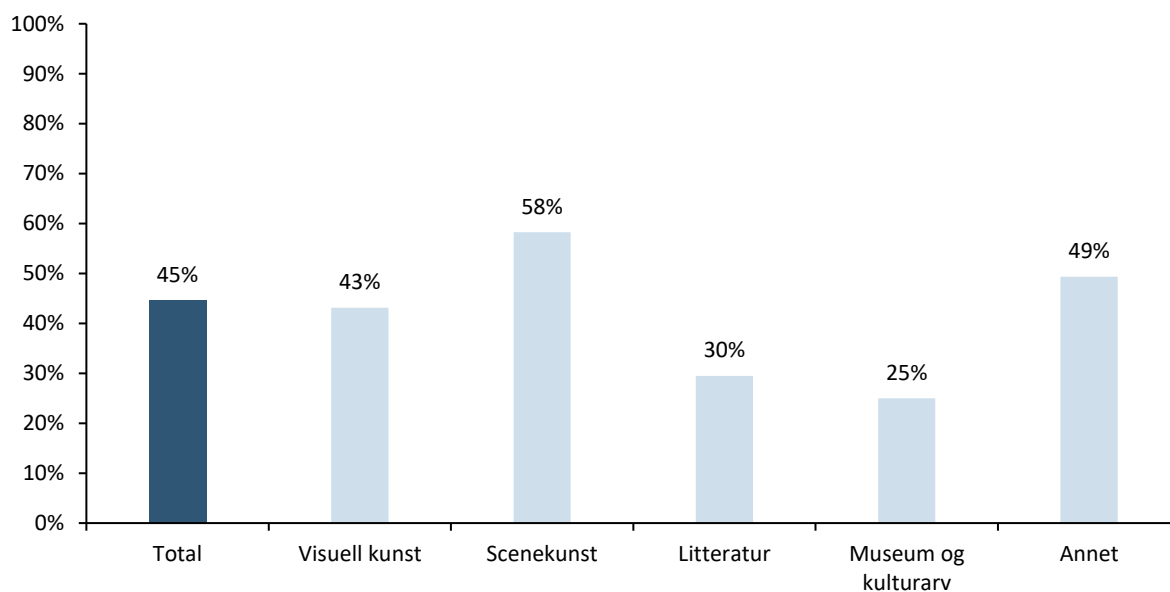
I Menon og BI/CCI (2020b) anslås det at kultursektoren samlet mistet 36 prosent av inntektene i månedene mars og april 2020. Det er store forskjeller mellom de ulike bransjene i kultursektoren. For musikk ble fallet anslått til 50 prosent. For scenekunst er fallet på 42 prosent, mens inntektsfallet for bokbransjen ble beregnet til 23 prosent. Offentlig sektors regulære tilførsel av midler til sektoren er med på å dempe fallet markant.

I Menon og BI:CCI (2020c) tilsier svar fra en stor og bredt anlagt spørreundersøkelse at aktørene i kultursektoren forventer å miste 45 prosent av inntektene i 2020. Det innebærer at inntektsbortfallet forventes å akselerere de neste månedene, primært som følge av at den mer aktive sommersesongen blir kraftig amputert for store deler av kultursektoren.

---

<sup>1</sup> Bransjene inkluderer offentlige institusjoner som er organisert som AS, stiftelse eller lignende.

Figur 2-2 Oppgitte svar (fra personer) på hvor stor andel av forventet inntekt fra kunst- og kulturfeltene i 2020 som vil gå tapt gitt at forbudet mot kulturarrangementer med mer enn 50 personer varer til 31. desember 2020. N=1 962<sup>23</sup>



Respondentene innen scenekunst oppgir i snitt at rundt 58 prosent av inntektene i 2020 vil gå tapt, mens tilsvarende andel er på 43-48 prosent innen visuell kunst og de som opererer tverrfaglig eller innen andre kunstfelt enn de som er spesifisert her («annet»). Sett opp mot aktivitetsfallet i norsk økonomi generelt – der man forventer et fall på mellom 5 og 8 prosent – er dette et svært dramatisk bilde.

Sektoren har en verdiskaping på om lag 13 milliarder kroner i året. Det er denne verdiskapingen som kan tas ut i form av lønns- og næringsinntekt. Tar man utgangspunkt i disse tallene vil seks av 13 milliarder i verdiskaping forsvinne i år. Det er disse seks milliardene det er behov for at staten kompenserer for.

<sup>2</sup> Tilsvarende spørsmål ble ikke stilt i MIR-undersøkelsen til musikkbransjen.

<sup>3</sup> Individene som har oppgitt «annet» jobber i hovedsak innenfor det audiovisuelle feltet (film og tv) eller tverrfaglig.

### 3. Kriterier for gode tiltak for kultursektoren

For å motvirke de kraftige negative effektene av pandemien, har regjeringen etablert en rekke ordninger som skal styrke næringslivet generelt og kultursektoren spesielt gjennom krisen. Disse kalles gjerne for «avbøtende tiltak». Tiltakene er særlig viktige for kultursektoren ettersom all live-aktivitet som samler tilskuere over et visst antall er forbudt eller sterkt begrenset. Inntekter fra slik aktivitet utgjør ryggraden i store deler av kultursektorens økonomi, herunder musikk, scenekunst, film og festivalaktivitet generelt.

Gjennom våren og forsommeren har det blitt mange virkemidler etter hvert som retter seg mot aktørene i kultursektoren. Et sentralt spørsmål er hvorvidt disse virkemidlene er godt utformet eller ei. I dette kapittelet trekker vi opp noen sentrale kriterier for gode tiltak rettet mot kultursektoren. Dårlig utformede virkemidler kan gi store samfunnsøkonomiske tap, fordi ressursene ikke når de som trenger dem eller bidrar til sløsing og aktivitet vi ikke ønsker å stimulere til.

For at offentlige virkemidler (tiltak) skal virke etter intensjonen krever staten at virkemidlene har en tydelig positiv effekt målt i **samfunnsøkonomisk lønnsomhet**.<sup>4</sup> Med begrepet «samfunnsøkonomisk lønnsomhet» mener man kort fortalt at ressursene som tas i bruk gjennom virkemidlene må skape større verdier for innbyggerne enn de ville gjort gjennom en alternativ bruk. Det må i det minste være slik at nytten for samfunnet må være høyere enn kostnadene knyttet til tiltaket. Hvis ikke så ødelegger man verdier.

I en kraftig nedgangskonjunktur som denne, setter staten i gang store tiltak for å forsøke å dempe nedgangen. Dette gjør man selv om nedgangen forventes å gå over av seg selv om relativt kort tid. Logikken bak slike dempende konjunkturtiltak er at man i slike tunge økonomiske perioder vil oppleve at bedrifter går konkurs og mange går ut i ledighet. Dette skaper store omstillingskostnader som kan vare lenge. Folk ender opp i langtidsledighet og på trygd, konkurransen mellom bedrifter svekkes og gode ideer og verdifullt utstyr tas ikke i bruk. I tillegg er det ofte ønskelig å sikre en grunnleggende inntekt til de som ikke kan finne alternative jobbmuligheter midlertidig.

Et særlig viktig element i vurderingen av tiltakene er om de klarer å sette folk i arbeid. En svært stor andel av de som jobber i kultursektoren er nå inaktive. De har ikke oppdrag og skaper derfor heller ikke verdier for samfunnet. Så lenge staten må inn og kompensere for inntektsbortfall, så vil lediggang bare skape tap for samfunnet. Det finnes en lang rekke eksempler på at arbeidsgivere og arrangører har klart å aktivere ansatte og underleverandører, men dette krever kreative løsninger og ikke minst velutformede tiltak fra statens side.

Tiltak må også vurderes i lys av de særtrekk man finner i kultursektoren. I kulturpolitisk sammenheng er de ikke-økonomiske verdiene som produseres viktigere enn de rent markedsøkonomiske, som handler utelukkende om omsetning, verdiskaping og sysselsetting i sektoren (m.a.o. det som var fokuset i rapport 55 fra Menon og BI:CCI). Når det er bred politisk enighet om at kultursektoren skal støttes av det offentlige, er det ikke primært for å øke omsetningen, men for å gi hele befolkningen et kulturtilbud av høy kunstnerisk kvalitet som de ellers ikke ville fått. Kulturen skal ikke kun komme den enkelte forbruker til gode, men hele samfunnet. Selv i tider med tunge økonomiske kriser er det et sentralt kriterium at tiltak også sikrer at kulturpolitiske mål og kvalitet i uttrykk og produksjon opprettholdes.

---

<sup>4</sup> Direktoratet for økonomistyring DFØ har utarbeidet en utredningsinstruks (DFØ, 2018a) og en veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018b) der statens vurderingskriterier går systematisk gjennom.

Det finnes noen enkle tommelfingerregler som indikerer om et tiltak er godt egnet. Det handler om treffsikkerhet, tiltakenes effektivitet og tiltakenes fleksibilitet. Disse tommelfingerreglene er særlig relevante for tiltak som skal motvirke virkningen av økonomiske kriser, slik som Koronakrisen.

### 3.1. Økonomisk treffsikkerhet og relevans

Her må man stille spørsmål om hvem som har størst behov for tilskudd eller kompensasjon. En måte å vurdere dette på er å søke etter de med størst inntektsbortfall, men Henriksen, Moen og Natvik (2020) viser at det særlig er hos selvstendig næringsdrivende (husholdninger) og i små bedrifter der eier også arbeider i bedriften at behovet for en statlig forsikring mot sjokk i økonomien er størst. Årsaken er at disse vil ha vanskelig for å sikre seg mot slike store endringer i inntekt, eksempelvis gjennom å spre seg på flere inntektskilder. I kultursektoren ser vi dog at mange skapere/utøvere henter inntekt gjennom flere kilder (lappeteppeøkonomi). Mange kunstnere, her forstått i bred forstand, gjør mange ting for å livnære seg i en slags lappeteppe-økonomi. Det er spesielt utbredt i de utøvende virksomhetene at kunstnerne både kan være fast ansatt i en institusjon/bedrift og i tillegg ha et enkeltpersonforetak som tilbyr forskjellige tjenester. For mange er de kunstnerrelaterte inntektene heller ikke nok til å leve av, og de har derfor en jobb utenfor kultursektoren ved siden av.

Et slikt lappeteppe tilsier at deres sårbarhet for inntektsbortfall i egen kulturettert virksomhet kan være noe lavere. Henriksen, Moen og Natvik peker på at bedrifter vil gjennomgående kunne finne ulike løsninger i slike kriser, enten gjennom å spre seg på mange aktiviteter, gjennom å kjøpe forsikringer (slik Stordalen gjorde nettopp), gjennom å hente inn kapital i form av lån, egenkapital eller gjennom å skalere ned antall ansatte.

Treffsikkerhet handler også om timing. Det er avgjørende at kompensasjonene tilføres når det faktisk er krise. Dersom pengene kommer mange måneder senere, kan prosjekter måtte avvikles, eller den næringsdrivende eller bedriften være konkurs, og da er det for sent. Mange tiltak har den ulempe at det tar lang tid å selektere og distribuere pengene. Da blir de lite treffsikre.

### 3.2. Kulturpolitisk treffsikkerhet og måloppnåelse

I kultursektoren er det en historisk lang og betydelig dyp engstelse for økonomiske begrunnelser for dens virksomhet. Her er det viktig å skille mellom *markedsøkonomi* (kun fokus på omsetning, lønnsomhet o.l.) og *samfunnsøkonomien* som også inkorporerer verdier som ikke kan omsettes i et marked (såkalt *non-market value*, ikke-markedsomsatte verdier på norsk). I et samfunnsøkonomisk begrepsapparat vil man argumentere for at det er kultursektorens ikke-markedsomsatte verdier og dens status som samfunnsgode (dens eksternalitet) som begrunner kulturpolitikens inntog og de offentlige tilskuddsordningene. Dette er tett knyttet til drøftingen ovenfor om effektivitet og kollektive goder. Slike samfunnsøkonomiske verdier som er kulturpolitisk relevante er ut/dannelse, kulturens betydning for identitet (for eksempel nasjonalt), eksistensverdi (at noe eksisterer og bevares, for eksempel museumsgjenstander), og verdien for kommende generasjoner av å ha bevart kunstformer, kulturarv og håndverk (bequest value). Det er slik sett ingen motsetning mellom et kulturpolitisk perspektiv og et samfunnsøkonomisk perspektiv, som tar høyde for disse ikke-markedsomsatte verdiene, på koronatiltakene for kultursektoren. Det finnes også en faglig diskusjon om det i tillegg finnes spesifikke estetiske og kulturelle verdier i kultursektoren, som ikke faller inn under non-market values i samfunnsøkonomien. Kulturøkonomen David Throsby argumenterer for det. I vurderingen av de avbøtende tiltakene for å redde kultursektoren under koronapandemien trenger vi ikke ta stilling til den diskusjonen, men vi nevner dette for å vise hvor langt inn i kultursektorens verdiunivers de samfunnsøkonomiske diskusjonene faktisk griper.

### 3.3. Effektivitet

Effektivitet handler om å få mest mulig verdiskaping og kunstnerisk aktivitet ut av de pengene som benyttes i tiltaket. Ordninger som stimulerer til inaktivitet er typisk ikke effektive. Selv om gunstige permitteringsordninger fungerer som en forsikring for bedriftene og de ansatte, er det langt bedre dersom de ansatte faktisk kan gjøre noe for bedriften eller andre organisasjoner mens de nyter godt av tiltaket. I mange tilfeller vil ansatte som fortsetter i sin stilling uten å ha fylt dagen med regulære oppgaver kunne benyttes til å utvikle produkter og tjenester til noe bedre. Det kan bidra til innovasjon og endring.

Ordninger er effektive ut fra et konjunkturperspektiv dersom de får ressursene raskt ut i økonomien og får bedriftene og husholdningene til å øke aktiviteten fort. Det er da de virker sterkest mot konjunkturfallet. Dette henger tett sammen med treffsikkerhetskriteriet over og er grundig omtalt av nobelprisvinner Leif Johansen (1981).

Effektive ordninger retter seg mot det man gjerne betegner som en svikt i markedet (noe feil med markeder). På kunst- og kulturfeltet er man opptatt av at kunsten har egenskaper som kommer det store fellesskap til gode og som gir kollektive verdier. Dette betegnes gjerne som **kollektive goder** og vil sjelden tilbys i private markeder uten offentlig støtte. Da vil en tilskuddsordning være samfunnsøkonomisk effektiv, og særlig hvis den også demper en nedgangskonjunktur.

En effektiv ordning skal **ikke hindre nødvendig endring over tid**. Dersom man over lengre tid støtter aktivitet som man på sikt må forvente vil fases ut fordi markedet ikke etterspør tjenesten, så bør man unngå å tilby tilskudd og kompensasjon som låser ressursene til denne typen aktivitet. Her vil mange nevne oljesektoren som et godt eksempel, og det finnes mange andre eksempler opp gjennom historien på det samme problemet.

Dersom bedrifter står overfor en mulig konkurs vil man fort komme i den situasjon at arbeidstakere og utstyr står unødvendig lenge ledig. Henriksen, Moen og Natvig peker på at dette gir lavere verdiskapingsevne over tid og at tiltak som hindrer konkurs demper friksjon i økonomien og bedrer effektiviteten.

### 3.4. Fleksibilitet

Ettersom kriser har begrenset varighet og utslagene av krisen er usikker, er det svært viktig at tiltakene har rom for justering. Tiltakene må raskt kunne endres, både i form av størrelse og innretning dersom forholdene endrer seg. I tillegg bør tiltakene unngå å gi langsiktige insentiver til atferdsendring hos aktørene i næringslivet, nettopp fordi forholdene kan endre seg raskt. En ordning som låser aktørene fast til en beslutning som har betydning langt frem i tid vil fort kunne bli lite treffsikker og effektiv når man kommer til dette tidspunktet. Eksempelvis vil regler knyttet til smitte langt frem i tid kunne vise seg å være uegnet på dette tidspunktet. Da er det uheldig å låse fast reglene.

## 4. Vurdering av avbøtende tiltak så langt

I dette kapitlet går vi gjennom de mest betydelige avbøtende tiltakene som har relevans for kulturnæringen. Vi skiller mellom tiltak som retter seg direkte mot sektoren og tiltak som er av mer generisk karakter og som retter seg mot hele næringslivet inkludert kultursektoren.

Mange av kunstnerne, forstått i bred forstand, gir gjennom spørreundersøkelsen (Menon 2020c) uttrykk for at de ikke finner frem og passer til ordningene gjennom NAV. De er usikre på om de er arbeidsledige, permitterte eller skal ha inntektskompensasjon for selvstendig næringsinntekt. Mange sier de kvier seg for å melde seg arbeidsledige, siden de likevel kom til å fortsette å arbeide (skrive på boken, komponere musikken, gjøre ferdig en separatutstilling o.l.), og dermed ville de bryte med NAV-reglementet. Noen oppgir dette sågar som grunn til ikke å søke kompensasjon hos NAV, mens andre uttrykte ubehag ved å måtte lyve på dette punktet, men at de trengte penger til husleie og mat. Dette indikerer tydelig at kunstnerne ofte misforstår både hensikten med ordningene og kriteriene for å få tildelt tilskudd og kompensasjon. Vi tror at dette henger tett sammen med at selvstendige kunstnere og kulturarbeidere opererer med en lappeteppeøkonomi som gjør dem usikre på deres rettigheter og muligheter for inntektskompensasjon. Dette er et viktig poeng fordi det legger sterke føringer på hva som må til for å kunne tilby treffsikre tiltak.

Det er ikke tvil om at koronapandemien har satt mange organisasjoner i en svært vanskelig situasjon. Det kan ikke understrekes nok at store deler av sektoren helt konkret ble stengt ned som følge av restriksjonene den 12. mars. Som bakteppe for tiltakene som retter seg mot kulturnæringen spesifikt står forbudet mot arrangementer av en viss størrelse sentralt. Forbudet har endret seg fra begrensninger på fem personer i en gruppe, til 50 personer knyttet til arrangementer. Deretter ble begrensningen økt til 200 personer fra 15. juni. Parallelt med disse begrensningene ble det allerede 11. mars nedlagt forbud mot arrangementer med mer enn 500 personer til stede. Et statlig forbud legger grunnlag for at arrangører kan vise til Force Majeure-klausulen og kansellere alle avtaler med underleverandører uten å møte krav om erstatning.

Det er et viktig poeng at tiltakene har kommet gradvis. Frem til 1. juli har de blitt endret på veien for å justere og tilpasse dem endrede smitteforhold, forhold i næringslivet generelt og kultursektoren spesielt.

Mange av tiltakene vil ikke berøre alle typer aktører. Eksempelvis vil kompensasjon for de selvstendig næringsdrivende kun rette seg mot de med større næringsinntekt enn 75 000 kroner i 2019. Låne og garanti-ordninger vil bare berøre de som faktisk kan ta opp lån, eller som kvalifiserer til ordningen.

Vi går først gjennom tiltakene som retter seg mot kulturnæringen spesielt og avslutter med en vurdering av de mer generelle tiltakene som retter seg mot hele næringslivet.

### 4.1. Kompensasjonsordningen for arrangører og underleverandører

#### 4.1.1. Kort om ordningen

Denne ordningen retter seg direkte mot arrangører og deres underleverandører i sektoren og skal kompensere for tap av inntekter fordi arrangementene er blitt avlyst, utsatt eller begrenset på grunn av pålegg fra helsemyndighetene. Ordningen omfatter nå arrangører, aktører innenfor lys, lyd og rigg, aktører som leier ut lokaler der det skal gjennomføres et kulturarrangement, herunder litteraturhus, konserthus og privatteatre, artister, management, booking og filmdistributører.



Alle disse skal kunne søke kompensasjon for tap og merutgifter i forbindelse med utsettelse, helt eller delvis stenging, eller avlysning av arrangementer i kultursektoren fra 1. mai til 1. september. Det ytes kompensasjon for tap av billettinntekter og eventuelt merutgifter som følge av kansellering og flytting av arrangementer. Andre typer inntekter kompenseres ikke. Arrangørene kan søke om å få kompensert for 100 prosent av dette tapet, mens underleverandørene (alle de andre gruppene) vil kunne søke om 50 prosent av sitt inntektstap dekket knyttet opp mot kulturarrangementene. Endringene i ordningen forutsetter godkjenning fra ESA.

Det er Kulturrådet som har fått i oppgave å forvalte ordningen. Det er budsjettert med 1 250 millioner kroner til dette tiltaket (inkludert den kompensasjon som ble gitt for avlysninger i mars og april).

#### 4.1.2. Gradvis utvidelse og forlengelse

Det ble først satt av 300 millioner kroner til kompensasjonsordningen for tap av inntekter i mars og april. Dette gjaldt bare arrangørene. Ved inngangen til mai hadde arrangørene søkt om kompensasjon tilsvarende 360 millioner kroner for perioden frem til 30. april, noe som ligger litt over rammen.

I revidert nasjonalbudsjett som ble presentert 11. mai foreslo regjeringen at kompensasjonsordningen – med noen endringer – ble forlenget for perioden fra og med 1. mai og til og med 15. juni, og at bevilgningen på posten økes med ytterligere 300 millioner kroner til kultursektoren (dobling). Den 29. mai valgte regjeringen å forlenge ordningen ytterligere til 31. august samt å tilføre ytterligere 650 millioner kroner. Samlet har dermed ordningen tilbudt 1 250 millioner kroner til arrangører i kultursektoren fra mars til og med august.

Frem til 30. april kompenserte staten kun for tap av allerede solgte billetter og deltakeravgifter. I den nye forskriften som ble presentert i begynnelsen av mai og som gjelder for tap av inntekter fra 1. mai frem til 15. juni og videre til 31. august, er beregning av kompensasjon knyttet opp til arrangørenes **budsjetterte** billettinntekter og deltakeravgifter. Man baserer med andre ord kompensasjonen på stipulerte tap av billettinntekter ut fra en sammenligning med tilsvarende periode/arrangement i foregående år. Den 29. mai ble det også presisert at kompensasjonsordningen også omfatter planlagte arrangementer som likevel blir gjennomført, men med et begrenset antall publikum. Videre presiseres det at regjeringen vil endre på forskriften for kompensasjonsordningen for også å kunne ivareta aktører som ikke har erverv til formål, og er helt eller delvis fritatt fra skatteplikt. Disse aktørene omfattes ikke av ordningen i dag, og heller ikke av Finansdepartementets kompensasjonsordning for næringslivet generelt.

Den 19. juni bestemte Stortinget at underleverandører innenfor teknikk også skal omfattes av ordningen, slik at disse skal kunne søke kompensasjon for tapte inntekter ved avlysning eller stenging av arrangementer i kultursektoren.

Den 26. juni ble ordningen utvidet til å gjelde flere typer underleverandører (se over).

Ettersom alle foreslåtte endringer i ordningen krever vedtak i Stortinget (og godkjenning i ESA) er det ikke blitt tilført midler til aktørene etter 30. april. Vi kjenner derfor ikke behovet uttrykt gjennom søknader.

#### 4.1.3. Vurdering av ordningen

Arrangører av festivaler, konserter og spel har mange typer inntekter: billetter, sponsorer, salg av mat og drikke, salg av effekter etc. Det faktum at ordningen kun dekker billettinntekter gjør ordningen mindre treffsikker. Det innebærer at arrangører som i større grad har basert seg på andre typer inntekter ikke får samme inntektsdekning.

Det er slik vi ser det ingen gode samfunnsøkonomiske argumenter for hvorfor én type inntekt skal favoriseres fremfor en annen. Slik sett skaper ordningen skjevheter i økonomien som også skaper lavere effektivitet. Dersom man er opptatt av å begrense kompensasjonsutgiftene i kroner og øre bør man heller velge å redusere dekningsgraden (prosent av inntektstap), slik man har valgt å gjøre for underleverandører.

Underleverandørene skal bare få 50 prosent kompensert. Det er uklart hvorfor dette skillet mellom arrangører og underleverandører trekkes opp. Det kan tenkes at man vurderer at underleverandørene har inntekter utenfor kultursektoren og dermed klarer seg bedre enn arrangørene, men dette er det ikke redegjort for nærmere.

Ut fra både treffsikkerhetsargumentet og effektivitetsargumentet er det grunn til å stille spørsmål om kompensasjonsordningen burde slå like kraftig inn for de største arrangørene. Store arrangørbedrifter har gjennomgående høyere kapasitet til å tåle svingninger i økonomien. Dersom de ikke har denne tåleevnen er dette et signal om at de ønsker å ta risiko (preferanse for risiko). I dette tilfellet har de mindre behov for statlig forsikring. De store bedriftene bør derfor, fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, heller tilbys statsgaranterte lån med sikkerhet i fremtidige inntekter. Dersom bedriftene står overfor en akutt konkursfare trekker dette derimot i retning av at tilskudd bør velges fremfor garanterte lån.

### **Kompensasjonsordningen i lys av arrangementsforbud**

Frem til 1. september må arrangementer begrenses til 200 personer. Det er formelt lagt ned forbud mot arrangementer som samler mer enn 500 personer. Den rent juridiske forskjellen mellom disse to grensene er uklar. For sistnevnte gruppe innebærer forbudet at arrangørene kan påkalle såkalt Force Majeure og avlyse alle bestilte oppdrag uten å honorere. Slik vi tolker det vil underleverandørene nå få kompensert opp til 50 prosent av den budsjetterte inntekten.

Med et forbud mot arrangementer oppstår to vesentlige problemer fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

- 1) Gjennom kansellering bringes alle leverandører over i inaktivitet. De må da kompenseres for inntektsbortfall. Dette **skaper ineffektivitet** ettersom aktiviteten (les verdiskapingen) fjernes uten at kostnadene for samfunnet forsvinner.
- 2) Ettersom pandemien endrer seg hele tiden og derfor også de best egnede innskrenkende tiltakene, er det svært viktig at de innskrenkende tiltakene er utformet **mest mulig fleksibelt**. Det tilsier at tiltak som bidrar til å avlyse aktivitet fremover i tid kan gi store unødvendige tap for samfunnet. Et godt eksempel på dette er nettopp forbudet mot ansamlinger på mer enn 500 personer frem til 1. september.

Med regjeringens revisjon av kompensasjonsordningen den 26. juni åpnes det for kompensasjon for bortfall av inntekter der man gjennomfører arrangementet med færre deltakere (delvis gjennomføring). Dette reduserer begge problemene som er skissert over. Arrangørene kan da sikre at det til enhver tid gjeldende krav til publikumsbegrensning og avstand overholdes og få dekket tap av inntekter sett opp mot tidligere år, men justert for eventuelle kostnadsbesparelser. Det stilles da krav til at arrangementet faktisk går av stabelen. Slik skapes det større fleksibilitet, samtidig som man sikrer effektivitet gjennom at arrangementene faktisk gjennomføres.

Et sentralt problem er at nærmest alle større arrangementer ble kansellert før endringene kom. Dersom man i stedet hadde valgt en mer fleksibel løsning fra starten ville man oppnådd langt høyere effektivitet ettersom flere arrangementer kunne gått av stabelen med redusert publikum og kompensasjon for bortfall av inntekter. Dette er et eksempel på en uheldig irreversibel beslutning.

Konsekvensen av arrangementsforbudet kombinert av kompensasjon for arrangører ble at forholdet mellom arrangør og leverandører ble konfliktfylt. Det ble ansett som urimelig at bare arrangørene skulle kompenseres. Den 26. juni ble så en rekke underleverandører inkludert i ordningen. Dette er et typisk eksempel på lappverk etter et feilslått forbud. I neste runde vil konflikter rundt ulik kompensasjonsgrad dukke opp. Da kunne man like gjerne stimulere til aktivitet i form av delvis gjennomføring av større arrangementer og kompensere alle likt for delvis inntektsbortfall.

Vår vurdering er at kompensasjonsordningen i langt større grad bør stimulere arrangørene til å gjennomføre arrangementene men i en nedskalert versjon. Ved å gjennomføre arrangementet skapes aktivitet, transaksjonene i markedet gjennomføres og det blir lettere for Kulturrådet å verdsette inntektstapet. Slik bidrar ordningen i større grad til verdiskaping gjennom å stimulere til at verdikjedene i sektoren opprettholdes. En måte å løse dette på er å dekke en mindre andel av tapene for avlyste arrangementer enn for justerte arrangementer.

Det er også et viktig poeng at inntekter for en underleverandør er det samme som utgifter til arrangøren. For den som skal tilby tilskudd for tapt inntekt, vil det være viktig at det faktisk finner sted en økonomisk transaksjon som setter en verdi på tjenesten. Er prisen høy, så kompenseres arrangøren mer og leverandøren mindre gjennom tilskudd. For staten blir dette det hipp som happ.

## 4.2. Tilskudd til museer, musikk- og scenekunstinstitusjoner

Den 29. mai la regjeringen frem en pakke på 200 millioner kroner rettet mot museer, musikk- og scenekunstinstitusjoner som i dag får over 60 prosent av sine inntekter gjennom offentlige tilskudd. Disse omfattes da ikke av kompensasjonsordningene. Mange av museene er avhengig av egeninntekter for å kunne håndtere budsjettet. Midlene skal kompensere for inntektsbortfall i 2020. Det er derfor ikke oppgitt noen sluttdato.

Det forslås bevilget 119,6 millioner kroner som fordeles forholdsmessig ut fra hva museene hadde av billettinntekter, samt inntekter fra butikk- og kafésalg i 2019. Det foreslås ikke økt tilskudd til museer som har mindre enn 60 prosent av sine inntekter fra offentlige tilskudd fordi disse i stedet kan søke kompensasjon fra den midlertidige ordningen som gjelder for arrangementer i kultursektoren.

Institusjoner for musikk og scenekunst tilføres 80 millioner kroner. Også disse har falt utenfor kompensasjonsordningen. Tilskuddene fordeles på følgende måte:

- 51,7 millioner til 7 store statlige institusjoner
- 22,3 millioner til driftstilskudd til 18 region-/ landsdelsinstitusjoner
- 2,1 millioner til regionale operatiltak
- 3,1 millioner til ymse faste

Det ble nevnt at litteraturhus, konserthus og kulturhus fortsatt faller utenfor alle relevante ordninger og at man arbeider med å finne en løsning på dette. Med den utvidede kompensasjonsordningen fra 26. juni blir de fleste av disse aktørene inkludert.

### 4.2.1. Vurdering av tilskuddene

Tilskuddene retter seg mot kunstinstitusjoner som i dag får over 60 prosent av sine inntekter gjennom offentlige tilskudd. Disse omfattes da ikke av kompensasjonsordningen som er nevnt ovenfor. Mange av museene er avhengig av egeninntekter for å kunne håndtere budsjettet.

Tilskuddene er rettet direkte mot utvalgte institusjoner og er derfor svært treffsikre. De retter seg mot institusjoner som påviselig kan vise til et stort inntektsbortfall og som står i fare for å måtte legge ned aktiviteten permanent. Fra et samfunnsøkonomisk og kulturpolitisk ståsted er det ingen grunn til å diskriminere slike institusjoner utelukkende fordi de har en høy offentlig finansieringsandel. Det er betydningen av inntektsbortfallet for kunstnerisk og kulturell produksjon som er vesentlig.

### 4.3. Kulturrådets Korona-ordning

Før påske etablerte Kulturrådet en egen tilskuddsordning for kunst- og kulturprosjekter under koronapandemien, med en ramme på 30 millioner kroner. Den nye ordningen er tverrgående, og er ment å stimulere til nye måter å produsere og formidle kunst og kultur på i den pågående krisen. Både kunstnere, produsenter, kuratorer, arrangører og arenaer, lag og organisasjoner har kunnet søke.

Det kom inn nesten 1400 søknader innen fristen, som til sammen søkte om mer enn 260 millioner kroner. Musikken og det visuelle kunstfeltet står for drøyt 300 søknader hver. Scenekunstfeltet har levert inn nærmere 200 søknader, 80 kommer fra litteratursektoren og 40 fra kulturvern. 25 av søknadene handler om tilskudd til tidsskrift og kritikk, mens rundt 400 søknader er tverrfaglige eller fra andre sjangre.

#### 4.3.1. Vurdering av Kulturrådets Korona-ordning

Denne ordningen er tverrgående og inkluderer alle kunstfelt. Den er ment å stimulere til nye måter å produsere og formidle kunst og kultur på i den pågående krisen. Den har en ramme på 30 millioner kroner som både kunstnere, produsenter, kuratorer, arrangører og arenaer, lag og organisasjoner kan søke på. Ordningen er lite treffsikker fra et samfunnsøkonomisk ståsted fordi den ikke skiller mellom de som er hardt rammet av krisen og de som er mindre påvirket. Den er også lite effektiv fordi det tar lang tid å dele ut ressursene. I tillegg har et stort antall aktører søkt om midler og en svært liten andel kan forvente å få tildeling. Det gir mye ineffektivitet. Ordningen er heller ikke fleksibel i form av at den kan endres lett med tiden. Fra et kulturpolitisk ståsted er ordningen interessant, men ordningen er alt for liten til å få betydning for alle de som trenger korona-kompensasjon for bortfall av inntekt.

### 4.4. Nye (krise)stipendordninger for kunstnere

Regjeringen foreslo (29. mai) å opprette et krisefond for utøvende kunstnere som har fått avlyst oppdrag som følge av pålegg fra helsemyndighetene. Det settes av til sammen 100 millioner kroner til dette. Det er egentlig snakk om to ordninger. Den ene ordningen skal forvaltes av Fond for utøvende kunstnere. Med utøvende kunstnere menes musikere, sangere, skuespillere, dansere, dirigenter, sceneinstruktører og andre som gjennom sin kunst fremfører åndsverk eller tradisjonsuttrykk. Tiltaket rettes mot kunstnere som er i en fremføringsfase i perioden med smitteverntiltak i 2020, hvor inntektene skulle komme etter en lengre produksjonsfase som ikke ga inntekter i 2019. Regjeringen foreslår at det bevilges **30 millioner kroner** til dette formålet og tiltaket fordrer ny forskrift.

Regjeringen foreslår videre å etablere en midlertidig stipendordning med stipender på inntil 200 000 kroner under Statens kunstnerstipend. Formålet er å opprettholde kontinuitet i kunstnerisk produksjon. Ordningen vil gjelde for alle kunstnergrupper, men er spesielt rettet mot skapende kunstnere (visuelle kunstnere, forfattere, billedkunstnere, komponister, dramaturger m.m.). Forskrift om statens stipend og garantiinntekter for kunstnere vil legges til grunn for ordningen. Regjeringen foreslår at det bevilges **70 mill. kroner** gjennom denne ordningen.

Den skal forvaltes av Statens kunstnerstipend. KUD forventer at 300 kunstnere kan benytte seg av denne ordningen.

#### 4.4.1. Vurdering av nye (krise)stipendordninger for kunstnere

Det er egentlig snakk om to ordninger. Den ene ordningen skal forvaltes av Fond for utøvende kunstnere. Med utøvende kunstnere menes musikere, sangere, skuespillere, dansere, dirigenter, sceneinstruktører og andre som gjennom sin kunst fremfører åndsverk eller tradisjonsuttrykk. Tiltaket rettes mot kunstnere som er i en fremføringsfase i perioden med smitteverntiltak i 2020, hvor inntektene skulle komme etter en lengre produksjonsfase som ikke ga inntekter i 2019. Regjeringen foreslår at det bevilges **30 mill. kroner** til dette formålet og tiltaket fordrer ny forskrift. Vi anser denne ordningen som treffsikker fordi den retter seg mot aktører med inntektsbortfall. Derimot er det stor fare for at den er lite effektiv ettersom utbetalinger ikke kan forventes å komme før langt ut på høsten.

Regjeringen foreslår videre å etablere en midlertidig stipendordning med stipender på inntil 200 000 kroner under Statens kunstnerstipend. Formålet er å opprettholde kontinuitet i kunstnerisk produksjon. Ordningen vil gjelde for alle kunstnergrupper. Det bevilges **70 mill. kroner** gjennom denne ordningen. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted har denne ordningen de samme egenskapene som Kulturrådets korona-ordning. Den er hverken treffsikker, effektiv eller fleksibel. Fra et kulturpolitisk ståsted vil ordningen derimot kunne være treffsikker ettersom den bygger på veletablerte seleksjonspraksiser der kunstnerisk kvalitet og relevans står sentralt som vurderingskriterier.

#### 4.5. Kulturrådets ordinære tilskudd og kansellerte arrangementer

Kulturrådet krever ikke penger tilbake for støtte til arrangementer som har blitt kansellert. Alle utgifter som det er gitt tilskudd til fra Kulturrådet vil bli dekket, selv om prosjektet ikke gjennomføres. Dette inkluderer utgifter til forberedelse og selve gjennomføringen av tiltaket, for eksempel til utøvere eller artister. Dette tiltaket er lite treffsikkert fordi man ikke skiller ut de som har behov for mer inntekt, men tiltaket er effektivt fordi det sikrer inntekt bredt i sektoren på en enkel måte. Spørsmålet om fleksibilitet er ikke relevant i denne sammenhengen.

#### 4.6. Selvstendig næringsdrivende og frilansere: Kompensasjon for tapt inntekt

##### 4.6.1. Kort om ordningen

Dette er en ny og midlertidig ordning som er opprettet som en følge av koronasituasjonen. Den 29. mai ble det vedtatt at ordningen videreføres med den hensikt at den skal fases ut i november. Ordningen er rettet mot selvstendig næringsdrivende og/eller frilansere generelt som helt eller delvis har tapt inntekt på grunn av koronautbruddet.

Ordningen dekker tap av inntekt opp til 80 prosent av 6G (559 148 kroner). Det må søkes etterskuddsvis måned for måned. Hvis man har inntektstap i mai, kan du tidligst søke kompensasjon for denne måneden i begynnelsen av juni.

Dersom man er selvstendig næringsdrivende kreves det at man enten har et enkeltpersonforetak (ENK), et ansvarlig selskap (ANS), eller et ansvarlig selskap med delt ansvar (DA). Selskapet må være registrert før 1. mars 2020. Frilansere avklarer om oppdragene de har er registrert som «Frilanser, oppdragstaker, honorar» hos skatteetaten.

Man kan bare sende inn søknaden én gang. Det vil si at hvis du sender inn en søknad med opplysninger som er feil, kan du ikke sende ny søknad eller trekke den søknaden du har sendt. Det kreves videre at man

- Ikke mottar annen utbetaling fra NAV som kompenserer det samme inntektstapet
- Hvis du er frilanser og mottar dagpenger, eller forskudd på dagpenger, kan du ikke søke om denne kompensasjonen
- Det kreves at du i 2019 hadde minst 75 000 kroner i inntekt gjennom din selvstendige virksomhet.

#### 4.6.2. Vurdering av ordningen generelt

Den 19. juni hadde NAV utbetalt til sammen **555 millioner kroner** til ganske knappe 20 000 selvstendig næringsdrivende. Den gjennomsnittlige kompensasjonen for en næringsdrivende er 28 000 kroner. Dette gjelder da for hele 3-måneders perioden. Hvor stor andel av disse som opererer i kultursektoren er det ikke mulig å identifisere. NAV oppgir at søkerne til denne ordningen er å anse som personer og man har derfor ingen næringstilknytning. Fra rapporten om kultursektorens økonomi (Menon Economics, 2020a) vet vi at det finnes knappe 18 000 selvstendig næringsdrivende innen denne sektoren. Fra spørreundersøkelsen i Menon Economics (2020c) får vi oppgitt at 11 prosent av individene som svarer har benyttet seg av denne ordningen. Dette er nok et for lavt estimat fordi man ikke i tilstrekkelig grad klarer å ta høyde for alle de som anser ordningen som irrelevant. Dersom vi legger til grunn at ca. 20 prosent av de som kan har valgt å benytte seg av ordningen, ender vi på et omfang på rundt 3500 kulturfortak som benytter seg av virkemiddelet. Kunstnere har gjennomgående lavere inntekt enn gjennomsnittet, også for de som driver selvstendig næringsvirksomhet. Vi anslår grovt at sektoren så langt har blitt tilført 50 millioner kroner gjennom denne ordningen.

Denne kompensasjonsordningen ligner i stor grad på en ledighetstrygd, men ordningen er midlertidig<sup>5</sup> (nå til november). Ordningen er treffsikker fordi den retter seg mot aktører i næringen som har et stort behov for en forsikring i lys av at de har manglende evne til å spre sine aktiviteter for å redusere risiko.

Ordningen er høyst fleksibel fordi den favner bredt og kan raskt kuttes vekk. Det er viktig å bemerke at Holden (2020b) presiserer at ordningen har betydelige prinsipielle og praktiske svakheter som gjør at den ikke bør videreføres over en lengre periode. Ettersom selvstendig næringsdrivende selv har valgt organisere seg på en måte som gir større risiko enn arbeidstakere, bør de ikke ha like gode rettigheter i folketrygden som arbeidstakere. Ekspertgruppen anbefaler derfor at ordningen avvikles så snart kostnader og ulemper ved den overstiger fordelene ved å skjerme de personer som omfattes. Gruppen anbefaler også at kompensasjonsgraden i ordningen reduseres, og at den bør være lavere enn kompensasjonsgraden i dagpengeordningen.

#### 4.6.3. Vurderinger knyttet til kultursektoren

Dette er en viktig ordning for kultursektoren ettersom sektoren har et stort antall selvstendig næringsdrivende (ca. 18 000, se Menon Economics 2020a). Den skal i prinsippet være treffsikker, effektiv og fleksibel. Det er ikke mulig å identifisere nøyaktig hvor mange innen kultursektoren som har benyttet seg av ordningen, men basert på våre spørreundersøkelser antar vi at opp mot 20 prosent av de selvstendige (skapere og utøvere) har søkt om slik kompensasjon. Dette er en lav andel og vitner om at de som opererer i sektoren i begrenset grad klarer å

---

<sup>5</sup> Det faktum at ordningen er midlertidig bidrar samtidig til høy grad av effektivitet. Midlertidigheten gjør at de selvstendig næringsdrivende får sterke insentiver til å berede grunnen for å gjenoppta aktivitet så fort som mulig. Det gjør sannsynligvis at de driver forberedende og planleggende virksomhet for fremtidig verdiskaping.

utnytte ordningen. Dels handler dette om kompetanse og dels om rolleforståelse der lappetepeøkonomien nok spiller en sentral rolle.

Som vi har sett av de åpne svarene i våre spørreundersøkelser, har mange respondenter lite eller ingenting å hente i denne ordningen fordi kriteriene er for rigide. Når NAV velger å benytte 2019 som sammenligningsår, opplever mange kunstnere at de ikke får kompensert for inntektsbortfall fordi de i 2019 hadde en periode med lav prosjektinntekt. Disse aktørene har lange perioder med utvikling der inntektene uteblir. Det hadde vært langt bedre dersom inntektene ble beregnet ut fra et gjennomsnitt over tre år. Samtidig hadde slike beregninger skapt langt større saksbehandlingskostnader. Mange selvstendig næringsdrivende i kultursektoren kan heller ikke vise til mer enn 75 000 kroner i næringsinntekt. Den nedre grensen er derfor dårlig egnet for kultursektoren.

Mange kunstnere opplever det som lite ressurseffektivt å bruke mye tid på et NAV-system for et minimalt utbytte. De opplever at NAV bruker svært mye tid på å saksbehandle kombinasjonsinntekter (lappetepeøkonomien) som ikke innfrir noen kompensasjonskriterier.

## 4.7. Ledighetstrygd for permitterte og arbeidsledige

Dersom arbeidsgiveren permitterer en ansatt skal arbeidsgiveren betale lønn de 2 første dagene. Deretter tilbyr staten lønnskompensasjon fra NAV for dag 3-20. Fra dag 21 skal de fleste ha rett til dagpenger som ledig. De permitterte tilbys maksimum 80 prosent av dagpengegrunnlaget under 3 G (299 574 kroner), samt 62,4 prosent av dagpengegrunnlaget mellom 3 G (299 574 kroner) og 6 G (599 148 kroner). For inntekter over 6G gis innen kompensasjon.

### 4.7.1. Vurdering av trygd for permitterte og ledige

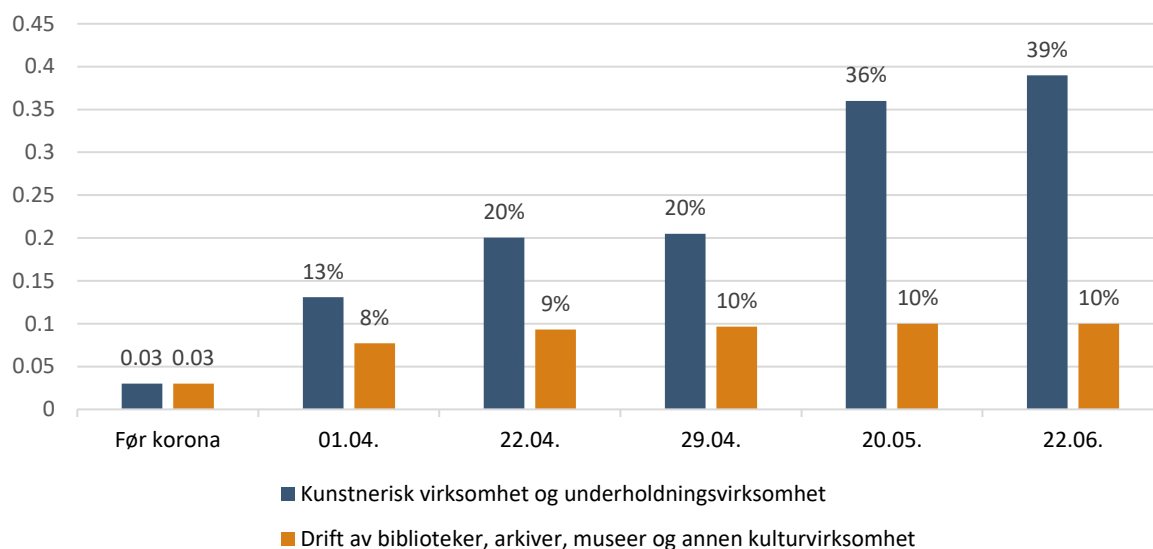
Kultursektoren har blitt hardt rammet av koronakrisen. Et stort antall har søkt om dagpenger fra NAV for å komme seg gjennom denne krisen. Figuren nedenfor viser hvor mange som har søkt om dagpenger i de to næringene som i størst grad sammenfaller med kunst- og kultursektoren. Her fokuserer vi på ledige (både permitterte og de som er registrert helt ledige) i næringsgruppene «kunstnerisk virksomhet og underholdningsnæringen» (NACE 90) og «biblioteker, arkiver eller museer» (NACE 91).

Ettersom det ikke finnes tall for søknader om dagpenger fordelt på næring før krisen slo inn, har vi benyttet ledighetstall for yrkesgruppen «kunst, sport og kultur» ved inngangen til mars 2020 som tilstandsbeskrivelse før koronakrisen slo inn. Før koronakrisen slo inn anslås den registrerte ledigheten til tre prosent, basert på NAVs yrkesfordelte ledighetstall.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Før 25. mars 2020 laget ikke SSB tall for detaljert næringsfordelt ledighet.

Figur 4-1 Totalt antall søknader om dagpenger målt ukentlig som andel av sysselsatte i næringene i 2019. Kilde: NAV (2020) og SSB (2019)



Veksten i antall søknader om dagpenger fra permitterte har eksplodert frem til slutten av juni. Rett etter tiltakene ble iverksatt var rundt 10 prosent av alle innen kunstnerisk virksomhet og underholdningsnæringen (NACE 90) uten jobb, mens rundt 5 prosent av de som vanligvis jobber i biblioteker, arkiver eller museer (NACE 91) var ledige. Den 22. juni hadde ledigheten økt til 39 prosent i næringen for kunst og underholdning.

Permitteringsordningen har eksistert lenge, men ble gjort langt mer generøs i forbindelse med denne krisen ettersom arbeidsgiver kun trenger å betale for de første 2 dagene. I lys av kriteriene i forrige kapittel har ordningen noen gunstige egenskaper mht. treffsikkerhet, men samtidig noen svært negative effekter med hensyn til effektivitet.

Ordningen gir ansatte som representerer husholdninger en forsikring mot inntektsbortfall. Det er viktig for denne gruppen i samfunnet fordi den har et særlig stort behov for forsikring mot sjokk i økonomien. Men samtidig gir den bedriftene sterke insentiver til å sende arbeidstakere ut av lokalene og over i inaktivitet. I Danmark har man benyttet lønnstilskudd som et alternativ til permitteringer og det har bidratt til langt lavere ledighetstall. Med lønnstilskudd bidrar man til at ansatte blir på jobb, selv om de ikke har fullt opp med oppgaver. Da stilles det ressurser ledig til å drive omstilling og innovasjon i bedriftene.

Et lønnstilskudd som alternativ til permitteringsordningen har den ulempe at ordningen er vanskelig å avgrense. Det er komplisert å finne kriterier som skiller mellom de bedriftene som trenger og de som ikke trenger lønnstilskudd. Men når dette er sagt har vi allerede ordninger for bedrifter som er behovsbetinget (så dette er løst med ulik grad av suksess i andre tiltak).

Med innføringen av den nye ordningen for å få permitterte tilbake i jobb den 29. mai (se under) beveger regjeringen seg i retning av å fremover benytte lønnstilskudd heller enn permitteringsordningen.

#### 4.7.2. Permitteringer og kultursektoren

Vurderingene som er drøftet over gjelder også for den private delen av kultursektoren, men fordi denne sektoren er langt hardere rammet enn det meste av annet næringsliv er det vanskelig å tilby reduserte/delvis arbeidsoppgaver gjennom lønnstilskudd. Kultursektoren avviker derimot markant fra resten av næringslivet i den



delen av sektoren hvor det offentlige spiller en stor rolle gjennom overføringer av midler som dekker brorparten av driftskostnadene. Her finner vi institusjonsteatrene, museene, operaen etc. I mars, april og mai har disse vært nedstengt og de ansatte i stor grad permittert. De offentlige institusjonene *måtte* ikke stoppe all virksomhet, de kunne velge å opprettholde et visst aktivitetsnivå, og noen fortsatte da også med alternativ virksomhet online – spesielt orkestrene. Både museums- og teatersektoren kunne også bidratt på mange måter, analoge som digitale, under koronapandemiens første fase. Kritikken av dette valget som mange av institusjonene var lynraske med å ta, har allerede kommet fra kunstnerne og andre som jobbet i og ville fortsette å jobbe i disse institusjonene istedenfor å bli permittert. En videreføring av aktiviteten gjennom små lønnstilskudd (staten dekker jo allerede en stor kostnadsandel) ville gitt mulighet til å utvikle nye konsepter, tjenester og produksjoner. Her setter bare fantasien grenser, og visningsarenaene kunne både vært digitale, i friluft og i sal som tillater et normert antall tilskuere med tilstrekkelig avstand mellom seg. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det vanskelig å forsvare den permitteringsstrategi man har valgt i denne delen av sektoren.

#### **Eksempler på innovative aktiviteter som ikke kunne gjennomføres hvis man permitterte**

Et sentralt spørsmål er hva aktørene i næringen kan oppnå selv gjennom innovasjon og nye løsninger, herunder digitale løsninger. På svært kort tid har det dukket opp en rekke virtuelle initiativ. Musikkfeltet har gått i bresjen og dominerer klart i omfang. Et av de første initiativene var Brakkesyke 2020, som tilbyr streamede konserter fra artistenes egen stue, hvor tilskuerne oppfordres til å vippe. Det er et vidt spenn i musikk sjanger, arrangør-sammensetting, betalingsmetode og inntektsfordeling. Mens noen gir uavkortet til artisten som opptre, deler andre mellom konsertarrangør, artist og produksjon. En streamet konsert Kristian Kristensen holdt fra Sentralen i Oslo resulterte i en inntjening på 200 000 kroner gjennom frivillige donasjoner.

Verftet i Bergen har holdt en online musikkfestival, med sponning fra Sparebanken Vest i ryggen. Festspillene har blitt avholdt. Oslo Club Cast har opprettet «Prosjekt Dugnad», hvor ulike DJs streamer klubbsett. Pengene som samles inn deler arrangørene videre ut til «søkere med stort behov for strakshjelp». Selv om det er størst utbredelse på musikkfeltet er det også flere andre aktører som raskt digitaliseres. Flere har fått øynene opp for at store utenlandske museer har virtuelle løsninger i form av audioguides, enkelte utstillingselementer, eller virtuelle omvisninger. Slike muligheter er lite utbredt i Norge. Henie Onstad Kunstsenter så seg nødt til å stenge sin populære utstilling av Picasso for publikum. På svært kort tid har de i stedet lansert en digital kunstplattform som ble tilgjengelig fra torsdag 26. mars. Her har de blant annet ukentlig vist ulike utstillinger, og online guidet omvisning av den nå stengte Picasso-utstillingen. Litteraturhuset har høytlesing og foredrag, og Det Norske Teater har sluppet sin første streamede forestilling Solaris korrigeret.

#### **4.8. Støtteordning for å ta permitterte tilbake i jobb**

Denne ordningen ble lagt frem 29. mai og vil gå ut på å gi bedrifter støtte til å ta egne permitterte tilbake. Støtten gis til bedrifter med omsetningsfall, som et kronebeløp per permittert som tas tilbake i stillingen sin. Ordningen er tidsavgrenset og gjelder for juli og august. De permitterte må tilbake i minst den samme stillingsbrøken som før permittering. Alle foretak med næringsvirksomhet som har omsetning kan søke om støtte. Regjeringen vil komme tilbake med en mer detaljert utforming og nærmere avgrensning av ordningen i en ny lovproposisjon. Støtten justeres ut fra omsetningsfall i juli og august, og utbetales etter støtteordningens utløp. I ordningen vil virksomheter med minst 30 prosent omsetningsfall få støtte på 15 000 kroner per månedsverk som tas tilbake fra permittering. Virksomheter med mindre enn 30 prosent omsetningsfall får støtten avkortet. Stiftelser, foreninger og frivillige organisasjoner som ikke har næringsvirksomhet, og dermed heller ingen rapportert omsetningssvikt, vil også kunne søke. For disse gjelder samme dokumentasjonskrav til permitterte som tas

tilbake, men ingen avkortning mot omsetningsfall. Støttebeløpet settes til 10 000 kroner per måned for hver permittert (månedsverk) som tas tilbake.

#### 4.8.1. Vurdering av ordningen

Holden med flere (2020b) gir solid støtte til at dette er en ordning med langt høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn permitteringsordningene. Det grunnleggende prinsippet er her at man aktiverer arbeidstakerne og får bedriftene til å søke nye og innovative løsninger på å betjene et ellers vanskelig marked. Alternativet vil i stor grad være at de ansatte sitter hjemme uten aktivitet.

### 4.9. Låne- og garantiordninger med statlig risikoavlastning

Disse ordningene kom på plass gjennom en ny lov den 27. mars 2020. Ordningene skal styrke små og mellomstore bedrifters tilgang til likviditet, ved at staten gjennom en midlertidig garantiordning tilbyr risikoavlastning til finansforetak som tilbyr lån til små og mellomstore bedrifter. Ordningen skal sikre delvis statsgaranterte lån til bedrifter som står overfor en akutt likviditetsmangel som følge av utbruddet av Covid-19. Det er satt av 50 milliarder kroner til ordningen. Midlene går med andre ord ikke til bedriftene men til bankene og bare dersom utlånene fører til tap. Garantiordningen dekker 90 prosent av finansforetakets tap på hvert lån.

Garantiordningen gjelder nye lån. Det skal bare gis slike lån til bedrifter som forventes å være lønnsomme under normale markedsforhold. Ordningen gjelder uansett ikke lån til bedrifter som var i økonomiske vanskeligheter per 31. desember 2019. Lånet kan ikke utgjøre mer enn to ganger bedriftens lønnskostnader i 2019 eller 25 prosent av bedriftens omsetning i 2019. Det er begrenset oppad til 50 millioner kroner. Lånet skal så langt som mulig ha samme betingelser som et tilsvarende lån til en tilsvarende låntaker ville hatt i en normal markeds-situasjon, og det kan ikke ha en løpetid på mer enn 3 år.

Den 20. mai ble det rapportert inn at det er innvilget 2 693 lån under ordningen. Av rammen på 50 mrd. kroner er 7,5 mrd. rapportert benyttet per 13. mai. Dette utgjør 15 prosent av rammen.

Kun 3 prosent av utlånene (i overkant av 200 millioner kroner) er kanalisert til bedrifter innen kultur, underholdning og fritid. Det er grunn til å forvente at dersom man snevrer inn på kulturrelaterte bedrifter vil andelen falle til under 1 prosent og godt under 100 millioner kroner i form av kapitaltilførsel gjennom statsgaranterte lån.

### 4.10. Kontantstøtte for faste utgifter

Et av tiltakene som har blitt iverksatt av regjeringen er en kontantstøtteordning for bedrifter som har hatt et stort inntektsbortfall som følge av koronakrisen. Kontantstøtten skal dekke faste utgifter som bedriftene har og som de ikke klarer å dekke på grunn av inntektsbortfallet. Ordningen ble lansert 2. april 2020, og skal bidra til å dekke faste utgifter for bedrifter som har mistet mer enn 30 prosent av omsetningen sammenlignet med hva som ville vært normal omsetning i måneden (Finansdepartementet, 2020). Ordningen dekker så langt faste kostnader som har løpt for mars, april og mai måned og dekker kostnader etterskuddsvis.

Det er per 15. juni tildelt midler til i underkant av 27 000 unike bedrifter i alle næringer for perioden mars og april. Av disse har litt over halvparten søkt om midler for begge periodene. Bedriftene som har søkt kompensasjon for perioden mars 2020 oppgir å ha hatt en inntekt i perioden på 15,6 milliarder kroner. Totalt oppga de samme bedriftene en omsetning for tilsvarende periode i 2019 på 28,7 milliarder. Dette tilsvarer et inntektsbortfall på i underkant av 50 prosent.

#### 4.10.1. Vurdering av kontantstøtte for faste utgifter

Dersom vi ser på søkerne innenfor næringene kunstnerisk virksomhet og underholdningsvirksomhet (NACE 90), og drift av biblioteker, arkiver, museer og annen kulturvirksomhet (NACE 91) finner vi kun 215 bedrifter innenfor disse kodene som har søkt om kontantstøtte. Her oppgis det for 2019 en omsetning på 233 millioner kroner, mens omsetningen under koronakrisen har vært på 67 millioner, tilsvarende et inntektsbortfall på over 70 prosent sammenlignet med samme periode året før.<sup>7</sup>

Samlet indikerer dette bildet at krisen er dypere for bedriftene i kultursektoren enn for bedrifter i resten av økonomien, men at et relativt lite (og kanskje overraskende lite) antall bedrifter i kultursektoren har valgt å søke kontantstøtte for å få dekket faste kostnader for mars 2020.

Kompensasjonsordningen for dekning av faste løpende utgifter retter seg mot alle bedrifter i Norge, men er mer generøs mot de bedriftene som har blitt tvunget til å stenge ned (90 prosent kompensasjon) enn de som ikke har blitt pålagt stenging (80 prosent kompensasjon), og her finner vi de fleste kulturbedriftene.

Denne ordningen har blitt kritisert for å kun dekke noen former for faste løpende utgifter. Slike begrensninger forenkler administrasjonen av ordningen, men bidrar samtidig til langt lavere treffsikkerhet. Videre har ordningen blitt kraftig kritisert for bruk av uheldige knekkpunkter. Det kreves at man kan dokumentere et omsetningsfall på over 30 prosent fra samme perioden i 2019, men dette gir sterke insentiver til å redusere omsetningen dersom man ser at man kun ender på eksempelvis 25 prosent. Dette skaper lav effektivitet. Frem til slutten av mai opererte man også med en egenandel på 5000 kroner per måned. Fra et treffsikkerhetsperspektiv er dette uheldig for kultursektoren fordi det nettopp er de små aktørene (og særlig innen kultursektoren) som har behov for en statlig forsikring mot inntektssvingninger. Fra 1. juni er egenandelen fjernet og mindre aktører innen kultursektoren kan i større grad utnytte denne ordningen.

#### 4.11. Oppsummering

Vi har sett på ni tiltak som har høy relevans for kultursektoren og vurdert disse opp mot nevnte kriterier samt den kontekst som kultursektoren utgjør. I tabellen under oppsummerer vi vurderingene skjematiske i henhold til de angitte kriteriene.

Vurdering av ni tiltak i lys av våre kriterier:

---

<sup>7</sup> Det er videre 350 bedrifter som overlapper med kulturpopulasjonen som vi har beskrevet i Menon Economics (2020a). I overkant 100 av disse er også representert gjennom tallene for kunstnerisk virksomhet og underholdningsvirksomhet nevnt over. For selskapene i kulturpopulasjonen, hvor vi inkluderer et bredere spekter av bedrifter i verdikjeden, ser bildet noe lysere ut enn for de rene underholdningsaktørene. Disse bedriftene opplever like fullt et større fall enn for det totale antallet foretak som har søkt ordningen. Bedriftene i kulturpopulasjonen oppgir et inntektsbortfall under koronakrisen på 62 prosent av tilsvarende periode i 2019. Disse bedriftene har opplevd et omsetningstap på hhv. 55 og 70 prosent for mars og april 2020.

Tilskuddsordninger	Forvalter	Ramme/tilført	Trefferikker mht økonomi	Trefferikker mht kulturpolitiske mål	Effektivitet	Flexibilitet
<b>Ordninger rettet mot Kultursektoren</b>						
Kompensasjonsordningen for arrangører og underleverandører	Kulturrådet	1,25 mrd	Høy	Middels	Middel	Lav
Tilskudd til museer, musikk- og scenekunstinstitusjoner	Kulturrådet	200 mill	Høy	Høy	Høy	Høy
Kulturrådets koronaordning	Kulturrådet	30 mill	Lav	Middels	Lav	Lav
Nye (krise)stipendordninger for kunstnere	Kulturrådet	100 mill	Høy	Middels	Lav	Middels
Kulturrådets faste ordninger (ikke tilbakekalling)	Kulturrådet	-	Lav	Middels	Høy	-
<b>Generelle ordninger</b>						
Selvstendig næringsdrivende og frilansere: Kompensasjon for tapt inntekt	NAV	ca 50 mill	Middels	Lav	Middels	Lav
Ledighetstrygd for permitterte og arbeidsledige	NAV	ca 150 mill	Høy	-	Middels	Lav
Støtteordning for å ta permitterte tilbake i jobb	Skatteetaten	-	Høy	-	Høy	Middels
Låne- og garantiordninger med statlig risikoavlastning	GIEK/bankene	ca 100 mill	Middels	Lav	Høy	-
Kontantstøtte for faste utgifter	Skatteetaten	-	Middels	-	Middels	-

Vi ønsker å løfte frem følgende vurderinger:

- Vår vurdering er at **Kompensasjonsordningen** i langt større grad bør stimulere arrangørene til å gjennomføre arrangementene men i en nedskalert versjon. Ved å gjennomføre arrangementet skapes aktivitet, transaksjonene i markedet gjennomføres og det blir lettere for Kulturrådet å verdsette inntektstapet. Slik bidrar ordningen i større grad til verdiskaping gjennom å stimulere til at verdikjedene i sektoren opprettholdes. En måte å løse dette på er å dekke en mindre andel av tapene for avlyste arrangementer enn for justerte arrangementer.
- **Krisestipend rettet mot kunstnere som er i en fremføringsfase** i perioden med smitteverntiltak i 2020, er en trefferikker ordning både i økonomisk og kulturpolitisk forstand, fordi den retter seg mot aktører med inntektsbortfall.
- Mange av kunstnerne, forstått i bred forstand, gir uttrykk for at de ikke finner frem og passer til **ordningene gjennom NAV**. De er usikre på om de er arbeidsledige, permitterte eller skal ha inntektskompensasjon for selvstendig næringsinntekt. Mange sier de kvier seg for å melde seg arbeidsledige, siden de likevel kom til å fortsette å arbeide og dermed ville de bryte med NAV-reglementet. Vi tror at dette henger tett sammen med at selvstendige kunstnere og kulturarbeidere opererer med en lappeteppet økonomi som gjør dem usikre på deres rettigheter og muligheter for inntektskompensasjon. Dette er et viktig poeng fordi det legger sterke føringer på hva som må til for å kunne tilby trefferikre tiltak.
- **Kompensasjon for selvstendig næringsdrivende** er en viktig ordning for kultursektoren ettersom sektoren har et stort antall selvstendig næringsdrivende. Den skal i prinsippet være trefferikker, effektiv

og fleksibel, men den oppleves ikke som relevant av mange kunstnere. Dels handler dette om kompetanse og dels om rolleforståelse der lappeteppeøkonomien nok spiller en sentral rolle.

- **Ordningene for permittering** har gitt uheldig atferd i kulturinstitusjonene. Institusjonsteatrene, museene, operaen etc. har i mars, april og mai vært nedstengt og de ansatte i stor grad permittert. De offentlige institusjonene *måtte* ikke stoppe all virksomhet, de kunne velge å opprettholde et visst aktivitetsnivå, og noen fortsatte da også med alternativ virksomhet online – spesielt orkestrene. En videreføring av aktiviteten gjennom små lønnstilskudd (staten dekker jo allerede en stor kostnadsandel) ville gitt mulighet til å utvikle nye konsepter, tjenester og produksjoner.

## 5. Kultursektorens bruk av, og syn på tiltakene

I vår nye surveyundersøkelse (Menon og BI:CCI, 2020c) rettet mot aktørene i sektoren har vi forsøkt å identifisere aktørenes kjennskap til og bruk av de avbøtende ordningene.

Inntrykket fra disse survey-dataene er at aktørene kjenner godt til ordningene, men at de stort sett velger å ikke benytte dem. Det er ikke først og fremst fordi de ikke er relevante, så det kan indikere at de ikke finner frem i søkeprosessen eller at de kvier seg for å søke kompensasjon (enn så lenge).

De aller fleste som har besvart individundersøkelsen, dvs. skapere, utøvere og ansatte, kjenner til de offentlige ordningene. For kunst- og kulturfeltene samlet sett finner vi at for de aller fleste ordningene velger mellom 40 og 60 prosent av respondentene å ikke benytte ordningen. Mellom 15 og 40 prosent oppgir at ordningene ikke er relevant, mens opptil 25 prosent har benyttet eller har planer om å benytte ordningene. Utsatt forskuddsskatt og å beholde tilskudd fra Kulturrådet er de mest benyttede ordningene med henholdsvis 22 og 16 prosent. Det er også flere som har benyttet ulike dagpengeordninger, som vist i figuren under.

Figur 5-1 Andel individrespondenter som oppgir å ha benyttet ulike offentlige tiltak. N=1892-2686<sup>8</sup>



Musikkbransjen er den bransjen hvor flest individer rapporterer at de har tatt i bruk ulike ordninger. Det er nærmere 30 prosent av musikerne som har tatt i bruk kompensasjon for tapt inntekt for selvstendig

<sup>8</sup> Merk at vi vet ikke hvor stor andel av individrespondentene som i utgangspunktet har mottatt tilskudd fra Kulturrådet.

næringsdrivende, utsatt forskuddsskatt for næringsdrivende og frilansere, og beholdt tilskudd fra Kulturrådet. Én av fire musikere oppgir også å benytte seg av dagpenger for selvstendig næringsdrivende. I den visuelle kunstbransjen, som flest individrespondenter oppgir å ha sitt hovedvirke innenfor, er det jevnt over færre som har benyttet de ulike ordningene. Scenekunst skiller seg ut ved at betraktelig flere har benyttet seg av dagpenger for både permitterte og arbeidsledige. Dette sammenfaller med at flere av individene som jobber med scenekunst oppgir å ha blitt permittert. Individene i litteraturbransjen oppgir i liten grad å ha benyttet ordningene. Innen museum og kulturarv oppgir en større andel av individene enn for de øvrige bransjene at ordningene ikke er relevante.

### 5.1. Nærmere om utøverne/skaperens syn på tiltakene

Det er flest aktører som lever i den typiske lappetepe-økonomien som sliter med tiltakspakken; disse aktørene opererer med en blanding av å være litt fast ansatt, jobbe som frilanser (honorar som lønn) og ha et enkelt-personforetak som fakturerer oppdragsgiver. Det skaper store utfordringer for dem i møtet med NAVs ordninger.

I NAV-systemet betyr ulike arbeidsforhold (ansatt, frilans og enkeltpersonforetak) ulike kompensasjonsordninger og søknadsskjemaer, noe som skaper betydelige byråkratiske utfordringer for disse aktørene som i hovedsak representerer skapende og utøvende kunstnere. NAV ser ikke inntektene fra de ulike arbeidsforholdene under ett. De behandles hver for seg, og da oppstår det nye problemer. Dette oppleves som svært ressurskrevende, med muligheter for liten eller ingen kompensasjon.

Ifølge tilbakemeldinger fra survey-undersøkelsen opplever mange at de stanger hodet i veggen i møtet med NAV-behandlere som ikke kjenner til eller forstår lappetepe-økonomien (kombinasjonsinntektene) i kultursektoren, og de gir derfor opp å søke kompensasjon. De ønsker seg høyere sektorkompetanse og større forståelse for de sektorspesifikke problemene sine i NAV-systemet. En utfordring i denne lappetepeøkonomien er kravet om at inntektene fra enkeltpersonforetaket i 2019 må overstige en terskel.

I tillegg påpeker mange at taket for hvor mye man må tjene er for høyt i hver ordning (for eksempel 75 000 kroner for enkeltpersonforetak), da disse ikke er laget med tanke på en slik lappetepe-økonomi, men utfra «rene» arbeidsforhold der man er enten ansatt eller frilans eller enkeltpersonforetak. Så selv om man *totalt sett* tjener nok til å innfri kravet om kompensasjon, hjelper det lite når det er taket i hvert arbeidsforhold som legges til grunn.

Mange fremhever at det ikke finnes noen generelle kompensasjonsordninger å søke på for de nyutdannede i noen deler av kultursektoren. Hvis denne krisen kommer til å vedvare vil det kunne få store konsekvenser for denne gruppen, som både får et betydelig studielån og et krevende arbeidsmarked å håndtere.

På forbedringssiden er det å bruke de tre siste årene istedenfor kun 2019 som grunnlag for kompensasjon for selvstendig næringsdrivende, hyppig nevnt og allerede kjent fra media. Dette ville gjort en stor forskjell i den prosjekt-arbeidende kultursektoren, men det ville innebåret spesialbehandling av kultursektoren i NAV, noe som neppe vil bli innført. Videre foreslås det å droppe de 16 karensdagene, som kan utgjøre mye penger i små økonomier som det her er snakk om.

Hyppig nevnt er også forslaget om å senke/fjerne taket på kostnader på 5000 kroner i måneden for å få kompensasjon for disse, men denne egenandelen er nå allerede fjernet.<sup>9</sup>

Det er en gjenganger i disse åpne kommentarene at det er veldig viktig at ordningene er enkle og ubyråkratiske å søke på, og at de er tilpasset sektorspesifikk logikk og begrepsapparat. Kort sagt ønsker disse aktørene seg tiltak i et virkemiddelapparat de allerede kjenner.

Vi understreker at disse kommentarene primært representerer respondenter som er misfornøyde med de eksisterende tiltakene fordi de ikke passer dem. Det er dog et betydelig flertall av respondentene på individnivå som har gitt uttrykk for frustrasjon med kompensasjonsordningene i NAV. De får sågar stor støtte fra mange av selskapene, som understreker at de selvstendig næringsdrivende i sektoren kommer svært dårlig ut av koronakrisen, og at selskapene er avhengig av dem i sin egen virksomhet.

## 5.2. Nærmere om bedriftenes bruk av ordningene

Også blant bedrifter/organisasjoner finner vi at andelen som ikke kjenner til ordningene er lav. Aktørene vet med andre ord hva de kan søke om av kompenserende tiltak. Likevel er det en lav andel som har benyttet seg av tiltakene. Tiltaket som går ut på å beholde tilskudd fra Kulturrådet skiller seg ut som det tiltaket som den største andelen av virksomhetene benytter seg av. 37 prosent av bedriftene/organisasjonene oppgir å ha benyttet dette tiltaket. De øvrige tiltakene er i hovedsak benyttet av færre enn ti prosent av bedriftene/organisasjonene.<sup>10</sup>

Bedriftene og organisasjonene fikk muligheten til å komme med forslag til andre tiltak enn de som var ramset opp i spørreskjemaet, noe en rekke organisasjoner gjorde. Det er viktig å vite at det er et flertall av foreninger og stiftelser i populasjonen her, noe som gjenspeiles i noen av forslagene. En rekke forslag er også utpreget bransjespesifikke.<sup>11</sup>

Det kom til uttrykk misnøye med eksisterende tiltak, der blant annet kontantstøtten for bedrifters faste utgifter særlig ble nevnt; den egner seg dårlig for små bedrifter fordi egenandelen er for høy (er nå fjernet). I en

---

<sup>9</sup> Av nye og andre tiltak ønsker skapende og utøvende kunstnere seg: *Borgerlønn (helt på topp av foreslåtte tiltak), flere stipender, kunstnerlønn under koronapandemien (det vises her spesielt til Tyskland hvor et engangsbeløp ble utbetalt til kunstnere), øke midlene i de eksisterende støtteordninger i Kulturrådet, nye ordninger i Kulturrådet å søke på, her nevnes spesielt digitaliseringsstøtte, øke offentlig innkjøp av kunst, reversere endring i innkjøpsordningen for litteratur, slik at såkalt kategori 2 igjen kan benyttes av små forlag og indie-forfattere, kompensere for alle typer reelle tap i 2020 istedenfor å beregne utfra 2019-inntekt.*

<sup>10</sup> Det er få som har benyttet seg av de mange tiltakene for bedrifter (se figur 4-1), noe som kan henge sammen med at populasjonen av respondenter i Kulturrådsundersøkelsen er dominert av ideelle organisasjoner og stiftelser (63 prosent), ikke av private bedrifter. Private bedrifter er sterkere representert i MIR-undersøkelsen, men samlet sett dominerer kategorien «Stiftelse, forening, ideell organisasjon eller lignende» i denne populasjonen. Mange av organisasjonene som har valgt å svare i det åpne kommentarfeltet har skrevet at de ikke er et skattepliktig selskap/organisasjon og at de derfor ikke kan søke på flere av de eksisterende kompensasjonsordningene. De foreslår at det åpnes for dette.

<sup>11</sup> Følgende tiltak ønsket organisasjonene/bedriftene seg: *Lønnskompensasjon fremfor permitteringer, dekke organisasjonens reelle tap som følge av koronarestriksjonene, ikke kun billettinntekter, øke driftstilskuddet i eksisterende støtteordninger i Kulturrådet, ideelle AS og stiftelser som ikke er skattepliktige kan ikke søke kompensasjonsordningene; det bør åpnes for bransjespesifikke tiltak (primært innenfor visuell kunst og museumssektor), økt støtte for visningssteder for kunst, øke innkjøpsordningene for landets kunstmuseer, Kunst på arbeidsplassen, i UD m.m., kunstforeninger er drevet på frivillig basis og faller utenfor ordningene, kompensere for tapte billettinntekter og andre egeninntekter for institusjoner som mottar mer enn 60 prosent offentlig støtte.*



prosjektbasert økonomi som mange har, eger det seg heller ikke å skulle benytte månedlige utgifter da mange kun opererer med prosjektkostnader.

## 6. Avsluttende om Kulturrådets rolle

Gjennom Koronakrisen har Kulturrådet blitt tildelt en gradvis viktigere rolle som forvalter av ordningene. I månedene fremover vil Kulturrådet bruke mye tid og ressurser på å følge opp disse oppgavene. Erfaringer fra Finanskrisen i 2008-2010 viste at Innovasjon Norge klarte å håndtere nye og relativt omfattende forvaltningsoppgaver med høy suksessgrad. Man fikk midlene raskt ut og traff relativt godt (se Menon, 2010). Ettersom Kulturrådet allerede har veletablerte rutiner for tilskuddsforvaltning rettet mot store søkergrupper tror vi at organisasjonen er velegnet for å gjøre denne jobben, selv om Kompensasjonsordningen er av en ny karakter og nok krever tilpasningsdyktighet og kompetanseløft.

Hvis det er et kulturpolitisk ønske om å opprettholde en stor og mangfoldig kunstnerstand i Norge under og etter koronapandemien, der mange i dag faller *helt* gjennom NAV-systemets innretning og kriterier, bør det vurderes å styrke andre sektorspesifikke tiltak. Tilskuddsordninger med fokus på å kompensere for inntektsbortfall på grunn av redusert aktivitet kan egne seg godt. Et eksempel på dette er krisefondet for utøvende kunstnere på 30 millioner kroner. Klarer man å få disse midlene raskt ut til skaperne så er dette en treffsikker, effektiv og fleksibel ordning. Vi tror at større ressurser bør kanaliseres gjennom denne typen ordninger, der Kulturrådet kan ta rollen som forvalter. Skapere/utøver er langt mer vant med å forholde seg til Kulturrådet som tilskuddsaktør enn NAV. Spesifikke ordninger i Kulturrådet er lansert med svært mange søkere, noe som underbygger dette. En ordning som stiller som krav at søkerne både kan sannsynliggjøre et inntektsbortfall og må dokumentere kunstnerisk kvalitet, vil både være samfunnsøkonomisk og kulturpolitisk treffsikker. Den vil også være treffsikker ettersom langt flere kunst- og kulturarbeidere vil kunne finne frem til ordningen. I tillegg vil den kunne være fleksibel ettersom den kan skaleres etter behov.

Ser man til aktørenes egne forslag til forbedringer, finner vi at med unntak av punktene «lønnskompensasjon fremfor permitteringer» og «åpne kompensasjonsordningene for organisasjoner som ikke er skattepliktige», er alle de andre foreslåtte tiltakene av kulturpolitisk karakter. Disse kan håndteres i Kulturdepartementet og/eller Kulturrådet. Det vil være snakk om å tilføre sektoren mer ressurser på en effektiv og treffsikker måte.

Mange aktører i kultursektoren oppfatter at deres virksomhet ikke har næring som formål, og ikke minst gjelder dette Kulturrådets søkere, som undersøkelsen også ble sendt til. Vi tenker her spesifikt på organisasjoner som ikke er skattepliktige. Med nåværende generelle kompensasjonsordninger blir kulturlivet straffet for dette, og mange slike organisasjoner risikerer å bli nedlagt. Fra et kulturpolitisk ståsted ville det være svært uheldig, da mange av disse aktørene representerer både viktig kunst- og kulturkompetanse og sysselsetting i sektoren. Det bør derfor vurderes om det kan gjøres unntak fra de generelle kompensasjonsordningene her, eller at det innføres sektorspesifikke ordninger som spesielt ivaretar disse ikke-skattepliktige organisasjonenes behov.

Oppsummert handler den kulturpolitiske utfordringen nå om å balansere virkemiddelapparatet for kultursektoren mellom de generelle virkemidlene (type NAV og kontantstøtten) og de sektorspesifikke behovene for tiltak som de åpne svarene i undersøkelsene våre har synliggjort. Det er åpenbart at sektoren trenger både generelle og sektorspesifikke tiltak, og at balansen mellom dem bør ivareta både treffsikkerhet i sektoren, fleksibilitet i tiltakene og størst mulig verdi for samfunnet i form av de kulturtilbud som reddes (effektivitet i bred forstand).

## 7. Referanseliste

DFØ (2018): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Direktoratet for økonomistyring

DFØ (2017): Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid, Moderniserings- og administrasjonsdepartementet.

Folkehelseinstituttet. (2020, 05 28). *Arrangementer, samlinger og sommeraktiviteter*. Hentet fra Folkehelseinstituttet: <https://www.fhi.no/nettpub/coronavirus/rad-og-informasjon-til-andre-sektorer-og-yrkesgrupper/anbefalinger-ved--store-arrangementer-knyttet-til-koronasmitte-i-norge/>

Holden, S med fler (2020): Covid-19 – Analyse av økonomiske tiltak, insentiver for vekst og omstilling, Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Finansdepartementet

Henriksen E., E. Moen og G. J. Natvik (2020): En prinsipiell tilnærming til økonomiske tiltakspakker mens vi bekjemper koronaviruset, side 6-12, Samfunnsøkonomen nr 2/2020

Menon og BI:CCI (2020a). *Kultursektorens økonomi i Norge*. Menon-publikasjon Nr. 55/2020. Menon Economics og BI:CCI.

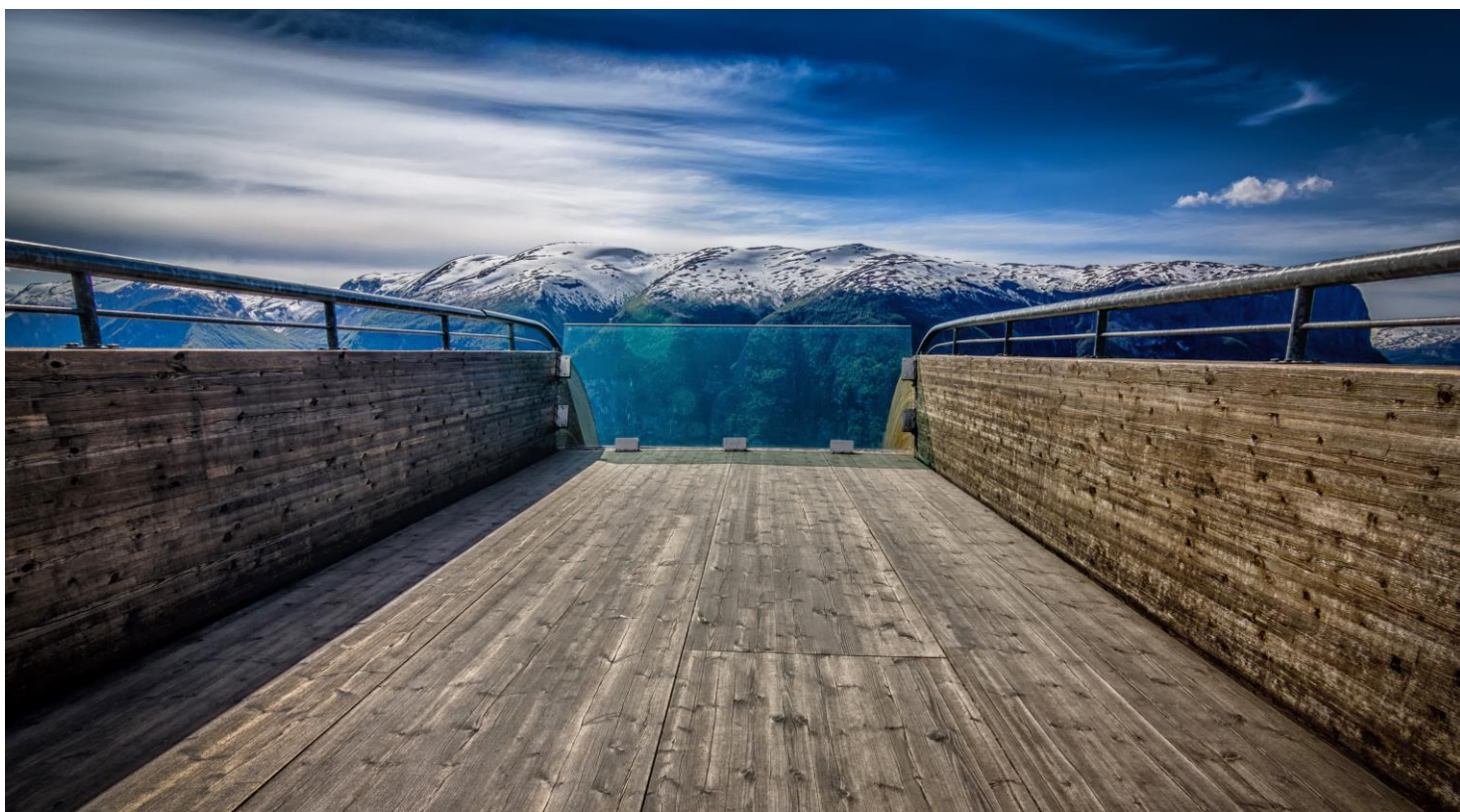
Menon og BI:CCI (2020b). *Koronakrisen og kultursektoren. Endringer i aktivitet i mars og april 2020*, Menon-publikasjon Nr. 56/2020. Menon Economics og BI:CCI.

Menon og BI:CCI (2020c). *Koronakrisens virkninger på kultursektoren: Resultater fra en spørreundersøkelse*. Menon-publikasjon Nr. 69/2020. Menon Economics og BI:CCI.

Menon (2010): En statlig redningsbøye: Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet under finansuroen, Menon-publikasjon nr. 8/2010.

Johansen, L (1962): *Offentlig økonomikk*, Universitetsforlaget

Vista Analyse (2020): *Kulturnæringen taper tre milliarder kroner hver eneste måned*, Vista-notat.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside [www.menon.no](http://www.menon.no).

+47 909 90 102 | [post@menon.no](mailto:post@menon.no) | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | [menon.no](http://menon.no)