



RETHINK ECONOMIC IMPACT

FRA ØKONOMISK IMPACT TIL SAMFUNDSØKONOMISK VÆRDI

rethinkIMPACTS RAPPORTER:

Evaluering og forskning i Aarhus 2017, nr. 19 2018
Trine Bille

Kolofon

Serietitel og nummer	rethinkIMPAIRCTS rapporter. Evaluering og forskning i Aarhus 2017 nr. 19
Titel	Rethink Economic Impact
Undertitel	Fra økonomisk impact til samfundsøkonomisk værdi
Forfatter	Trine Bille
Udgiver	rethinkIMPAIRCTS 2017
URL	http://www.projects.au.dk/2017
Udgivelsesår	December 2018
Redaktion	Louise Ejgod Hansen
Redaktionssekretær	Julie Langdal Andersen
Organisation	rethinkIMPAIRCTS 2017 er et strategisk partnerskab mellem Aarhus 2017 og Aarhus Universitet, der er ansvarlig for den forskningsbaserede evaluering af Aarhus som europæisk kulturhovedstad i 2017. Som en del af evalueringen udgives en række forsknings- og evalueringsrapporter, der tilsammen har til hensigt at belyse de sociale, kulturelle, politiske og organisatoriske, image og identitetsmæssige samt økonomiske effekter af Aarhus 2017.
Emneord	Europæisk kulturhovedstad; Aarhus 2017; Economic Impact



AARHUS
UNIVERSITET

RETHINKIMPAIRCTS 2017

Indhold

Forord	3
1.0 Indledning.....	4
2.0 Økonomiske impact studier.....	5
2.1/ Økonomisk Impact Aarhus 2017.....	5
2.1.1/ Holder forudsætningerne?.....	9
2.2/ Generelle problemer med økonomiske impact studier	13
2.3/ Andre mål for økonomisk impact	15
3.0 Samfundsøkonomisk værdi?	17
3.1/ Værdi i velfærdsøkonomisk forstand.....	17
3.2/ De ikke-markedsomsatte værdier	19
3.3/ Kulturel og økonomisk værdi.....	21
3.4/ Hvordan måles den ikke-markedsomsatte værdi.....	24
3.5/ Nogle empiriske resultater	25
3.6/ Diskussion og kritik af metoden.....	27
3.7/ De ikke-markedsomsatte værdier ved Aarhus 2017	30
3.8/ Cost-benefit tankegangen.....	32
4.0 Rethink economic impact.....	33
5.0 Litteratur.....	35

Forord

rethinkIMPACTS rapporter er et vigtigt resultat af samarbejdet mellem Aarhus Universitet og Aarhus 2017 om at bidrage med ny viden om mange forskellige aspekter af at være europæisk kulturhovedstad. Rapporterne vil formidle resultaterne af de forskellige forsknings- og evalueringsprojekter, der i perioden op til, under og efter 2017 vil blive gennemført som en del af rethinkIMPACTS 2017. Hensigten er at gøre denne viden bredt tilgængelig.

Denne rapport er et bidrag til at forstå, hvordan europæiske kulturhovedstæder og kulturprojekter mere generelt skaber økonomisk værdi. Økonomiske impact har været et af i alt fem impactområder, som rethinkIMPACTS 2017 har arbejdet med i den samlede evaluering af Aarhus 2017. Evalueringen har bl.a. fokuseret på værdien af deltagelse i de såkaldte More Creative Events for kreative virksomheder og på sponsorerens udbytte af deres engagement i Aarhus 2017.¹ Herudover har evalueringen kun i begrænset omfang fokuseret på økonomiske impact, hvilket bliver tydeligt, da der f.eks. ikke er gennemført en økonomisk impact analyse. En sådan valgte Fonden Aarhus 2017 til gengæld at rekvirere fra Cowi, hvilket resulterede i rapporten "Economic Impact Assessment of Aarhus 2017". I kølvandet på offentliggørelsen af rapporten opstod der en debat om den metodiske holdbarhed af denne form for rapporter og på værdien af disse i en evalueringssammenhæng. I forlængelse af denne debat har vi inviteret Professor Trine Bille Department of Management, Politics and Philosophy, CBS, der er Danmarks førende kulturøkonom, til at udarbejde et notat, der kan kvalificere forståelsen af, hvad økonomisk impact er, og hvordan vi kan måle den. Resultatet er indeværende rapport, der præsenterer Trine Billes input til forståelsen af økonomisk impact og økonomisk værdi.

1.0 Indledning

Formålet med denne rapport er at diskutere hvordan man kan måle økonomisk værdi.

I rapportens første del diskuteres indledningsvist økonomiske impact studier, som er den mest anvendte metode til at vurdere økonomisk værdi. Denne metode er også anvendt af Cowi (2018) til at vurdere den økonomiske impact af Aarhus 2017. Resultaterne og den anvendte metode diskuteres, herunder begrænsninger og problemer med metoder.

I rapportens anden del foreslås en alternativ metode til at måle den samfundsøkonomiske værdi.

2.0 Økonomiske impact studier

Den mest almindelig måde at måle økonomisk impact af en større kultur- eller sportsbegivenhed er at forsøge at beregne den økonomiske ekstraomsætning der skabes i en by, en kommune, en region, eller et land, primært ved at der kommer besøgende udefra (turister), der bruger penge i området.

2.1/ Økonomisk Impact Aarhus 2017

Det er også den tilgang, der er anvendt i en Cowi rapport (2018): "Economic Impact Assessment of Aarhus 2017". Rapporten anvender en regionaløkonomisk model, LINE-modellen, der er udviklet af det tidligere AKF, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (nu VIVE). Datagrundlaget for beregningerne kommer fra en lang række forskellige kilder.

Tabel 1. Besøgende motiverede af Aarhus 2017 (Region Midtjylland)

	Antal indenlandske besøgende	Antal udenlandske besøgende
En-dags besøgende	731.385	0
Antal overnatninger	421.651	522.754

Kilde: Cowi (2018)

I alt har der altså været 944.405 overnatninger i Region Midtjylland, og heraf har ca. 235.000 været i Aarhus, ifølge Cowi.

For at kunne beregne den generede omsætning, er det nødvendigt at kende døgnforbruget pr. person. For indenlandske en-dags besøgende er døgnforbruget 270 kr. For indenlandske overnatninger varierer beløbet pr. person fra 1.890 for hotelovernatning (business) til 360 kr., hvis man overnatter hos venner, på Airbnb, camping og lignende. For udenlandske overnatninger svinger tallet fra 2.200 kr. for hotelovernatninger (business) til 340 kr. (overnatning hos venner og Airbnb). Disse beløb indeholder udover overnatning også restaurantbesøg, shopping, underholdning, lokal transport og øvrigt døgnforbrug. Tabel 2 viser den genererede omsætning

Tabel 2. Omsætning genereret af de besøgende (mio. kr.)

	Indenlandske besøgende	Udenlandske besøgende	I alt
Omsætning overnatning	466	496	962
Omsætning en-dags besøgende	197	0	197
Omsætning i alt	664	496	1.159

Kilde: Cowi (2018).

Ifølge Cowi skal der til den generede omsætning på 1.159 mio. kr. lægges billetsalg på 26 mio. kr. fra besøgende, der kommer uden for Region Midtjylland. Det giver en genereret omsætning på i alt 1.185 mio. kr.

Tabel 3 viser økonomisk impact i form af antal fuldtidsjob, den offentlige sektors indtægter og værditilvækst, som er beregnet i LINE-modellen, baseret på den øgede omsætning, både på nationalt niveau og regionalt niveau.

Tabel 3. Økonomisk impact på nationalt og regionalt niveau

	Antal fuldtidsjob	Øgede skatteindtægter	Værditilvækst
National impact (udenlandske turister)	655	198	293
Regionen	1.403	46	603

Kilde: Cowi (2018)

Tabel 4. Den offentlige sektors udgifter og indtægter fra Aarhus 2017 (mio. kr.)

	Offentlig støtte	Øgede skatteindtægter
Regionen	260*	46
Den danske stat	132	134
National impact	392	198

* Heraf 59 mio. kr. fra Region Midtjylland

Kilde: Cowi (2018).

Udover de ekstra skatteindtægter, som den offentlige sektor får på grund af de ny jobs, der er skabt, sparer den offentlige sektor dagpenge. Regnestykket

fremgår af tabel 5. Beregningerne forudsætter at alle de nye jobs, der er skabt, besættes af ledige.

Tabel 5. Den offentlige sektors besparelser i form af dagpenge

	Den private sektor (turisme)	Kulturhovedstads sekretariat og kultur- projekter
Antal fuldtidsjob i den private sektor	1.403	562
Kommunale besparelser (mindre udbetaling af dagpenge)	310	
Reducerede kommunale indtægter (mindre refusion fra staten og mistet kom- muneskat på dagpenge)	- 178	
Kommunerne (netto ændring)	132	107
Staten: Reduceret dagpengeudbetaling	124	
Staten: Reducerede indtægter på dagpenge	- 47	
Netto staten	77	74
Total offentlig sektor	209	181

Kilde: Cowi (2018).

Med til regnestykket hører, at der ifølge Cowi (2018) er skabt 67 nye jobs i kulturhovedstadssekretariatet og 495 ny jobs i kulturprojekterne. For disse i alt 562 ny job kan der tilsvarende beregnes en nettoændring for kommunerne i form af reducerende dagpengeudbetalinger. I alt ser regnestykket ud som i tabel 6 for Region Midtjylland.

Tabel 6. Netto impact Region Midtjylland (mio. kr.)

	Cowis beregning	Ikke medtaget af Cowi
Sparede dagpenge Kulturhovedstadssekretariat	17	
Lønninger Kulturhovedstadssekretariatet		(- 51)
Sparede dagpenge Kulturprojekter	90	
Lønninger kulturprojekter		(-249)
Sparede dagpenge privat sektor (turisme)	132	
Øgede skatteindtægter p.g.a. 1.403 nye jobs i privat sektor	46	
Positiv impact	285	
Kommunal støtte	201	
Støtte fra Region Midtjylland		59
Økonomisk impact faktor	1,4	1,1

Kilde: Cowi (2018).

Cowis hovedkonklusion er dermed, at Aarhus 2017 har været en god investering for kommunerne i Region Midtjylland, da den offentlige støtte kommer tilbage med en faktor 1,4.

I dette regnestykke er støtten fra Region Midtjylland på 59 mio. kr. ikke medregnet. Medregnes den, bliver det en faktor 1,1.

Desuden er der udbetalt lønninger til de 67 ansatte i kulturhovedstadssekretariatet på i alt 51 mio. kr. og der er udbetalt lønningerne til de 249 beskæftigede i kulturprojekterne på i alt 249 mio. kr. Det fremgår af Cowis rapport side 24, at finansieringen af disse lønningerne ikke er medtaget i regnestykket. Afhængigt af hvordan lønningerne er finansieret kan det ændre impact faktoren i en negativ retning. Kulturprojekterne er delvist finansieret af tilskud fra Fonden Aarhus 2017 (typisk max 50%) og herudover enten af fundraisede midler eller af medfinansiering fra institutionen selv. Der er ingen ordentlig opgørelse heraf.² Lønninger der er finansieret af kulturhovedstads midler skal selvsagt ikke medregnes, sådan som Cowi har valgt. Hvis de derimod er finansieret af kulturinstitutionerne selv, ser regnestykket anderledes ud. Så er der formentlig tale

² Kilde: Louise Ejgod Hansen, Aarhus 2017.

om en crowding out effect af eksisterende aktiviteter, og så skal disse jobs helt udgå af det samlede regnestykke (inkl. øgede skatteindtægter og sparede dagpenge).

2.1.1/ Holder forudsætningerne?

Cowis (2018) beregning bygger på to afgørende forudsætninger, som rapporten ikke diskuterer realismen i. Den ene er stigningen i overnatningerne, den anden er, at alle nye jobs beskæftiges fra ledighed.

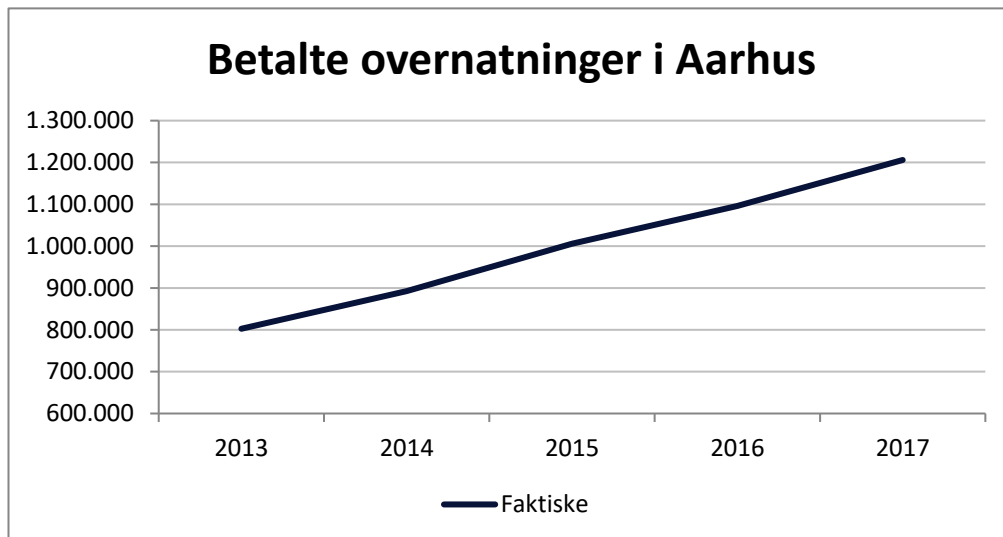
- **Stigningen i overnatningerne**

Beregningerne bygger på, at Aarhus 2017 har givet anledning til 944.405 ekstra overnatninger i Region Midtjylland (jf. tabel 1), dvs. nye overnatninger i forhold til det normale niveau. Rigtigheden af dette tal, er med andre ord nøglen til resultaterne. Turisterne er blevet spurgt om i hvilke udstrækning Aarhus 2017 var hovedårsagen til deres besøg. Validiteten af og usikkerheden på tallet diskuteres imidlertid ikke i rapporten.

De data for turisme, som Cowi bygger deres beregninger på, er sammenstykket fra en lang række forskellige og allerede eksisterende datakilder. De er ikke specielt indsamlet til formålet. Det giver en væsentlig usikkerhed. Desuden er Aarhus 2017 ikke én event, som det med nogenlunde sikkerhed kan lade sig gøre at indsamle valide data fra, men derimod mange mindre begivenheder og tilbud spredt ud på mange steder og institutioner over hele året. Det gør det yderst vanskeligt at indsamle pålidelige data for antallet af en-dagsbesøgende, overnatninger, døgnforbrug og motivationsfaktor.

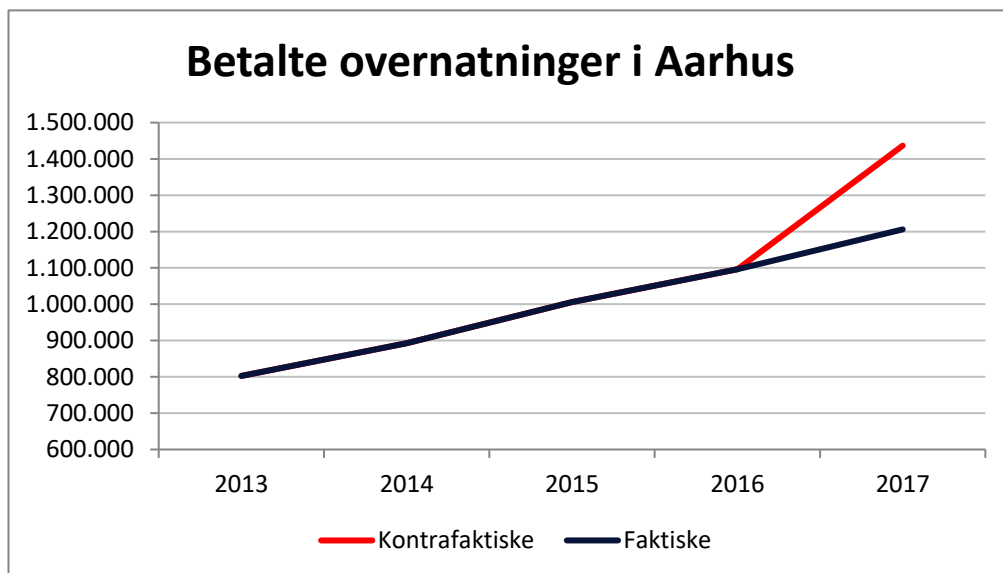
Asker Wingender fra Københavns Universitet, Økonomisk Institut har set på udviklingen i antal overnatninger i Aarhus over en periode. Ifølge Cowi var der ca. 235.000 Aarhus 2017 motiverede overnatninger i Aarhus Kommune i 2017. Figur 1 viser udviklingen i betalte overnatning i Aarhus Kommune i perioden 2013-2017. Figuren viser en stabil vækst. Hvis Aarhus 2017 skulle have givet anledning til 235.000 ekstra gæster, må det betyde, at den generelle stabile vækst blev vendt til et fald i 2017 (kontrafaktisk scenarie 1) i figur 2, ellers ville det øgede antal overnatninger give sig udslag i en samlet vækst svarende til den røde linje i figur 3 (kontrafaktisk scenarie 2).

Figur 1. Betalte overnatninger i Aarhus



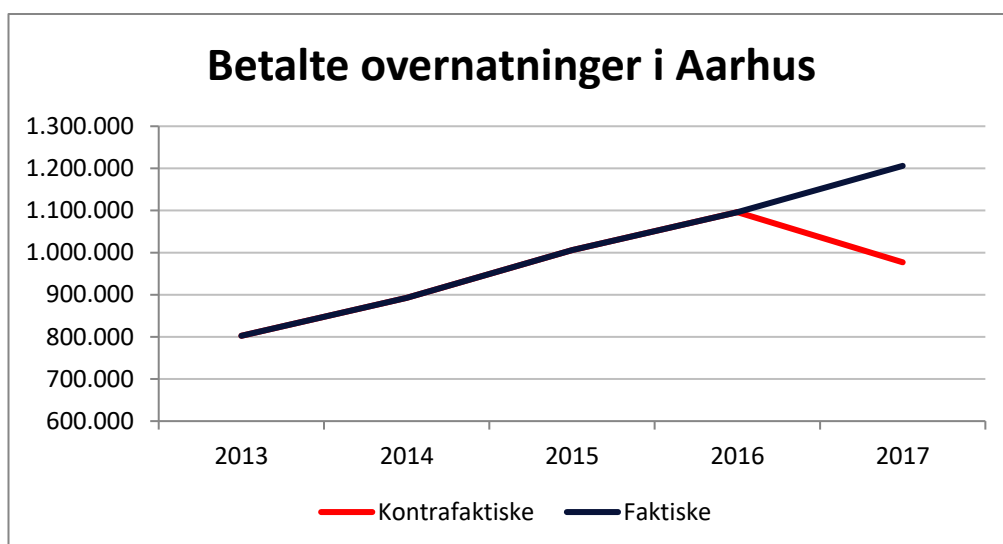
Kilde: Asger Wingender, udarbejdet til DR Detektor 7. juni 2018.

Figur 2. Betalte overnatninger i Aarhus og kontrafaktisk scenarie 1.



Kilde: Asger Wingender, udarbejdet til DR Detektor 7. juni 2018.

Figur 3. Betalte overnatninger i Aarhus og kontrafaktisk scenarie 2.



Kilde: Asger Wingender, udarbejdet til DR Detektor 7. juni 2018.

Hvis stigningen i turisme ikke kan tilskrives Aarhus 2017, men alene den generelle vækst i turisme i Aarhus, så er turismeeffekten af Aarhus 2017 nærmere lig med nul.

- **Alle nye jobs besættes fra ledighed**

Den anden afgørende forudsætning for beregningerne er, at alle de nye jobs der skabes (hvis de altså skabes) bliver besat fra ledighed. Det er en ganske usikker forudsætning.

Ifølge Cowi er der skabt 1,403 nye jobs i den private sektor samt 67 nye jobs i kulturhovedstadssekretariatet og 495 nye jobs i kulturprojekterne. I alt 1,965 nye jobs. Det er ganske mange.

Skal alle disse jobs besættes fra ledighed, kræver det for første, at der er ledighed, således at alle jobs kan besættes fra ledighed. I øjeblikket er ledigheden ganske lav, nærmere bestemt 4,5% i Aarhus³, hvilket er tæt på fuld beskæftigelse eller naturlig arbejdsløshed. Ikke mindst i servicesektoren er der generelt mangel på arbejdskraft. Jobs i servicesektoren (hoteller og restauranter mv.)

³<https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=AULP01&PLanguage=0&PXSid=0&wsid=cftree>

besættes ofte med udenlandsk arbejdskraft, eller deltidsansatte unge, som alternativt ikke ville have fået udbetalt dagpenge. Dermed vil reduktionen i dagpengeudbetalingerne (jf. tabel 5), som beregningerne bygger på, blive væsentligt mindre.

Hvis der alternativt var antaget uændret/konstant beskæftigelse i Aarhus under kulturhovedstadsåret, kunne man forestille sig en forskydning i erhvervene, således at det medførte en nedgang i andre erhverv (en crowding out effekt).

For det andet bygger beregningerne på en forudsætning om, at en forøget omsætning giver anledning til nyansættelser i forholdet 1:1, dvs. at det forventes at der ikke er ledig kapacitet, og dermed at der ingen muligheder er for at øge omsætningen indenfor det eksisterende bemandingsniveau. Det er ligeledes en tvivlsom forudsætning.

Hvis der ikke er ledig kapacitet i serviceerhvervene (fx på hotellerne) kunne man alternativt forestille sig, at kulturhovedstadsgæsterne fortrængte andre turister, således at antallet af gæster var uændret (en crowding out effekt). Aarhus 2017 er et projekt på et år, hvorfor der ikke er tale om en varig ændring. Grundet projektets længde er der meget der kunne tale imod fastansættelse i serviceerhvervene. For at håndtere en eventuel øget efterspørgsel indenfor den eksisterende kapacitet, kunne fx midlertidig løstansatte anvendes.

For det tredje, når det gælder kulturhovedstadssekretariatet og kulturprojekterne, antages det ligeledes, at der vil være nyansættelser svarende til aktiviteten. En rimelig antagelse er, at en del af disse projekter foregår indenfor den eksisterende kapacitet, således at der laves kulturhovedstadsprojektet i stedet for andre kulturprojekter, som ville være blevet lavet, hvis der ikke var Kulturhovedstad (en crowding out effekt).

Betydningen af disse forudsætninger kunne have været undersøgt, for at gøre beregningerne så troværdige som muligt.

Alt i alt kan det konkluderes, at der er meget der tyder på, at de beregnede effekter i Cowi (2018) er betydeligt overvurderede, og at Aarhus 2017 set i det perspektiv har været en nettoudgift for kommunen, regionen og staten.

2.2/ Generelle problemer med økonomiske impact studier

Ovenstående diskussion af Cowis (2018) rapport om de økonomiske effekter af Aarhus 2017 står ikke alene med de påviste metodiske problemer. Den er symptomatisk for langt de fleste økonomiske impact studier. De har en tendens til at bygge på tvivlsomme forudsætninger og/eller data, og resultaterne overvurderer ofte de reelle økonomiske effekter.

De fleste kulturhovedstæder har været igennem en evaluering, som også måler økonomisk impact. Nogle af de mere omfattende analyser er af Salamanca 2002 (Herrero, L.C. et al., 2006) og Liverpool 2008 (Impact 08, 2009a, 2009b, 2010). Men trods omfattende studier, lider de også af nogle af de samme problemer.

Problemerne har været påvist af mange forskere i den internationale litteratur om emnet (se fx Bille Hansen, 1993, 1995, Bille 2012, Snowball 2007, Seaman, 2003). Nogen af de overordnede vigtigste pointer er:

- **Alternativ-betragtninger**

Alternativ-betragtninger er vigtige. Det afgørende er, hvad der ville være sket, hvis der ikke havde været Aarhus 2017, eller sagt på en anden måde: hvad er nettoeffekten? De gælder bl.a. spørgsmålet om hvorvidt nye jobs besættes fra ledighed, som diskuteret ovenfor.

Det gælder ligeledes de besøgendes forbrug, som beregningerne bygger på. I Cowis rapport medregnes kun de udenlandske besøgendes forbrug og ikke de indenlandske besøgendes forbrug på det nationale niveau, idet det må antages, at de indenlandske besøgende alternativt havde brugt de samme penge et andet sted i landet (fx i deres hjemkommune eller i København), og dermed er der ikke skabt nyt forbrug, men der er flyttet noget forbrug fra et andet sted i landet til Aarhus.

Når det gælder de udenlandske besøgende, er det imidlertid også vigtigt at vide, hvad alternativet havde været. Hvis det havde været at besøge et andet sted i Danmark og bruge pengene der, er der også bare flyttet forbrug fra et andet sted i landet til Aarhus.

Det er derfor altid vigtigt at spørge de besøgende om, hvad motivationen for deres besøg er, og hvad de alternativt havde gjort, hvis der ikke var Aarhus 2017. Var de alligevel taget til Aarhus, er effekten af Aarhus 2017 lig med nul. Cowi har som sagt prøvet at tage højde for dette, men validiteten i modellens beregninger er helt afhængig af validiteten af det datainput, modellen bliver fodret med (altså turismetallene).

- **Måler kun kortsigtede økonomiske effekter**

Økonomiske impact studier beregner kun de kortsigtede snævre økonomiske effekter. De langsigtede økonomiske effekter samt de ikke-markedsomsatte værdier (se afsnit 3) medtages ikke.

- **Tager ikke udgangspunkt i målsætningerne**

Selv hvis man kan overkomme ovenstående problemer med økonomiske impact analyser, er det imidlertid et væsentligt problem, at de økonomiske effekter, som beregnes, sjældent er formålet med aktiviteterne. Det oprindelige formål med de Europæiske Kulturhovedstæder har ikke vedrørt økonomiske effekter. Det er formuleret således: *"At fremhæve de europæiske kulturers rigdom og mangfoldighed samt deres fælles træk og medvirke til at give de europæiske borgere større forståelse for hinanden samt at øge bevidstheden om at tilhøre samme europæiske fællesskab"* (EU retsakt, 1999).

De økonomiske effekter kan være sidegevinster, men er ikke det egentlige mål. Alligevel laves der den ene økonomiske impact analyse efter den anden af forskellige kulturaktiviteter, for at "påvise" at det "betaler sig". Det gør det sjældent i den snævre økonomiske forstand, som økonomiske impact analyser forsøger at beregne.

- **Det offentlig skal ikke "tjene penge", men skabe den ønskede velfærd**

Ligeledes er det et forskruet argument, at Aarhus 2017 er en god investering, hvis den offentlige støtte kommer tilbage til den offentlige sektor. Formålet med den offentlige sektors investeringer/støtte er ikke at tjene pengene hjem igen. Det er derimod at forbedre velfærden i samfundet.

- **Den offentlige sektor investerer ikke de offentlige skatteindtægter for**

at skabe størst muligt afkast (pengene kommer tilbage igen). Det er ikke målet med den offentlige sektor.

- Øget offentlig aktivitet kræver stigende skatter. Det har i sig selv nogle forvridende effekter, idet skatteprocenten har betydning for den private sektors aktivitetsniveau.
- Den offentlige sektors aktiviteter har altid nogle fordelingsmæssige konsekvenser, idet dem der får glæde af aktiviteterne (fx kulturen), ikke nødvendigvis er de samme som dem, der betaler for aktiviteterne over deres skat.

Formålet med offentlige aktiviteter er skabe en ønsket omfordeling af samfundets goder eller at øge velfærden. Det kan være at styrke uddannelse, sundhed og kulturaktiviteter i et omfang, der øger den samlede velfærd.

2.3/ Andre mål for økonomisk impact

Økonomiske impact analyser, som den Cowi har gennemført for Aarhus 2017 er den mest almindelige måde at måle økonomisk impact på. Her tages der primært udgangspunkt i den øgede omsætning, som besøgende og turister giver anledning til. Det er som tidligere nævnt en kortsigtet betragtning, som kun måler på det år, hvor begivenheden finder sted.

Aarhus 2017, og andre tilsvarende begivenheder, kan også give anledning til andre økonomiske effekter på kort og langt sigt. Cowi (2018) nævner i flæng (uden at regne på betydningen):

- Turismeeffekter efter 2017
- Branding effekter og attraktion (virksomheder, arbejdskraft, studerende)
- Generel styrkelse af kreativitet og innovation i samfundet
- Styrkede kompetencer (hos besøgende, kulturinstitutioner m.v.)
- Styrket identitet

Det er forhold, som det i praksis er umuligt at beregne den økonomiske betydning af, ikke mindst hvis effekter skal være forårsaget af Aarhus 2017, således at målet er at finde en kausal sammenhæng.

Det mest almindelig er at måle på medieomtale. Forventningen er at en øget medieomtale også vil give sig udslag i konkrete effekter. Dette er imidlertid langt fra sikkert. Som eksempel kan nævnes, at der i Liverpool 2008 blev målt på antallet af artikler og "tonen" i nationale artikler der nævnte Liverpools Kulturhovedstadsprojekt i perioden 2000-2008 (Impact 08, 2010).

Herudover kan man fx spørge virksomhederne om deres syn på, om Kulturhovedstadsprojektet har haft en positiv betydning for byens image. Det blev ligeledes gjort i evalueringen af Liverpool 2008. Men igen er det meget usikkert, om et mere positivt image fører til reelle effekter.

Alt i alt kan det altså konkluderes, at det er ganske vanskeligt (umuligt) at måle på de samlede økonomiske effekter af et projekt som Aarhus 2017.

3.0 Samfundsøkonomisk værdi?

På baggrund af foregående afsnits konklusion om, at det er problematisk at måle de samlede økonomiske effekter, vil dette afsnit introducere en helt anden måde at forstå samfundsøkonomisk værdi på. Denne betragtningsmåde tager udgangspunkt i den økonomisk teori og forskning, sådan som det beskrives nedenfor.⁴

3.1/ Værdi i velfærdsøkonomisk forstand

Udgangspunktet for den velfærdsøkonomiske teori er, at værdi skal vurderes som **den samlede værdi** for samfundet. Noget af denne værdi har en markedsværdi, og bliver købt og solgt på markedet, mens megen værdi ikke har nogen markedsværdi (fordi denne værdi ikke kan købes og sælges på et marked). Dette kaldes non-marked værdi i økonomisk teori. Lad os her kalde det kunstens og kulturens "ikke-markedsomsatte værdier".

Den samlede økonomiske værdi = markedsværdien + de ikke-markedsomsatte værdier.

Hele denne teori tager udgangspunkt i værdien for borgerne.

Når det gælder Aarhus 2017, vil markedsværdien være det, der er betalt i entré. De samlede billetindtægter har været på i alt 47 mio. kr.⁵ Markedsværdien kan imidlertid være større end dette, idet mange brugere måske var villige til at betale mere for de arrangementer, de har oplevet, end de rent faktisk har betalt. Dermed er den "sande" markedsværdi større (fordi der er et consumer surplus).

Det er kun de besøgende, der oplever de benefits, der knytter sig til markedsværdien.

⁴ Dette afsnit bygger på Bille (2017).

⁵ Kilde: Aarhus 2017.

Hertil kommer de ikke-markedsomsatte værdier. De kan opleves af både besøgende og ikke-besøgende. Værdien vil formentlig være større for indbyggerne i Aarhus end for indbyggerne på Sjælland. Men også indbyggerne på Sjælland kan opleve værdi ved Aarhus 2017, også selv om de ikke besøger Aarhus i kulturhovedstadsåret.

For indbyggerne i Aarhus kommune kan Aarhus 2017 give øget værdi pga. de mange offentlige kulturarrangementer, også for de borgere, der ikke selv går til kulturhovedstadsarrangementerne. Det kan skabe stolthed og give prestige-værdi, at bo i en kommune, der får positiv opmærksomhed ved alle de kulturaktiviteter, der finder sted. Det skal forstærke identiteten, give anledning til kreativitet og innovation, give anledning til nye fællesskaber samt øget forståelse for hinanden som mennesker. Aarhus 2017 kan også skabe nye netværk og samarbejder på tværs, som kan have betydning for den fremtidige udvikling af kommunen.

For indbyggere i de øvrige kommunerne i Region Midtjylland kan det samme gøre sig gældende, men formentlig i mindre grad end i Aarhus.

For indbyggere i resten af landet, kan Aarhus 2017 også have værdi, måske første og fremmest fordi begivenheden kan give prestige til hele landet og måske styrke den kulturelle udvikling m.v.

Uanset hvad der motiverer den værdi, som også de ikke-besøgende kan opleve, så er der formentlig mange der oplever en værdi, som de også er villige til at betale for – fx over deres skat. Det er den ikke-markedsomsatte værdi. Denne værdi, målt ved borgernes betalingsvillighed, kan godt være betydelig.

De ikke-markedsomsatte værdier kan relateres til teorien om markedssvigt (jf. bl.a. Peacock, 1969 og Brosio, 1994). Markedssvigt forekommer bl.a. når der findes eksternaliteter og offentlige goder. Der er ofte væsentlige eksternaliteter ved kunst og kultur, forstået på den måde, at kunst og kultur ikke alene kommer den enkelte kulturforbruger, men hele samfundet til gode.

Når der tale er om offentlige goder eller eksternaliteter, kan værdien altså ikke udtrykkes gennem prismekanismen (fordi der også er tale om værdi for de ikke-besøgende), hvilket er ensbetydende med at der opstår ikke-markedsomsatte værdier. Markedsfejl er det væsentligste argument for den offentlige

støtte til kunst og kultur, idet der dermed rettes op på ineffektiviteten i markedet, hvorved der kan opnås en større samlet velfærd.

Generelt gælder det for kunst og kultur at de ikke-markedsomsatte værdier ofte er ganske store, og væsentlig større end markedsværdien. En af verdens førende økonomer Professor Bruno S. Frey formulerer det således (Frey og Pommerehne, 1989):

"The major argument against art provided by the market is that the suppliers are unable to fully appropriate the benefits produced, because people can enjoy the product without having to pay for its consumption. Such so-call public good or positive external effects in the arts are as follows: Option value, existence value, bequest value, prestige value, education value. The corresponding utilities created are difficult, and sometimes impossible, to internalize within the market."

3.2/ De ikke-markedsomsatte værdier

Kunst og kultur kan have værdi på mange måder. Nogle af de værdier der ofte fremhæves er, at kunsten og kulturen styrker samfundets sammenhængskraft og udvikling af nye fællesskaber, beriger og åbner nye muligheder i vores liv, skaber forandringskraft og innovation, har afgørende dannende værdier, skaber et reflekteret, nyskabende og udviklingsorienteret samfund, og er afgørende for demokratiet. Der er udbredt konsensus om, at det er nogle af kunstens og kulturens væsentligste værdier, samtidig med at det er værdier, der kommer både brugere og ikke-brugere af kunsten og kulturen til gode. Frey og Pommerehne (1989) nævner følgende eksternaliteter/ikke-markedsomsatte værdier ved kunst og kultur:

- **Optionsværdi**

I visse tilfælde er folk villige til at betale for at et bestemt kulturudbud eksisterer, fordi de gerne vil have det til rådighed i fremtiden, selvom de ikke selv bruger det i øjeblikket (Brosio, 1994, Towse, 2010). Optionsværdien kan ikke købes på markedet, og det kan derfor være nødvendigt at fx staten⁶ griber ind for at sikre, at det udbud er tilstede, som efterspørges af befolkningen. Et eksempel kan være, at nogle mennesker gerne vil betale over deres skat for at Det Kgl.

⁶ Det kan alternativt være private donationer, som det typisk vil være i fx USA.

Teater eksisterer. De har måske ikke mulighed for at komme i teatret i øjeblikket, fx fordi de har små børn, men de vil gerne bevare muligheden for at komme der, når børnene bliver større, og de får bedre tid. En mulighed de også er villige til at betale for (jf. Bille Hansen, 1996, 1997).

- **Eksistensværdi**

Eksistensværdi refererer til, at noget eksisterer og besvares, uden at det egentligt bliver brugt eller set. Det kan fx dreje sig om arkæologiske genstande

- **Værdi for fremtidige generationer (bequest value)**

Særligt når det gælder kultur, som ikke vil være tilgængelig for fremtidige generation, hvis den ikke bliver opretholdt i dag, kan der være tale om bequest værdi. Det kan fx være bevaringsværdige historiske monumenter, genstande eller bygninger. Hvis de ikke bevares i dag, men nedbrydes og ødelægges, vil de ikke være tilgængelige for fremtidige generationer (se fx Towse, 2010). Kommende generationer kan ikke udtrykke deres betalingsvillighed, så det er den nuværende generation, der må udtrykke den på deres vegne. Dette er et argument for, at staten griber ind og via offentlige tilskud sikrer, at fremtidige generationer kan få adgang til disse kulturelle goder, som ikke ville være tilgængelige i fremtiden, hvis de var underlagt det frie marked (det gælder særligt kulturarv, men også kunstformer som opera). Som Cwi (1980) påpeger, forudsætter det, at kommende generationer deler vores ide om, hvad der er kulturelt værdifuldt.

- **Prestigeværdi**

Et udbredt argument for offentlig støtte vedrører de positive eksternaliteter, der tager form af prestigeværdi og national identitet. De nationale kunst- og kulturskatte kan skabe en følelse af national stolthed og identitet hos mennesker (Towse, 1994).

- **Uddannelsesværdi**

Argumentet er her, at kunst og kultur bidrager til den almene dannelse, hvilket har betydning for udvikling af evner og menneskelige kvalifikationer som fx æstetisk sans, social kritik m.m., som kommer hele samfundet til gode (Throsby og Zednik, 2014).

Markedssvigt i form af eksternaliteter (ikke markedsomsætte værdier) udgør således en væsentlig begrundelse for offentlige tilskud til kunst og kultur.

Tygstrup et al. (2017) formulerer det således:

"Det er en grundlæggende antagelse i velfærdsstatens kulturpolitik at støtte til kunstnerisk virksomhed skaber et samfund med større udsyn, bedre selverkendelse, mere kreativitet og stærkere sociale bånd.....For det første fordi kulturpolitikken giver øget kvalitet i omgivelser og erfaringsindhold for samfundets borgere, og for det andet at den bidrager til oplysning, øget udsyn og sensibilitet, og hermed styrker den grundlæggende demokratiske dannelse.....Hertil kommer de mangfoldige måder hvorpå kunstnerisk og kulturel kreativitet bidrager til innovation og værdiskabelse for samfundet som helhed."

I forhold til Freys og Pommerehnes (1989) værdier, der er nævnt ovenfor, er der primært tale om uddannelsesværdier i bred forstand.

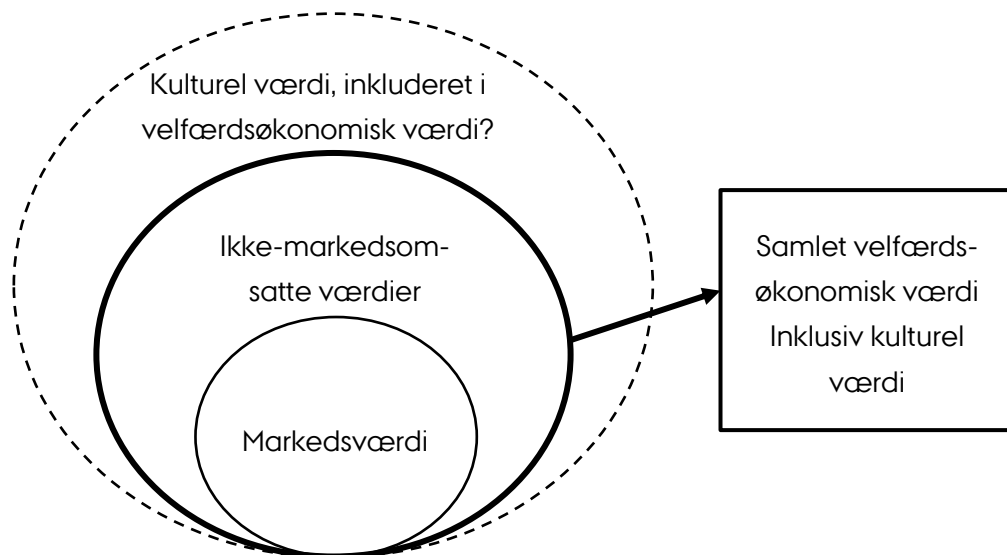
De værdier, der må forventes at være mest fremtrædende i forbindelse med Aarhus 2017, er uddannelsesværdi i bred forstand og prestigeværdi.

3.3/ Kulturel og økonomisk værdi

Standard økonomisk velfærdsteori vil tilsi at alle værdier, inklusiv alle kulturelle værdier, vil være inkluderet i den samlede velfærdsøkonomiske værdi, der udgøres af markedsværdien plus de ikke-markedsomsatte værdier.

Det er imidlertid en diskussion i den akademiske litteratur, i hvilke udstrækning dette er tilfældet. Med andre ord er spørgsmålet, om *hele* den kulturelle værdi er inkluderet i den samlede velfærdsøkonomiske værdi? Det er der delte meninger om.

Figur 4. Velfærdsøkonomisk og kulturel værdi



En af verdens mest fremtrædende kulturøkonomer, professor David Throsby (2001) argumenterer for, at der ud over den økonomiske værdi (markedsværdi plus de ikke-markedsomsatte værdier) findes en række kulturelle værdier, som ikke er inkluderet i den samlede velfærdsøkonomiske værdi, og som mangler en fælles måleenhed. Det kan være æstetisk værdi, spirituel værdi, social værdi, historisk værdi, symbolsk værdi og autentisk værdi. Disse værdier kan i og for sig også være inkluderet i den velfærdsøkonomiske værdi, men Throsby argumenterer altså for, at det *ikke altid eller nødvendigvis* vil være tilfældet

Throsby (1999, 2001) har introduceret begrebet "kulturel kapital"⁷ forstået som den mængde af kulturel værdi, der er indlejret i et givet kulturgode. Fx vil et maleri indeholde en vis mængde kulturel kapital. Kulturel kapital kan således ses som "*a long-lasting storage of value and provider of benefit for individuals and groups*" (Throsby, 2001). Den kulturelle kapital kan både give anledning til kulturel og økonomisk værdi, og sameksistensen mellem disse to værdier gør det vanskeligt at måle værdien af et kulturgode. Ifølge Throsby (2003) refererer den "økonomiske værdi" både til markedsværdier af et gode plus eventuelle ikke-markedsomsatte værdier, som det giver anledning til – altså den samlede velfærdsøkonomiske værdi, der kan måles med standardøkonomiske metoder (jf. afsnit 3.4). Den kulturelle værdi er derimod "*multi-dimensional, unstable, contested, and lacks a common unit of account*" (Throsby, 2003), og derfor er måling af denne værdi ekstremt vanskelig.

⁷ Dette adskiller sig fra Bourdieus begreb "kultur kapital", der knytter sig til individet.

Flere andre forskere har forsøgt at identificere komponenterne i den kulturelle værdi. For en oversigt se Angelini og Castellani, 2017.

Udover den kontroversielle definition af kulturel værdi, er forholdet mellem økonomisk og kulturel værdi et andet åbent spørgsmål i litteraturen.⁸ Hvor et fåtal blandt forskere mener, at de to værdier skal vurderes uafhængigt, er der en generel konsensus om den opfattelse, at der er et betydeligt overlap og dermed en væsentlig korrelation mellem den kulturelle og den økonomiske værdi. Bonus og Ronte (1997) hævder, at den økonomiske værdi fuldstændigt omfatter den kulturelle værdi, mens Throsby samt Hutter og Frey (2010) er af den opfattelse, at de to typer værdier bør adskilles, men at den kulturelle værdi har en betydelig effekt på den velfærdsøkonomiske værdi. Se også (Snowball, 2007).

I modsætning til Throsby, skelner Klamer (2004, 2008) mellem tre forskellige og gensidigt udelukkende værdier: den "økonomiske værdi", der refererer til prismekanismen og markedsværdien, den "sociale værdi", der realiseres i relationer mellem mennesker, i grupper og i hele samfundet, og endelig den "kulturelle værdi", der inkluderer alt det, der ikke er en del af enten den sociale eller økonomiske værdi.

Holden (2004, 2006, 2009) skelner mellem tre perspektiver på kulturens værdi:

- De iboende værdier, der relaterer sig til kunstoplevelsen.
- De institutionelle/kunstfaglige værdier, der fokuserer på hvordan kunst og kultur bidrager til demokrati og et velfungerende samfund.
- De instrumentelle værdier, hvor der fokuseres på hvordan kunst og kultur direkte og indirekte bidrager til beskæftigelse, turismeudvikling, uddannelse, økonomisk udvikling, social stabilitet og øget sundhed.

Selvom der ikke er fuldstændig klarhed over, hvilke værdier de ikke-markedsomsatte værdier inkluderer, eller om alle kulturelle værdier er inkluderet i den samfundsøkonomiske værdi, så er det tydeligt, at flere sådanne ikke-markedsomsatte værdier eksisterer, og giver værdi til borgerne og dermed samfundet som helhed.

⁸ Se Angelini og Castellani (2017) for en gennemgang af diskussionen om dette emne.

⁹ Holdens værdier er ikke gensidigt udelukkende og dermed problematiske.

3.4/ Hvordan måles den ikke-markedsomsatte værdi

Det teoretiske argument om markedssvigt udgør altså et væsentligt argument for offentlige støtte til kunst og kultur, hvilket der er rimelig konsensus om (Blaug, 2001, Snowball 2007, Towse, 1994). Litteraturen har derfor i de senere år fokuseret på den empiriske forskning. Eftersom kunst og kultur i mange tilfælde medfører positive eksternaliteter for borgerne, har der være interesse for at påvise og kvantificere omfanget af disse eksternaliteter. Til dette formål er der udviklet metoder til at vurdere den samlede velfærdsøkonomiske værdi af et gode.

Hvis det ydermere anerkendes, at de velfærdsøkonomiske og de kulturelle værdier er stærkt korrelerede, betyder det, at metoden også kan give en indikation af de kulturelle værdier, hvis blot man er opmærksom på, at en sådan økonomiske evaluering ikke altid er tilstrækkelig til at indfange alle de kulturelle værdier fuldt ud.

Ifølge Den Store Danske Ordbog er værdi "det som noget beløber sig til i penge eller et andet betalingsmiddel". Kan man vurdere omfanget af de ikke-markedsomsatte værdier i penge?

I den internationale forskning er der udviklet metoder til at måle størrelsen af den totale værdi af et gode, inklusiv de ikke-markedsomsatte værdier. Contingent Valuation metoden (CVM) er den mest anvendte. Metoden er udviklet af miljøøkonomer, idet der i vores natur og miljø heller ikke er noget "marked" og dermed en værdi af offentlige goder, såsom mindre forurening, redde truede dyrearter, mv. Naturen (herunder ønsket om at bevare en ren natur med stor biodiversitet) har stor værdi for hele samfundet, men der findes ingen markedspriser, der kan hjælpe os med at fastslå værdien. På den anden side kan der være et stort behov for at fastsætte en værdi, fx i forhold til offentlig resourceallokering til formålet.

CVM er en metode, hvis formål er at forsøge at måle den totale værdi af et gode. Metoden relaterer sig til den økonomiske teori om markedssvigt, som viser, at markedet af forskellige grunde ikke altid understøtter den kunst og kultur, der efterspørges af samfundet. Det er den totale samfundsøkonomiske værdi, som metoden beregner, hvilket kan være en betydningsfuld viden, når offentlige ressourcer skal fordeles til forskellige formål. Det er generelt anerkendt

blandt kulturøkonomer, at CVM er den bedst egnede metode til at vurdere den samlede økonomiske værdi af et offentlig gode eller et gode med betydelige eksternaliteter.

I praksis gennemføres CVM studier ved at spørge befolkningen om deres villighed til at betale (fx over skatten) for et bestemt kulturudbud eller ændringerne i et kulturudbud. Det lyder simpelt, men er det langt fra, hvis man skal have valide svar. CVM måler dermed forbrugernes præferencer for og nytte af et bestemt kulturudbud, og giver derved mulighed for at fastsætte en værdi på samfundsgoder, som ikke har en konventionel markedspris, som fx værdien af kulturarv. Kort sagt skaber CVM et hypotetisk marked og opnår gennem undersøgelser af enkeltpersoners villighed til at betale for en ændring i udbuddet af et bestemt kulturgode, et mål for den samlede monetære værdi for alle samfundets borgere - både for brugere og ikke-brugere af det pågældende kulturgode.¹⁰

I forhold til Aarhus 2017 handler det med andre ord grundlæggende om, hvor meget indbyggerne er villige til at betale (over skattebilletten) for den samlede event. Det gælder både indbyggere i Aarhus Kommune, i Region Midtjylland og i resten af landet.

3.5/ Nogle empiriske resultater

I den internationale kulturøkonomiske forskning findes der efterhånden mange studier, hvor man har prøvet at kvantificere den ikke-markedsomsatte værdi, som også ikke-brugerne kan opleve. Der findes imidlertid ingen undersøgelse af denne type for Kulturhovedstadsåret.

Den første anvendelse af CVM er en undersøgelse fra Australien af Thompson, Throsby og Withers (1983). I de senere år er anvendelsen af CVM inden for kulturøkonomien vokset hurtigt, og der findes efterhånden en omfattende litteratur, se fx et special issue af Journal of Cultural Economics (2003, vol. 27, no.3-4), samt Noonan og Rizzo (2017). En oversigt findes i fx Noonan (2002 og

¹⁰ Dagbladet Politiken offentliggjorde i efteråret 2015 resultaterne af Megafonundersøgelsen der viste, at 52% af danskerne vil bruge færre offentlige penge til kulturinstitutioner (museer, teatre mv.). Resultatet gav anledning til en del debat, herunder bekymring hos mange pga. den tilsyneladende manglende opbakning til de offentlige kulturudgifter blandt den danske befolkning. Der er imidlertid en lang række problemer i fortolkningen af Megafonundersøgelsen, som man skal være opmærksom på. Det fører for vidt at gå i dybden med her, men et af problemerne er, at tallene ikke viser noget om, *hvor mange penge* befolkningen synes, at der skal spares, endsige hvor mange flere penge, de ønsker, at der skal bruges. Se Bille Hansen, 1996 kapitel 7, for en sammenligning af CVM med opinionsundersøgelser af denne type.

2003) og Snowball (2007). De fleste af disse analyser er gennemført for historiske steder og museer, men der er også eksemplarer fra mange andre typer af kulturudbud.

Det eneste danske bidrag på kulturområdet er Bille Hansen (1996, 1997) hvor befolkningens villighed til at betale til Det Kgl. Teater over skatten, er undersøgt. Undersøgelsen er gennemført som telefoninterview til en repræsentativ stikprøve på 1.843 danske statsborgere, som blev spurgt om deres villighed til at betale til Det Kongelige Teater over skatten. Halvdelen af respondenterne blev informeret om den gennemsnitlige skatteydernes bidrag til teatret, den anden halvdel fik ikke denne information. Selv om kun 7% af befolkningen rent faktisk kom i teateret (på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse), viser undersøgelsen at den samlede villighed til at betale står mål med det offentlige tilskud, og det er netop fordi, der findes betydelige eksternaliteter og ikke-markedsomsatte værdier, som borgerne er villige til at betale for. Undersøgelsen viste også, at optionsværdien er ganske betydelig. Størstedelen af ikke-brugerne af Det Kgl. Teater - som der er mange af - er altså villige til at betale til Det Kgl. Teater, selvom de aldrig selv kommer der, fordi teatret har værdi for samfundet udover den umiddelbare brugsværdi. Disse ikke-markedsomsatte værdier, der ligger ud over markedsværdien, er samlet set langt større end markedsværdien. Det er et rigtigt godt argument for offentlig kunststøtte.

Deloitte Access Economics (2013) har ligeledes benyttet CVM for at vurdere den ikke-markedsomsatte værdi af Sydney Opera House. Der er også her tale om en national undersøgelse, som viser at 94% af respondenterne er enige i, at Sydney Opera House er et ikonisk australsk vartegn, der bidrager til Australiens nationale identitet og internationale position. Respondenterne blev bedt om udtrykke deres villighed til at betale for operahuset over deres skat, når de samtidig fik at vide, at denne betaling alternativt ville blive brugt til andre offentlige prioriteter. Undersøgelsen omfatter kun personer, der ikke havde besøgt operahuset i de foregående 12 måneder. Resultatet viste, at den gennemsnitlige betalingsvillighed var 6,80 \$, hvilket var højere end det nuværende finansieringsniveau (6,20 \$ pr. person).

Der findes også andre undersøgelser, som ikke er deciderede CVM analyser, men som er interessante, idet de viser borgernes villighed til at betale for kunst og kultur.

En kendt analyse af Schneider og Pommerehne (1983) benytter data fra en rigtig folkeafstemning i Basel, Schweiz, i 1973, i stedet for hypotetisk betalingsvillighed. Her stemte indbyggerne om at øge tilskuddet til det kommunale teater fra 10 til 13 millioner schweiziske franc. Nej-stemmerne vandt med 57%. Under den forudsætning, at acceptraten afhænger af det fremsatte beløb (13 millioner), som regeringen foreslår at bruge på teatret, anvendte forfatterne resultaterne af distriktsafstemningerne samt demografiske data til at beregne det alternativt forslag, der ville have vundet folkeafstemningen. Det viste sig at være 12,5 mio. Schweiziske franc i stedet for de 13 millioner. Faktisk blev der i 1974 gennemført en ny folkeafstemning, hvor det foreslåede tilskud var 12 mio. schweiziske franc. Resultatet af denne afstemning blev 59,9% ja-stemmer, hvilket var meget tæt på forfatterens modelforudsigelse på 60,0%. Derved blev resultatet altså, at teatret endte med at få yderligere 1,5 million schweiziske franc i tilskud.

En tilsvarende undersøgelse er foretaget af Schulze og Ursprung (2000) vedrørende folkeafstemningen i 1994 om den offentlige støtte til Zürichs operahus. Således er analyser af folkeafstemninger om kulturpolitiske spørgsmål en metode der kan anvendes til at analysere forholdet mellem borgernes præferencer og niveauet af offentlig finansiering. Problemet er selvfølgelig, at denne metode kun kan anvendes i de få lande, som fx Schweiz, der gennemføre folkeafstemninger om konkrete spørgsmål.

Alle disse undersøgelser viser, at befolkningen generelt anerkender de positive eksternaliteter, og er villige til at betale for dem, selvom de ikke selv er brugere.

3.6/ Diskussion og kritik af metoden

Det er oplagt, at CVM ikke er en perfekt metode, og at der kan rejses en lang række kritikpunkter mod metoden, hvilket også er et tema, der har været grundlag for en omfattende diskussion i den akademiske litteratur. Der er mange forskellige kilder til bias, se fx Snowball (2007) for en opsummering. Litteraturen fokuserer derfor i øjeblikket på at forbedre metoden ved at forsøge at eliminere eller mindske de mulige biases, der er forbundet med metoden (Bedate et al., 2009). Choice experiments er fx en videreudvikling af metoden, som i stigende grad anvendes.

Hovedproblemet er, at metoden baserer sig på hypotetiske svar fra respondenterne, og ikke på faktisk adfærd. Det giver mange muligheder for bias i form af, at der kan være en uoverensstemmelse mellem den angivne værdi og den reelle værdi, som respondenterne er villige til at betale, hvis det kom til faktisk handling (Bedate et al., 2009). Desuden kan respondenterne mangle tilstrækkelig erfaring med godet, som de bliver bedt om at værdisætte, og det kan være vanskeligt for folk at komme frem til en værdi og betalingsvillighed, når det gælder kulturelle goder (Frey, 2000). Endelig, har eksperimenter vist, at respondenternes svar er yderst følsomme i forhold til undersøgelsesdesignet, interviewmetoden, til hvordan godet beskrives i surveyet, til værdiansættelses-konteksten, til karakteren af det pågældende gode, og til omfanget af godet. Bl.a. er det en kendt sag, at hvis man beder folk om at værdisætte et "nyt" gode, fx ved at spørge dem om, hvor meget de er villige til at betale (over skatten) for at Aarhus bliver kulturhovedstad (inden begivenheden finder sted), vil betalingsvilligheden typisk være mindre, end hvis man spørge dem om, hvor meget de skulle have i kompensation, hvis begivenheden ikke havde fundet sted (willingness-to-accept compensation). For yderligere kritik og diskussion af metoden se fx Noonan, 2003 og 2004, Hanemann, 1991, Kahneman et al., 1990 og 1999, og Diamond og Hausman, 1994.¹¹

Sammenfattende kan det imidlertid konkluderes, at på trods af sine begrænsninger, er CVM det bedste instrument der findes til at opfange den ikke-markedsomsatte værdi af kulturelle goder, og forskningen går fortsat i denne retning. Som Epstein (2003) skriver: *"Contingent valuation will continue to be used in spite of the obvious weakness of survey techniques, until someone comes up with an alternative method powerful enough to displace it"*.

Hertil kommer, at udgangspunktet for analyserne er (som i økonomisk teori generelt), at det er befolkningens præferencer og værdisætning, der lægges til grund for beregningen af den samfundsmæssige værdi af et gode. En grundlæggende præmis, som nogle nok vil sætte spørgsmålstegn ved i forbindelse med værdisætning af kunst og kultur, idet nogle nok vil hævde, at det i langt

¹¹ CVM's anvendelighed har i tidens løb givet anledning til en del debat blandt økonomer, fordi metoden bygger på hypotetiske data og dermed ikke observeret markedsadfærd, og der er stadig økonomer, der mener, at metoden ikke giver pålidelige resultater og derfor ikke kan anvendes til benefitvurdering. Debatten nåede et højdepunkt i forbindelse med den store naturkatastrofe i marts 1989, hvor supertankererne Exxon Valdez stødte på grund på et rev ved Alaska og spildte 11 millioner gallons råolie i havet. Denne katastrofe gav anledning til en større erstatningssag, hvilket medførte, at der blev nedsat et ekspertpanel med nobelpristagerne Kenneth Arrow og Rober Solow, der skulle rådgive om hvorvidt CVM var pålidelig nok til at kunne bruges til at vurdere skadernes omfang og dermed den erstatning, der skulle betales. Det korte svar var ja (for yderligere information, se Bille Hansen, 1996).

højere grad bør være eksperter end den gennemsnitlige befolkning, der vurderer dette. Omvendt er den overordnede fordel ved metoden, at den tager udgangspunkt i selve kulturaktiviteten/institutionen og med udgangspunkt i borgernes præferencer og betalingsvillighed, og baseret herpå værdisætter de forskellige værdier og effekter, kulturaktiviteten måtte have. Til forsvar for metoden, kan man derfor sige, at den er demokratisk i den forstand, at den tager udgangspunkt i befolkningens præferencer.

Man kan også sige det sådan, at kender vi ikke omfanget af de ikke-markedsomsatte værdier for fx forskellige kulturinstitutioner, hvordan skal man så prioritere bevillingerne? I praksis er det imidlertid netop det, som politikerne gør, når de vælger at støtte én kulturinstitution frem for en anden, eller når de vælger at bruge skattepenge på at støtte Aarhus 2017 fremfor at anvende pengene til noget andet. Implicit i disse beslutninger ligger en vurdering af, hvad en given kulturinstitution er værd for samfundet, og dermed bliver kulturinstitutionens værdi i praksis opgjort i forhold til, hvor store en offentlig bevilling en given kulturinstitution får tildelt (eller i hvor høj grad kulturområdet prioriteres i forhold til andre velfærdsområder som sundhed, uddannelse, ældrepleje mv.). Metoden kan med andre ord være med til at påvise kunstens og kulturens værdi for befolkningen.

Det er interessant at et stort forskningsprojekt i England, der har et humanistisk udgangspunkt, når frem til tilsvarende konklusioner. "The Cultural Value Project: Understanding the value of arts & culture", som er finansieret af Arts & Humanities Research Council, har for nylig udgivet konklusionerne på 3 års arbejde (Cossick og Kaszynska, 2016). Forskerne havde sat sig for at løse to grundlæggende udfordringer: At identificere de forskellige komponenter, der tilsammen udgør kulturens værdi, og at overveje og udvikle metoder, der kan bruges til at evaluere disse komponenter. De konkluderede, at det enkelte menneskes oplevelser må tages som det primære udgangspunkt, når kunstens og kulturens betydning skal vurderes, og de identificerede blandt andet tre væsentlige områder, nemlig at 1) danne reflekterede individer, der forstår sig selv og andre, 2) danne engagerede borgere, og 3) styrke fantasi og kreativitet, og dermed innovation.

I projektet foreslog forskerne fra England, at der bør arbejdes meget mere med at udvikle forskellige metoder, for at forstå værdien af kunst og kultur. De foreslår bl.a.: a) Bedre brug af evalueringer, ikke bare til legitimering, men blandt

andet for bedre at forstå kunstens virkning på publikum, b) Anvendelse af en bredere portefølje af metoder, ikke mindst kvalitative metoder, der har udgangspunkt i humaniora, c) *Videreudvikling af de velfærdsøkonomiske metoder, som Contingent Valuation metoden*, og d) Metoder til at forstå betydningen af digitaliseringen, herunder hvordan den påvirker menneskers kulturoplevelser, og hvordan den generelt påvirker forbrug og produktion af kunst og kultur.

3.7/ De ikke-markedsomsatte værdier ved Aarhus 2017

Hvis man ønsker at måle den samfundsøkonomiske værdi af Aarhus 2017, og den værdi hele eventen repræsenterer for befolkningen, så kunne man altså undersøge, hvor meget borgerne er villige til at betale (over skatten) for at Aarhus er Europæisk Kulturhovedstad. Det er afgørende for metoden, at befolkningen har kendskab til det gode, der skal værdisættes. Når det gælder kulturhovedstad er det således afgørende at befolkningen i hovedtræk ved, hvad det går ud på, men det er omvendt nødvendigvis ikke afgørende at kende hele programmet i detaljer, for at vurdere værdien. Det afgørende er, at der foregår langt flere kulturaktiviteter, end der plejer, herunder store og inkluderende arrangementer. Man ser mere kultur i gadebilledet, og der er mere at vælge imellem. Hvor stor værdi repræsenterer det for den enkelte borger? De offentlige tilskud til Aarhus 2017 fremgår af tabel 7.

Tabel 7. Offentlige tilskud til Aarhus 2017 (mio. kr.)

	Tilskud (mio.kr.)	Tilskud i alt, baseret på antal skatte- ydere (mio.kr.)	Antal skatte- ydere	Tilskud pr. skattheyder (kr.)
Aarhus Kom- mune	140	$140 + 16 + 8$ $= 164$	272.772	601
De øvrige kommuner i Region Midtjylland	61	$61 + 43 + 21$ $= 125$	739.513	169
Region Midtjylland	59*	$59 + 140 +$ $61 + 29 =$ 289	1.012.285	285
Resten af lan- det	132**	103	3.586.333	37
I alt	392	392	4.598.618	85

* Regionens tilskud fordeles forholdsmæssigt mellem Aarhus Kommune og de øvrige kommuner i Region Midtjylland baseret på antallet af skattheydere.

** Tilskuddet fra Staten fordeles forholdsmæssigt på Aarhus Kommune, de øvrige kommuner i Region Midtjylland og resten af landet, baseret på antallet af skattheydere.

Kilder: Cowi (2018) og <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/selectvarval/define.asp?PLanguage=0&subword=tabel&MainTable=INDKP101&PXId=184191&tablestyle=&ST=SD&buttons=0>

I alt har skattheyderne i Aarhus Kommune altså betalt 164 mio. kr. til Aarhus 2017, svarende til 601 kr. pr. skattheyder. Var de villige til at betale det, og var det penge værd?

Det kunne undersøges i et Contingent Valuation studie. Som nævnt ovenfor, er det ikke nogen simpel sag, da der er mange forskellige typer af bias og problemer med metoden, som man, så godt som muligt, skal tage højde for. Laves der en ordentlig undersøgelse, vil den imidlertid kunne give en indikation af, hvor stor værdi borgerne oplever, at Aarhus 2017 har for dem, og dermed om det er pengene værd.

De ikke-markedsomsatte værdier kan dække over mange typer af værdier, som vist i afsnit 3.2, herunder uddannelsesværdier i bred forstand, kulturelle værdier og prestige værdi. I en nærmere analyse kunne det afdækkes, hvilken type værdier borgerne oplever og er villige til at betale for (over skatten). Desuden kunne det afdækkes, hvordan betalingsvilligheden afhænger af socio-økonomiske faktorer som uddannelse, indkomst, køn, alder, arbejdsstilling, geografi etc.

3.8/ Cost-benefit tankegangen

Økonomiske impact studier ser på en snæver økonomisk effekt i form af arbejdspladser og det provenu, som vender tilbage til den offentlige sektor (kan det betale sig for det offentlige?). Som beskrevet ovenfor er det en meget snæver tankegang.

I stedet kan man anlægge et samfundsøkonomisk perspektiv, og vurdere de samlede benefits som befolkningen har ved Aarhus 2017 (målt i kr.), herunder både besøgende og ikke-besøgende, sådan som det er beskrevet ovenfor. Dette kan efterfølgende vurderes i forhold til de offentlige ressourcer, der bruges på eventen. Altså en form for samfundsøkonomisk cost-benefit analyse.

4.0 Rethink economic impact

Fra økonomisk impact til samfundsøkonomisk værdi

Politikere efterspørger ofte håndfast argumenter, og netop derfor har økonomiske impact studier været så populære, fordi de kan "påvise" en økonomisk værdi. Problemet er imidlertid at disse analyser ikke tager hensyn til formålet med kunst og kultur, og dermed heller ikke de kulturelle værdier, som er de væsentlige. Hvis man lægger økonomiske impact studier til grund for politiske beslutninger, kan det derfor give helt forkerte prioriteringer. Som Frey og Pommerehne (1989) skriver:

"Those loving the arts, and convinced that government should support it, should base their case on different arguments (than economic impact). In particular, they should make an effort to convince other member of society by showing (if possible quantitatively) that positive external benefits outside the market do exist".

Samlet set anbefales det at vende blikke fra snæver økonomisk impact til samfundsøkonomisk værdi, sådan som denne rapport har argumenteret for:

- Drop jagten på kulturens kortsigtede direkte økonomiske effekter, og om tilskuddet "tjener sig hjem igen" i den offentlige sektor.
- Start med at vurdere den samfundsøkonomiske værdi.

Det målbare versus det umålelige og mærkbare

Man kan godt have mange indvendinger imod målinger af alle mulige slags inden for kunst- og kulturområdet. Og det er der mange, der har. Men spørgsmålet er om kultursektoren ikke derved gør sig selv en bjørnetjeneste. Hvad enten man ønsker det eller ej, har det en målbar vægt i de politiske beslutningsprocesser, hvorfor vi ser de mange økonomiske impact studier, der måler kulturens værdi i snæver økonomisk forstand. Der er som vist i denne rapport mange problemer med validiteten af disse studier. Desuden siger de ingenting

om den egentlige værdi af kunst og kultur (de kulturelle og ikke-markedsomsatte værdier). Det er ofte sådan, at det der måles, bliver målet, og dermed styrende for beslutningsprocesserne. Derfor bør der være langt mere fokus på de kulturelle og ikke-markedsomsatte værdier, og en måde kan være at forsøge at kvantificere dem (Bille, 2016, Crossick og Kaszynska, 2016).

Den snævre økonomiske værdi versus den velfærdsøkonomiske værdi

I den kulturøkonomiske forskning, er der konsensus om, at det er den brede velfærdsøkonomiske værdi, og ikke den snævre økonomiske værdi, der bør sættes på i argumenter for offentlig støtte til kunst og kultur. Vi må væk fra forskning og argumenter, der bygger på en snæver økonomisk tænkning, og i stedet fokusere på de afgørende værdier, som fx dannelses- og uddannelsesværdier. Det handler om at aktivere og synliggøre de kulturelle værdier. Det kan fx gøres ved at forsøge at påvise, og om muligt kvantificere, de ikke-markedsomsatte værdier. Det gælder også for Aarhus 2017.

5.0 Litteratur

Angelini, F. og M. Castellani (2017): Cultural and economic value: A (p) review (No. 17-10).

Bedate, A. M., L. C. Herrero and J. A. Sanz (2009): Economic valuation of a contemporary art museum: correction of hypothetical bias using a certainty question, *Journal of Cultural Economics*, 33(3), s. 185-199.

Bille Hansen, T. (1993): *Kulturens økonomiske betydning – state of the art*, AKF Forlaget, København.

Bille Hansen, T. (1995): Measuring the value of culture, *The European Journal of Cultural Policy*, 1(2), s. 309-322.

Bille, Hansen, T. (1996): *Danskernes værdisætning af Det Kgl. Teater*, AKF Forlaget, København.

Bille Hansen, T. (1997): The willingness-to-pay for the royal theatre in Copenhagen as a public good, *Journal of Cultural Economics*, 21(1), s. 1-28.

Bille, T. (2012): The Scandinavian approach to the Experience Economy – does it make sense?, *International Journal of Cultural Policy*, 18(1), s.93-110.

Bille, T. (2016): *Kunsten at måle det umålelige*, kronik i Politiken den 25. maj, 2016.

Bille, T. (2017): *Kunstens, kulturens og teatrets værdi. Et overblik over eksisterende forskning*, rapport til Danske Teatres Fællesorganisation.

Blaug, M. (2001): Where Are We Now on Cultural Economics?, *Journal of Economic Surveys*, 15, s. 123-144.

Bonus, H. og D. Ronte (1997): Credibility and economic value in the arts, *Journal of Cultural Economics*, 21(2), 103-118.

Brosio, G. (1994): Cultural economics and cultural policies, I: A. Peacock, og I. Rizzo (red.), Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Crossick G. og P. Kaszynska (2016): *Understanding the Value of Arts and Culture*, Arts and Humanities Research Council, UK.

- Cowi (2018): *Economic Impact Assessment of Aarhus 2017*.
- Cwi, D. (1980): Public support of the arts: three arguments examined, *Journal of Cultural Economics* 4(2), s. 39-62.
- Cwi, D. (1980): Public Support of the Arts: Three Arguments Examined, *Journal of Cultural Economics*, 4(2).
- Deloitte Access Economics (2013): *How do you value an icon? The Sydney Opera House: economic, cultural and digital value*, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-economics-how-do-you-value-icon-2013.pdf>
- Diamond, P.A. og J.A. Hausman (1994): Contingent Valuation: Is Some Number Better than no Number? *Journal of Economics Perspectives*, 8(4), s. 45-69.
- Epstein, R. A. (2003). The regrettable necessity of contingent valuation, *Journal of Cultural Economics*, 27(3), s. 259-274.
- UE-retsakt (1999): Europa-parlamentets og rådets afgørelse nr. 1429/1999/EF af 25. maj 1999 om en fælleskabsaktion vedrørende "Den Europæiske Kulturhovedstad" 2005-2019.
- Frey, B.S. (2000): *Arts and Economics: Analysis and Cultural Policy*, Springer, New York.
- Frey, B.S. og W.W. Pommerehne (1989): *Muses and Markets – Explorations in the Economics of the Arts*, Brasil Blackwell, Oxford.
- Hanemann, M. (1991): Willingness to pay and willingness to accept: how much can they differ? *The American Economic Review*, 81(3), s. 635-647.
- Herrero, L. C., J. A. Sanz, M. Devesa, A. Bedate & M. J. del Barrio (2006): The Economic Impact of Cultural Events: A Case-Study of Salamanca 2002, *European Capital of Culture, European Urban and Regional Studies*, Vol 13, Issue 1, pp. 41 – 57.
- Holden J. (2004): *Capturing Cultural Value*, Demos, London.
- Holden J. (2006): *Cultural Value and the Crisis of Legitimacy – why culture needs a democratic mandate*, Demos, London.
- Holden J. (2009): How we valued arts and culture, *Asia Pasific Journal of Arts and Cultural Management*, 6(2).
- Hutter, M. og B. S. Frey (2010): On the influence of cultural value on economic value, *Revue d'economie politique*, 120(1), s. 35-46.
- Impact 08 (2008): *Considering the Economic Impacts of the Liverpool European Capital of Culture: a review on the literature concerning „economic multiplier“ effects*. University of Liverpool Management School.

Kahneman, D., J. Knetsch og R. Thaler (1990): Experimental tests of the endowment effect and the Coase theorem, *Journal of Political Economy*, 98(6), s. 1325- 1348.

Kahneman, D., I. Ritov og D. Schkade (1999): Economic preferences or attitude expressions: an analysis of dollar responses to public issues, *Journal of Risk and Uncertainty*, 19(1-3), s. 203-235.

Klamer, A. (2004): Cultural goods are good for more than their economic value, I: V. Rao og M. Walton (red.): *Culture and Public Action*, Stanford University Press, Stanford, s. 138-162.

Klamer, A. (2008): The lives of cultural goods, I: J. Amariglio, J. W. Childers og S. E. Cullenberg (red.): *Sublime Economy: On the Intersection of Art and Economics*, Routledge, London, s. 250-272.

Noonan, D. (2002): *Contingent valuation studies in the arts and culture: an annotated bibliography*, Cultural policy center at the University of Chicago.

Noonan, D. S. (2003): Contingent valuation and cultural resources: a meta-analytic review of the literature, *Journal of cultural economics*, 27(3-4), s. 159-176.

Noonan, D. S. (2004): Valuing arts and culture: a research agenda for contingent valuation, *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 34(3), s. 205-221.

Noonan, D. S., og I. Rizzo (2017): Economics of cultural tourism: issues and perspectives.

Peacock, A. T. (1969): Welfare economics and public subsidies to the arts, *The Manchester School of Economic & Social Studies*, 37(4), s. 323-35.

Schneider, F. og W.W. Pommerehne (1983): Private demand for public subsidies to the arts: a study in voting and expenditure theory, *Economics of cultural decisions*, s. 192-206.

Schulze, G. G. og H.W. Ursprung (2000): La donna e mobile, or is she? Voter preferences and public support for the performing arts, *Public Choice*, 102(1), s. 129- 147.

Seaman, B.A (2003): The economic impact of the arts, I: R. Towse (red.): *Handbook of cultural economics*, Edward Elgar.

Snowball, J. D. (2007): *Measuring the value of culture: Methods and examples in cultural economics*, Springer Science & Business Media.

Thompson, B., D. Throsby og G. Withers (1983): *Measuring community benefits from the arts*, Research paper 261 School of Economic and Financial Studies, Macquarie University, Sydney.

Throsby, D. (1999): Cultural capital, *Journal of cultural economics*, 23(1), s. 3-12.

Throsby, D. (2001): *Economics and culture*, Cambridge university press.

Throsby, D. (2003): Determining the value of cultural goods: How much (or how little) does contingent valuation tell us?, *Journal of cultural economics*, 27(3-4), 275- 285.

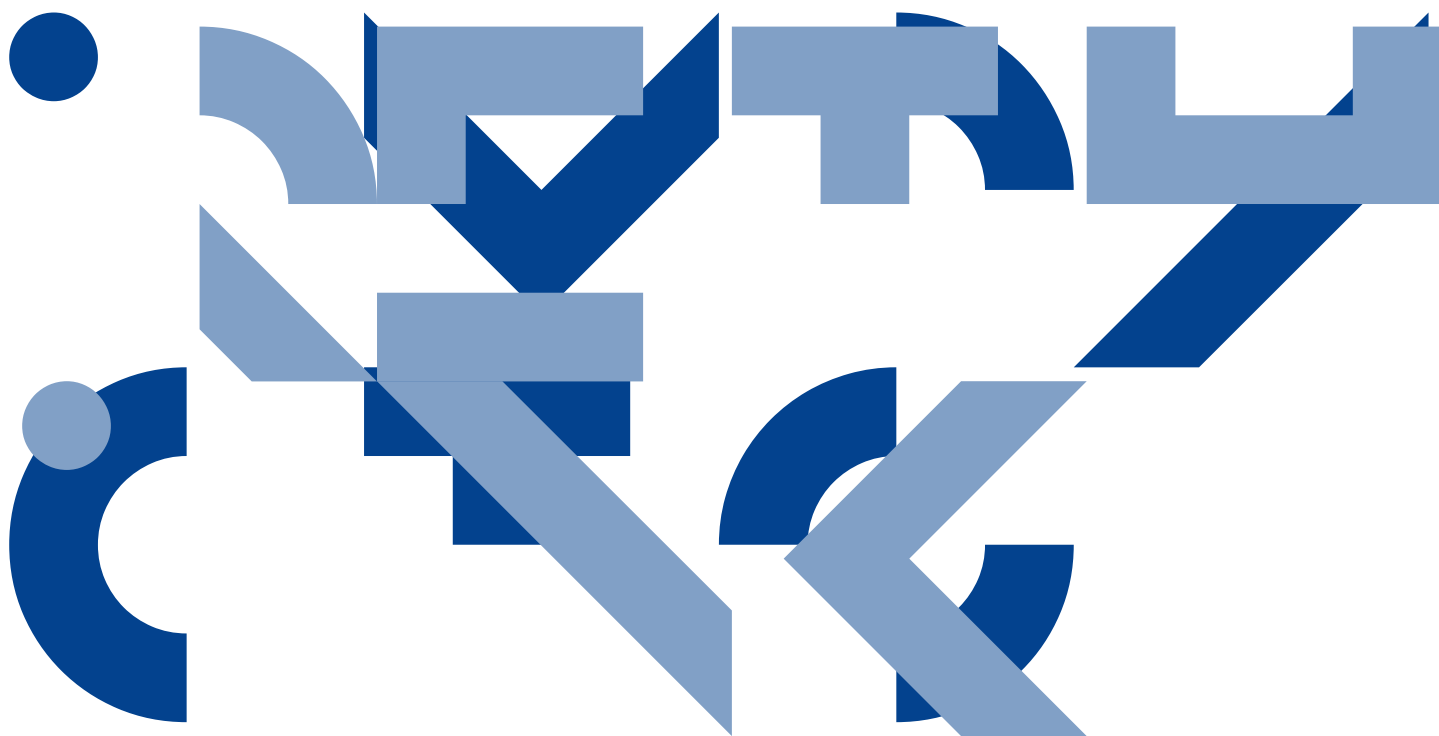
Throsby, D. (2010): *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge University Press.

Throsby, D. og A. Zednik (2014): The economic and cultural value of paintings: Some empirical evidence, I: V. A. Ginsburgh og D. Throsby (red.): *Handbook of the Economics of Art and Culture*, Vol. 2, Elsevier, Amsterdam, s. 81-99.

Towse, R. (1994): Achieving public policy objectives in the arts and heritage, *Cultural economics and cultural policies*, Kluwer, Dordrecht, s. 143-167.

Towse, R. (2010): *A textbook of cultural economics*, Cambridge University Press.

Tygstrup et al. (2017): *Kunsten som forum. Et forskningsoplæg om kunst og sociale fællesskaber*, Statens Kunstfond, København.



Formålet med denne rapport er at diskutere hvordan man kan måle økonomisk værdi.

I rapportens første del diskuteres indledningsvist økonomiske impact studier, som er den mest anvendte metode til at vurdere økonomisk værdi. Denne metode er også anvendt af Cowi (2018) til at vurdere den økonomiske impact af Aarhus 2017. Resultaterne og den anvendte metode diskuteres, herunder begrænsninger og problemer med metoder.

I rapportens anden del foreslås en alternativ metode til at måle den samfundsøkonomiske værdi, som i højere grad tager udgangspunkt i formålet med aktiviteterne og inkluderer de ikke-markedsomsatte værdier, som borgerne måtte have. Det vil sige den værdi som borgerne (brugere såvel som ikke-brugere) tillægger kulturhovedstadsbegivenheden.

Rapporten anbefaler, at man fremover vender blikket fra snæver økonomisk impact til den bredere samfundsøkonomiske værdi, som også inkluderer de ikke-markedsomsatte værdier. I den kulturøkonomiske forskning, er der konsensus om, at det er den brede velfærdsøkonomiske værdi, og ikke den snævre økonomiske værdi, der bør sættes på i argumenter for offentlig støtte til kunst og kultur. Rapporten argumenterer for, at vi må væk fra forskning og argumenter, der bygger på en snæver økonomisk tænkning, og i stedet fokusere på de afgørende værdier, som fx dannelses- og uddannelsesværdier. Det handler om at aktivere og synliggøre de kulturelle værdier. Det kan fx gøres ved at forsøge at påvise, og om muligt kvantificere, de ikke-markedsomsatte værdier.

Trine Bille er Professor (mso) på Copenhagen Business School (CBS), Institut for Ledelse, Politik og Filosofi. Hun har sin PhD grad i økonomi fra Københavns Universitet, Økonomisk Institut. Hendes primære forskningsinteresser er kulturøkonomi og kulturpolitik, og hun har publiceret over 100 artikler, bøger og rapporter indenfor dette felt. Desuden sidder hun i en lang række bestyrelser og udvalg, blandt andet Norsk Kulturråds FoU udvalg, og hun er den kommende præsident for ACEI, Association of Cultural Economics International.